



คู่มือการร่างกฎหมาย (ฉบับปรับปรุง)

พ.ศ. ๒๕๖๑

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คำนำ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีสำนักกฎหมายเป็นส่วนราชการภายในที่มีความรับผิดชอบในการจัดทำร่างกฎหมายในด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการธิการ และประชาชน ซึ่งการจัดทำร่างกฎหมายแต่ละฉบับประกอบด้วย การดำเนินการสองขั้นตอนหลัก ได้แก่ การยกร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย โดยการดำเนินการทั้งสองขั้นตอนนี้ถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้งานด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น นิติกรสำนักกฎหมายซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย จึงต้องเตรียมพร้อมอยู่เสมอให้ตนเองมีความรู้ความเข้าใจทั้งในส่วนขององค์ความรู้และกระบวนการต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการจัดทำร่างกฎหมาย เพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีผลงานร่างกฎหมายที่เปี่ยมด้วยคุณภาพ

คู่มือการยกร่างกฎหมาย (ฉบับปรับปรุง) เล่มนี้ ได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือเบื้องต้นให้กับนิติกรสำนักกฎหมายผู้มีหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยได้ทบทวนและจัดเรียงเนื้อหาในคู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมายฉบับเดิม ซึ่งจัดพิมพ์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้มีความทันสมัย มีโครงสร้างของเนื้อหาที่ชัดเจน และสะดวกต่อการนำไปใช้ยิ่งขึ้น ทั้งในส่วนของหลักการเบื้องต้นในการยกร่างกฎหมายตลอดจนโครงสร้างและรูปแบบของกฎหมาย และทำการปรับปรุงเนื้อหาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างกฎหมายในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้กำหนดแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๗๗ อีกทั้งได้เพิ่มเติมเนื้อหาในส่วนของกฎหมายลำดับรองที่ใช้ในวงงานรัฐสภา ตลอดจนเทคนิคและข้อพึงระวังในการให้บริการยกร่างกฎหมายเพื่อให้นิติกรผู้ทำหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายมีองค์ความรู้ที่ครบถ้วนและสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง คณะทำงานผู้จัดทำคู่มือการยกร่างกฎหมาย (ฉบับปรับปรุง) หวังเป็นอย่างยิ่งว่า คู่มือ ฯ ฉบับนี้ จะเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำร่างกฎหมายของนิติกรสำนักกฎหมายตลอดจนเป็นองค์ความรู้ที่สำคัญให้กับบุคลากรอื่น ๆ ในสำนักกฎหมาย เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กรกฎาคม ๒๕๖๑

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(๑)
สารบัญ	(๒ – ๖)
บทที่ ๑ องค์ความรู้ในการยกร่างกฎหมาย	๑
๑.๑ หลักการเบื้องต้นในการยกร่างกฎหมาย	๒
๑.๑.๑ ความหมายของการร่างกฎหมาย	๒
๑.๑.๒ ทฤษฎีการยกร่างกฎหมาย	๓
๑.๑.๓ ขั้นตอนการยกร่างกฎหมาย	๘
๑.๑.๓.๑ การทำความเข้าใจนโยบายหรือหลักการ	๙
๑.๑.๓.๒ การวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง	๙
๑.๑.๓.๓ การออกแบบหรือกำหนดโครงสร้างของกฎหมาย	๑๑
๑.๑.๓.๔ การเขียนและการใช้ถ้อยคำในกฎหมาย	๑๘
๑.๑.๓.๕ การตรวจพิจารณา	๒๖
๑.๒ ประเภทและลำดับศักดิ์ของกฎหมาย	๒๗
๑.๒.๑ กฎหมายสูงสุด	๒๗
๑.๒.๑.๑ ความหมายและสาระสำคัญ	๒๘
๑.๒.๑.๒ โครงสร้าง	๓๐
๑.๒.๑.๓ กระบวนการจัดทำ	๓๒
๑.๒.๒ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ	๓๔
๑.๒.๒.๑ ความหมายและสาระสำคัญ	๓๔
๑.๒.๒.๒ กระบวนการจัดทำ	๓๗
๑.๒.๓ กฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ	๓๗
๑.๒.๓.๑ พระราชบัญญัติ	๓๗
๑) ความหมายและสาระสำคัญ	๓๗
๒) กระบวนการจัดทำ	๓๘

๑.๒.๓.๒	พระราชกำหนด	๔๐
	๑) ความหมายและสาระสำคัญ	๔๐
	๒) กระบวนการจัดทำ	๔๑
๑.๒.๔	กฎหมายลำดับรอง	๔๒
๑.๒.๔.๑	พระราชกฤษฎีกา	๔๒
	๑) ความหมายและสาระสำคัญ	๔๒
	๒) กระบวนการจัดทำ	๔๔
๑.๒.๔.๒	กฎกระทรวง	๔๕
	๑) ความหมายและสาระสำคัญ	๔๕
	๒) กระบวนการจัดทำ	๔๕
๑.๒.๔.๓	ประกาศกระทรวง	๔๖
	๑) ความหมายและสาระสำคัญ	๔๖
	๒) กระบวนการจัดทำ	๔๖
๑.๒.๔.๔	ระเบียบ	๔๗
	๑) ความหมายและสาระสำคัญ	๔๗
	๒) กระบวนการจัดทำ	๔๘
๑.๒.๔.๕	ข้อบังคับ	๔๙
	๑) ความหมายและสาระสำคัญ	๔๙
	๒) กระบวนการจัดทำ	๔๙
๑.๒.๕	ข้อบังคับการประชุมสภา	๕๐
๑.๒.๕.๑	ความหมายและสาระสำคัญ	๕๐
๑.๒.๕.๒	กระบวนการจัดทำ	๕๒
๑.๒.๖	ข้อบังคับประจําหน่วยชาติไทยในสหภาพรัฐสภา	๕๓
๑.๒.๖.๑	ความหมายและสาระสำคัญ	๕๓
๑.๒.๖.๒	กระบวนการจัดทำ	๕๗
๑.๒.๗	ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับ การประชุมสภา	๕๗
๑.๒.๗.๑	ความหมายและสาระสำคัญ	๕๗
๑.๒.๗.๒	กระบวนการจัดทำ	๕๙

๑.๒.๘	กฎ ระเบียบ ประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการรัฐสภา	๕๙
๑.๒.๘.๑	ความหมายและสาระสำคัญ	๕๙
๑.๒.๘.๒	กระบวนการจัดทำ	๖๑
บทที่ ๒	หลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมาย	๖๔
๒.๑	รัฐธรรมนูญ	๖๔
๒.๑.๑	หลักเกณฑ์ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม	๖๕
๒.๑.๒	แบบของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๖๗
๒.๑.๒.๑	ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่	๖๗
๒.๑.๒.๒	ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม	๗๓
๒.๒	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	๗๘
๒.๒.๑	หลักเกณฑ์ในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	๗๙
๒.๒.๒	แบบของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	๘๐
๒.๓	พระราชบัญญัติ	๘๐
๒.๓.๑	หลักเกณฑ์ในการร่างพระราชบัญญัติ	๘๐
๒.๓.๒	แบบของร่างพระราชบัญญัติ	๘๖
๒.๓.๒.๑	โครงสร้างทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติ	๘๘
	๑) บันทึกหลักการและเหตุผล	๙๑
	๒) ชื่อร่างพระราชบัญญัติ	๙๔
	๓) พระปรมาภิไธยและวันที่ทรงลงพระปรมาภิไธย	๙๗
	๔) พระบรมราชโองการ/พระราชโองการ	๙๗
	๕) คำปรารภ เพื่อทราบถึงของเขตพระราชบัญญัติ	๙๘
	๖) บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล	๑๐๐
	ตามรัฐธรรมนูญ	
	๗) วันใช้บังคับ	๑๐๔
	๘) บทยกเลิกกฎหมาย	๑๐๗

๙) บทนิยาม	๑๐๙
๑๐) มาตรการรักษาการ	๑๑๒
๑๑) บทเฉพาะกาล	๑๑๖
๑๒) บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ	๑๒๑
๑๓) การแบ่งหมวดหมู่กฎหมาย	๑๓๒
๒.๓.๒.๒ โครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม	๑๔๑
๑) การแก้ไขมาตรา	๑๔๕
๒) การเพิ่มเติมมาตราหรือเพิ่มวรรค	๑๔๗
๓) การยกเลิกมาตรา	๑๕๐
๒.๓.๒.๓ โครงสร้างของพระราชบัญญัติยกเลิก	๑๕๑
๒.๔ กฎ ระเบียบ ประกาศ	๑๕๓
๒.๔.๑ หลักเกณฑ์ในการยกร่างกฎ ระเบียบ ประกาศ	๑๕๓
๒.๔.๒ แบบของกฎ ระเบียบ ประกาศ	๑๖๐
๒.๔.๒.๑ กฎกระทรวง	๑๖๐
๒.๔.๒.๒ ระเบียบ	๑๖๗
๒.๔.๒.๓ ประกาศ	๑๗๗
๒.๔.๓ ตัวอย่างรูปแบบของร่างกฎ ระเบียบ ประกาศ	๑๘๑
๒.๔.๓.๑ ร่างกฎกระทรวง	๑๘๑
๒.๔.๓.๒ ร่างระเบียบ	๑๘๔
๒.๔.๓.๓ ร่างประกาศ	๑๘๖
๒.๕ ข้อบังคับการประชุมสภา	๑๘๗
๒.๕.๑ หลักเกณฑ์ในการยกร่างข้อบังคับการประชุมสภา	๑๘๗
๒.๕.๒ หลักเกณฑ์ในการเสนอและพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภา	๑๘๘
๒.๕.๓ แบบของร่างข้อบังคับการประชุมสภา	๑๙๒
๒.๕.๓.๑ บันทึกหลักการและเหตุผล (กรณีร่างข้อบังคับการประชุม ฉบับใหม่)	๑๙๒
๒.๕.๓.๒ บันทึกหลักการและเหตุผล (กรณีร่างข้อบังคับการประชุม แก้ไขเพิ่มเติม)	๑๙๓

	๒.๕.๓.๓ ร่างข้อบังคับการประชุมสภา (ฉบับใหม่)	๑๙๔
	๒.๕.๓.๔ ร่างข้อบังคับการประชุมสภา (แก้ไขเพิ่มเติม)	๑๙๕
บทที่ ๓	เทคนิคและข้อพึงระวังในการให้บริการร่างกฎหมาย	๑๙๖
๓.๑	การให้บริการร่างกฎหมายของสำนักกฎหมาย	๑๙๖
๓.๒	เทคนิคในการให้บริการร่างกฎหมาย	๒๐๐
๓.๓	ข้อพึงระวังในการร่างกฎหมาย	๒๐๓
	๓.๓.๑ การร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม	๒๐๓
	๓.๓.๒ การร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	๒๐๔
	๓.๓.๓ การร่างพระราชบัญญัติ	๒๐๕
๓.๔	คุณสมบัติพื้นฐานของผู้ร่างกฎหมาย	๒๐๖
บรรณานุกรม		๒๐๗
ภาคผนวก		
	- สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๒๖๑ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
	- คำสั่งสำนักกฎหมาย ที่ ๑๕/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานปรับปรุงคู่มือแนวทางการร่างกฎหมาย ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๑	
	- คำสั่งสำนักกฎหมาย ที่ ๑๖/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานปรับปรุงคู่มือแนวทางการร่างกฎหมาย (เพิ่มเติม) ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑	

บทที่ ๑

องค์ความรู้ในการร่างกฎหมาย

กฎหมายมีความสำคัญกับทุกคนในสังคม เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการดำเนินชีวิตประจำวันของบุคคลในสังคม เป็นกฎเกณฑ์ที่รัฐใช้เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบสังคมให้มีความสงบเรียบร้อย โดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ให้การรับรองคุ้มครองชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคล รวมทั้งกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ในสังคม ดังนั้น งานยกร่างกฎหมายจึงเป็นภารกิจที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะจะส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล องค์กร หรือสถาบันในสังคม และอาจส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อกิจกรรมและการดำเนินชีวิตของบุคคลในสังคมในอนาคตด้วย

ในด้านวิชาการ การร่างกฎหมาย (Legislative Drafting) กล่าวได้ว่าเป็นเรื่องของการเขียนและเรียบเรียงข้อความในรูปของกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่กำกับและควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคม และของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจรัฐ ด้วยถ้อยคำที่ถูกต้อง แน่นนอน และสามารถสื่อความหมายของกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับนั้นให้บุคคลทุกคนในสังคมเข้าใจได้เช่นเดียวกับผู้ร่างกฎหมาย เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายพิจารณาว่าจะประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ หรือควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นประการใด การร่างกฎหมาย ประกอบด้วย การกระทำสองส่วน คือ “การยกร่างกฎหมาย” และ “การพิจารณาร่างกฎหมาย” โดยส่วนที่หนึ่ง “การยกร่างกฎหมาย” ได้แก่ การจัดทำเนื้อหาและรูปแบบของกฎหมายที่ต้องการตราบังคับใช้ และส่วนที่สอง “การพิจารณาร่างกฎหมาย” ได้แก่ การพิจารณาร่างกฎหมายโดยองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งกระบวนการขั้นตอนใด ๆ จนกระทั่งมีการประกาศใช้บังคับร่างกฎหมายนั้นแก่ประชาชน^๑

ดังนั้น เพื่อให้งานยกร่างกฎหมายเป็นงานที่มีประสิทธิภาพ ในบทนี้จะกล่าวถึงองค์ความรู้พื้นฐานที่ผู้ดำเนินการยกร่างกฎหมายควรศึกษาอย่างถ่องแท้เพื่อให้เกิดความเข้าใจก่อนลงมือปฏิบัติจริง ทั้งในส่วนของการเบื้องต้นของการยกร่างกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย ความหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการร่างกฎหมาย ขั้นตอนการยกร่างกฎหมาย การเขียนและการใช้ถ้อยคำในร่างกฎหมาย ตลอดจนประเภทและลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

^๑ หยุต แสงอุทัย, *การร่างกฎหมาย (ในอนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร.หยุต แสงอุทัย)*, (กรุงเทพฯ: บริษัททบทวนการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๒๓), ๖๕.

๑.๑ หลักการเบื้องต้นในการร่างกฎหมาย

หลักการเบื้องต้นในการร่างกฎหมายที่ผู้ทำหน้าที่ร่างกฎหมายพึงทราบและตระหนักอยู่เสมอในขณะทำหน้าที่ร่างกฎหมาย ประกอบด้วย ๓ ส่วนหลัก ๆ ได้แก่ ความหมายของการร่างกฎหมาย ทฤษฎีการร่างกฎหมาย และขั้นตอนการร่างกฎหมาย

๑.๑.๑ ความหมายของการร่างกฎหมาย^๒

สำหรับประเทศไทย เอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการร่างกฎหมายนับว่ามีน้อยมาก และพบได้ในผลงานของผู้เชี่ยวชาญการร่างกฎหมายซึ่งส่วนใหญ่ก็คือผู้ที่เคยทำงานหรือเคยเป็นข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยท่านเหล่านี้ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบในการเขียนเนื้อหาของร่างกฎหมายเป็นสำคัญ โดยพยายามให้ความหมายของคำว่า “การร่างกฎหมาย” หรือ “การยกร่างกฎหมาย” ไว้หลากหลาย อาทิ

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของ “การร่างกฎหมาย” ไว้ว่า ได้แก่ การเขียนข้อความในรูปร่างของกฎหมาย (พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ฯลฯ) ด้วยถ้อยคำที่ถูกต้องและแน่นอน เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย (รัฐสภา คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ฯลฯ) พิจารณาว่าจะประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ หรือควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นประการใด เพราะเหตุที่ยังไม่ยุติที่ผู้ร่างนี้เอง จึงใช้คำว่า “ร่าง” (Draft, Projet)

ศาสตราจารย์ ดร.สมภพ โหตระกิตย์ ได้ให้ความหมายของ “การร่างกฎหมาย” ไว้ว่า คือ การเรียบเรียงกฎหมายหรือข้อบังคับสำหรับใช้บังคับแก่บุคคลซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล และองค์กรหรือสถาบัน ในเรื่องเกี่ยวกับ

- ๑) การปกครองประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญ
- ๒) การบริหารราชการแผ่นดิน เช่น พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม การกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือข้าราชการประเภทต่าง ๆ
- ๓) การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น ประมวลกฎหมายอาญา

^๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คู่มือแบบการร่างกฎหมาย*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๑), ๑๔ – ๑๖.

๔) การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้ให้ความหมายของ “การร่างกฎหมาย” ไว้ว่า การเขียนกฎหมายที่จะเป็นการวางกรอบที่กำกับและควบคุมพฤติกรรมของ “เจ้าหน้าที่ผู้ที่ใช้อำนาจอรัฐ” มิให้บิดเบือนการใช้อำนาจอรัฐ (ที่กฎหมายมอบหมายให้) ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่ว่าผู้ที่ใช้อำนาจอรัฐนั้นจะเป็นนักการเมืองที่ใช้อำนาจบริหารหรือเป็นข้าราชการประจำ (ที่ใช้อำนาจทางปกครอง) หรือเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการ (ที่ใช้อำนาจในการชี้ขาดพิพากษาคดี)

นายมิชัย ฤชุพันธุ์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “การร่างกฎหมาย” ไว้โดยสรุป คือ การสร้างกฎเกณฑ์ กติกา วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่จะใช้ทั่วไปในสังคม และจะต้องใช้กับทุกคนในสังคม ขึ้นมาเป็นเอกสาร และจะต้องสื่อความหมายของกฎเกณฑ์หรือกติกาที่สร้างขึ้นนั้นไปยังสังคมให้ได้

นายอัชพร จารุจินดา ได้ให้ความหมายคำว่า “การร่างกฎหมาย” ไว้ว่า ได้แก่ การเขียนข้อความในรูปร่างที่ประเทศไทยยอมรับว่าเป็นรูปแบบของกฎหมายด้วยถ้อยคำที่ถูกต้องกับหลักการที่ประสงค์และตรงกับหลักกฎหมาย โดยมุ่งประสงค์ที่จะให้มีผลบังคับได้แน่นอน เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายพิจารณาว่าจะประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นหรือไม่

กล่าวโดยสรุป การร่างกฎหมาย (หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า “การยกร่างกฎหมาย”) เป็นการจัดทำเนื้อหาของร่างกฎหมายโดยผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งโดยทั่วไปเป็นการดำเนินการที่มีความเฉพาะพิเศษอันเกิดจากการเรียนรู้และฝึกฝน

๑.๑.๒ ทฤษฎีการยกร่างกฎหมาย

ผู้ยกร่างกฎหมาย (Draftsman) เป็น “สถาบันของโครงสร้างสังคม” โดยต้องออกแบบให้มีการกระทำตามวัตถุประสงค์ และสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าจะทำอะไร เมื่อใด และอย่างไร งานร่างกฎหมายจึงมีความยุ่งยากมากกว่าที่หลายคนคิดเมื่อเห็นแต่ผลจากภายนอก เพราะเป็นวิชาการที่มีเทคนิคสูงในการผสมผสานความรู้ด้านต่าง ๆ และการร่างกฎหมายก็มีกฎเกณฑ์บางประการที่อาจวางเป็นหลักขึ้นได้ กรณีจึงเป็นศาสตร์ (science) แขนงหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกัน การลงมือปฏิบัติจริงจึงต้องนำความรู้และภาษามาใช้ออกแบบและดัดแปลงให้เกิดผล^๓

^๓ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์, เอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกร หลักสูตรการร่างกฎหมาย (ครั้งที่ ๑), (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๓๑).

ผลการพัฒนากฎหมายของรัฐบาลทำให้การบริหารประเทศและการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเป็นกลไกสนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดินมีทิศทางและเป้าหมายไปในทางเดียวกัน ทำให้กฎหมายสามารถเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศได้อย่างแท้จริง การยกร่างกฎหมายจึงต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน กล่าวคือ

๑) มีกรอบนโยบายชัดเจน

ร่างกฎหมายทุกฉบับย่อมมาจากนโยบาย กล่าวคือ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์แล้ว คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายให้รัฐสภาทราบว่ามีนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น นโยบายทางการศึกษา สังคม หรือทางเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง การกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรีก็ต้องคำนึงถึงข้อผูกพันสองประการด้วยกัน กล่าวคือ ต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพราะแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นข้อเรียกร้องอย่างน้อยที่สุดของรัฐธรรมนูญซึ่งคณะรัฐมนตรีทุกคนจะต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ และจะขัดแย้งกับแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้^๔

การที่รัฐสภาสันับสนุนคณะรัฐมนตรีย่อมหมายความว่า รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในนโยบายและตัวบุคคลผู้ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี ฉะนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายนั้น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้การตรากฎหมายมีกรอบนโยบายในการตราที่ชัดเจน ไม่เหมือนที่ผ่านมาในอดีตซึ่งจะตรากฎหมายเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นแล้ว หรือเป็นการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าโดยไม่มีกรอบนโยบายที่ชัดเจน

๒) มีแผนพัฒนากฎหมายที่ชัดเจน

เมื่อมีการจัดทำแผนนิติบัญญัติสี่ปีให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดินสี่ปีแล้ว ควรมีการจัดทำแผนพัฒนากฎหมายประจำปีซึ่งจะเป็นการดำเนินการพัฒนากฎหมายให้ เป็นไปตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดแต่ละปี โดยกำหนดชื่อกฎหมายที่จะทำการพัฒนาให้ สอดคล้องกับกรอบนโยบายการพัฒนากฎหมาย ขั้นตอนการพัฒนากฎหมาย ระยะเวลาดำเนินการ และส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ การกำหนดให้มีแผนพัฒนากฎหมายประจำปีที่ชัดเจน ย่อมส่งผลดีในแง่ที่ทำให้ประชาชนและส่วนราชการได้รับทราบเป้าหมายที่ชัดเจนของรัฐบาลในการบริหาร ประเทศ และการตรากฎหมายที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศแต่ละปี เพื่อให้ประชาชนได้มี โอกาสมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเตรียมการเพื่อรองรับการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวในอนาคต

^๔ หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ ๑๕, (กรุงเทพฯ: ประกายพริก, ๒๕๕๕), ๑๖๘ – ๑๖๙.

๓) กระบวนการตรากฎหมายต้องได้รับการปรับปรุง

นโยบายการพัฒนากฎหมายของรัฐบาลมีส่วนในการผลักดันให้มีการพัฒนาระบบและกระบวนการตรากฎหมายให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐบาลได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการยกร่างกฎหมายเพิ่มเติมซึ่งไม่เคยมีการดำเนินการอย่างจริงจังในการยกร่างกฎหมายของส่วนราชการและหน่วยงานในอดีตที่ผ่านมา เช่น

(๑) การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

การพัฒนากฎหมายตามนโยบายของรัฐบาลกำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมาย การจัดทำรายงานดังกล่าวจะช่วยในการตรวจสอบว่าสมควรจะมีร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ มีหน่วยงานใดรับผิดชอบ มีบุคลากรหรืองบประมาณมากน้อยเพียงใด มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นหรือไม่ มีความคุ้มค่าหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้มีการตรากฎหมายเกินความจำเป็นและซ้ำซ้อนกัน

(๒) มีองค์กรรับผิดชอบ

ในการยกร่างกฎหมายควรมีคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำแผนและกำกับติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนากฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหลายด้านทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการยกร่างกฎหมาย

(๓) การมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการยกร่างกฎหมายกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นักวิชาการ ผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย

(๔) มีการจัดทำแผนพัฒนากฎหมาย

การเสนอร่างกฎหมายมีความชัดเจนสอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินมีขั้นตอน ระยะเวลา และผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน การพัฒนากฎหมายตามนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาได้มีการปรับปรุงขั้นตอนและกระบวนการตรากฎหมายให้มีระบบเป็นมาตรฐานมากกว่าที่เป็นมาในอดีต ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนากฎหมายและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย ทำให้กฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับมีความศักดิ์สิทธิ์ ประชาชนให้การเคารพและมีสภาพบังคับตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๔) เพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรด้านกฎหมาย

บุคลากรที่รับผิดชอบในการพัฒนากฎหมายตามนโยบายของรัฐบาลควรได้มีโอกาสเพิ่มพูนความรู้และขีดความสามารถในการยกร่างกฎหมายอย่างมีระบบ และสามารถแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็น รวมทั้งมีเครือข่ายติดต่อกันกับผู้ร่วมวิชาชีพเดียวกันมากขึ้น อันเป็นผล

มาจากการประชุม สัมมนาแลกเปลี่ยนและระดมความคิดเห็นในขั้นตอนของการนำร่างกฎหมายไป
ขอรับฟังความคิดเห็น

๕) กฎหมายมีประสิทธิภาพ

กฎหมายที่ได้ดำเนินการพัฒนาตามกรอบนโยบายของรัฐบาล และได้
ดำเนินการพัฒนาตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนากฎหมายประจำปี จะสามารถตรา
กฎหมายออกมาใช้ได้ทันเหตุการณ์ สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และตอบสนองต่อความต้องการ
ของประชาชนและนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖) คำนึงถึงประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน

การพัฒนากฎหมายตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้ดำเนินไปควบคู่กับ
นโยบายการบริหารประเทศ ทำให้กฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายที่มีประสิทธิภาพสามารถ
ขับเคลื่อนนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์
และสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน และการพัฒนาประเทศให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง
มีระเบียบแบบแผน ประชาชนได้รับการบริการที่สะดวกรวดเร็วจากรัฐ การจำกัดตัดสินใจของประชาชน
ตามกฎหมายเป็นไปอย่างยุติธรรมเสมอภาคและเหมาะสม ส่วนราชการและประชาชนสามารถศึกษา
ค้นคว้ากฎหมายได้อย่างสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น^๕

นอกจากนี้ ในกรณีที่การบริหารราชการแผ่นดินจำต้องอาศัยบทบัญญัติ
ของกฎหมาย จะต้องพิจารณาด้วยว่า

๑) มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้วหรือไม่ ถ้ามี กฎหมายนั้นเพียงพอที่จะบริหาร
ราชการต่อไปได้หรือไม่ ถ้าไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายที่มีอยู่แล้วไม่เพียงพอ ก็ต้องพิจารณาว่าสมควรจะ
ออกกฎหมายใหม่ทั้งฉบับ หรือจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว หลักมีอยู่ว่ากฎหมายเรื่องใด
จะต้องมีบทบัญญัติเฉพาะเรื่องนั้นเท่านั้น ไม่ควรเอาเรื่องอื่นมาปะปนกัน เช่น กฎหมายว่าด้วยแพปลา
ก็ไม่ควรบัญญัติถึงการจับปลาน้ำลึกซึ่งเป็นเรื่องประมงทะเล โดยเหตุนี้ถ้าเป็นคนละเรื่องกันก็ไม่อาจ
แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้วได้ จำต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ และแม้จะเป็นกฎหมายเรื่องเดียวกัน
แต่ถ้าได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งจนยากแก่การค้นหาแล้ว บางครั้งก็สมควรจะยกเลิกและบัญญัติขึ้นใหม่
ทั้งฉบับ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ การที่จะยกเลิกกฎหมายทั้งหมดและบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งฉบับมักจะไม่ได้กระทำ
เพราะเป็นการทำให้เสียเวลาของรัฐสภา นอกจากนั้น ในการที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ยังเปิดโอกาส
ให้มีการแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ทุกบทมาตรา ซึ่งอาจทำให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในข้อที่รัฐบาล
ไม่พึงประสงค์ก็ได้ ฉะนั้น เพื่อความสะดวกและสามารถบัญญัติกฎหมายในเวลาอันรวดเร็ว โดยมากจึงเป็น

^๕ <http://www.law.moi.go.th/๒๕๕๑/lawdep๒๕๕๑.doc> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๑).

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นฉบับ ๆ เท่าที่จำเป็นยิ่งกว่าที่จะนำบทบัญญัติทั้งหมดมารวมบัญญัติไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียว^๖

๒) ร่างกฎหมายมาจากนโยบายของรัฐบาลซึ่งนำมาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่สนับสนุนรัฐบาลนั้น ๆ เพราะฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีย่อมหมายถึงการเปลี่ยนนโยบายอันอาจส่งผลให้มีการออกกฎหมาย ยกเลิกกฎหมาย หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีในช่วงเวลานั้น ๆ ดังนั้น บุคคลซึ่งมีหน้าที่ร่างกฎหมายจะต้องพยายามร่างกฎหมายให้ตรงกับหลักการซึ่งคณะรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย ในการนี้ คณะรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรม ที่มอบหมายให้ยกร่างกฎหมายอาจมอบรายละเอียดบางประการมาด้วยก็ได้ ซึ่งรายละเอียดที่ได้รับมอบหมายนี้ย่อมผูกมัดผู้ยกร่างกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ยกร่างกฎหมายจะยกร่างกฎหมายให้ผิดไปจากหลักการและรายละเอียดที่ได้รับมอบหมายไม่ได้ เพราะคณะรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นฝ่ายมอบหมายหลักการและรายละเอียดนั้นจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อร่างกฎหมายที่ได้มอบหมายให้ดำเนินการ ผู้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายหาได้รับผิดชอบด้วยความรับผิดชอบของผู้ร่างกฎหมายจะมีเฉพาะได้ร่างผิดพลาดไปในทางเทคนิคของการร่างกฎหมาย เช่น ได้ร่างกฎหมายให้มีบทบัญญัติขัดแย้งกันเอง หรือใช้ถ้อยคำไม่รัดกุม เป็นต้น ส่วนในกรณีที่คณะรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรม มิได้มอบรายละเอียดมาให้ยกร่าง คือ เพียงแต่มอบหลักการมาให้ยกร่าง ย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ยกร่างกฎหมายที่จะกำหนดรายละเอียดในร่างกฎหมายนั้นด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม ผู้ยกร่างกฎหมายย่อมจะต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งมีผลใช้บังคับและเป็นที่ยอมรับในช่วงเวลานั้น โดยไม่ควรจะให้ร่างกฎหมายที่กำลังดำเนินการตามหลักการที่ได้รับมอบหมายมีข้อความแย้งหรือขัดกับบทบัญญัติของหลักกฎหมายทั่วไปนั้น^๗

อย่างไรก็ดี เนื่องจากงานยกร่างกฎหมายเป็นงานเทคนิคระดับสูงที่จะช่วยให้งานการปกครองบรรลุผล ผู้ยกร่างกฎหมายจึงต้องทำงานกับผู้มีความรู้ระดับสูงในลำดับต่าง ๆ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง นักการเมือง และรัฐสภา ซึ่งตลอดสายงานกว่าจะได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ผู้มีความรู้ระดับสูงดังกล่าวมักจะขอแก้ไขส่วนนั้นส่วนนี้อยู่เสมอ แต่การแก้ไขโดยไม่รู้พื้นฐานเป็นเรื่องที่อันตราย ผู้รับผิดชอบระดับสูงดังกล่าวจึงต้องขอความเห็นและข้อพิจารณาจากผู้ร่างเดิม (Original draftsman) ด้วยเสมอ เพราะเป็นผู้ที่เข้าใจรายละเอียดในแต่ละส่วนของร่างกฎหมายมากกว่า ดังนั้น ผู้ยกร่างกฎหมายจึงต้องถูกเชิญเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในระดับนโยบายอยู่เสมอเช่นกัน^๘

^๖ หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, ๑๓๐ - ๑๓๑.

^๗ เรื่องเดียวกัน.

^๘ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *เอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกร หลักสูตรการร่างกฎหมาย (ครั้งที่ ๑)*.

๑.๑.๓ ขั้นตอนการยกร่างกฎหมาย

ในการเริ่มต้นการยกร่างกฎหมายนั้นผู้ร่างจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

- ๑) ศักดิ์ของกฎหมาย เช่น เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และกฎหมายลำดับรอง
- ๒) ลำดับของกฎหมาย เช่น เป็นร่างกฎหมายฉบับแรก ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงใหม่
- ๓) ความถูกต้องตามแบบของกฎหมายแต่ละประเภท
- ๔) จุดประสงค์ของการร่าง เช่น เพื่อยกเลิก เพื่อจัดตั้ง ส่งเสริม หรือให้ความคุ้มครอง เป็นต้น
- ๕) ความเหมาะสมในเรื่องของเวลาที่จะประกาศใช้กฎหมายตามสถานการณ์ที่เป็นจริงด้วย
- ๖) การกำหนดบทนิยามต่าง ๆ สมควรมีหรือไม่ อย่างไร
- ๗) ความถูกต้องครบถ้วนของเนื้อหาสาระของกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ ที่จะยกร่าง การจัดเรียงลำดับมาตรา การกำหนดหมวดหมู่ และความขัดกันในแต่ละมาตราของกฎหมาย หรือการขัดกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมีหรือไม่ โดยให้ลองคิดว่าตนเองเป็นผู้ปฏิบัติแล้วจะมีปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่ และจะมีวิธีแก้ไขอย่างไร
- ๘) การใช้ภาษาในกฎหมาย ถ้อยคำตามแบบของกฎหมาย การสะกดคำ การแบ่งวรรคตอน แบบการใช้ตัวเลข ตัวหนังสือ รวมไปถึงการใช้ถ้อยคำสำนวนต่าง ๆ มีความกลมกลืนเหมาะสมกันหรือไม่
- ๙) บทที่เป็นเนื้อหาสาระของกฎหมายจะต้องศึกษาปัญหาในข้อกฎหมายที่จะเกิดจากการบังคับใช้ และต้องตรวจสอบว่ามีความขัดแย้ง ความซ้ำซ้อน หรือการบัญญัติกฎหมายที่ให้กฎหมายลำดับรองมีอำนาจมากเกินไปกว่ากฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้หรือไม่ด้วย
- ๑๐) การใช้บทเฉพาะกาลในการรักษาสีหิตีต่าง ๆ จำเป็นต้องมีหรือไม่ รวมถึงการรักษาการตามกฎหมายจะเป็นอย่างไร มีใครเกี่ยวข้องบ้าง หรือคำนึงถึงปัญหาในทางปฏิบัติว่ากลไกในการบังคับใช้นั้นสมบูรณ์ เหมาะสม สามารถบังคับใช้ได้สมความมุ่งหมายหรือไม่

ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่าการยกร่างกฎหมายจะต้องทราบสภาพการณ์ในปัจจุบันเสียก่อนว่ามีข้อเท็จจริงอยู่อย่างไร และมีปัญหาอะไรบ้างที่ต้องการจะแก้ไข จากนั้นจึงประเมินวิธีการที่เสนอมามาเพื่อใช้แก้ไขปัญหาพร้อมทั้งพิจารณาทางเลือกอื่น (Alternative) ที่สามารถใช้ให้บรรลุเป้าหมายเดียวกันได้ เมื่อได้วิธีการที่เหมาะสมแล้วจึงเริ่มจัดโครงสร้างและกำหนด

ส่วนต่าง ๆ ของร่างกฎหมาย พร้อมวิธีการที่จะทำให้กฎหมายเกิดผล โดยรายละเอียดของการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวอาจจำแนกได้ ดังนี้

๑.๑.๓.๑ การทำความเข้าใจนโยบายหรือหลักการ

ในขั้นตอนนี้ จะเป็นการศึกษาถึงปัญหาหรือข้อบกพร่องที่ประสงค์จะให้แก้ไข โดยจะต้องทำความเข้าใจความต้องการ (instruction) ของผู้กำหนดนโยบายเพื่อหาวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายที่จะจัดทำ และกำหนดวิธีการอันจำเป็นสำหรับการที่จะปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์เสมือนหนึ่งการทำงานของสถาปนิกที่ต้องแน่ใจในความมุ่งหมายของลูกค้า เพื่อรับไปออกแบบบ้าน และกำหนดขนาดและวัสดุที่จะใช้ การทราบถึงเป้าหมายที่แท้จริงบางครั้งก็เป็นเรื่องยุ่งยาก เนื่องจากบางครั้งมติคณะรัฐมนตรี หรือมติของคณะกรรมการเฉพาะที่มีมาแล้วนั้นเป็นเพียงการยุติที่ยอมผ่อนปรนกัน แต่มีเหตุผลหลักที่แตกต่างกันจนจำเป็นต้องนัดประชุมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายและนักกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดปัญหาที่แท้จริงที่ต้องการจะปรับปรุง หากเป็นกรณีสำคัญก็อาจนำกลับไปสู่การวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งก่อนดำเนินการยกร่างต่อไป และบางที่ดำเนินการไปเต็มที่แล้วก็ยังกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้ไม่ครบถ้วน ในภาวะเช่นนี้ผู้ยกร่างกฎหมายก็จะเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายในส่วนนั้นเสียเอง เพราะไม่มีผู้ชี้หน้าที่แท้จริง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ผู้มีประสบการณ์ในการยกร่างกฎหมายย่อมทราบดีว่าเกิดขึ้นอยู่เสมอ^๙

๑.๑.๓.๒ การวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

งานในขั้นนี้จะเป็นการศึกษากฎหมายปัจจุบันในรายละเอียดทั้งหมด รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และประเมินความสำคัญของปัญหาพร้อมทั้งวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแนวทางร่างกฎหมายใหม่ ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงการปรับกลไกของร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างกฎหมายใหม่ให้สอดคล้องกับกลไกในกฎหมายเดิมหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย แม้กระทั่งถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายก็ต้องจดจำระมัดระวังให้สอดคล้องกันด้วยเพื่อความเป็นเอกภาพในการใช้กฎหมายหรือตีความกฎหมาย นักร่างกฎหมายบางท่านเห็นว่าขั้นตอนนี้แท้จริงแล้วเป็นเรื่องของการสังเคราะห์ (synthesis) มากกว่า เพราะยังต้องพิจารณาปัญหาที่เสนอใหม่ว่ากระทบถึงสิทธิในทรัพย์สินหรือเสรีภาพส่วนบุคคล ผลย้อนหลังของกฎหมาย ปัญหาเฉพาะทางของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายระหว่างประเทศ ปัญหากระบวนการบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ

สำหรับวิธีการที่ใช้ในขั้นตอนนี้ก็เป็นการศึกษาเอกสารและตำราต่าง ๆ พร้อมกับนัดประชุมหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อสอบถามถึงปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ นักร่างกฎหมายบางท่านได้เสนอให้มีการจัดทำบันทึก (Memorandum) ในขั้นนี้ เพื่อสรุปความมุ่งหมายและปัญหา

^๙ เรื่องเดียวกัน.

ที่แท้จริงเพื่อความเข้าใจและจดจำรายละเอียดในการจะดำเนินงานต่อไป ทั้งนี้ มีหัวข้อที่ควรพิจารณา ดังนี้^{๑๐}

๑) สาระสำคัญของร่างกฎหมายที่จะเสนอและความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของมนุษย์ เช่น เศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง

๒) ข้อมูลที่เชื่อถือได้ ข้อเขียนทางวิชาการ ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวทั้งในทางเศรษฐศาสตร์ สังคม และการปกครอง (เท่าที่มี) และผลโดยสรุปของข้อมูลเหล่านี้

๓) สภาพของกฎหมายปัจจุบันเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว

๔) วัตถุประสงค์โดยทั่วไปของร่างกฎหมายใหม่

๕) ข้อเท็จจริงใดในกฎหมายปัจจุบันที่ถือว่าไม่เหมาะสมหรือไม่พึง

ปรารถนา

๖) ข้อบกพร่องดังที่ระบุอยู่ตามความเป็นจริงหรือไม่

๗) ถ้ามีข้อบกพร่องจริง กรณีนั้นเป็นปัญหาเฉพาะของประเทศใดประเทศหนึ่งหรือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศอื่นด้วย และประเทศอื่นมีวิธีการแก้ปัญหานั้นอย่างไร

๘) ถ้าประเทศอื่นมีการแก้ปัญหาดังกล่าว กฎหมายของประเทศนั้นมีลักษณะอย่างไร

๙) ผลการใช้กฎหมายนั้นในประเทศอื่นเป็นอย่างไร ทั้งโดยศาลและฝ่ายปกครอง และมีปัญหาทางทฤษฎีหรือทางปฏิบัติประการใดเกิดขึ้นบ้าง และถ้ามีปัญหาก็แก้ไขปัญหานั้นอย่างไร

๑๐) กฎหมายของประเทศอื่นที่กล่าวถึงมีการตีความในส่วนต่าง ๆ อย่างไร

๑๑) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวในประเทศอื่นมีข้อเสนอแนะหรือมีข้อสังเกตอย่างไรบ้าง

๑๒) ประเทศของเรามีการเสนอกฎหมายใหม่ทำนองเดียวกันแล้วหรือยัง และรัฐสภาหรือผู้บริหารมีทัศนะเช่นใดในการเสนอกฎหมายครั้งนั้น กฎหมายที่เสนอนั้นมีเนื้อหาเช่นเดียวกับของต่างประเทศหรือไม่ หากเป็นเช่นเดียวกัน ข้อควรพิจารณาใน (๙) – (๑๑) ข้างต้นจะช่วยทำให้มีอะไรแปรเปลี่ยนไปบ้าง

๑๓) ผู้กร่างกฎหมายมีข้อสรุปที่จะเสนอเช่นใดบ้าง

๑๔) กระบวนการตรากฎหมายใหม่ที่จะเสนอมีขั้นตอนอย่างไร ทั้งนี้ อาจแตกต่างกันไป เช่น กระบวนการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ฯลฯ เป็นต้น

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน.

๑๕) อะไรเป็นวัตถุประสงค์หลักที่ใกล้ชิดของร่างกฎหมายที่จะเสนอ

๑๖) ผลทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของร่างกฎหมายที่จะเสนอใหม่
มีปัญหาเช่นใด

๑๗) กฎหมายใหม่จะมีวิธีการบังคับ (sanction) อย่างไร และมีวิธีการ
เช่นใดที่จะทำให้บรรล่วัตถุประสงค์

๑๘) ในกรณีกลไกตาม (๑๗) จะใช้วิธีให้มีผลบังคับใช้โดยตัวกฎหมาย
เองหรือจะต้องใช้องค์กรใดในฝ่ายปกครองเป็นผู้ปฏิบัติการตามกฎหมาย

๑๙) ร่างกฎหมายใหม่จะเปลี่ยนแปลงผลของกฎหมายปัจจุบันทั้งโดยแจ้งชัด
และโดยปริยายเช่นใดบ้าง

๒๐) กรณีจะมีปัญหาทางกฎหมายรัฐธรรมนูญในกฎหมายที่เสนอใหม่
เช่นใดบ้าง

๒๑) จากที่ควรพิจารณาข้างต้นทั้งหมด ผู้ร่างกฎหมายคิดว่าจะตอบ
เช่นใดและจะเสนอร่างกฎหมายใหม่หรือไม่ หากเห็นควรจะเสนอก็กลองร่างต่อไปได้

๑.๑.๓.๓ การออกแบบหรือกำหนดโครงสร้างของกฎหมาย

ขั้นตอนนี้เป็นการนำเอาข้อยุติที่ศึกษาทั้งหมดมาเขียนโดยมีการจัด
หมวดหมู่ บทนิยาม และบทเฉพาะกาล ในการยกร่างกฎหมายใหม่ที่สั้นอาจใช้วิธีจดจำเอาก็ได้
แต่โดยทั่วไปแล้วการกำหนดเค้าโครงของร่างกฎหมายใหม่นี้ หากจะบันทึกเป็น outline ไว้จะมีคุณค่า
ในชั้นการลงมือเขียนได้มาก โดยแยกร่างกฎหมายออกเป็นส่วน ๆ และจากส่วนเป็นแต่ละมาตรา
การยอมเสียเวลาในส่วนนี้จะทำให้งานยกร่างกฎหมายทั่วไปง่ายขึ้นมาก^{๑๑}

โดยหลักร่างกฎหมายจะประกอบด้วยโครงสร้างดังต่อไปนี้

๑) หลักการและเหตุผล

หลักการ ในร่างกฎหมาย หมายถึง ข้อความที่แสดงวัตถุประสงค์
ของร่างกฎหมาย และถือเป็นแนวทางในการพิจารณาร่าง ฯ ซึ่งการพิจารณาและแก้ไขร่างกฎหมาย
จะกระทำเกินขอบเขตของหลักการไม่ได้ การเขียนหลักการจึงเขียนเพียงสั้น ๆ และต้องแสดงวัตถุประสงค์
อย่างชัดเจน

เหตุผล ในร่างกฎหมาย เป็นข้อความที่แสดงถึงความจำเป็น
ในการยกร่างกฎหมายแต่ละฉบับ มีประโยชน์เมื่อต้องการจะตีความกฎหมาย สามารถเขียนอย่างใดก็ได้
แต่ไม่ควรเขียนให้วกวนและยืดเยื้อเกินไปเท่านั้น

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน.

๒) บทนำ

ประกอบด้วยสาระสำคัญ ๕ ส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง พระปรมาภิไธยและวันที่ทรงลงพระปรมาภิไธย

ในส่วนนี้จะเป็นส่วนที่ปรากฏพระปรมาภิไธยและวันที่ทรงลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นผู้ตรากฎหมาย โดยจะปรากฏเมื่อร่างกฎหมายได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ ในขั้นของการร่างกฎหมายผู้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายจะเว้นส่วนดังกล่าวไว้โดยทำเป็นเส้นประ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการกรอกข้อความในภายหลัง

ตัวอย่าง ส่วนที่หนึ่งในกฎหมาย

 พระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นปีที่ ๒ ในรัชกาลปัจจุบัน	พระปรมาภิไธย และวันที่ทรงลง พระปรมาภิไธย
--	---

ตัวอย่าง ส่วนที่หนึ่งในขั้นยกร่างกฎหมาย

ร่าง พระราชบัญญัติ คุ้มครองประชาชนในการขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.	พระปรมาภิไธย และวันที่ทรงลง พระปรมาภิไธย
--	---

ส่วนที่สอง พระบรมราชโองการ/พระราชโองการ

ในส่วนนี้จะป็นข้อความที่แสดงว่าการตรากฎหมายเป็นพระบรมราชโองการหรือพระราชโองการของพระมหากษัตริย์ โดยจะปรากฏเมื่อร่างกฎหมายได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ ในชั้นของการยกร่างกฎหมายผู้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายจะเว้นส่วนดังกล่าวไว้โดยทำเป็นเส้นประไว้ประมาณบรรทัดครึ่งเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการกรอกข้อความในภายหลัง

ตัวอย่าง ส่วนที่สองในกฎหมาย

 พระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นปีที่ ๒ ในรัชกาลปัจจุบัน สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า	← พระบรมราชโองการ/ พระราชโองการ
--	--

ตัวอย่าง ส่วนที่สอง ในชั้นยกร่างกฎหมาย

ร่าง พระราชบัญญัติ คุ้มครองประชาชนในการขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ.	← พระบรมราชโองการ/ พระราชโองการ
--	--

ส่วนที่สาม คำปรารภ

ในส่วนนี้จะแสดงถึงสถานะของร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ เช่น เป็นกฎหมายใหม่ เป็นกฎหมายที่ยกเลิกกฎหมายอื่น หรือเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานะของกฎหมายอื่น ๆ เช่น โอน หรือปรับปรุงกฎหมายอื่น ซึ่งมักจะใช้ประโยคที่ว่า “โดยที่เป็นการสมควรมี” “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุง” หรือ “โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติม” เป็นต้น

ส่วนที่สี่ การอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อจำกัดสิทธิ

ในส่วนนี้ วรคแรกจะเป็นข้อความที่อ้างอิงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ ในกรณีที่ร่างกฎหมายฉบับนั้นมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ และในวรรคที่สอง จะเป็นข้อความที่ระบุเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายที่มีผลกระทบเช่นนั้น

ตัวอย่าง คำปรารภที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

“พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การกำกับดูแลระบบการชำระเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล อันจะเป็นประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้ สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว”

ส่วนที่ห้า คำโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ

ในส่วนนี้เป็นข้อความที่แสดงว่าการตรากฎหมายได้กระทำในนามของพระมหากษัตริย์ ซึ่งในขั้นของการร่างกฎหมาย ผู้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายจะเว้นส่วนดังกล่าวไว้โดยทำเป็นเส้นประประมาณบรรทัดครึ่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการกรอกข้อความในภายหลัง

ตัวอย่าง ส่วนที่ห้า คำโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ



พระราชบัญญัติ
การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
พ.ศ. ๒๕๖๐

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร
ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๐
เป็นปีที่ ๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ
ให้ประกาศว่า
โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

← คำโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ

๓) บทบัญญัติก่อนเริ่มบทบัญญัติเนื้อหา

ความสำคัญของส่วนนี้คือจะเป็นบทบัญญัติที่จะบอกถึงชื่อของร่างกฎหมายนั้น ๆ รวมทั้งวันที่จะบังคับใช้ การยกเลิกกฎหมายอื่น ๆ บทนิยาม และผู้รักษาการหรือผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามร่างกฎหมายนั้น ๆ โดยจะมีลำดับมาตรา ดังนี้

มาตรา ๑ ชื่อพระราชบัญญัติ เป็นส่วนที่บอกถึงสาระโดยย่อของกฎหมายนั้น ๆ ฉะนั้นการตั้งชื่อจึงควรตั้งให้ตรงตามเจตนารมณ์และสาระของกฎหมาย ควรจะสั้น กระชับ และสะดวกแก่การเข้าใจและค้นหา

มาตรา ๒ วันบังคับใช้ กฎหมายไทยถือเอาการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นการแจ้งให้ประชาชนทราบ ส่วนการบังคับใช้จะแบ่งออกได้ ๖ แบบ ดังนี้

- (๑) บังคับใช้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (๒) บังคับใช้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (๓) บังคับใช้เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง
- (๔) บังคับใช้ตามที่ปรากฏในสามข้อแรก โดยมีเงื่อนไขเวลา

ในการบังคับใช้กับบางส่วน

(๕) บังคับใช้ตามที่ปรากฏในสองข้อแรก โดยมีเงื่อนไขให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับท้องที่ เขต บริเวณ ฯลฯ ก่อน

- (๖) กำหนดวันบังคับใช้ไว้แน่นอน

มาตรา ๓ บทยกเลิกกฎหมายเก่า (ถ้ามี) มีกรณีต่าง ๆ ดังนี้

- (๑) ยกเลิกกฎหมายเดิมฉบับเดียว
- (๒) ยกเลิกกฎหมายเดิมหลายฉบับ
- (๓) ยกเลิกกฎหมายเดิมแบบเรียงลำดับตามปี พ.ศ.

การยกเลิกกฎหมายแม่บททั้งฉบับ หรือยกเลิกบางมาตรา มักส่งผลให้กฎหมายลำดับรองที่อาศัยอำนาจกฎหมายฉบับนั้น หรือมาตรานั้น ๆ ถูกยกเลิกไปด้วย เว้นแต่กฎหมายใหม่ที่จะออกมาเพื่อยกเลิกกฎหมายแม่บทนั้นจะให้อำนาจไว้ก็ให้ถือว่ากฎหมายลำดับรองนั้นยังมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปได้

มาตรา ๔ บทนิยาม มีได้ในกรณีที่มีการใช้คำศัพท์เฉพาะทางการอธิบายคำย่อ หรือคำที่มีความหมายแตกต่างเป็นพิเศษไม่ว่าจะในทางที่กว้างหรือแคบกว่าจากที่เข้าใจกันตามปกติทั่วไป หรือประโยคที่มีความยาวมาก ๆ และมีการใช้ซ้ำกันบ่อย ๆ หลาย ๆ ที่ในร่างกฎหมายฉบับเดียวกันนั้น และการตีความจะต้องตีความไปตามขอบเขตที่กำหนดในคำนิยามนั้น ๆ

มาตรา ๕ บทกำหนดผู้รักษาการ คือ บทกำหนดผู้รับผิดชอบการปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งอาจเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี

การกำหนดผู้รักษาการตามกฎหมายมีประโยชน์ ดังนี้

- (๑) ทำให้มีรัฐมนตรีเจ้าของเรื่องแน่นอน
- (๒) ทำให้สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยในชั้นพิจารณาร่างกฎหมาย

ได้ว่าสมควรจะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดดูแลให้การเป็นไปตามกฎหมายนั้น

(๓) ทำให้สภาผู้แทนราษฎรอยู่ในฐานะที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามวิถีทางในรัฐธรรมนูญได้สะดวกยิ่งขึ้น เมื่อมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัติผิดพลาดขาดตกบกพร่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีผู้รักษาการนั้นได้

(๔) ทำให้ราษฎรสามารถติดต่อกับหน่วยงานของทางราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ ได้ถูกต้อง เพราะจะรู้ว่ามีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดเป็นผู้รับผิดชอบ

ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการตามกฎหมาย ได้แก่

- (๑) สั่งการและควบคุมให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (๒) ชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการตั้งกระทู้ถามหรือเปิด

อภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายใด

ทั้งนี้ ในกรณีที่กฎหมายฉบับเดียวกันมีรัฐมนตรีหลายกระทรวงเป็นผู้รักษาการ ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีดังกล่าวที่จะดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายเท่าที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน และในกรณีที่ต้องมีการประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรมอื่น ก็ต้องมีการปรึกษาหารือกันให้ครบถ้วน

อย่างไรก็ดี แม้ว่าโดยหลักแล้วกฎหมายจะต้องมีผู้รักษาการเพื่อให้ทราบถึงผู้รับผิดชอบให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ แต่ก็บางกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีผู้รักษาการ อาทิ

(๑) กฎหมายที่วางหลักกลาง ๆ ทั่วไป ซึ่งบัญญัติกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคล เช่น ประมวลกฎหมายอาญา

(๒) กฎหมายที่วางหลักทั่วไปไว้และกำหนดว่าถ้ามีกรณีจะต้องปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับนั้นก็จะต้องตรากฎหมายเฉพาะกรณีอีกชั้นหนึ่ง เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ที่ไม่ต้องมีผู้รักษาการเพราะเมื่อตรากฎหมายเฉพาะเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ย่อมจะต้องมีรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะนั้นอยู่แล้ว

(๓) การยกเลิกกฎหมายเดิมโดยไม่ตรากฎหมายใหม่ในเรื่องนั้นขึ้นแทน มีผลทำให้กฎหมายที่ยกเลิกนั้นไม่มีอยู่แล้ว จึงไม่ต้องมีผู้รักษาการตามกฎหมายอีก เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายนั้นกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการใดเพื่อผลแห่งการยกเลิกกฎหมายจึงจะต้องมีผู้รักษาการตามกฎหมาย

(๔) พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิม กฎหมายฉบับเดิมย่อมมีผู้รักษาการตามกฎหมายอยู่แล้ว บทบัญญัติของกฎหมายฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมได้เข้าไปแทนที่ในกฎหมายเดิมโดยอัตโนมัติ จึงไม่จำเป็นต้องมีผู้รักษาการตามกฎหมายอีก นอกจากในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ใหม่ซึ่งเป็นเอกเทศหรือในกรณีที่มีบทเฉพาะกาลขึ้นใหม่

๔) บทบัญญัติเนื้อหา

เป็นส่วนที่ต้องศึกษาและวางแผนการเขียนก่อนเสมอโดยจะต้องร่างตามความประสงค์ของผู้ที่สั่งให้ยกร่าง ต้องศึกษาจากกฎหมายเก่าของไทยว่ามีอยู่แล้วหรือไม่ เป็นกฎหมายที่ยังใช้บังคับอยู่หรือยกเลิกไปแล้ว รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่มีการบังคับใช้ในเรื่องเดียวกันหรือเกี่ยวข้องใกล้เคียงกันเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการยกร่างกฎหมาย รวมทั้งต้องศึกษากฎหมายอื่น ๆ ของต่างประเทศ หลักวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน ปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรืออาจศึกษาจากกฎหมายเดิมที่มีอยู่ หรือจากร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ร่างของคณะกรรมการสิทธิหรืออาศัยแนวความคิดจากมติคณะรัฐมนตรีประกอบการยกร่างด้วยก็ได้ และในกรณีที่เนื้อหาสาระพอสมควรผู้ร่างอาจจะแบ่งเนื้อหาของร่างกฎหมายออกเป็นหมวดก็ได้ เว้นแต่เนื้อหาสาระจะมีมากจริง ๆ ก็อาจแบ่งเป็นส่วน ๆ เรียงลำดับจากส่วนที่ใหญ่ที่สุดไปหาส่วนย่อย ๆ ตามลำดับได้ ดังนี้

- (๑) แบ่งเป็นบรรพ
- (๒) แบ่งเป็นลักษณะ
- (๓) แบ่งเป็นหมวด
- (๔) แบ่งเป็นส่วน

๕) บทเฉพาะกาล

เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อรักษาสีทธิหรือกำหนดหน้าที่บางประการตามที่เคยมีในกฎหมายเก่าให้ยังคงมีต่อไปในช่วงระยะเวลาหนึ่งจนกว่ากฎหมายใหม่จะมีผลใช้บังคับเต็มรูปแบบแล้วบทเฉพาะกาลจึงจะสิ้นผลไป โดยสามารถใช้ได้ในหลายกรณี อาทิ

- (๑) กรณีที่ยังไม่พร้อมจะดำเนินการตามกฎหมายใหม่
- (๒) กรณีที่มีช่วงที่ว่างระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายกับเริ่มมีกฎหมาย
- (๓) กรณีที่เป็นการเชื่อมต่อการใช้กฎหมายเก่ากับกฎหมายใหม่

๑.๑.๓.๔ การเขียนและการใช้ถ้อยคำในกฎหมาย

๑) การเขียนกฎหมาย

การเขียนจะต้องจัดและใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายเท่าที่จะเป็นไปได้ และระมัดระวังถ้อยคำมิให้เกิดการสับสน และต้องพยายามตรวจสอบให้รอบคอบทั้งในแง่รายละเอียดของแต่ละส่วนให้สมบูรณ์ (vertical)^{๑๒} กับในแง่ของความสัมพันธ์ของแต่ละส่วนที่มีต่อกันและที่มีต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (horizontal)^{๑๓} การเขียนกฎหมายในขั้นต้นนี้สมควรทำโดยบุคคลเพียงคนเดียว หรือหากยากก็อาจจำเป็นต้องแบ่ง แต่การทำงานเป็นกลุ่ม (committee) นั้น ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการจัดการและการทำงานเป็นทีม แต่ส่วนมากแล้วการใช้กลุ่มทำงานในขั้นตอนการเขียนครั้งแรกนี้จะทำให้ยุ่งและมากเรื่องยิ่งขึ้น เพราะมีหลายทัศนะที่จะแย้งกันเสนอเพื่อคลำหาเป้าหมาย เว้นแต่กรณีมีปัญหาคำสำคัญที่ควรขอความเห็นผู้อื่นช่วยในการวินิจฉัย

การเขียนกฎหมายแบบอนุโลมใช้บังคับก็มีปัญหาเฉพาะที่ควรตรวจสอบให้รอบคอบว่าจะอนุโลมใช้ได้จริงจึงเพียงใดเสียก่อน บางคนอ้างว่าควรเขียนให้ชัดเจนจะต้องการอะไรก็เขียนลงไปโดยไม่ยอมใช้บทอนุโลม ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นกฎหมายจะมีเนื้อหาที่ซ้ำกันมากมายการอนุโลมใช้บังคับก็ช่วยแก้ปัญหาการซ้ำซ้อนมากมายของกฎหมายประหยัดเวลาพิจารณาไม่ต้องดูรายละเอียดใหม่ และกฎหมายจะมีรูปแบบเป็นมาตรฐาน (Uniformity) และบางครั้งก็เป็นประโยชน์ในแง่จัดการอภิปรายโดยไม่จำเป็นที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากทางการเมือง

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน.

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน.

๒) การใช้ถ้อยคำในกฎหมาย

ถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายควรเป็นคำเดียวกันตลอดเพื่อประโยชน์ในการตีความกฎหมาย แต่ในขั้นตอนการยกร่างจริง ๆ มักจะปรากฏว่าคนนั้นคนนี้จะขอแก้ไขบ้างตลอดกระบวนการตรากฎหมาย ผลจึงมักเป็นว่าในทางปฏิบัติกฎหมายฉบับเดียวกัน กรณีอย่างเดียวกัน ใช้ถ้อยคำต่างกันก็มี หรือบางครั้งแม้กระทั่งในมาตราเดียวกันก็ใช้ถ้อยคำต่างกัน หลักที่ว่าการใช้กฎหมายใช้คำต่างกันก็ต้องมีความหมายต่างกันไปนั้น ผู้ใช้กฎหมายจึงพึงใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่ง^{๑๔}

ปัจจุบันได้มีการเรียกร้องให้นักกฎหมายใช้ภาษาที่เรียบง่ายในการเขียนกฎหมาย และยังรวมถึงการเขียนสัญญาในภาคเอกชน กิจการของธนาคาร การซื้อขาย อสังหาริมทรัพย์ หรือความตกลงธุรกิจอื่น ๆ^{๑๕} แม้ว่าจะมีการเรียกร้องว่ากฎหมายจะต้องง่ายเพื่อคนธรรมดาสามัญที่มีการศึกษาระดับกลางสามารถที่จะทำความเข้าใจสิทธิและหน้าที่ของตนได้อย่างง่ายดาย แต่ก็ยังมีอีกฝ่ายเห็นว่ากฎหมายไม่ใช่สำหรับคนทั่วไป ใช้แต่เพื่อผู้พิพากษาอ้างอิงตัดสินคดีความ หรือผู้มีหน้าที่ร่างกฎหมาย ผู้มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ คงเหมือนกับแพทย์ที่อธิบายสาเหตุของโรคภัยไข้เจ็บกับผู้ป่วยด้วยภาษาธรรมดาที่คนไข้จะเข้าใจได้ แต่คงเขียนใบสั่งแพทย์ด้วยภาษายาว ๆ ไม่ได้^{๑๖}

ภาษากฎหมายเป็นลีลาที่อาจรู้สึกว่าเป็นแปลกสำหรับผู้ที่ไม่เคยชินกับภาษากฎหมาย เพราะมีการลำดับความที่ไม่เหมือนกับภาษาที่ใช้พูดหรือเขียนกันตามปกติ เช่น ถ้าจะบัญญัติให้ผู้ใดทำอะไร หรือให้สิ่งใดเป็นอย่างไร บางกรณีไม่ขึ้นต้นด้วยคำว่า “ให้” แต่ขึ้นต้นด้วยผู้นั้น หรือสิ่งนั้น^{๑๗} เช่น “ผู้ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนทหารกองประจำการ ให้มีสิทธินับเวลาราชการได้ตั้งแต่วันขึ้นทะเบียนกองประจำการ” แทนที่จะเขียนว่า “ให้ผู้ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนทหารกองประจำการมีสิทธินับเวลาราชการได้ตั้งแต่วันขึ้นทะเบียนกองประจำการ” เป็นต้น การใช้ถ้อยคำในกฎหมายนั้นต้องการเนื้อหาสาระ ความชัดเจน ความรัดกุมและการบรรลุจุดประสงค์เป็นสำคัญ จึงไม่ต้องการข้อความที่ฟุ่มเฟือยเกินจำเป็น ภาษากฎหมายจึงเป็นภาษาที่กะทัดรัด ตามปกติจะใช้คำสามัญซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป และคำนั้นเป็นคำที่มีในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งพจนานุกรมให้ความหมายไว้ชัดเจน ถ้าจะใช้คำที่ไม่ใช่คำสามัญต้องเป็นคำที่เคยใช้ในกฎหมายอื่นมาแล้ว ถ้าเป็นคำทางเทคนิคต้องเป็นคำที่

^{๑๔} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คู่มือแบบการร่างกฎหมาย*, ๒๑.

^{๑๕} ธรรมนิติ สุ่มันตกุล, *ภาษากฎหมาย – Plain Language?*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป.), ๑.

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน, ๒.

^{๑๗} ประวิณ ณ นคร, *เทคนิคการร่างกฎหมาย*, (กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.), ๒๕๔๓, ๕๗.

ยอมรับเป็นทางการแล้ว ถ้าเป็นคำเทคนิคทางวิชาการที่ไม่เคยมีใช้ในกฎหมายอื่นมาก่อน และยังไม่เป็นที่ยอมรับเป็นทางการ ต้องเขียนนิยามของคำนั้นไว้^{๑๘}

การยกร่างกฎหมายโดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายขณะเดียวกันก็ยังคงความรัดกุมอยู่ถือเป็นศิลปะอย่างหนึ่งที่ต้องมีการศึกษาและฝึกฝนเป็นอย่างดี เพราะแต่ละถ้อยคำของกฎหมายมีผลกระทบต่อผู้อยู่ในบังคับ ถ้าถ้อยคำไม่ชัดเจนอาจเป็นปัญหาที่ต้องมีการตีความกันอีก

ในเรื่องการใช้ถ้อยคำนี้ผู้ร่างกฎหมายจำต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์

ที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

(๑) ถ้อยคำที่ใช้ในการร่างกฎหมายจะต้อง^{๑๙}

- ลงรอยเดียวกัน
- สั้นแต่ได้ใจความ
- สามารถสื่อความหมายได้
- จัดประโยคให้เหมาะสม โดยต้องใช้ประโยคสั้น เลือกใช้

ประโยคหรือวิธีการที่จะทำให้เข้าใจได้ชัดเจนที่สุด และต้องกล่าวถึงเกณฑ์ที่จะใช้บังคับก่อน ไม่สมควรตั้งต้นประโยคด้วยข้อยกเว้น

- เลือกใช้ถ้อยคำที่แสดงกาลเวลาให้เหมาะสม
- เลือกใช้ถ้อยคำที่มีความหมายธรรมดา หากจำต้องใช้

ถ้อยคำที่มีความหมายแตกต่างไปให้ใช้คำนิยาม โดยให้ใช้เฉพาะกรณีที่จำเป็นเท่านั้น

(๒) แบบอย่างของการใช้ถ้อยคำที่มีความหมายอย่างเดียวกัน

หรือคล้ายคลึงกันและเคยมีการใช้ในกฎหมายอื่นมาก่อนแล้ว

^{๑๘} เรื่องเดียวกัน.

^{๑๙} กาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์, “การร่างกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), กรุงเทพฯ: ๒๕๓๓, ๑๕๕ – ๑๖๗.

ตัวอย่าง พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔

“มาตรา ๑๗ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม หากรองประธานไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงสองในสามของกรรมการที่มาประชุม กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน”^{๒๐}

ทั้งนี้ รูปแบบของการใช้ภาษาและถ้อยคำในร่างกฎหมายที่ควรคำนึงถึง สรุปได้ดังนี้

(๑) การใช้ภาษากฎหมาย

ภาษากฎหมายต้องการเนื้อหาสาระ ความชัดเจน ความรัดกุม และการบรรจุจุดประสงค์เป็นสำคัญ ภาษากฎหมายจึงเป็นภาษาที่กะทัดรัด ส่วนถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมาย ปกติใช้คำสามัญที่มีในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานซึ่งคนทั่วไปเข้าใจกัน ถ้าจะใช้คำที่ไม่ใช่คำสามัญต้องเป็นคำที่เคยใช้ในกฎหมายอื่นมาแล้ว ถ้าเป็นคำเทคนิคต้องเป็นคำที่ยอมรับอย่างเป็นทางการแล้ว ถ้ายังไม่เป็นที่ยอมรับต้องเขียนคำนิยามของคำนั้นด้วย

(๒) ไม่ใช่คำเชื่อมซ้ำกัน

กล่าวคือ ไม่นิยมเชื่อมคำหรือเชื่อมประโยคด้วยคำบุพบทหรือคำสันธาน หรือคำสรรพนามที่ซ้ำกันในบทบัญญัติวรรคเดียวกัน แต่จะใช้คำอื่นที่มีความหมายเหมือนกันแทน เช่น ที่ - ซึ่ง - อัน ใช้แทนกันได้ หรือ และ - กับ - รวมทั้ง - ตลอดจน ใช้แทนกันได้ ทั้งนี้ เป็นเพราะถ้าใช้คำเชื่อมซ้ำกันอาจทำให้เกิดการตีความที่ผิดพลาดได้

(๓) ใช้คำเชื่อมคำเดียวเชื่อมคำหลายคำ

การเชื่อมคำประธาน กริยา หรือกรรม หลาย ๆ คำเข้าด้วยกัน นิยมใส่คำเชื่อมคำสุดท้ายเพียงคำเดียว เช่น “ผู้กระทำความผิดวินัยเช่นนี้จะไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกก็ได้”

^{๒๐} พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔

(๔) ใช้ “ฝ่าฝืน” สำหรับข้อห้าม และใช้ “ไม่ปฏิบัติตาม” สำหรับข้อปฏิบัติ ในสาระของกฎหมายจะมีบทบัญญัติที่เป็นข้อห้าม เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๓ วรรคสอง บัญญัติไว้ ดังนี้^{๒๑}

“ห้ามมิให้ผู้ไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเข้าเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมือง หรือร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง”

เมื่อมีข้อห้ามจะต้องมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนดังนี้

“มาตรา ๗๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และถ้าผู้ฝ่าฝืนใดไม่มีสัญชาติไทยโดยการเกิดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งเพิกถอนสัญชาติไทย และเนรเทศออกนอกราชอาณาจักรด้วย”

ส่วนบทบัญญัติที่เป็นข้อปฏิบัติ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๓๔ หัวหน้าพรรคการเมืองต้องจัดทำทะเบียนสมาชิกให้ตรงตามความเป็นจริงเก็บรักษาไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง และพร้อมที่จะให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายตรวจสอบได้

ให้หัวหน้าพรรคการเมืองแจ้งจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาพร้อมด้วยรายชื่อ อาชีพ และที่อยู่ของสมาชิكدังกล่าวตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมกราคมของทุกปี”

“มาตรา ๔๐ งบการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตรวจสอบและรับรองแล้วต้องเสนอที่ประชุมของพรรคการเมืองอนุมัติภายในเดือนเมษายนของทุกปี โดยแจ้งให้สมาชิกทราบล่วงหน้า และเปิดเผยไว้ ณ ที่ตั้งสำนักงานของพรรคการเมือง และสาขาพรรคการเมืองไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน”

เมื่อมีบทบัญญัติที่เป็นข้อปฏิบัติจะต้องมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตาม ดังนี้^{๒๒}

^{๒๑} จเร พันธุ์เปรื่อง, *เอกสารประกอบการเสวนาเรื่อง การยกร่างกฎหมาย* (โครงการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากร), (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๑), ๕.

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน.

“มาตรา ๘๑ หัวหน้าพรรคการเมืองผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๔
วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

(๕) คำเบา – คำหนักแน่น บ่งบอกถึงการเน้นคำซึ่งมีความสำคัญ
ต่อความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เพราะเป็นคำที่บ่งบอกถึงความหนัก – เบา ของสภาพบังคับในแต่ละ
บทมาตรา เช่น

จะ – จัก :

จะ ใช้ในกรณีที่เป็นคำธรรมดา เช่น “จะกระทำมิได้”

จัก ใช้ในกรณีที่เป็นคำหนักแน่น ใช้ในคำขู่ คำสั่ง คำกำชับ
เช่น “จักต้องได้รับโทษ ...”

ควร – พึง – ย่อม – ให้ – ต้อง :

ควร ใช้ในกรณีที่เป็นคำแนะนำทั่วไปมีผลบังคับทาง
จิตใจ เช่น “ข้าราชการเสพสุราในขณะที่ปฏิบัติราชการ**ควร**ถูกลงโทษสถานหนัก” ซึ่งเป็นคำแนะนำว่า
ควรปฏิบัติ แต่ถ้ามีเหตุผลที่จะต้องไม่ปฏิบัติตาม เช่น ทูตต้องเสพสุราในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อแสดง
ความยินดี หรืออวยพรแขกผู้มีเกียรติ ก็ไม่ถือว่าเป็นความผิด

พึง เป็นการวางปทัสถานมีผลบังคับทางสังคม เช่น
“ข้าราชการ**พึง**ให้เกียรติข้าราชการด้วยกัน”

ย่อม ใช้ในกรณีเป็นคำบังคับเป็นทางการ แต่ไม่เด็ดขาด
ให้ใช้ดุลยพินิจได้ เช่น

“..... **ย่อม** ถูกลงโทษสถานหนัก” ซึ่งถ้ามีเหตุผลที่
ควรลดหย่อนโทษ ก็อาจลงโทษสถานเบาก็ได้

ให้ ใช้ในกรณีเป็นคำบังคับเป็นทางการโดยเด็ดขาด
และไม่มีบทลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม เพราะเป็นบทบัญญัติในเชิงส่งเสริมให้กระทำ เช่น “เมื่อได้ดำเนินการ
แบ่งเขตเลือกตั้งแล้ว**ให้**คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดการแบ่งเขต
เลือกตั้ง...”

ต้อง ใช้ในกรณีเป็นคำบังคับเป็นทางการโดยเด็ดขาด
และจะมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตาม เช่น “มาตรา ๔๓ ภายในกำหนดเก้าสิบวัน หลังจากวัน
ประกาศผลการเลือกตั้ง ผู้สมัครแต่ละคนหรือพรรคการเมืองที่ส่งผู้สมัครแบบบัญชีรายชื่อ**ต้อง**ยื่นบัญชี
รายรับรายจ่ายที่สมุหบัญชีเลือกตั้งจัดทำขึ้นและผู้สมัครหรือหัวหน้าพรรคการเมืองแล้วแต่กรณีได้รับรอง
ความถูกต้อง....” ซึ่งมีบทกำหนดโทษ ดังนี้

“มาตรา ๑๐๔ ผู้สมัครหรือหัวหน้าพรรคการเมืองไม่ยื่น
รายการค่าใช้จ่ายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเวลาที่กำหนด หรือยื่นหลักฐานไม่ครบถ้วนตาม

มาตรา ๔๓ **ต้อง**ระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดห้าปี”^{๒๓}

เช่น – ได้แก่ – เป็นต้น^{๒๔}

ได้แก่ หมายถึง เท่ากับ (ตัวอย่าง – หนังสือสำหรับคัน
ความหมายของคำที่เรียงลำดับตามตัวอักษร ได้แก่ พจนานุกรม)

เช่น หมายถึง อย่าง และคำที่มีความหมายอย่างเดียวกัน
คือ เช่น เช่นนี้ อย่างนี้ เช่นใด ว่าอย่างใด

เป็นต้น เป็นคำใช้แทนเครื่องหมาย “ฯลฯ” เพื่อละคำ
หรือข้อความตอนปลายซึ่งอยู่ในประเภทเดียวกันกับคำหรือข้อความที่ยกขึ้นกล่าวเป็นตัวอย่าง
ตอนต้น ตัวอย่าง – อริยสัจ ๔ มีทุกข์ เป็นต้น

ทั้งนี้ กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ได้สอบถามการใช้ถ้อยคำทั้งสามคำจากราชบัณฑิตยสถาน ได้คำอธิบายดังนี้

คำว่า “ได้แก่” ต้องระบุสิ่งที่ต้องการให้ครบทุกอย่าง เช่น
ฉันชอบกินผลไม้ ๓ อย่าง ได้แก่ ส้ม มังคุด และทุเรียน

คำว่า “เช่น” เป็นการยกตัวอย่างโดยไม่ต้องระบุให้ครบ
ทุกสิ่งและให้นำหน้า ตัวอย่าง ผลไม้ที่ขายที่ท่าช้างมี ๒๐ อย่าง เช่น ส้ม มังคุด และทุเรียน

คำว่า “เป็นต้น” เป็นการยกตัวอย่าง โดยไม่ต้องระบุให้
ครบทุกสิ่งและใช้ปิดท้าย ตัวอย่าง ผลไม้ที่ขายที่ท่าช้างมี ๒๐ อย่าง เช่น ส้ม มังคุด และทุเรียน เป็นต้น^{๒๕}

และ – หรือ – และหรือ^{๒๖}

คำว่า “และ” เป็นคำสันธาน หมายถึง กับ ด้วยกัน

คำว่า “หรือ” เป็นคำสันธาน หมายถึง คำบอกความให้
กำหนดเอา เช่น คำหรือแดง

อย่างไรก็ดี มีผู้ให้คำแนะนำว่า เมื่อต้องการใช้คำเชื่อมที่
ต้องการจะให้รวมกัน (Conjunctive) ควรใช้ “or both” (ทั้ง.. และ..) ไม่ควรใช้ “และ/หรือ” และหากต้องการ

^{๒๓} เรื่องเดียวกัน, ๖ - ๗.

^{๒๔} บันทึกกองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕

^{๒๕} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คู่มือการร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย*, ๑๓๙.

^{๒๖} บันทึกกองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง รายงานผลการสืบค้นการใช้
“และ” “หรือ” และ “และ/หรือ” ในส่วนของการร่างกฎหมายของต่างประเทศ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕,
บันทึกกองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้คำว่า “และ” “หรือ” และ “และ/หรือ” ลง
วันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ และบันทึกการประชุมฝ่ายร่างกฎหมาย ครั้งที่ ๔๙/๒๕๔๕ วันพุธที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๕

ให้เลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่งก็ควรใช้ “หรือ” และหากต้องการให้หมายความรวมกัน ก็น่าจะใช้ “และ” ให้ชัดเจนและเหมาะสมกับรูปประโยค^{๒๗}

๓) การแบ่งวรรคตอนในกฎหมาย นิยมแบ่งดังนี้

(๑) เว้นวรรคระหว่างประโยค หรือความที่ประกอบหลายประโยค เพื่อแยกประโยค หรือแยกความแทนการใช้เครื่องหมายวรรคตอน ซึ่งการเว้นวรรคระหว่างประโยค หรือความที่ประกอบหลายประโยคจะช่วยแปลความหมายได้ถูกต้อง และช่วยป้องกันการแปลความ เป็นหลายนัย

(๒) ให้แต่ละประโยค แต่ละวรรค แต่ละมาตรา แต่ละหมวด เป็นเอกภาพ การร่างกฎหมายนิยมร่างให้แต่ละประโยค แต่ละวรรค แต่ละมาตรา แต่ละหมวด กล่าวถึงสิ่งสำคัญเพียงสิ่งเดียว ถ้ามีสิ่งสำคัญหลายสิ่งที่จะต้องกล่าวถึงพึงแยกเป็นคนละประโยค คนละวรรค คนละมาตรา หรือคนละหมวด^{๒๘}

๔) การใช้ตัวเลขและตัวหนังสือ

(๑) การใช้ตัวเลข

- วันที่, พ.ศ. เช่น “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑

ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้นไป”

- จำนวนนับที่ไม่ใช่เนื้อหาสาระของกฎหมาย เช่น “เป็นปีที่

๕๕ ในรัชกาลปัจจุบัน”

- หมวด ส่วน มาตรา และอนุมาตราของกฎหมาย เช่น “หมวด ๖”

“ส่วนที่ ๒” “มาตรา ๑๓๓ (๓)”

- หมายเลขเอกสารแนบท้ายกฎหมาย เช่น “บัญชีหมายเลข ๑”

- ลำดับชั้นหรือขั้น เช่น “ตำแหน่งระดับ ๑๐ รับเงินเดือนใน

อันดับสิบ ซึ่งมี ๓๑ ขั้น”

- อัตราเงินเดือน เช่น “อันดับ ๑๑ ขั้น ๔๒,๑๒๐ บาท”

- อัตราค่าธรรมเนียมในบัญชีท้ายกฎหมาย เช่น “ค่าธรรมเนียม

ต่อใบอนุญาต ๑๐๐ บาท”

^{๒๗} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือการร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย, ๑๔๐ - ๑๔๑.

^{๒๘} จเร พันธุ์เปรื่อง, เอกสารประกอบการเสวนาเรื่อง การร่างกฎหมาย , ๖ - ๗.

(๒) กรณีใช้ตัวหนังสือ

- จำนวนนับที่เป็นเนื้อหาสาระของกฎหมาย

เช่น “ให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหน่วยละ

แปดร้อยคนเป็นประมาณ แต่ถ้าเห็นว่าไม่เป็นการสะดวก หรือไม่ปลอดภัยในการไปลงคะแนนของ
ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะกำหนดหน่วยเลือกตั้งเพิ่มขึ้น โดยให้มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าจำนวน
ดังกล่าวได้”

- วรรคของมาตรา เช่น “ให้นำความในมาตรา ๙ วรรค**สอง**

และวรรค**สาม**มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับ...”

- อายุของบุคคล เช่น “อายุไม่ต่ำกว่า**สิบแปดปี**”

- ระยะเวลาเป็นชั่วโมง วัน เดือน ปี เช่น “ไม่น้อยกว่า

ยี่สิบวันก่อนวันเลือกตั้ง”

- โทษทางอาญา เช่น “ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน**สองปี**

หรือปรับไม่เกิน**สี่หมื่นบาท**หรือทั้งจำทั้งปรับ”

จากที่กล่าวมาข้างต้น การใช้ภาษาและถ้อยคำในกฎหมายมีหลักเกณฑ์
โดยสรุป คือ ควรใช้ภาษาที่กะทัดรัด สั้น เข้าใจง่าย, ใช้ศัพท์ที่มีความหมายแน่นอนที่สุด, ไม่ปะปนหลักการ
กับข้อยกเว้น, ไม่ต้องอธิบายหรือให้เหตุผล, ใช้คำเดียวกันเมื่อต้องการให้มีความหมายอย่างเดียวกัน,
ไม่ควรยอกย้อน อุปมา เปรียบเทียบ คำพังเพย ตัวอย่าง สมมติ และไม่ขัดต่อเหตุผลธรรมดา
ความเที่ยงธรรม และความเป็นไปได้ นอกจากนี้การร่างกฎหมายต้องใช้ภาษากฎหมาย ผู้ร่างกฎหมาย
จึงต้องศึกษาภาษากฎหมาย ซึ่งอาจศึกษาได้จากหลักกฎหมายต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ กฎหมายว่าด้วยระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำถ้อยคำและลีลาในการเขียนกฎหมายนั้น ๆ มาใช้ในการ
การร่างกฎหมายต่อไป

๑.๑.๓.๕. การตรวจพิจารณา

โดยที่งานร่างกฎหมายเป็นงานละเอียดอ่อน เพราะมีปัญหาต่าง ๆ
ที่จะเข้ามาประสานกันอย่างมากมาเกินความสามารถของบุคคลคนเดียวจะทำได้ดี นักกฎหมาย
จะเก่งอย่างไรก็คงยกร่างกฎหมายได้ดีเพียง ๘๐% แต่การพิจารณาหลายคนจะช่วยให้ออก
และอาจมีผลถึง ๙๘% การตรวจพิจารณาจึงเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการยกร่างกฎหมายที่ทางปฏิบัติ
จะมีการทำงานแบบคณะกรรมการ (discussion group) เพื่อทดสอบ (test) ร่างกฎหมายที่มีการยกร่างขึ้น
ซึ่งคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายนี้จะต้องมีองค์ประกอบที่เหมาะสมกับเรื่องที่พิจารณา
ครบถ้วนตามขอบเขตของปัญหา อย่างไรก็ตาม ทางปฏิบัติเห็นกันว่าไม่ควรมากเกินไปเพราะมักยุ่งยาก

และเสียเวลาและเห็นว่าประมาณ ๖ คน จะกำลังเหมาะ แต่คณะกรรมการตรวจร่างกฎหมายนี้ก็มิชอบเขตของการทำงานเช่นกันโดยจะต้องตรวจสอบ (test) มิใช่จะไปช่วยกันลงมือเขียนใหม่อย่างผู้ยกร่างกฎหมายคนแรก (Should test the completed products, not try to build them) และหากมีปัญหายุ่งยากมากเพราะร่างที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาไม่ดีจริง ๆ ก็ควรคืนไปให้ผู้ร่างใหม่โดยคนเดิมหรือคนใหม่ตามความเหมาะสม แต่ไม่ควรพยายามที่จะยกร่างเป็นหมู่ในคณะกรรมการตรวจพิจารณานั้นเอง เพราะจะมีปัญหาและไม่จบสิ้นกันเสียที่^{๒๙}

อนึ่ง ในกรณีของกฎหมายที่ยุ่งยากนั้นในขั้นตอนการตรวจพิจารณาสมควรมีการเผยแพร่ด้วย เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายและผู้ที่จะถูกบังคับตามกฎหมายได้ทราบและมีโอกาสให้ข้อสังเกต งานจะได้รอบคอบยิ่งขึ้น ซึ่งวิธีการนี้ Law commission ของหลายประเทศก็ทำกันอยู่ เช่น อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย ฯลฯ โดยจะมี working papers ออกแพร่หลายก่อนเพื่อให้มหาชนให้ข้อสังเกต จากนั้นจึงจะสรุปและจัดทำรายงาน (report) เสนอร่างกฎหมายใหม่ที่ตนต้องการ^{๓๐}

๑.๒ ประเภทและลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

ประเภทและลำดับศักดิ์ของกฎหมายเป็นองค์ความรู้ที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้ทำหน้าที่ร่างกฎหมายต้องทำความเข้าใจก่อนดำเนินการยกร่างกฎหมาย เนื่องจากระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันมีการจัดลำดับศักดิ์หรือลำดับชั้นของกฎหมายที่แตกต่างกัน และกฎหมายในแต่ละลำดับชั้นนั้นมีหลักเกณฑ์โครงสร้าง แบบ และขั้นตอนในการยกร่างที่แตกต่างกัน ดังนั้น หากผู้ยกร่างกฎหมายทราบและเข้าใจลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทยอย่างถ่องแท้ ย่อมส่งผลให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินการยกร่างกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ โดยศักดิ์ของกฎหมายไทยในปัจจุบันลำดับได้ดังต่อไปนี้

๑.๒.๑ กฎหมายสูงสุด

เมื่อกล่าวถึงกฎหมายสูงสุดสำหรับประเทศไทยย่อมเป็นที่เข้าใจกันว่าหมายถึงรัฐธรรมนูญ ซึ่งปัจจุบัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพราะเป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบการปกครองและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนกำหนดรับรองสิทธิต่าง ๆ

^{๒๙} เรื่องเดียวกัน.

^{๓๐} เรื่องเดียวกัน.

ของประชาชนทั้งประเทศ เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทุกระดับ และกฎหมายฉบับอื่นจะบัญญัติให้มีเนื้อหาสาระที่ขัดหรือแย้งไม่ได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ความเข้าใจถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงควรศึกษาถึงความหมายและสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ ซึ่งสรุปได้ดังนี้

๑.๒.๑.๑ ความหมายและสาระสำคัญ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญว่า รัฐธรรมนูญมีความหมาย ๒ ความหมาย คือ ความหมายอย่างกว้าง และความหมายอย่างแคบ

ความหมายอย่างกว้าง รัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎเกณฑ์ที่กำหนดสถานะความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดต่อกันหรือต่อประชาชน จะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้ จะมีความเป็นกฎหมายสูงสุดหรือไม่มีความเป็นกฎหมายสูงสุดก็ได้ จะมีความเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นก็ได้ ถ้ามีเนื้อหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดต่อประชาชน กล่าวคือ รูปแบบของรัฐ ประมุขของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดและสิทธิเสรีภาพแล้วถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

ความหมายอย่างแคบ รัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎเกณฑ์ที่กำหนดสถานะ และความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดต่อกันหรือต่อประชาชนและกฎเกณฑ์อื่นซึ่งบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีการจัดทำและการแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา ในความหมายอย่างแคบนี้สาระสำคัญเน้นที่จะต้องบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร และต้องมีวิธีการจัดทำและการแก้ไขเพิ่มเติมที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา^{๓๑}

วิชณุ เครืองาม ได้สรุปความหมายและลักษณะของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

สถานะ : เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศในขณะนั้น ๆ โดยชื่ออาจเรียกต่าง กันออกไปได้ เช่น ในภาษาไทยเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” “ธรรมนูญการปกครอง” ในภาษาอังกฤษก็มีที่เรียกต่างกันไป เช่น “Constitution”, “Basic Law”, “Fundamental Law” เป็นต้น

ลักษณะ : เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรมีชื่อหรือศัพท์ใช้เรียกให้เห็นว่าต่างจากกฎหมายธรรมดาอื่น ๆ

สาระ : ว่าด้วยกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ^{๓๒}

เมื่อพิจารณาจากความหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่กำหนดรูปแบบการปกครองของประเทศ กำหนดรับรอง

^{๓๑} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา วิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, ครั้งที่ ๑ วันศุกร์ที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑.

^{๓๒} วิชณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, ๒๕๓๐), ๔๖ - ๔๗.

สิทธิต่าง ๆ ของประชาชนทั้งประเทศ กำหนดสถานะความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดต่อประชาชน และกำหนดวิธีการหรือหลักเกณฑ์ในการจัดทำและแก้ไขไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะ อีกทั้งยังเป็นที่มาของอำนาจในการตรากฎหมายฉบับอื่น ๆ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์กฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด มีหลายทฤษฎีที่อธิบายเหตุผลไว้ดังต่อไปนี้

๑) คำอธิบายเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองแบบเสรีนิยมประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเพราะรัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคม (social contract) ที่สมาชิกในสังคมทุกคนร่วมตกลงกันสร้างขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองสังคมนั้น ๆ รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่เหนือทุกส่วนของสังคม ทุกฝ่ายต้องเคารพรัฐธรรมนูญ

๒) คำอธิบายเชิงกระบวนการในการตรารัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญต่างไปจากกฎหมายทั่วไปที่ตราโดยรัฐสภา การจัดทำรัฐธรรมนูญจะมีกระบวนการพิเศษเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมไม่โดยตรงก็โดยอ้อม เช่น ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ โดยในการร่างรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญต้องรับฟังความเห็นของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อกระบวนการในการจัดทำรัฐธรรมนูญมีกระบวนการพิเศษที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมต่างจากกฎหมายทั่วไป รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุด

๓) คำอธิบายเชิงที่มาของอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะอำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (pouvoir constituant) ที่จัดให้มีรัฐธรรมนูญนั้นสูงสุด ก่อนมีรัฐธรรมนูญไม่มีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายใด ๆ อยู่เหนือและผูกมัดอำนาจในการก่อตั้งระบบกฎหมายและระบอบองค์กรอยู่เลย อำนาจในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองและให้กำเนิดรัฐธรรมนูญจึงเป็นที่มาโดยตรงของรัฐธรรมนูญ เป็น “ผู้สร้าง” รัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น รัฐธรรมนูญก็สร้างองค์กรทางการเมืองโดยมอบให้ใช้อำนาจต่าง ๆ ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุด

๔) คำอธิบายเชิงเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะรัฐธรรมนูญจัดตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้น และจัดแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย อีกทั้งยังรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังมีคำกล่าวว่า สังคมใดไม่มีการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและไม่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย สังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ^{๓๓}

^{๓๓} มานิตย์ จุมปา, *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย*, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘).

ทั้งนี้ ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ส่งผลสำคัญ ๒ ประการในระบบกฎหมาย ประการแรก ได้แก่ กฎหมายอื่นใดในระบบกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ประการที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกระทำได้อย่าง และโดยวิธีการพิเศษยิ่งกว่าการแก้ไขกฎหมายอื่น ๆ

๑.๒.๑.๒ โครงสร้าง

โดยส่วนใหญ่เนื้อหาที่อยู่ในรัฐธรรมนูญจะประกอบด้วย

๑) คำปรารภ (Preamble) หมายถึง บทนำเรื่องรัฐธรรมนูญซึ่งอาจแสดงเหตุผลแห่งการมีรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ หรืออาจวางพื้นฐานทั่วไปของรัฐธรรมนูญหรือพรรณากเกียรติคุณของผู้จัดทำก็ได้^{๓๔} ข้อความที่ควรบัญญัติไว้ในคำปรารภมักจะเป็นข้อความแสดงให้ทราบถึงที่มาหรืออำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ข้อความที่แสดงให้เห็นความจำเป็นในการที่ต้องมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ข้อความที่แสดงวัตถุประสงค์ในการบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือปณิธานของรัฐธรรมนูญ ข้อความที่แสดงถึงอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ข้อความที่แสดงถึงประวัติของชาติ และข้อความประกาศสิทธิและเสรีภาพของราษฎร เป็นต้น

๒) บททั่วไป เป็นหมวดที่กล่าวถึงกรอบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับจะกำหนดหลักการนี้ไว้ ได้แก่ กำหนดรูปแบบของรัฐให้เป็นราชอาณาจักรหนึ่งเดียวจะแบ่งแยกมิได้ กำหนดรูปแบบการปกครอง กำหนดให้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข กำหนดอำนาจสูงสุดในการปกครอง กำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดบทบัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กำหนดหลักความคุ้มครองของรัฐธรรมนูญต่อชนชาวไทยอย่างเสมอภาคกัน และกำหนดหลักการใช้รัฐธรรมนูญตามจารีตประเพณี

๓) พระมหากษัตริย์ เป็นหมวดที่กล่าวถึงพระราชอำนาจ พระราชสถานะ และพระราชภารกิจในฐานะเป็นพระประมุขแห่งรัฐ และกล่าวถึงการดำรงตำแหน่งขององคมนตรีและการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

๔) สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เป็นหมวดที่กล่าวถึงการรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของชนชาวไทย เช่น สิทธิในกระบวนการยุติธรรม สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

^{๓๔} วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, ๒๗๓.

๕) หน้าที่ของชนชาวไทย เป็นหมวดที่กล่าวถึงหน้าที่ของชนชาวไทย ตามรัฐธรรมนูญ โดยถือเป็นหน้าที่ที่มีลักษณะบังคับ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามโดยจงใจย่อมต้องได้รับโทษ เท่าที่กำหนดไว้ หน้าที่ของชาวไทย เช่น พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

๖) แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นหมวดที่กล่าวถึงเจตจำนง เพื่อให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการใด ระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

๗) รัฐสภา เป็นหมวดที่กล่าวถึงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

๘) การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน เป็นหมวดที่กล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และการออกเสียงประชามติ

๙) การเงิน การคลัง และงบประมาณ เป็นหมวดที่กล่าวถึงการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

๑๐) คณะรัฐมนตรี เป็นหมวดที่กำหนดรายละเอียดของคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดจำนวนคณะรัฐมนตรี การเลือกนายกรัฐมนตรี คุณสมบัติของรัฐมนตรี การแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี ลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี การอภิปรายไม่ไว้วางใจ การเรียกประชุมวิสามัญ การยุบสภาผู้แทนราษฎร อำนาจของฝ่ายบริหารในการออกพระราชกำหนด เป็นต้น

๑๑) ศาล เป็นหมวดที่กำหนดรายละเอียดในส่วนของอำนาจอธิปไตย ด้านตุลาการ โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการผ่านทางศาล โดยประกอบด้วยบทบัญญัติว่าด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร

๑๒) องค์การตามรัฐธรรมนูญ เป็นหมวดที่กำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ องค์การอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบ คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการแต่งตั้ง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๑๓) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นหมวดที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เกิดความโปร่งใสชัดเจนและเที่ยงธรรม เช่น การตรวจสอบทรัพย์สิน การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ การถอดถอนออกจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

๑๔) จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นหมวดที่กำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทไว้โดยเฉพาะ

๑๕) การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหมวดที่บัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการจัดบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น

๑๖) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นหมวดที่บัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างจากการแก้ไขพระราชบัญญัติ

๑.๒.๑.๓ กระบวนการจัดทำ

๑) ผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ

ในทางทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญ อำนาจในการจัดให้มีแตกต่างกับ อำนาจในการจัดทำ แต่ก็ให้ถือว่าเป็นสิ่งที่ต้องมีควบคู่กันไป ทั้งนี้ ถ้าไม่มีผู้จัดให้มีก็ย่อมไม่มีผู้จัดทำได้ ทว่า อาจมีข้อยกเว้นในกรณีที่ผู้มีอำนาจจัดให้มีกับผู้มีอำนาจจัดทำเป็นบุคคลเดียวกัน เช่น ผู้ที่ทำการปฏิวัติ รัฐประหารได้สำเร็จก็อาจนำเอารัฐธรรมนูญที่ตนร่างเตรียมไว้แล้วออกมาประกาศใช้ ในกรณีเช่นนี้ จึงอนุมานได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนั้นเกิดจากการจัดให้มีและการจัดทำโดยคน ๆ เดียวกันนี้เอง

ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ จึงได้แก่ผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย จากรัฐอธิปัตย์หรือผู้ที่มีอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญให้พิจารณา “ยกร่าง” บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ขึ้นมา^{๓๕}

ผู้ที่มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ พอลงจำแนกออกได้ ดังนี้^{๓๖}

(๑) โดยบุคคลคนเดียว

ในกรณีบุคคลเดียวจัดทำรัฐธรรมนูญ มักเกิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติ หรือรัฐประหารสำเร็จ โดยที่ผู้กระทำการเองได้ร่างรัฐธรรมนูญเตรียมเอาไว้ก่อนหน้านี้แล้ว หรืออาจจะ มอบหมายให้คนหนึ่งผู้ใดมาร่างให้ในภายหลังก็เป็นได้ ร่างรัฐธรรมนูญประเภทนี้ มักมีข้อความสั้น ๆ โดยมีความมุ่งหมายจะให้ใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเท่านั้น เช่น รัฐธรรมนูญของไทยฉบับชั่วคราว ปี ๒๕๕๐, ปี ๒๕๕๔ เป็นอาทิ

^{๓๕} ธีรกร วิทิตานนท์, *หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๕๓), ๑๐๐ – ๑๐๒.

^{๓๖} กาญจนารัตน์ สิริโรจน์, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (พ.ศ. ๒๕๕๐) เรื่อง *การจัดทำ และแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ*, ๘ - ๙.

(๒) โดยคณะบุคคล

กรณีที่คณะบุคคลจัดทำรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กรณีที่มีการจัดตั้ง คณะกรรมาธิการขึ้นยกร่าง และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการอาจมีจำนวน ๑๐ - ๒๐ คน โดยคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ หนึ่ง ประเทศที่เพิ่งเปลี่ยนระบอบการปกครอง หรือได้รับเอกราชมาใหม่นิยมจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในรูปแบบเช่นนี้

(๓) โดยสภานิติบัญญัติ

กรณีที่สภานิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญนั้น ถือเป็นกรณีที่มีรัฐธรรมนูญอยู่ก่อนหน้านี้แล้ว แต่ประสงค์จะปรับปรุงใหม่ เมื่อจัดทำเสร็จแล้ว จึงจะประกาศใช้แทนฉบับเดิม การให้สภานิติบัญญัติซึ่งถือว่าเป็นสภาที่ใช้อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายอยู่แล้วนั้น เป็นผู้จัดทำเสียเองย่อมเป็นการประหยัด ทว่าอาจทำงานล่าช้าบ้าง เพราะต้องปฏิบัติหน้าที่ทางนิติบัญญัติอื่น ๆ ในขณะเดียวกัน

อนึ่ง เราจะเห็นได้ว่า สภานิติบัญญัติจะมีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญได้ ก็ต่อเมื่อตัวของรัฐธรรมนูญเองได้มีบทบัญญัติมอบอำนาจให้สภานิติบัญญัติมีอำนาจที่จะจัดทำรัฐธรรมนูญได้ ด้วยเหตุนี้ อำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญตามรูปนี้ จึงเป็นอำนาจซึ่งขึ้นอยู่กับขอบเขตของรัฐธรรมนูญนั้นด้วย

(๔) โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ

“สภาร่างรัฐธรรมนูญ” (Constituent Assembly/Constitutional Convention) ในที่นี้ หมายถึงแต่เฉพาะสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาตามวิถีทางประชาธิปไตยเท่านั้น กล่าวได้ว่า สภา ฯ ดังกล่าวเป็นตัวแทนของประชาชน เนื่องจากประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรทั่วทั้งประเทศได้ออกเสียงเลือกตั้ง (ทั้งโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม) ให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับโดยเฉพาะ และโดยปกติแล้ว สภาดังกล่าวจะถูกยุบเลิกไปในทันที เมื่อรัฐธรรมนูญที่ตนร่างขึ้นแล้วเสร็จจนได้รับการประกาศใช้บังคับ อาทิเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

กล่าวโดยทั่วไป ข้อดีของการจัดทำรัฐธรรมนูญในลักษณะเช่นนี้ ก็คือทำให้ได้รัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์ และถูกต้องตรงตามความประสงค์ของทุก ๆ ฝ่ายที่สุด เนื่องจากมาจากการระดมสมองแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และประมวลข้อเสนอแนะอันหลากหลายของสมาชิก ฯ อันมีที่มาจากบุคคลหลากหลายประเภท หลายวงการ ตลอดจนยังจะสามารถประสานประโยชน์จากกลุ่มบุคคลทุกภาคส่วนในสังคมตามสมควร เพื่อที่จะช่วยลดความตึงเครียดอันอาจนำไปสู่การเผชิญหน้ากัน ในทางการเมืองได้อีกทางหนึ่ง เป็นต้นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญในแทบทุกขั้นตอน สภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็พร้อมรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างแท้จริง

- ๒) ผู้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
ผู้มีอำนาจพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ สภานิติบัญญัติ หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี
- ๓) ผู้ตรารัฐธรรมนูญ
ผู้มีอำนาจตรารัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระมหากษัตริย์
- ๔) การบังคับใช้เป็นกฎหมาย
การประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วนั้น จะต้องมิให้หัวหน้าคณะปฏิวัติ หรือประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ หรือประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือประธานรัฐสภาหรือนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

๑.๒.๒ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับถัดลงมาจากรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมีเนื้อหาที่มีความสัมพันธ์กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ทั้งในแง่ของการอธิบายขยายความ หรือให้รายละเอียดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้มีความชัดเจน และในแง่ของการดำเนินการ หรือวิธีการที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยสรุปความหมายและสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑.๒.๒.๑ ความหมายและสาระสำคัญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่อธิบายขยายความและกำหนดรายละเอียดสาระสำคัญของเรื่องต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนและชัดเจนยิ่งขึ้น^{๓๗}

การตรากฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ในรูปแบบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีผลดีหลายประการดังนี้

- ๑) ประหยัดเวลาในการร่างรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญนั้นจะบัญญัติไว้เฉพาะหลักการสำคัญ ๆ เกี่ยวกับโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ส่วนรายละเอียดในเรื่องอื่น ๆ ก็ไปกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

^{๓๗} นายทะเบียนศักดิ์ สุระคำแหง, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ, สืบค้นวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑

๒) ทำให้รัฐธรรมนูญสั้นและเข้าใจง่าย การที่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ทำให้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญสั้นลง จึงทำให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนทั่วไปที่จะจดจำได้ง่าย

๓) ขจัดปัญหาที่จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญบ่อย ๆ เพราะโดยหลักการแล้วรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศไม่สมควรที่จะมีการแก้ไขบ่อย ๆ ซึ่งจะทำให้รัฐธรรมนูญขาดความศักดิ์สิทธิ์และทำให้คนเกิดความสับสนเสื่อมศรัทธาต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเปลี่ยนไปเปลี่ยนมาอยู่เสมอ ดังนั้น โดยทั่วไปการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ยาก แต่เมื่อมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหากมีความจำเป็นจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็กระทำได้ง่ายโดยแก้ไขเฉพาะในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละเรื่องไป ซึ่งทำได้ง่ายกว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

๔) สามารถออกกฎหมายเพิ่มเติมได้สะดวก สภาวการณ์ของบ้านเมืองย่อมเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทำให้สามารถวางระเบียบกฎหมายรายละเอียดยในการปกครองได้เหมาะสมกับสภาวการณ์ อันทำให้กฎหมายไม่ชราภาพ

๕) เกิดความสะดวกในการนำไปใช้ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้แยกกฎหมายออกเป็นแต่ละเรื่องสามารถนำไปใช้ศึกษาค้นคว้าได้สะดวก^{๓๘}

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีปรากฏขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรกในระบบกฎหมายไทยโดยบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้นมิได้แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ไม่มีสถานะที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาแต่ประการใด คงแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาอยู่เพียงแค่ ๒ ประเด็น คือ การโต้แย้งร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ สามารถทำได้ง่ายกว่ากฎหมายธรรมดา และเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีเนื้อหาเฉพาะเจาะจงเท่านั้น อีกทั้งมีความวินิจฉัยของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ วินิจฉัยว่า เมื่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติและกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหมือนกัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีศักดิ์เท่ากฎหมายธรรมดา ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๙ ฉบับ ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้มีการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจากบรรดานักวิชาการหลายท่าน โดยมีการหยิบยกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศโดยเฉพาะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสที่มีกระบวนการตราเป็นพิเศษที่ซับซ้อน ใช้เวลานานกว่ากระบวนการตรากฎหมายธรรมดา รวมทั้งจะต้องถูกตรวจสอบโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

^{๓๘} ดาริ บุรณนนท์, *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง*, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๓๗), ๑๓-๑๕.

ก่อนที่จะประกาศใช้ กระบวนการพิเศษดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดความรอบคอบในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีเนื้อหาเป็นส่วนขยายและกำหนดรายละเอียดสาระสำคัญของเรื่องต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญเอาไว้ ซึ่งจากเนื้อหาและกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสดังกล่าว จึงทำให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสอยู่ในสถานะที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา ดังนั้น หากพิจารณาจากบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จะเห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยมีลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ทั้งมีการกำหนดชื่อเฉพาะ ขอบเขตเนื้อหาเฉพาะ และมีกระบวนการตราพิเศษกว่ากฎหมายธรรมดา ทำให้นักกฎหมายไทยส่วนหนึ่งมีความเห็นโดยอาศัยเกณฑ์ของนักกฎหมายฝรั่งเศสว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา^{๓๙}

ปัจจุบันกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ดังนี้

- ๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- ๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
- ๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- ๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
- ๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- ๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
- ๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
- ๙) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

^{๓๙} นายทะเบียนศักดิ์ สุระคำแหง “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”. สืบค้นวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>

๑๐) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ^{๔๐}

๑.๒.๒.๒ กระบวนการจัดทำ

- ๑) ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ^{๔๑}
 - (๑) คณะรัฐมนตรี โดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ
หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง
 - (๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของ
จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
- ๒) ผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ผู้มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ได้แก่ รัฐสภา หรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แล้วกรณี
- ๓) ผู้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ผู้มีอำนาจตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้แก่
พระมหากษัตริย์
- ๔) การบังคับใช้เป็นกฎหมาย
เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๑.๒.๓ กฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ

กฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายในลำดับชั้นที่ถัดลงมาจาก
รัฐธรรมนูญ และออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภท โดยใช้เกณฑ์
ผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายมาพิจารณา ได้แก่ พระราชบัญญัติ ซึ่งออกโดยรัฐสภาที่เป็นองค์กร
ฝ่ายนิติบัญญัติ และพระราชกำหนด ซึ่งออกโดยคณะรัฐมนตรีที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร

๑.๒.๓.๑ พระราชบัญญัติ

๑) ความหมายและสาระสำคัญ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๒ นิยามความหมาย
พระราชบัญญัติเป็นคำนาม หมายถึง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดย
คำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา นอกจากนี้ยังมีความอื่นที่นิยามไว้ พระราชบัญญัติ หมายถึง กฎหมาย

^{๔๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๐

^{๔๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๑

ที่กำหนดกฎเกณฑ์ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งเฉพาะเจาะจงต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง ซึ่งไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ที่รัฐได้ตราขึ้นไว้เป็นข้อบังคับกำหนดความประพฤติบุคคล ซึ่งตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติอันได้แก่ รัฐสภา พระราชบัญญัติจึงเป็นกฎหมายโดยแท้ เพราะตราขึ้นโดยองค์กรที่ออกกฎหมายโดยตรง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ตราโดยผู้แทนของประชาชนและประกาศให้ราษฎรทราบในราชกิจจานุเบกษา^{๔๒}

๒) กระบวนการจัดทำ

(๑) ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ^{๔๓}

- (ก) คณะรัฐมนตรี
- (ข) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน
- (ค) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน

เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

กรณีร่างพระราชบัญญัติซึ่งเสนอโดยผู้เสนอตาม (ข) หรือ (ค) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี ก่อนจึงจะเสนอได้^{๔๔}

(๒) ผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ผู้มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่

- (ก) สภาผู้แทนราษฎร ในชั้นนี้จะพิจารณาเป็น ๓ วาระ ดังนี้
 - วาระที่ ๑ รับหลักการหรือไม่รับหลักการ
 - วาระที่ ๒ พิจารณาในรายละเอียด โดยคณะกรรมการธิการ

ที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้น ซึ่งในชั้นตอนนี้ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดเห็นว่าข้อความหรือถ้อยคำ ในร่างพระราชบัญญัตินั้นควรแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรญัตติต่อประธานคณะกรรมการธิการภายใน ระยะเวลาที่กำหนดไว้ เมื่อคณะกรรมการธิการพิจารณาเสร็จแล้วก็จะเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาเรียงลำดับมาตราต่อไป

^{๔๒} จันทมร สีหาบุญลี, พระราชบัญญัติ, หน้า ๒ สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title> (๘ มิถุนายน ๒๕๖๑)

^{๔๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๓

^{๔๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๓ วรรคสอง

วาระที่ ๓ ลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยไม่มีการอภิปราย ซึ่งหากในวาระนี้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นจะตกไป และหากเห็นชอบประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

(ข) วุฒิสภา ในขั้นนี้จะพิจารณาเป็น ๓ วาระ ดังนี้

วาระที่ ๑ ลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่กับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอขึ้นมา

วาระที่ ๒ พิจารณาในรายละเอียดโดยคณะกรรมการธิการที่วุฒิสภาตั้งขึ้นหรือกรรมการเต็มสภา ซึ่งในขั้นตอนนี้จะมีการพิจารณาและการแปรญัตติเช่นเดียวกันกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่ ๓ ลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าในวาระที่ ๒ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้ที่ประชุมลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม

กรณีเห็นชอบด้วย ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไข ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

กรณีไม่เห็นชอบด้วย ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยหากวุฒิสภาลงมติในวาระที่ ๑ หรือวาระที่ ๒ ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรจะหยิบยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อล่วงพ้นเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ยับยั้งไว้นั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจหยิบยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้นเวลาสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาให้นำนายกรัฐมนตรีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

กรณีแก้ไขเพิ่มเติม ให้วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นการแก้ไขมาก ให้สภาทั้งสองแต่งตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการ

ร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้ร่วมกันพิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยแสดงว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน โดยสภาผู้แทนราษฎรจะหยิบยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ก็ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยล่วงพ้นไป และให้ระยะเวลาดังกล่าวลดลงเหลือสิบวัน ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ยับยั้งไว้นั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ถ้าสภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยเสียงข้างมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

(๓) ผู้ตราพระราชบัญญัติ

ผู้มีอำนาจตราพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระมหากษัตริย์

(๔) การบังคับใช้เป็นกฎหมาย

เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๑.๒.๓.๒ พระราชกำหนด

๑) ความหมายและสาระสำคัญ

พระราชกำหนด คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติ โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี แล้วนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ ซึ่งการตรากฎหมายประเภทนี้ถือว่าเป็นการตรากฎหมายขึ้นในกรณีพิเศษที่เป็นข้อยกเว้น เนื่องจากโดยปกติแล้วฝ่ายบริหารจะไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายโดยตรง เพราะการตรากฎหมายนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจเรียกได้ว่าพระราชกำหนดนั้นเป็นกฎหมายบริหารบัญญัติ ทั้งนี้ พระราชกำหนดอาจจำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดทั่วไป คือ พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีประกาศใช้เมื่อเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ (มาตรา ๑๗๒)

(๒) พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา คือ พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีประกาศใช้ในระหว่างสมัยประชุม เมื่อเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน (มาตรา ๑๗๔)

๒) กระบวนการจัดทำ

(๑) ผู้เสนอร่างพระราชกำหนด

ผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชกำหนด ได้แก่ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนั้น ตัวอย่าง พระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ผู้เสนอ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะจะเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายที่เสนอ

(๒) ผู้พิจารณาร่างพระราชกำหนด

ผู้มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชกำหนด ได้แก่ คณะรัฐมนตรี

(๓) ผู้ตราพระราชกำหนด

ผู้มีอำนาจตราพระราชกำหนด ได้แก่ พระมหากษัตริย์

(๔) การบังคับใช้เป็นกฎหมาย

เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๕) การอนุมัติพระราชกำหนด

โดยหลักแล้วอำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย แต่บางกรณีมีความจำเป็นรีบด่วนที่ไม่อาจตรากฎหมายโดยรัฐสภาได้ รัฐธรรมนูญจึงแบ่งอำนาจนิติบัญญัติไปให้ฝ่ายบริหารใช้ชั่วคราว ดังนั้น เมื่อเป็นเรื่อง “ชั่วคราว” เพื่อจะให้ เป็น “ถาวร” รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ต้องมีการเสนอพระราชกำหนดที่ตราออกมาเป็นกฎหมายแล้วให้รัฐสภาอนุมัติอีกครั้งหนึ่ง โดยแยกพิจารณาได้ตามประเภทของพระราชกำหนด กล่าวคือ หากเป็นพระราชกำหนดทั่วไป คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภายืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น และหากเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีและเงินตรา คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนขั้นตอนอื่น ๆ เป็นเช่นเดียวกันกับพระราชกำหนดทั่วไป^{๔๕}

^{๔๕} มานิตย์ จุมปา, ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๙), ๕๖ – ๕๗.

๑.๒.๔ กฎหมายลำดับรอง

ในขอบเขตของกฎหมายมหาชนแล้ว กฎหมายลำดับรองถือเป็นบรรทัดฐานต่าง ๆ ในทางกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้นในลักษณะที่เป็นนามธรรม (abstract) และใช้บังคับเป็นการทั่วไป (general) โดยองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นอำนาจบริหาร หรือโดยนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนที่มีอำนาจปกครองตนเอง เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการปกครองของรัฐ โดยไม่หมายรวมถึงการตราพระราชกำหนด ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ข้างต้นประกอบกับ ลำดับชั้นของบ่อเกิดแห่งกฎหมายแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎ หรือกฎหมายลำดับรอง คือ กฎหมาย บริหารบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบกรม เป็นต้น และกฎหมาย องค์กรบัญญัติ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบังคับสภานายความ ข้อบังคับ เนติบัณฑิตยสภา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายตามแบบพิธีแล้วจะเห็นว่า กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางบริหาร ประเภทที่เป็นอำนาจ ปกครองโดยบรรดาองค์กรฝ่ายปกครองทั้งหลาย ทั้งนี้ กฎหมายตามแบบพิธีได้แก่ บรรดาพระราชบัญญัติ ต่าง ๆ ที่อาจเรียกว่ากฎหมายนิติบัญญัตินั้น เป็นกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ หรือถ้าจะกล่าวให้ถูกต้องในแง่รูปแบบคือ กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำ และโดยความยินยอมของรัฐสภา ดังนั้น ความแตกต่างระหว่างบรรดาพระราชบัญญัติต่าง ๆ กับบรรดา กฎหมายลำดับรอง จึงอยู่ที่องค์กรที่ตรากฎหมายหรือที่บัญญัติกฎนั้นขึ้นเป็นสำคัญ^{๔๖}

๑.๒.๔.๑ พระราชกฤษฎีกา

๑) ความหมายและสาระสำคัญ

พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร ซึ่งประมุขของรัฐในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรองรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ในการตราพระราชกฤษฎีกาไว้ในมาตรา ๑๗๕ ซึ่งมีความว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ ในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกาอาจจำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

^{๔๖} วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, ๒๕๕๔),

(๑) พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง

พระราชกฤษฎีกาประเภทนี้เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญที่จะออกกฎเกณฑ์ในเรื่องใดก็ได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกาในกิจการที่สำคัญอันเกี่ยวกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา พระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภา พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

(๒) พระราชกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นลูกบทของพระราชบัญญัติ

พระราชกฤษฎีกาประเภทนี้เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งที่เป็นแม่บท การอ้างบทอาศัยอำนาจจะอ้างที่มาของการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับบทอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติอันเป็นแม่บท เพื่อก่อตั้งวางระเบียบหน่วยงานของฝ่ายปกครอง หรือดำเนินการตามหลักการที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ในชั้นปฏิบัติการ เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การของรัฐบาล ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาล ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการออกพระราชกฤษฎีกาซึ่งจะใช้ในกรณีที่สำคัญมากกว่าปกติ หรือเป็นส่วนที่ขยายต่อจากพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ ๔๑๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือเพื่อให้มีความคล่องตัวต่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปขององค์การรัฐบาล เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๙ ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกานอกจากจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นแล้ว ยังจะต้องอยู่ภายในกรอบของกฎหมายแม่บทด้วย หากกฎหมายแม่บทมิได้ให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาไว้ก็ไม่สามารถตราพระราชกฤษฎีกาได้ และการตราพระราชกฤษฎีกาส่วนใหญ่จะกระทำในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อกำหนดวันใช้บังคับของกฎหมายแม่บท เนื่องจากกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติ) กำหนดให้กฎหมายมีผลใช้บังคับวันใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เช่น พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นส่วนราชการระดับกรม แต่จะให้ เป็นผลเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

(๒) เพื่อกำหนดพื้นที่ใช้บังคับของกฎหมายแม่บท เนื่องจากกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติ) กำหนดให้ใช้บังคับกฎหมายในบางเขตพื้นที่เท่านั้น เช่น พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่ตำบลวังแดง ตำบลน้ำอ่าง ตำบลบ้านแก่ง และตำบลหาดสองแคว อำเภอตรอน จังหวัดอุดรธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดว่า การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

(๓) เพื่อขยายการใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท เนื่องจากกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติ) ต้องการใช้กับเหตุการณ์หรือสิ่งใดที่เพิ่มเติมแล้ว ให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณากำหนด เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งนอกจากให้หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแล้ว ยังให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้อีกด้วย หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา ๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ พ.ศ. ๒๕๔๕ ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดไม่ให้ใช้พระราชบัญญัติบังคับแก่กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

๒) กระบวนการจัดทำ^{๔๗}

- (๑) ผู้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกา
รัฐมนตรีที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับการตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่บัญญัติให้ออกพระราชกฤษฎีกานั้น ๆ
- (๒) ผู้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา
ผู้มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ คณะรัฐมนตรี
- (๓) ผู้ตราพระราชกฤษฎีกา
ผู้มีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ พระมหากษัตริย์
- (๔) การบังคับใช้เป็นกฎหมาย
เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๔๗} มานิตย์ จุมปา, ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย, ๕๗ - ๕๘.

๑.๒.๔.๒ กฎกระทรวง

๑) ความหมายและสาระสำคัญ

กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งฝ่ายปกครองตราขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการซึ่งเป็นรายละเอียดที่จะต้องปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติแม่บทฉบับใดฉบับหนึ่งได้กำหนดไว้ เนื่องจากไม่อาจบัญญัติถึงรายละเอียดไว้ในกฎหมายแม่บทได้ เพราะจะทำให้กฎหมายนั้นมีรายละเอียดมากเกินไป จึงกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎกระทรวงซึ่งจะมีผลใช้บังคับได้ทั่วทั้งประเทศหรือเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงอาจมีชื่อเรียกอย่างอื่น เช่น กฎทบทวน กฎสำนักนายกรัฐมนตรี กฎ ก.พ. สาเหตุที่ไม่เรียกว่ากฎกระทรวงเนื่องมาจากผู้มีอำนาจออกกฎดังกล่าวไม่ใช่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดกระทรวง แต่เป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งแตกต่างกันเพียงแต่ชื่อส่วนหลักเกณฑ์ถือปฏิบัติทุกอย่างเช่นเดียวกับกฎกระทรวง นอกจากนี้ กฎกระทรวงยังรวมถึงกฎกระทรวงที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีในฐานะที่บังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวง เรียกว่ากฎสำนักนายกรัฐมนตรี แต่สำหรับกฎสำนักนายกรัฐมนตรีในระยะหลังนี้แม้กฎหมายนั้นจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการก็จะไม่เรียกว่ากฎสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะเรียกว่ากฎกระทรวงเหมือนกันคงมีแต่กฎทบทวนเท่านั้น แต่จากการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ทำให้ไม่มีทบวงมหาวิทยาลัยอีกต่อไป ในอนาคตก็จะมีไม่มีการออกกฎทบทวนอีก ส่วนกฎหมายลำดับรองที่เป็นการกำหนดตามอำนาจขององค์กร เช่น กฎ ก.พ. หรือกฎ ก.ค. มีลักษณะแตกต่างจากกฎกระทรวงทั่วไปในส่วนของขอบเขตที่ใช้บังคับ กล่าวคือ ใช้บังคับเฉพาะกับข้าราชการประเภทนั้น ๆ ไม่ได้ใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป^{๔๘}

๒) กระบวนการจัดทำ

(๑) ผู้เสนอร่างกฎกระทรวง

นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้รักษาการตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงนั้น ๆ

(๒) ผู้พิจารณาร่างกฎกระทรวง

ผู้มีอำนาจพิจารณาร่างกฎกระทรวง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี แม้พิจารณาตามตัวบทกฎหมายจะไม่ได้มีบทบัญญัติใดบังคับให้ต้องนำร่างกฎกระทรวงเสนอให้

^{๔๘} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือการยกร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๐), ๙๙.

คณะรัฐมนตรีพิจารณา แต่ด้วยหลักที่ว่าด้วยความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ในทางปฏิบัติ เมื่อรัฐมนตรีคนใดจะออกกฎกระทรวงก็จะต้องให้คณะรัฐมนตรีร่วมกันพิจารณาเสียก่อน

(๓) ผู้ออกกฎกระทรวง

ผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ได้แก่ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงนั้น ๆ

(๔) การบังคับใช้เป็นกฎหมาย

เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือตามเงื่อนไขที่กฎหมายแม่บทบัญญัติไว้

๑.๒.๔.๓ ประกาศกระทรวง

๑) ความหมายและสาระสำคัญ

ประกาศกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าของกระทรวงเป็นผู้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจนั้น โดยประกาศกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับกฎกระทรวง แต่มีข้อแตกต่างคือ การออกประกาศกระทรวงนั้นรัฐมนตรีเจ้าของกระทรวงมีอำนาจออกเองได้โดยลำพัง โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนเหมือนเช่นกฎกระทรวง เพื่อให้รัฐมนตรีมีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจไว้ อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะสามารถออกประกาศได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากประกาศกระทรวงต้องออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ดังนั้น จึงไม่อาจออกประกาศกระทรวงที่เกินไปจากอำนาจของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจได้

๒) กระบวนการจัดทำ

(๑) ผู้เสนอร่างประกาศกระทรวง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกประกาศกระทรวง

(๒) ผู้พิจารณาร่างประกาศกระทรวง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกประกาศกระทรวง

(๓) ผู้ออกประกาศกระทรวง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกประกาศกระทรวง

(๔) การบังคับใช้เป็นกฎหมาย

เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือตามเงื่อนไขที่กฎหมาย

แม่บทบัญญัติไว้

๑.๒.๔.๔ ระเบียบ

๑) ความหมายและสาระสำคัญ

ระเบียบเป็นกฎหมายลำดับรองที่ใช้ในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องการกำหนดสิ่งที่เป็นรายละเอียดค่อนข้างมาก ไม่ใช่กรอบ ไม่ใช่นโยบาย แต่เป็นกฎเกณฑ์หรือวิธีการที่วางไว้ให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหรือการประสานงานกันของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่งให้มาทำงานด้วยกัน โดยปกติแล้วพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทจะกำหนดว่าจะต้องออกระเบียบในเรื่องใด^{๔๙}

ทั้งนี้ ในปัจจุบันได้มีการใช้ระเบียบเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินค่อนข้างมาก โดยเฉพาะระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๑ (๘) ที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่

ดังนี้

....

(๘) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

....

ระเบียบตาม (๘) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้ใช้บังคับได้”

ดังนั้น ระเบียบจึงสามารถออกได้แม้ไม่ได้อ้างบทอาศัยอำนาจใด ๆ โดยถือว่าเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินที่จะดูแลบังคับบัญชาหรือจัดการงานให้เป็นไปโดยเรียบร้อย^{๕๐}

^{๔๙} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือการร่างกฎหมาย การร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย, (ปรับปรุงครั้งที่ ๑), (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๐), ๙๙.

^{๕๐} เรื่องเดียวกัน.

นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ ได้บัญญัติเรื่องระเบียบไว้ ดังนี้

“ข้อ ๑๕ หนังสือสั่งการ ให้ใช้ตามแบบที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดแบบไว้โดยเฉพาะ

หนังสือสั่งการมี ๓ ชนิด ได้แก่ คำสั่ง ระเบียบ และข้อบังคับ”

“ข้อ ๑๗ ระเบียบ คือ บรรดาข้อความที่มีอำนาจหน้าที่ ได้วางไว้ โดยจะอาศัยอำนาจของกฎหมายหรือไม่ก็ได้ เพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติงานเป็นการประจำ”

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าระเบียบเป็นบรรดาข้อความที่มีอำนาจหน้าที่ ได้วางไว้ โดยจะอาศัยอำนาจของกฎหมายหรือไม่ก็ได้ เพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติงานเป็นการประจำ โดยอาจขอความเห็นชอบจากมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็ได้ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว ขึ้นอยู่กับว่า รัฐมนตรีผู้เสนอเห็นว่าเป็นหลักการสำคัญที่คณะรัฐมนตรีควรรับทราบเสียก่อนหรือไม่ หรือขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติที่เป็นแม่บทจะกำหนดว่าเมื่อออกจะต้องขอความเห็นชอบจากผู้ใดก่อนหรือไม่เท่านั้น

๒) กระบวนการจัดทำ

(๑) ผู้เสนอร่างระเบียบ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจให้การออกระเบียบ หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้

(๒) ผู้พิจารณาร่างระเบียบ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจให้การออกระเบียบ หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้

(๓) ผู้ออกระเบียบ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจให้การออกระเบียบ หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้

(๔) การบังคับใช้

เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือตามเงื่อนไขที่กฎหมายแม่บทบัญญัติไว้

๑.๒.๔.๕ ข้อบังคับ

๑) ความหมายและสาระสำคัญ

ข้อบังคับเป็นกฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายปกครองออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องใด ๆ ให้ปฏิบัติตาม กำหนดวิธีการหรือรายละเอียดในเรื่องที่ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ เช่น กำหนดวิธีการประสานงานกันของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่งให้มาทำงานด้วยกัน เป็นต้น ส่วนใหญ่จะพบการออกข้อบังคับของฝ่ายปกครองในระดับท้องถิ่น อาทิ ข้อบังคับตำบล ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นต้น นอกจากนี้ ยังพบในส่วนราชการที่มีกฎหมายแม่บทให้อำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติภายในและระหว่างส่วนราชการ อาทิ ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙

ทั้งนี้ ข้อบังคับเป็นกฎหมายลำดับรองที่อาจขอมติของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ขอก่อนก็ได้ ไม่มีหลักเกณฑ์ในการเสนอที่แน่นอนขึ้นอยู่กับว่าผู้เสนอเห็นว่าเป็นหลักการสำคัญที่คณะรัฐมนตรีควรรับทราบเสียก่อนหรือไม่ หรือขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทจะกำหนดว่าในเวลาที่จะออกข้อบังคับจะต้องขอความเห็นชอบจากผู้ใดก่อนหรือไม่

๒) กระบวนการจัดทำ

(๑) ผู้เสนอร่างข้อบังคับ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บท หรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินที่จะดูแลบังคับบัญชาหรือจัดการงานให้เป็นไปโดยเรียบร้อย หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจในการออกข้อบังคับไว้

(๒) ผู้พิจารณาร่างข้อบังคับ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บท หรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินที่จะดูแลบังคับบัญชาหรือจัดการงานให้เป็นไปโดยเรียบร้อย หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจในการออกข้อบังคับไว้

(๓) ผู้ออกข้อบังคับ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บท หรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินที่จะดูแลบังคับบัญชาหรือจัดการงานให้เป็นไปโดยเรียบร้อย หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจในการออกข้อบังคับไว้

(๔) การบังคับใช้

เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือตามเงื่อนไขที่กฎหมาย
แม่บทบัญญัติไว้

๑.๒.๕ ข้อบังคับการประชุมสภา

ข้อบังคับการประชุมสภาเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตาม
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๘ ที่กำหนดให้
สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่
ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการสามัญ
แต่ละคณะ การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิชาการประชุม การเสนอและพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย
การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษา
ระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวล
จริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ และการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๑.๒.๕.๑ ความหมายและสาระสำคัญ

จากที่กล่าวไปข้างต้นจะเห็นว่าข้อบังคับการประชุมสภานั้นถือได้ว่าเป็น
เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐสภา (Parliamentary Law) ซึ่งความหมายของกฎหมายรัฐสภานั้นอาจให้
คำจำกัดความได้เป็นสองลักษณะ^{๕๑} ดังนี้

๑) ความหมายอย่างกว้าง

กฎหมายรัฐสภา หมายถึง “กฎหมายของรัฐสภา” นั้นเอง
โดยกฎหมายนี้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งกล่าวถึงกฎเกณฑ์ (règles) ที่บัญญัติถึงองค์กร
องค์ประกอบ และอำนาจและหน้าที่ของสภาการเมือง^{๕๒}

^{๕๑} มนตรี รูปสุวรรณ, *ควรศึกษากฎหมายรัฐสภา (Parliamentary Law) ใน คณะนิติศาสตร์หรือไม่?,
วารสารนิติศาสตร์* ๑๐ ฉบับ ๒ (ธันวาคม ๒๕๖๘), ๑๑๕

^{๕๒} Marcel Prèlot, *Droit Parlementaire français, Cours I.E.P.*, ๑๙๕๗-๑๙๕๘, Les cours de droit ,
๕ อ้างใน มนตรี รูปสุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, ๑๑๕.

๒) ความหมายอย่างแคบ

กฎหมายรัฐสภา หมายถึง กฎเกณฑ์ที่มีลักษณะพิเศษและเฉพาะสำหรับสภา ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่จำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับ “กฎหมายของรัฐสภา” (Droit de Parlement) เสมอไป กฎหมายของรัฐสภานี้อาจพิจารณาได้ ๒ ด้าน ด้านที่หนึ่งเป็นการศึกษาในแง่แบบพิธี โดย “กฎหมายของรัฐสภา” จะประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่มีค่าเท่ากับรัฐธรรมนูญ และที่มีค่าเท่ากับกฎหมายทั่วไปอีกด้านหนึ่ง พิจารณาจากแนววินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งวินิจฉัยว่า ในแต่ละสภาจะมีลักษณะความชอบด้วยกฎหมาย (légalité) ของสภาเอง ซึ่งสภาจะมีอำนาจในการจัดตั้งองค์กรของตนเอง หมายถึงมีกฎข้อบังคับของสภาเองเรียกว่า “กฎหมายภายใน” (loi intérieure) ซึ่งใช้บังคับโดยองค์กรสภาและคำตัดสินนี้จะมาจากขอบเขตของอำนาจของแต่ละสภา^{๕๓}

ศาสตราจารย์วิชฌู เครืองาม ได้ให้ความหมายของข้อบังคับการประชุมสภาไว้ว่า หมายถึง ระเบียบข้อบังคับหรือกติกาในการประชุมของแต่ละสภาซึ่งสมาชิกสภาาร่วมกันกำหนดขึ้น ข้อบังคับจะครอบคลุมระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ของสภา^{๕๔}

ทั้งนี้ ข้อบังคับการประชุมสภามีลักษณะในทางกฎหมาย^{๕๕} สรุปได้ดังนี้

(ก) มีลักษณะเป็นมติหรือข้อตกลง (résolution) ซึ่งเกิดขึ้นโดยผลแห่งการลงมติของสภาใดสภาหนึ่งแต่สภาเดียว ผิดกับกฎหมายหรือพระราชบัญญัติซึ่งต้องผ่านออกไปโดยผลแห่งการลงมติของทั้งสองสภา (ถ้ามีสองสภา) และเมื่อสภาใดลงมติให้ใช้ข้อบังคับของตนแล้ว ก็ไม่ต้องเสนอไปยังรัฐบาลให้นำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายพระมหากรุณาธิคุณ หรือเสนอประมุขของประเทศ แต่ประธานแห่งสภานั้น ๆ เป็นผู้ลงนามประกาศใช้ได้เอง ข้อตกลงของสภานี้ได้กระทำไปภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ

(ข) เป็นบทบัญญัติที่ผูกพันต่อสภาซึ่งลงมติให้ใช้ได้ดุจเดียวกับบทบัญญัติของกฎหมาย ตราบใดที่ยังมีข้อบังคับอยู่สภานั้นก็ต้องผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม แม้ว่าสภาอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ทุกเมื่อ แต่สภาก็ต้องเคารพตราบเท่าที่ยังไม่มีการแก้ไข

(ค) เป็นบทบัญญัติประจำตลอดไป ใช้ได้ทุกยุคทุกสมัยไม่ว่าสมาชิกของสภาชุดใหม่หรือชุดต่อ ๆ ไป ก็ต้องปฏิบัติตามตราบเท่าที่ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

(ง) มีลักษณะเป็นบทบัญญัติภายในสภานั้น คือจะยกเอาไปอ้างอิงใช้บังคับภายนอกด้วยไม่ได้

^{๕๓} Eeskinen May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, ๒๐๑๑. Butterworths, London, ๑๙๙๓, ๒๐๗, อ้างใน มนตรี รูปสุวรรณ, เรื่องเดียวกัน, ๑๑๖.

^{๕๔} วิชญ์ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๐๓), ๔๒๕.

^{๕๕} ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑, ๒๑๔.

โดยที่ข้อบังคับการประชุมสภาเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นไปตาม
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๘ ดังนั้น สาระสำคัญของ
ข้อบังคับการประชุมสภาจึงกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้

- ๑) การเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา
- ๒) เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการสามัญ
- ๓) การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ
- ๔) วิธีการประชุม
- ๕) การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

และร่างพระราชบัญญัติ

- ๖) การเสนอญัตติ
- ๗) การปรึกษา
- ๘) การอภิปราย
- ๙) การลงมติ
- ๑๐) การบันทึกการลงมติ
- ๑๑) การเปิดเผยการลงมติ
- ๑๒) การตั้งกระทู้ถาม
- ๑๓) การเปิดอภิปรายทั่วไป
- ๑๔) การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง
- ๑๕) การมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิก

และกรรมการ

- ๑๖) การดำเนินกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๑.๒.๕.๒ กระบวนการจัดทำ

- ๑) ผู้เสนอร่างข้อบังคับการประชุม
 - (ก) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณีเสนอร่างข้อบังคับการประชุม
 - (ข) สมาชิกวุฒิสภา กรณีเสนอร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา
 - (ค) สมาชิกรัฐสภา กรณีเสนอร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา
 - (ง) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กรณีเสนอร่างข้อบังคับ

สภาผู้แทนราษฎร

การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

- ๒) ผู้พิจารณาร่างข้อบังคับการประชุม
ผู้มีอำนาจพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุม ได้แก่
(ก) สมาชิกผู้แทนราษฎร กรณีพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุม

สมาชิกผู้แทนราษฎร

- (ข) วุฒิสภา กรณีพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา
(ค) รัฐสภา กรณีพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา
(ง) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ กรณีพิจารณาร่างข้อบังคับ

การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

- ๓) ผู้ออกข้อบังคับการประชุม
ผู้มีอำนาจออกข้อบังคับการประชุม ได้แก่
(ก) สมาชิกผู้แทนราษฎร กรณีออกข้อบังคับการประชุมสภา

ผู้แทนราษฎร

- (ข) วุฒิสภา กรณีออกข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา
(ค) รัฐสภา กรณีออกข้อบังคับการประชุมรัฐสภา
(ง) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ กรณีออกข้อบังคับการประชุม

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

- ๔) การบังคับใช้เป็นกฎหมาย
เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๑.๒.๖ ข้อบังคับประจำหน่วยชาติไทยในสหภาพรัฐสภา

๑.๒.๖.๑ ความหมายและสาระสำคัญ

ประเทศไทยได้รับการทาบทามให้เข้าเป็นสมาชิกสหภาพรัฐสภา (Inter - Parliamentary Union) ทั้งผ่านทางรัฐบาลและทางรัฐสภาโดยตรง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๑ ทางรัฐบาลติดต่อผ่านกระทรวงการต่างประเทศ ส่วนทางรัฐสภานั้นประธานคณะมนตรีสหภาพรัฐสภาติดต่อกับประธานรัฐสภาไทย โดยครั้งแรกขอให้รัฐสภาไทยจัดส่งคณะผู้แทนไปสังเกตการณ์การประชุมใหญ่ของสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๓๗ ณ กรุงโรม สาธารณรัฐอิตาลี ในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ แต่ในครั้งนั้นรัฐสภาไทยยังไม่พร้อมจึงไม่สามารถที่จะรับคำเชิญได้ อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะดึงประเทศไทยให้เข้าเป็นภาคีของสหภาพรัฐสภายังคงดำเนินต่อไป เพราะว่าเป็นขณะนั้นประเทศไทยเป็นประเทศเอกราชประเทศเดียวในเอเชียอาคเนย์ที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางรัฐสภา แต่ยังไม่ได้เป็นภาคีของสหภาพรัฐสภา ประธานคณะมนตรีและเลขาธิการสหภาพรัฐสภาต่างก็พยายามติดต่อโดยตรงกับ

ประธานรัฐสภาไทยในขณะนั้น คือ เจ้าพระยาศรีธรรมาธิเบศ ทั้งทางส่วนตัวและทางการในที่สุด สหภาพรัฐสภาได้ส่งนายปอล บาสทิต อดีตรัฐมนตรีประเทศฝรั่งเศสและประธานหน่วยรัฐสภาฝรั่งเศส มาเยือนประเทศไทยในฐานะตัวแทนของสหภาพรัฐสภา และได้พบปะหารือกับเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของไทย ตลอดจนแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับสมาชิกรัฐสภาและรัฐมนตรีบางท่าน และในการประชุมคณะมนตรี เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๒ คณะมนตรีได้มีมติให้ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร รับเรื่องไปพิจารณา รัฐสภาได้มีการประชุมเป็นการภายในเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๔๙๒ โดยที่ประชุม เห็นว่าสหภาพรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยและมีนโยบาย ในการที่จะหาช่องทางเพื่ออารังไว้ซึ่งสันติภาพของโลก ประกอบกับประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยโดยทางรัฐสภา ทั้งจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นก็พร้อม ที่จะให้ความร่วมมือและสนับสนุนทุกวิถีทาง ที่ประชุมรัฐสภาจึงได้ตกลงในหลักการให้ประเทศไทย เข้าเป็นสมาชิกสหภาพรัฐสภา โดยถือเอารัฐสภาไทยเป็นหน่วยประจำชาติ และสมาชิกแห่งรัฐสภาไทย เป็นสมาชิกของหน่วยโดยตำแหน่ง และได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างข้อบังคับของหน่วย ประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภา พร้อมกันนั้นทางรัฐบาลก็แปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ประจำปี พ.ศ. ๒๔๙๓ เพื่อตั้งงบสหภาพรัฐสภาในงบของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นจำนวนเงิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

ในการประชุมภายในของรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๔๙๓ ที่ประชุมรัฐสภาได้ให้การรับรองร่างข้อบังคับของหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภา และพิจารณา จัดตั้งคณะกรรมการบริหารของหน่วย ฯ ขึ้นมาตามข้อบังคับ หลังจากที่ได้จัดตั้งคณะกรรมการบริหาร หน่วย ฯ เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการบริหารของหน่วย ฯ ได้มีหนังสือแจ้งความประสงค์เข้าเป็นสมาชิก ของสหภาพรัฐสภา ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๔๙๓ เป็นต้นไป และในคราวประชุมคณะมนตรีแห่ง สหภาพรัฐสภา ณ กรุงดับลิน ประเทศไอร์แลนด์ เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๙๓ ที่ประชุมได้มีมติเป็น เอกฉันท์รับหน่วยประจำชาติไทยเข้าเป็นภาคีของสหภาพรัฐสภา

การถูกระงับการเป็นภาคีของสหภาพ ฯ ที่ประชุมคณะมนตรี สหภาพรัฐสภา สมัยประชุมที่ ๑๑๑ ซึ่งประชุมกันที่กรุงโรม สาธารณรัฐอิตาลี ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้ลงมติให้ระงับการเป็นภาคีสหภาพรัฐสภาของหน่วยประจำชาติไทยไว้ชั่วคราว เนื่องจากมีการปฏิวัติ และยุบสภา อย่างไรก็ตาม หน่วยประจำชาติไทยได้ขอสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภา อีกครั้งหนึ่ง ในคราวประชุมคณะมนตรีสหภาพรัฐสภา สมัยประชุมที่ ๑๑๒ ณ กรุงอาบิดจ์ัน ประเทศโคตไดเวอรี ในเดือนเมษายน ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ที่ประชุมคณะมนตรี ฯ สมัยประชุมที่ ๑๖๒ ซึ่งประชุมกันที่รัฐสภาแห่งชาติโคตไดเวอรีได้พิจารณาการขอกลับเข้าเป็นภาคีสหภาพรัฐสภาของ หน่วยประจำชาติไทย โดยได้เชิญผู้แทนของคณะผู้แทนหน่วยประจำชาติไทยเข้าไปชี้แจงเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการนี้ นายเสนาะ อุณาภูล เลขาธิการหน่วยประจำชาติไทย

ได้ตอบข้อสงสัยของสมาชิกในคณะมนตรี ฯ เป็นที่พอใจ คณะมนตรี ฯ จึงได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้รับหน่วยประจำชาติไทยกลับเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภาดังเดิม และยังคงเป็นภาคีแห่งสหภาพ ฯ อยู่จนกระทั่งบัดนี้

ในคราวประชุมคณะมนตรีสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๗๙ วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๙ ที่ประชุมมีมติรับการมีส่วนร่วมของรัฐสภาไทยในกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นทางการของสหภาพรัฐสภาชั่วคราว เนื่องจากการปฏิรูปทางการเมืองของไทย เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ซึ่งส่งผลให้รัฐสภาไทยไม่สามารถเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๖ ระหว่างวันที่ ๒๙ เมษายน - ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ที่กรุงเทพฯ ฯ โดยสหภาพรัฐสภาให้ความสนใจในการติดตามความคืบหน้าของการปฏิรูปการเมืองของไทย รัฐสภาได้ส่งคณะผู้แทนไปพบปะหารือกับคณะกรรมการบริหารสหภาพรัฐสภาเพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการทางการเมืองโดยตลอด นับตั้งแต่ก่อนสหภาพรัฐสภาจะมีมติรับการมีส่วนร่วมของรัฐสภาไทย คือ ในคราวการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๕ ที่เจนีวา ครั้งที่ ๑๑๖ ที่บาห์ลี และครั้งที่ ๑๑๗ ที่เจนีวา

ต่อมาคณะมนตรีสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๘๑ เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ ในคราวการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๗ ที่เจนีวา ได้มีมติให้คืนสิทธิสมาชิกภาพในการมีส่วนร่วมของรัฐสภาไทยในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นทางการของสหภาพรัฐสภาอย่างเต็มที่ โดยทันทีหลังจากที่มีการประชุมรัฐสภาหลังการเลือกตั้งในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ โดยไม่ต้องรอให้มีการพิจารณาหรือเห็นชอบจากที่ประชุมสมัชชาหรือคณะมนตรี ฯ ในสมัยหน้าอีก และรัฐสภาไทยได้รับการทบทวนอย่างไม่เป็นทางการให้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๒๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ณ กรุงเทพมหานคร^{๕๖}

หน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภา ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาทุกคนและสมาชิกกิตติมศักดิ์ ซึ่งได้แก่ผู้เป็นอดีตสมาชิกรัฐสภาและที่เคยเป็นตัวแทนของหน่วย ฯ ในคณะมนตรีสหภาพรัฐสภา โดยได้ให้ความช่วยเหลือสหภาพ ฯ เป็นอย่างดีและได้รับการเสนอจากหน่วย ฯ ให้เป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์

ในส่วนตัวแทนของหน่วยประจำชาติไทยที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในสหภาพรัฐสภา ได้แก่ พระราชธรรมนิเทศ เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกกิตติมศักดิ์ของสหภาพรัฐสภานายสุวิทย์ คุณกิตติ เคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารสหภาพรัฐสภา ฯ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๔ นายประวิช รัตนเพียร เคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารสหภาพรัฐสภา เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๔๗ และนายสุรนนท์ เวชชาชีวะ เคยดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารสหภาพรัฐสภา ตั้งแต่เดือนกันยายน

^{๕๖} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *รัฐสภาฯ ระหว่างประเทศ*, สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=13753, (๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๑)

พ.ศ. ๒๕๔๗ -๒๕๔๘ และรองศาสตราจารย์ลลิตา ฤกษ์สำราญ รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่สอง ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารสหภาพรัฐสภา

ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกแห่งหน่วย ฯ ยังคงดำรงตำแหน่งสมาชิกภาพของหน่วย ฯ ต่อไปจนกว่าสมาชิกใหม่แห่งสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับการเลือกตั้ง

หน่วยประจำชาติไทยจะมีการประชุมประจำปี ๑ ครั้ง แต่ถ้าประธานหน่วย ฯ เห็นสมควรหรือเมื่อมีสมาชิกแห่งหน่วย ฯ ไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เข้าชื่อร้องขอให้เปิดประชุมใหญ่พิเศษ ประธานหน่วย ฯ ก็มีอำนาจที่จะเรียกเปิดประชุมใหญ่พิเศษได้ การประชุมใหญ่ของหน่วย ฯ จะต้องประชุมภายในหกสิบวัน หลังจากที่ได้เปิดประชุมสมัยสามัญแห่งรัฐสภา ในการประชุมใหญ่ประจำปีแต่ละครั้งจะมีการประชุมเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑) รับรองรายงานการบริหารของกรรมการบริหาร
๒) รับรองบัญชีการใช้จ่ายเงินค่าบำรุงของเหรียญกษาปณ์ หลังจากที่ได้ฟังรายงานของผู้สอบบัญชีแล้ว

๓) ดำเนินกิจการอื่นที่คณะกรรมการบริหารเสนอต่อที่ประชุม โดยที่คณะกรรมการบริหารเห็นสมควร หรือโดยที่สมาชิกของหน่วยไม่น้อยกว่าสิบห้าคนเข้าชื่อร้องขอ อนึ่ง เพื่อให้การบริหารงานของหน่วยประจำชาติไทยดำเนินไปโดยดีและถูกต้องตามครรลองของธรรมเนียมแห่งสหภาพรัฐสภาและข้อบังคับของหน่วย ฯ จึงจัดตั้งคณะกรรมการบริหารขึ้นมาคณะหนึ่ง

รัฐสภาไทยจัดเป็นหน่วยประจำชาติหน่วยหนึ่งในสหภาพรัฐสภาตามความในมาตรา ๑ และมาตรา ๓ แห่งธรรมนูญสหภาพรัฐสภา เรียกชื่อว่า “หน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภา” มีชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “The Thai National Group to the Inter-Parliamentary Union” หรือ The Thai IPU National Group” ซึ่งธรรมนูญสหภาพรัฐสภา มาตรา ๖ ให้หน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภามีข้อบังคับของตนเอง

นอกจากนี้ รัฐสภาไทยยังได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกโดยเป็นหน่วยประจำชาติไทยในสหภาพรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก “The Thai National Group to the Asean-Pacific Parliamentary Group” หรือ The Thai APPU National Group” โดยมีข้อบังคับประจำหน่วยชาติไทยในสหภาพรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. ๒๕๔๘ และเป็นภาคีสมาชิกโดยเป็นหน่วยประจำชาติไทยในสมัชชารัฐสภาอาเซียน “The Thai National Group to the ASEAN Inter Parliamentary Assembly” หรือ The Thai AIPA National Group” โดยมีข้อบังคับประจำหน่วยชาติไทยในสหภาพรัฐสภาอาเซียน พ.ศ. ๒๕๕๑

๑.๒.๖.๒ กระบวนการจัดทำ

การตราข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับประจำหน่วยชาติไทยในสหภาพรัฐสภาประเภทต่าง ๆ กระทำในที่ประชุมใหญ่ของหน่วย โดยการแก้ไขข้อบังคับ ฯ ต้องเสนอเป็นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะกรรมการบริหารหน่วยหรือมีสมาชิกของหน่วยจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนร่วมกันลงชื่อเสนอ โดยจัดส่งแก่สมาชิกของหน่วยล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วันก่อนวันกำหนดประชุมใหญ่ที่จะได้พิจารณาญัตตินั้น ซึ่งในที่ประชุมใหญ่จะตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกิน ๙ คน เป็นผู้พิจารณาญัตตินั้นก่อนก็ได้

๑.๒.๗ ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศที่ออกโดยอัยการอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภา

๑.๒.๗.๑ ความหมายและสาระสำคัญ

นอกจากรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือก และการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการธิการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการธิการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจ ตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการธิการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งในข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการ หรือทุพพลภาพ ต้องกำหนดให้บุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลประเภานั้น โดยตรงร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด และในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมดแล้วก็ตาม ข้อบังคับดังกล่าวก็ไม่สามารถลงรายละเอียด ขั้นตอน กระบวนการต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วน จำเป็นต้องออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศเพื่ออธิบายกระบวนการต่างๆ ในแต่ละด้าน อาทิ

๑) ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๓ ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๔ ประกอบกับมาตรา ๒๗๙ มาตรา ๒๘๐ และมาตรา ๓๐๔ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๘๒

๒) ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยกำหนดเวลาการยื่นกระทู้ถามสด พ.ศ. ๒๕๕๓ ออกตามความในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๕๒

๓) ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษาผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ ออกตามความในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๘๖

๔) ระเบียบสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศว่าด้วยการพิจารณาเรื่องที่ไม่ชัดเจนหรือเรื่องซ้ำซ้อนของคณะกรรมการหลายคณะ พ.ศ. ๒๕๕๙ ออกตามความในข้อบังคับการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๗๖ ประกอบกับข้อ ๑๐ (๘)

๕) ระเบียบสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการร้องขอและโฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงเนื่องจากการกล่าวถ้อยคำในที่ประชุมสภาอันอาจเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย พ.ศ. ๒๕๕๙ ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๓๙/๒ ประกอบกับมาตรา ๑๘

๖) ระเบียบคณะกรรมการจริยธรรมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศว่าด้วยการยื่น การรับคำร้อง การนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ ออกตามความในข้อบังคับประมวลจริยธรรมสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๔ และข้อ ๓๐ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๑๐๒ และข้อ ๑๐๓^{๕๗}

^{๕๗} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *ประกาศ/ระเบียบ/คำสั่งเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร*, สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/main.php?filename=gennews_home, (๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๑)

๑.๒.๗.๒ กระบวนการจัดทำ

โดยปกติการออกระเบียบ หรือประกาศที่อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภา จะเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานแต่ละสภาในการออกระเบียบ หรือประกาศขึ้นใช้บังคับ เว้นแต่ระเบียบที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การออกระเบียบดังกล่าวต้องผ่านความเห็นชอบของแต่ละสภา เช่นเดียวกับการตราข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรม ฯ ซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น กระบวนการพิจารณาข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรม ฯ จึงมีขั้นตอนและกระบวนการเช่นเดียวกับการตราข้อบังคับการประชุมสภา กล่าวคือสภาต้องพิจารณาเป็นสามวาระเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั่นเอง

๑.๒.๘ กฎ ระเบียบ ประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

๑.๒.๘.๑ ความหมายและสาระสำคัญ

กฎหมายลำดับรองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา จะมีชื่อเรียกในลักษณะต่าง ๆ เช่น กฎ ก.ร. ระเบียบรัฐสภา ประกาศรัฐสภา ระเบียบ ก.ร. ประกาศ ก.ร. โดยกฎหมายดังกล่าวจะมีลักษณะพิเศษและแตกต่างจากกฎหมายลำดับรองอื่น ซึ่งหลักเกณฑ์ที่กำหนดว่าเรื่องใดจะต้องจัดทำในรูปแบบใด อาทิ กฎ ก.ร. ระเบียบรัฐสภา ประกาศรัฐสภา ระเบียบ ก.ร. หรือประกาศ ก.ร. จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายแม่บททั้งสองฉบับที่กำหนดให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองประเภทนั้น ๆ

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

“มาตรา ๕ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ก.ร. จะออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาและข้าราชการรัฐสภาปฏิบัติก็ได้

ระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาตามวรรคสอง ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

นอกจากนี้ กฎหมายลำดับรองของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจะมีลักษณะชื่อเรียกที่แตกต่างกับราชการส่วนกลางอื่น เช่น การแบ่งส่วนราชการปกติจะใช้รูปแบบของกฎกระทรวง เช่น กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๕๖ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๖๐ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้น ซึ่งในกฎกระทรวงดังกล่าวจะมีรายละเอียดทั้งในส่วนของการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ แต่สำหรับกรณีของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา การแบ่งส่วนราชการจะใช้รูปแบบของ “ประกาศรัฐสภา” เช่น ประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๕ ประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้น ส่วนอำนาจหน้าที่จะใช้รูปแบบของ “ประกาศ ก.ร.” เช่น ประกาศ ก.ร. เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๕ ประกาศ ก.ร. เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนี้

“มาตรา ๑๒ การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือส่วนราชการตามมาตรา ๖ (๓) ให้ทำเป็นประกาศรัฐสภาโดยความเห็นชอบของ ก.ร. และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในประกาศรัฐสภาด้วย

ส่วนราชการตามวรรคหนึ่งอาจแบ่งส่วนราชการภายในเป็นสำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเทียบสำนัก

ในกรณีที่มีความจำเป็นจะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคสองก็ได้

ส่วนราชการตามวรรคสองและวรรคสาม ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

ให้ ก.ร. เป็นผู้พิจารณาแบ่งส่วนราชการภายใน และกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภายในตามมาตรานี้

ประกาศรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

กล่าวโดยสรุป กฎหมายลำดับรองของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาจะมีลักษณะเฉพาะซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา (กฎหมายแม่บท) ที่กำหนดไว้ว่าจะให้ดำเนินการในรูปแบบ กฎ ก.ร. ระเบียบรัฐสภา ประกาศรัฐสภา ระเบียบ ก.ร. หรือประกาศ ก.ร

๑.๒.๘.๒ กระบวนจัดทำ

ปัจจุบันการดำเนินการจัดทำ แก้ไข ปรับปรุงกฎ ระเบียบ หรือ ประกาศ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ใช้บังคับกับส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เป็นอำนาจ และหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการ ก.ร. ในการศึกษา วิเคราะห์ และดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนด มาตรฐาน กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการและแนวทางปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา โดยขั้นตอนในการดำเนินการของกลุ่มงานพัฒนากฎ ระเบียบ ตามคู่มือการปฏิบัติงานของ สำนักงานเลขาธิการ ก.ร.^{๕๘} มีดังนี้

๑) นำเสนอกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ มติคณะรัฐมนตรี เรื่องใด ๆ หรือข้อเสนอของ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลในส่วนของ การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ การถูกลงโทษ การร้องทุกข์ต่อเลขาธิการ ก.ร. เพื่อเห็นชอบ ให้นำเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของ อ.ก.ร. กฎหมายและระเบียบ หรือ ก.ร. แล้วแต่กรณี แต่หากเป็น กรณีเสนอต่อ ก.ร. โดยตรง ก.ร. จะมีมติมอบหมายให้ อ.ก.ร. กฎหมายและระเบียบ พิจารณาในรายละเอียด ก่อนนำเสนอ ก.ร. อีกครั้ง

๒) จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาของ อ.ก.ร. กฎหมาย และระเบียบ หรือ ก.ร. แล้วแต่กรณี ซึ่งประกอบด้วย

(ก) ศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบข้อกฎหมายในกฎหมาย ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหาร ราชการฝ่ายรัฐสภา และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา กับ กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ว่ามีหลักการและสาระสำคัญ แตกต่างกันอย่างใด พร้อมข้อสังเกต (ถ้ามี)

(ข) ศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบกฎ ระเบียบ หรือประกาศที่ใช้ บังคับกับข้าราชการรัฐสภา กับกฎหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

(ค) ยกร่างกฎ ระเบียบ หรือประกาศให้สอดคล้องกับกฎหมาย ว่าด้วยการจัดระเบียบ บริหารราชการฝ่ายรัฐสภา และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

(ง) จัดทำตารางเปรียบเทียบร่างกฎ ระเบียบ หรือประกาศ กับกฎ ระเบียบ หรือประกาศ ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

๓) ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของ อ.ก.ร. กฎหมายและระเบียบ

๔) จัดทำรายงานผลการพิจารณาของ อ.ก.ร. กฎหมายและระเบียบ กราบเรียน ประธาน ก.ร. โดยประธาน อ.ก.ร. กฎหมายและระเบียบ เป็นผู้ลงนาม

^{๕๘} สำนักงานเลขาธิการ ก.ร., คู่มือการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการ ก.ร. สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๐, ๖๒ - ๖๔.

๕) จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาของ ก.ร. ซึ่งประกอบด้วย

(ก) ที่มา

(ข) ข้อเท็จจริง

(ค) ผลการพิจารณาของ อ.ก.ร. กฎหมายและระเบียบ

(ง) ข้อกฎหมาย

(จ) ข้อพิจารณา

(ฉ) เอกสารตารางเปรียบเทียบต่าง ๆ ที่เสนอ อ.ก.ร. กฎหมาย

และระเบียบ

(ช) บันทึกลงเลขานุการ ก.ร. เพื่อเสนอให้ประธาน ก.ร. ลงนาม

ในกฎ ระเบียบ หรือ ประกาศ ตัวจริง จำนวน ๑ ฉบับ พร้อมสำเนาฉบับ แต่สำหรับกฎ ระเบียบ หรือประกาศที่จะต้องประกาศราชกิจจานุเบกษานั้น จะต้องเสนอให้ประธาน ก.ร. ลงนามในกฎ ระเบียบ หรือประกาศตัวจริง เพิ่มอีก ๑ ฉบับ (โดยเรื่องที่จะนำลงประกาศหรือลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาได้ จะต้องมียกย่องอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- เรื่องที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ต้องประกาศใน

ราชกิจจานุเบกษา

- ข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องส่งไปลงพิมพ์ใน

ราชกิจจานุเบกษา ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

- เรื่องที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้ต้องประกาศหรือส่ง

พิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา แต่เป็นเรื่องสำคัญที่สมควรเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

โดยการจัดส่งเรื่องไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาจะต้อง

จัดส่งต้นฉบับซึ่งปรากฏลายมือชื่อประธาน ก.ร. จำนวน ๑ ชุด และสำเนาจากต้นฉบับที่มีข้อความชัดเจน จำนวน ๔ ชุด โดยมีข้าราชการระดับ ๕ หรือเทียบเท่าขึ้นไปลงนามรับรองสำเนาถูกต้องโดยระบุชื่อ และตำแหน่งให้ชัดเจน

๖) จัดทำหนังสือจากเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ในฐานะ หัวหน้าส่วนราชการ) เรียง เลขานุการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๗) จัดทำหนังสือยืนยันมติ ก.ร. ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ

และถือปฏิบัติ แต่สำหรับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ให้จัดทำหนังสือยืนยันมติแจ้งให้ส่วนราชการทราบว่า ก.ร. มีมติเห็นชอบกฎ ระเบียบ หรือประกาศแล้ว และอยู่ระหว่างการนำส่งไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๘) ทำบันทึกถึงเลขานุการ ก.ร. เพื่อทราบว่าเรื่องได้ลงประกาศ

ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

๙) สำหรับกฎ ระเบียบ หรือประกาศที่ส่งไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้จัดทำหนังสือ แจ้งให้ส่วนราชการทราบว่าได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว และให้ถือปฏิบัติต่อไป

บทที่ ๒

หลักเกณฑ์ในการยกร่างกฎหมาย

ในการดำเนินการยกร่างกฎหมาย นอกจากผู้ทำหน้าที่ร่างกฎหมายจะต้องมีองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักการพื้นฐานในการยกร่างกฎหมาย ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย และกระบวนการจัดทำกฎหมายแต่ละประเภทแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องศึกษาอย่างถ่องแท้ เพื่อให้สามารถยกร่างกฎหมายตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณายกร่างและแบบของร่างกฎหมายแต่ละประเภท

ในบทที่ ๒ นี้จะได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการยกร่างและแบบของร่างกฎหมายแต่ละประเภท โดยเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ข้อบังคับการประชุมสภา กฎ ระเบียบ และประกาศ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะหน่วยงานของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ดำเนินการยกร่างเพื่อให้บริการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และส่วนราชการแล้วแต่กรณี

๒.๑ รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญไม่ใช่กฎหมายที่จะร่างกันได้อย่างง่าย ๆ หรือร่างได้บ่อย ๆ จะถือตามหลักนิติบัญญัติที่ว่า “ไม่เป็นไร ผิดแล้วค่อยแก้ไขเสียใหม่” หรือถือตามคำแก้ตัวของเจ้าภาพในงานเลี้ยงว่า “ครั้งนี้ถ้ามีอะไรผิดพลาดไปต้องขออภัยด้วย รับรองคราวหน้าจะไม่ให้พลาด” ก็ไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญนั้นเมื่อประกาศใช้แล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับโดยทั่วไปเลย บางประเทศใช้ต่อกันมาเป็นร้อยปี บางประเทศใช้อยู่ฉบับเดียวเท่ากับอายุของประเทศ แม้จะมีมาตรการให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่กระบวนการก็มีความยุ่งยากมากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่น ๆ อาทิ ต้องใช้เสียงข้างมากมากกว่าการพิจารณากฎหมายธรรมดา ซึ่งในบางครั้งได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างหนัก บางครั้งต้องยุบสภาเสียก่อนหรือบางกรณีก็ต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติทั้งประเทศก่อนที่จะลงมือแก้ไขหรือภายหลังจากที่แก้ไขเรียบร้อยแล้ว ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะอาศัยเหตุผลหลายประการ เช่น ในทางนิติศาสตร์ก็ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ (The Supreme Law of the Land) สิ่งใดมีฐานะสูงสุดจะไปแตะต้องข้อแม้บ้อย ๆ ก็ไม่ดี ส่วนในทางรัฐศาสตร์ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์การปกครองประเทศและหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งล้วนเป็นเรื่องสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ

ประชาชนพลเมืองและชีวิตของประเทศ เรื่องเหล่านี้จึงขอขาดบาดตายเกินกว่าจะมาทบทวนได้ง่าย ๆ หรือบ่อย ๆ จนพรั่นเพรื่อ^๑

อย่างไรก็ดี ในเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายประเภทหนึ่ง การร่างรัฐธรรมนูญจึงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทั้งหลายในการร่างกฎหมาย^๒ คือ

๑) ควรให้กระชับ กระทัดรัด ชัดเจน ขณะเดียวกันก็ต้องไพเราะ งดงาม ถูกต้องตามหลักภาษาและไวยากรณ์

๒) ควรสามารถใช้แก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตได้

๓) ควรสามารถใช้รับมือกับปัญหาใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

กล่าวได้ว่า กฎเกณฑ์ในข้อแรกเป็นกฎเกณฑ์ทางด้านภาษา (Linguistic Rule) ซึ่งเป็นข้อที่ผู้ทำหน้าที่ยกร่างควรศึกษาการใช้ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญซึ่งจะมีความแตกต่างจากถ้อยคำในกฎหมายอื่น ๆ ทั้งในแง่ของความถูกต้องตามหลักไวยากรณ์ ความเรียบง่ายแต่ชัดเจน คงสถานะของความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ สามารถนำไปใช้เป็นแบบอย่างได้ เป็นต้น ส่วนกฎเกณฑ์ในสองข้อหลังเป็นกฎเกณฑ์ทางด้านสาระ (Substance Rule) กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะครอบคลุมในเรื่องของโครงสร้างทางการเมือง ระบอบการปกครองของประเทศ ระบบรัฐบาล สิทธิเสรีภาพของประชาชน การจำกัดอำนาจรัฐจากการกระทำที่ไม่ชอบ เป็นต้น ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ การดำเนินการเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจึงเป็นกระบวนการที่พิเศษกว่ากฎหมายอื่น ๆ และได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้อย่างชัดเจนเป็นขั้นเป็นตอน เนื่องจากมีได้มุ่งหมายให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาบังคับใช้โดยง่ายนั่นเอง ดังนั้น เนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการยกร่างรัฐธรรมนูญนี้ คณะทำงานจึงขอกล่าวถึงเฉพาะหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นเรื่องที่มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีความเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในการยกร่างกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๒.๑.๑ หลักเกณฑ์ในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาหลาย ๆ ฉบับมีหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขที่แตกต่างกันออกไป บางฉบับมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่บางฉบับไม่มีบทบัญญัติดังกล่าว ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้ในช่วงที่มีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้บัญญัติให้สิทธิในการริเริ่ม

^๑ วิษณุ เครืองาม, *เขาร่างรัฐธรรมนูญกันอย่างไร, วารสารสถาบันพระปกเกล้า ฉบับที่ ๑, ๒๕๕๐*, สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th> (๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๑)

^๒ เรื่องเดียวกัน.

เสนอแก้ไขแก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติ ให้สิทธิทั้งแก่คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่กำหนดไว้ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด ๑๕ มาตรา ๒๕๖ มีหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

๑) ผู้มีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(๑) คณะรัฐมนตรี

(๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๔) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๒) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐจะเสนอมิได้

๓) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ ดังนี้

วาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ซึ่งในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

วาระที่สอง ขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยการออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่สองนี้ ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ แต่ในกรณีที่เป็ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอได้แสดงความคิดเห็นด้วย และเมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้ ๑๕ เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้สภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

วาระที่สาม ขั้นออกเสียงลงคะแนน ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนน โดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองที่สมาชิกมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานสภา

ผู้แทนราษฎร เห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของทุกพรรคการเมืองดังกล่าวรวมกัน และมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

๔) เมื่อลงมติเห็นชอบแล้วให้รอไว้ ๑๕ วัน จึงนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายและให้นำความในมาตรา ๘๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๕) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ พระมหากษัตริย์ หรือหมวด ๑๕ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องหน้าที่หรืออำนาจของศาล หรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อไป

๖) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม มาตรา ๒๕๖(๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

๒.๑.๒ แบบของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังที่ได้กล่าวไปในตอนต้นแล้วว่า ในอดีตที่ผ่านมาการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับสถานการณ์หรือผู้มีอำนาจในการจัดทำร่าง ซึ่งอาจมีรูปแบบที่แตกต่างกันไป ในส่วนนี้จึงได้รวบรวมแบบของร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

๒.๑.๒.๑ กรณีร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

๑) ชื่อร่างรัฐธรรมนูญ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า คำว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ไม่มีพุทธศักราชหรือ พ.ศ. ต่อท้าย เพราะชื่อของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นชื่อเฉพาะ เนื่องจากต้องการให้รัฐธรรมนูญสถิตสถาพรอยู่ตราบนับวัน โดยมิช้อยกเว้น ๒ กรณี คือ กรณีแรกถ้าเป็นฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ต้องวงเล็บ “พุทธศักราช” จะได้ทราบว่าแก้ไขเมื่อใด

และกรณีที่สองเมื่อเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว ต้องใส่ “พุทธศักราช....” ให้ทราบเพราะต้องการให้ใช้ชั่วคราว^๓

ตัวอย่าง ชื่อรัฐธรรมนูญฉบับถาวร
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตัวอย่าง ชื่อรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว
พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

๒) คำปรารภ

คำปรารภกรณีร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ ข้อความที่แสดงถึงความเป็นไปของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง คำปรารภ คือ หลักการและเหตุผลแห่งการตราพระราชบัญญัติตามปกตินั่นเอง นอกจากนั้น คำปรารภยังใช้เป็นที่ยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิมที่เคยใช้อยู่แต่เดิม นอกจากนั้นพระประมุขแห่งรัฐผู้ทรงมีอำนาจในการตรารัฐธรรมนูญจะได้พระราชทานพรและแสดงปณิธานให้เป็นที่ปรากฏต่อพสกนิกรของพระองค์คำปรารภที่สมบูรณ์จะขึ้นต้นด้วยคำว่า ศุภมัสดุ ซึ่งก็คือคำบอกกล่าวเริ่มต้นอันแปลความได้ว่า ขอความสุขสวัสดิ์ถดถอยบังเกิด และจะตามด้วยการบอกศักราช คือ การบอกวันเดือนปีที่มีการตรารัฐธรรมนูญ ต่อจากนั้นเป็นหลักการของการตรารัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ พร้อมทั้งแสดงเหตุและประวัติความเป็นมา ในส่วนสุดท้ายของคำปรารภจะเป็นส่วนแห่งพระราชปรารภโดยตรง คือเป็นพระราชปณิธาน พระราชประสงค์ และพระราชปรารภขององค์ประมุขที่จะยังความวัฒนาสถาพรให้บังเกิดขึ้นแก่ชาติบ้านเมืองและความผาสุกสวัสดิ์แก่พสกนิกรโดยทั่วไป^๔

ตัวอย่าง คำปรารภของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕
พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริสเนือเกล้าฯ สั่งว่า
โดยที่คณะราษฎรได้ขอร้องให้อยู่ใต้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเพื่อบ้านเมืองจะได้เจริญขึ้น
และโดยที่ทรงยอมรับตามคำขอร้องคณะราษฎร
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยมาตราต่อไปนี้

^๓ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา วิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, ครั้งที่ ๑ (๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑).

^๔ เดโช สวานานนท์, *แนวทางการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐*, (กรุงเทพฯ : วิถีชีวิตคอมมิวนิสต์, ๒๕๔๑) ๗๗ - ๗๘.

ตัวอย่าง

คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ศุภมัสดุ พระพุทธศาสนกาลเป็นอดีตภาค ๒๕๕๐ พรรษา ปัจจุบันสมัย จันทรคตินิยม สุกราชสมปตฺสร สาวณาส ชุณหปักษ์ เอกาทศดิถี สุริยคติกาล สิงหาคมมาส จตุวิสติมสูตริน ศุกรวาร โดยกาลบริเวท

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตลาธิเบศรรามาธิบดี จักรีนฤพดินทรสยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศว่า ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นำความกราบบังคมทูลว่า การปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ดำเนินพัฒนามากว่าเจ็ดสิบห้าปี ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีการประกาศใช้ ยกเลิก และแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหลายครั้ง เพื่อให้เหมาะสมแก่สภาวะการณ์ของบ้านเมืองและกาลสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป และโดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับสำหรับเป็นแนวทางการปกครองประเทศโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางทุกขั้นตอนและนำความคิดเห็นเหล่านั้นมาเป็นข้อคำนึงพิเศษในการยกร่างและพิจารณาแปรญัตติโดยต่อเนื่อง

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จัดทำใหม่นี้มีสาระสำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การทำนุบำรุงรักษาศาสนาทุกศาสนาให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของชาติ การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การกำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีดุลยภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองแบบรัฐสภา รวมทั้งให้สถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม

เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบและจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ การออกเสียงลงประชามติปรากฏผลว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้บังคับ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่าสมควรพระราชทานพระบรมราชานุมัติตามมติของมหาชน

จึงมีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าเหนือกระหม่อมให้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ขึ้นไว้ ให้ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งได้ตราไว้ ณ วันที่ ๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๔๙ ตั้งแต่วันประกาศนี้เป็นต้นไป

ขอปวงชนชาวไทย จงมีความสมัครสมานเป็นเอกฉันท์ ในอันที่จะปฏิบัติตามและพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้ เพื่อธำรงคงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยและอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทย และนำมาซึ่งความผาสุกสิริสวัสดิ์พิพัฒน์ชัยมงคลอนเนกกุศลผลสกเกียรตยศสถาพรแก่อาณาประชาราษฎร์ทั่วสยามรัฐสีมา สมดังพระบรมราชปณิธานปรารถนาทุกประการ เทอญ

๓) วันประกาศใช้

วันประกาศใช้ คือ วันที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย
ในร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นวันเดียวกันกับวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีข้อสังเกต
ในส่วนของการลงพระปรมาภิไธย คือ รัฐธรรมนูญในเวลาไม่ปกติ คือ มีการปฏิวัติรัฐประหารจะใช้คำว่า
ให้ไว้ ณ วันที่ใด แต่รัฐธรรมนูญในเวลาปกติจะใช้คำว่า ตราไว้ ณ วันที่ใด

ตัวอย่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙
สมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช
สยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร
ให้ไว้ ณ วันที่ ๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๔๙
เป็นปีที่ ๖๑ ในรัชกาลปัจจุบัน

ตัวอย่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
สมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช
สยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร
ตราไว้ ณ วันที่ ๒๔ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐
เป็นปีที่ ๖๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

๔) การแบ่งหมวดหมู่ของรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างขึ้นใหม่จะมีการแบ่งหมวดหมู่ที่มีความ
ความละเอียดแตกต่างกันไป ซึ่งโดยทั่วไปรัฐธรรมนูญจะมีเนื้อหาเป็นจำนวนมาก การแบ่งหมวดหมู่จึง
แบ่งเป็นหมวด ๆ ในแต่ละหมวดแบ่งออกเป็นส่วนๆ และในแต่ละส่วนจะแบ่งเป็นมาตรา

ตัวอย่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๑ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้

ฯลฯ

หมวด ๒

พระมหากษัตริย์

มาตรา ๘ องค์พระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ
ผู้ใดจะละเมิดมิได้

ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้

ฯลฯ

หมวด ๖

รัฐสภา

ส่วนที่ ๑

บททั่วไป

มาตรา ๘๘ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

บุคคลจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้

ฯลฯ

๕) บทเฉพาะกาล

บทเฉพาะกาล ได้แก่ บทบัญญัติของกฎหมายที่ปรากฏอยู่ใน
ส่วนสุดท้ายของกฎหมายแต่ละฉบับ บทเฉพาะกาลมีขึ้นเพื่อเป็นการรองรับมิให้การดำเนินการ
หรือผลบังคับของกฎหมายต้องขาดตอนไร้สภาพบังคับอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ได้รับสิทธิ
และประโยชน์ตามกฎหมายเดิม และต่อฝ่ายพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษาการตามกฎหมาย
ส่วนกรณีที่มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่นั้น บทเฉพาะกาลก็จะทำหน้าที่กำหนดองค์กรชั่วคราวเพื่อ
ปฏิบัติหน้าที่ในวาระเริ่มแรก เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการขององค์กรที่กำหนด ขึ้นใหม่ได้ รัฐธรรมนูญ

อันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศก็มีบทเฉพาะกาลบัญญัติอยู่ในส่วนสุดท้ายเช่นเดียวกันกับกฎหมายประเภทอื่น บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับต่างก็มีเหตุผลในการบัญญัติที่ต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็จะมีผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับเก่าสิ้นสุดลง ซึ่งก็หมายความว่าองค์กรและสถาบันการเมืองที่มีอยู่ฉบับเดิมต้องสิ้นสุดลงไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญด้วย ในขณะเดียวกันองค์กรและสถาบันการเมืองที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็จะเกิดขึ้น ดังนั้น บทเฉพาะกาลจึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญที่ทำให้องค์กรและสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องกันไปอย่างไม่ขาดตอน อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟ้องถ่ายอำนาจจากบุคคลที่มีอำนาจและเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีรัฐธรรมนูญใหม่ และมีความต้องการที่จะรักษาอำนาจของตนไว้ต่อไปได้^๕

บทบัญญัติในบทเฉพาะกาลสามารถแบ่งประเภทได้ ดังนี้

(ก) การคงสถาบันและบุคคลที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญเดิมไว้

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ย่อมมีผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่สิ้นสุดลง ซึ่งส่งผลให้สถาบันและบุคคลที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่าย่อมสิ้นสุดลงไปได้ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มิได้ต้องการเปลี่ยนแปลงสถาบันและบุคคลต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่าทั้งหมด ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงกำหนดเป็นบทเฉพาะกาลรับรองสถาบันและบุคคลต่าง ๆ ให้สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้

(ข) การจัดตั้งองค์กร การตรากฎหมายและการดำเนินการต่าง ๆ

ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้กำหนดให้มีองค์กรขึ้นใหม่ขึ้นมาหลายองค์กร รวมทั้งจะต้องมีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินการขององค์กรและวางกลไกต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้วุฒิสภาดำเนินการเลือกกรรมการการเลือกตั้งภายใน ๓๐ วัน หรือบทเฉพาะกาลบัญญัติให้จัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

(ค) การดำเนินการอื่นๆ เช่น การกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่ง

บางตำแหน่ง เช่น ให้กรรมการตุลาการศาลยุติธรรม การยกเว้นไม่ใช้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบางเรื่อง เป็นต้น

ตัวอย่าง

บทเฉพาะกาลกรณีกำหนดให้องคมนตรียังคงดำรงตำแหน่งต่อไป

มาตรา ๒๙๒ ให้คณะองคมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นคณะองคมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

^๕ นันทวัฒน์ บรมานันท์ , บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง , (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๔๑), ๑ - ๒.

๖) ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ จะแตกต่างกันไป เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประธานสภานิติบัญญัติ แห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ตัวอย่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
.....
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒.๑.๒.๒ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

๑) บทบัญญัติก่อนเนื้อหา

(๑) บันทึกหลักการและเหตุผล

ในการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม บันทึกหลักการ และเหตุผลจะเขียนแยกไว้ในลักษณะเดียวกับการเขียนหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ

ตัวอย่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘
บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..)
พุทธศักราช

หลักการ

ปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เหตุผล

โดยที่ในขณะนี้มีการเรียกร้องให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในประเด็นต่าง ๆ หลายประเด็น และได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนหนึ่งเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมประเด็น ฉบับ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะทำให้เกิดความขัดแย้งในบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีได้แก้ไขเพิ่มเติมและโดยเหตุที่ ในปัจจุบันมีผู้เสนอแนวคิดใหม่ ๆ ที่สมควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นการสมควรที่จะ ได้ดำเนินการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมาร่วมพิจารณาเพื่อปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใหม่ในส่วนสำคัญ ๆ ทั้งฉบับเพื่อให้เกิดความสมานฉันท์ เป็นการแสดงความรู้รักสามัคคีของคนในชาติ ดังกระแส พระราชดำรัสซึ่งได้พระราชทานแก่พสกนิกรชาวไทยทั้งชาติ จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติม

๒) ชื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ชื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จะปรากฏอยู่ ๒ จุด คือ
ส่วนบนของร่างรัฐธรรมนูญ และปรากฏในมาตรา ๑ ของร่างรัฐธรรมนูญ

<u>ตัวอย่าง</u>	ชื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมที่ปรากฏอยู่ส่วนบนของร่าง ร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙
<u>ตัวอย่าง</u>	ชื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๑ ของร่าง มาตรา ๑ รัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙”

๓) วันบังคับใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

บทบัญญัติว่าด้วยการบังคับใช้จะบัญญัติไว้ในมาตรา ๒
ซึ่งรูปแบบการบังคับใช้จำแนกออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ การบังคับใช้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษา และการบังคับใช้ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์

<u>ตัวอย่าง</u>	การบังคับใช้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๒ รัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป
-----------------	---

<u>ตัวอย่าง</u>	การบังคับใช้ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๒ มาตรา ๒ รัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกที่มีขึ้น ภายหลังที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
-----------------	--

๒) บทบัญญัติเนื้อหาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

บทบัญญัติเนื้อหาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จะไม่มีการแบ่งเป็น
หมวดหมู่แต่จะเป็นแบ่งเป็นมาตรา ซึ่งมีตัวอย่างการเขียนหลายรูปแบบ ดังนี้

(๑) กรณีแก้ไขคำในรัฐธรรมนูญ ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช ๒๔๘๒

ตัวอย่าง

มาตรา ๓ นามประเทศนี้ เรียกว่า ประเทศไทย และบทแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใด ซึ่งใช้คำว่า สยาม ให้ใช้คำว่า ไทย แทน

(๒) กรณียกเลิกความในมาตรา ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช ๒๔๘๓ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๘๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๒๘ เป็นต้น

ตัวอย่าง

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

(๓) กรณีเพิ่มความในอนุมาตรา ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๙๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๘

ตัวอย่าง

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้อย่างอนุมาตรา (๗) แห่งมาตรา ๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๙๐ เป็นอนุมาตรา (๘) (๙) (๑๐) และ (๑๑) ตามลำดับ

“(๘) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามความในมาตรา ๙๓

(๙) การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามความในมาตรา ๙๕ ทวิ

(๑๐) การกำหนดข้อบังคับว่า ด้วยวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามความในมาตรา ๙๕ จัตวา

(๑๑) การปรีกษาร่างรัฐธรรมนูญ ตามความในมาตรา ๙๕ ฉ”

(๔) กรณีเพิ่มมาตรา ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๑

ตัวอย่าง

มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้อย่างมาจากมาตรา ๙๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นมาตรา ๙๕ ทวิ มาตรา ๙๕ ตริ มาตรา ๙๕ จัตวา มาตรา ๙๕ เบญจ มาตรา ๙๕ ฉ มาตรา ๙๕ สัปต และมาตรา ๙๕ อัฐ ตามลำดับ

(๕) กรณียกเลิกความในวรรคของมาตรา ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๒๘

ตัวอย่าง

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 91 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

(๖) กรณีเพิ่มหมวด ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙

ตัวอย่าง

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๑๒ การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๑๑ ทวิ ถึงมาตรา ๒๑๑ เอกลักษณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘

(๗) กรณียกเลิกหมวดและให้ใช้ความแทน ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘

ตัวอย่าง

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกหมวด ๓ ถึงหมวด ๑๑ มาตรา ๒๔ ถึงมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๓๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๕๓๕ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พุทธศักราช ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

(๘) กรณียกเลิกความในวรรคของมาตรา และให้ใช้ความแทน
ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๔๘

ตัวอย่าง

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในวรรคสามและวรรคสี่ของมาตรา ๒๙๗ ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

๓) บทเฉพาะกาลร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมส่วนใหญ่ไม่มีบทเฉพาะกาล แต่จะ
เป็นการแก้ไขบางมาตรา บางหมวด แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่
๑) พุทธศักราช ๒๕๓๕ มีบทเฉพาะกาลจำนวน ๑๐ มาตรา เนื้อหาในบทเฉพาะกาลกล่าวถึงการคง
สถาบันและบุคคลที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญเดิมไว้ และกล่าวถึงการจัดตั้งองค์กร การตรากฎหมายและ
การดำเนินการต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่าง

มาตรา ๑๑ ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้
คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร คงเป็นคณะรัฐมนตรีตาม
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้

๔) ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนอง
พระบรมราชโองการ

ตัวอย่าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๙

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

๒.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจำนวน ๑๐ ฉบับ^๖ ได้แก่

- ๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- ๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
- ๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- ๕) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
- ๖) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- ๗) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
- ๘) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
- ๙) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมือง

- ๑๐) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐธรรมนูญที่จะเป็นเครื่องมือในการดำเนินการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการนำพาประเทศกลับสู่วิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีจุดเริ่มต้นจากการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและมียกย่องรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน มีองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามาใช้อำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ และมีวิธีพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ ซึ่งหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๐ ฉบับนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นหลักการสำคัญในการขับเคลื่อน

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๐

การพัฒนาประเทศให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ทั้งในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม ตามการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข^๗

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้อธิบายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า “...พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของ หลักการหรือกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลทางการเมือง หรือกำหนดกลไกการดำเนินงานขององค์กรที่มีความสำคัญ เพื่อให้หลักการหรือกลไกสำคัญของ รัฐธรรมนูญนั้น “มีผลปฏิบัติอย่างแท้จริง””^๘

๒.๒.๑ หลักเกณฑ์ในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดย คำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ “โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การตรา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ เว้นแต่ในบางเรื่อง เช่น ผู้มีสิทธิ เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ^๙ การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ต่อรัฐสภา ขั้นตอนการพิจารณาร่างและขั้นตอนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ^{๑๐}

เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกระทำเช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์ในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่นอกเหนือจากมาตรา ๑๓๒ จึงเหมือนกันกับหลักเกณฑ์การยกร่างพระราชบัญญัติ รวมถึงหลักเกณฑ์การตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๔๕ และมาตรา ๑๔๘ ด้วย ดังนั้น เพื่อให้ไม่เป็นการซ้ำซ้อนกัน ในเนื้อหาของคู่มือการยกร่างกฎหมาย จึงสามารถใช้หลักเกณฑ์ในการยกร่างพระราชบัญญัติในหัวข้อที่ ๒.๓ พระราชบัญญัติ เป็นหลักเกณฑ์ในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

^๗ อภิวัฒน์ สุดสา. *กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. – เม.ย ๖๐, ๑๐๗.

^๘ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑/๒๕๖๑

^๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๑

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๑

^{๑๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๒

๒.๒.๒ แบบของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ แบบกฎหมายและโครงสร้างของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติด้วย ดังนั้นจึงสามารถใช้แบบและโครงสร้างร่างพระราชบัญญัติในหัวข้อที่ ๒.๓ พระราชบัญญัติ เป็นหลักเกณฑ์ในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน

๒.๓ พระราชบัญญัติ

๒.๓.๑ หลักเกณฑ์ในการยกร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับบุคคลในสังคมย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกฎหมายจึงต้องมีความชัดเจนและเป็นธรรม และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้งสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่เนื่องจากกระบวนการตรากฎหมายที่ผ่านมา ยังไม่มีการกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการตรากฎหมายไว้อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีผลบังคับใช้ ณ วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ จึงได้มีการเพิ่มเติมหลักการในการจัดทำกฎหมายขึ้นใหม่ ซึ่งไม่เคยมีปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้แต่อย่างใด ไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๗๗^{๑๒}

หลักการใหม่ของมาตรา ๗๗ เป็นทั้งมาตรการทั่วไป มาตรการก่อนการตรากฎหมาย มาตรการภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว และมาตรการควบคุมเนื้อหาของกฎหมาย โดยมาตรการทั้งหลายดังกล่าวไม่ได้แก้ไขแบบหรือโครงสร้างของร่างกฎหมาย แต่เป็นการกำหนดขั้นตอนบางประการก่อนและหลังการตรากฎหมาย และกำหนดขอบเขต ข้อยกพิจารณาสำหรับเนื้อหาของกฎหมาย

การพิจารณาปรับปรุงคู่มือการยกร่างกฎหมายครั้งนี้ จึงเป็นการปรับปรุงคู่มือการยกร่างกฎหมายเฉพาะให้เป็นไปตามมาตรการควบคุมเนื้อหาของกฎหมายให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัติบางมาตราแห่งรัฐธรรมนูญอาจทำให้แบบหรือถ้อยคำของร่างกฎหมายต้องเปลี่ยนไปจากเดิม และหลักการสำคัญบางมาตราต้องอธิบายกำหนดไว้ในคู่มือการร่างกฎหมายนี้ เพื่อให้ผู้ร่างกฎหมาย

^{๑๒} คณะอนุกรรมการติดตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคณะกรรมการการวิสามัญการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีการตรากฎหมายลำดับรอง, รายงานผลการพิจารณาศึกษา, ๔.

ตระหนักและควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พร้อมยกตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ กรณีวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เพิ่มเติมไว้ในการปรับปรุงครั้งนี้ด้วย

ทั้งนี้ การปรับปรุงคู่มือการร่างกฎหมาย ในส่วนร่างพระราชบัญญัตินี้ ยังขาดความครบถ้วนขององค์ประกอบอื่น เช่น พระราชบัญญัติที่ออกตามความมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย ที่ใช้บังคับกับฝ่ายนิติบัญญัติ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา หากองค์ประกอบอื่นครบถ้วนแล้วจะได้ปรับปรุงเพื่อให้เป็นคู่มือการร่างกฎหมายที่สมบูรณ์ต่อไป

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดมาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมายไว้ และเป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยมีมาก่อน ดังนั้น นอกจากผู้ร่างกฎหมายจะต้องเข้าใจเนื้อหา นโยบาย หรือเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ แล้ว ผู้ร่างยังต้องร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับ มาตรการควบคุมเนื้อหารัฐธรรมนูญด้วย แต่เนื่องจากยังไม่มีมาตรการกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนด รายละเอียดเพื่อใช้บังคับในเรื่องนี้ มีเพียงฝ่ายบริหารที่พยายามถอดเนื้อหาการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญโดยกำหนดเป็นแนวทางไว้ในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงอาจนำมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาเป็นแนวทางประกอบการร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้ โดยได้สรุปมาตรการการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมายจากมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เฉพาะในส่วนที่เป็นมาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๒.๓.๑.๑ ร่างพระราชบัญญัติต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๑) ในกรณีที่กฎหมายที่มีอยู่ขัดหรือแย้งต่อหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบมีหน้าที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายนั้นในโอกาสแรก

๒) การร่างพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการในเรื่องใด ร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนั้นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๓) การร่างพระราชบัญญัติที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องยึดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้รับการรับรองไว้โดยชัดแจ้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้พิจารณาเงื่อนไขหรือเหตุในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยพิจารณาประกอบคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

(๒) การร่างกฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

(๓) ร่างกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งกรณีใดหรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง เว้นแต่มีกฎหมายในรูปแบบบางประเภทที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำได้เช่น กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น หรือกฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

หลักเกณฑ์ตาม (๑) – (๓) ข้างต้น สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ ที่บัญญัติว่า

“การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

๔) การร่างพระราชบัญญัติต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

๒.๓.๑.๒ ร่างพระราชบัญญัติต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ

การร่างพระราชบัญญัติต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และต้องคำนึงถึงแนวทางการปฏิรูปประเทศตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ของรัฐธรรมนูญ และแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ

๒.๓.๑.๓ การร่างพระราชบัญญัติต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

๑) การร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต การกำหนดระยะเวลา หรือขั้นตอนในการพิจารณาคำขออนุญาต การดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

๒) การร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

๓) หน่วยงานของรัฐต้องยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

๒.๓.๑.๔ ร่างพระราชบัญญัติต้องสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ

๑) การจัดให้มีกฎหมาย ให้กระทำได้เพียงพอเท่าที่จำเป็น
 ๒) ให้ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างเคร่งครัด
 ๓) การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบอนุญาต ให้กระทำได้เพียงพอเท่าที่จำเป็น เช่น กรณีเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยสาธารณะ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และในกรณีจำเป็นต้องกำหนดไว้ในร่างกฎหมาย ให้ยึดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ต้องระบุวัตถุประสงค์ในการอนุญาตไว้ในการเสนอร่างกฎหมายโดยชัดแจ้ง

(๒) ต้องบัญญัติหลักเกณฑ์และระยะเวลาการอนุญาตหรือไม่อนุญาตไว้ในร่างพระราชบัญญัติให้ชัดเจน และกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรองไว้ด้วย

(๓) หน่วยงานของรัฐที่พิจารณาอนุญาตต้องแสดงหลักฐาน ความพร้อม และศักยภาพที่จะตรวจสอบให้การกระทำนั้นเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตได้อย่างแท้จริง

(๔) ให้กำหนดอายุการได้รับอนุญาตเฉพาะกรณีที่จำเป็น และในกรณีที่มีการกำหนดอายุการได้รับอนุญาตและการต่ออายุการได้รับอนุญาต ต้องแสดงเหตุผลของการขอต่ออายุการได้รับอนุญาต และต้องมีการตรวจสอบการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตที่ผ่านมาด้วย ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๕)ให้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้อำนวยความสะดวกในการขออนุญาต และการบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการอนุญาตนั้น

๔) การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบคณะกรรมการ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น กรณีจำเป็นเช่นนั้นเช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่

(๑) วางกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

(๒) วินิจฉัยชี้ขาด

(๓) ให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย

(๔) พิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๕) ในกรณีที่เป็นต้องมีคณะกรรมการ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น

(๒) คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดต้องไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่อาจจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น หรืออาจเป็นคู่กรณีเรื่องนั้น และต้องมีการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ

(๓) ไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการ เว้นแต่เป็นคณะกรรมการที่กำหนดนโยบายระดับชาติ

(๔) กรรมการโดยตำแหน่งพึงมีตามความจำเป็น และการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นกรรมการสมควรพิจารณากำหนดเท่าที่จำเป็น เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ ก.พ. เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว และในกรณีที่มีกรรมการโดยตำแหน่ง เมื่อคณะกรรมการนั้นมีมติในเรื่องใดมติดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่กรรมการโดยตำแหน่งผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย เว้นแต่กรรมการผู้นั้นได้แสดงความไม่เห็นด้วย โดยวิธีการลงคะแนนคัดค้าน หรือบันทึกข้อไม่เห็นด้วยในรายงานการประชุมแล้ว

๖) การร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) การใช้ดุลพินิจต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญ

รับรอง

(๒) การใช้ดุลพินิจต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๓) การใช้ดุลพินิจต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยอาจปรึกษาหารือหรือรับฟังข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบให้ข้อมูลและโต้แย้งคัดค้านได้ และต้องแสดงเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจนั้นไว้ด้วย

(๔) การใช้ดุลพินิจต้องคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุ และประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนต้องเสียไป รวมทั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่เอกชน

(๕) เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจดุลพินิจต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับการใช้อำนาจดุลพินิจนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และหากปล่อยให้ล่าช้าจะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลโดยไม่มีทางแก้ไขได้

(๖) การกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการ ตลอดจนระยะเวลา สำหรับการดำเนินการในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และกรอบการใช้ดุลพินิจต้องชัดเจน สำหรับรายละเอียดที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติอาจกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองได้

(๗) ให้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

อย่างไรก็ตาม รายละเอียดย่อยของแต่ละหัวข้อนี้เป็นเพียงแนวทางเบื้องต้นที่ใช้บังคับกับฝ่ายบริหารเท่านั้น เมื่อได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ประกาศใช้บังคับกับฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ผู้ร่างกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นอย่างเคร่งครัด ซึ่งอาจจะมีรายละเอียดเหมือนหรือแตกต่างกับรายละเอียดข้างต้น

นอกจากนี้ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยังบัญญัติให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ซึ่งประเด็นนี้ไม่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยการร่างกฎหมายที่ต้องกำหนดโทษอาญา อาจต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม และ (๒) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้^{๑๓}

^{๑๓} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ ๘๒๔/๒๕๖๑ ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. มาตรา ๒๑

๒.๓.๒ แบบของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างกฎหมายเป็นการถ่ายทอดเจตนารมณ์ของการเมืองการปกครองในประเทศนั้น ๆ ภาษาที่ใช้ย่อมมีผลต่อการถ่ายทอด ดังนั้น ความลักลั่นของถ้อยคำจึงเป็นสิ่งที่ไม่ควรเกิดขึ้น ในประวัติศาสตร์ของการตรากฎหมายไทยมีแบบและลีลาการร่างเป็นไปตามยุคสมัย ในสมัยหนึ่งต้องการแบบพิธีและความศักดิ์สิทธิ์ ร่างกฎหมายก็จะเป็นการถ่ายทอดอุดมคตินั้น กลับกันในช่วงสมัยหนึ่งต้องการความรวดเร็วและเรียบง่าย ร่างกฎหมายก็จะถ่ายทอดออกมาในรูปแบบที่ง่ายในการทำความเข้าใจและการใช้กฎหมายก็จะถ่ายทอดออกมาในรูปแบบที่ง่ายในการทำความเข้าใจและการใช้กฎหมาย สำหรับปัจจุบันนี้ แบบกฎหมายเป็นวิธีการเขียนกฎหมายหรือเป็นแนวทางเบื้องต้นที่ช่วยให้เกิดความรวดเร็วและสร้างความสอดคล้องในการร่างกฎหมายและง่ายต่อการเข้าใจของผู้ร่างกฎหมายและผู้ใช้กฎหมาย ^{๑๔}

เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะต้องมีการกำหนดแบบกฎหมายขึ้นมาในเรื่องที่เป็นพื้นฐาน ได้แก่ การทำให้โครงสร้างของพระราชบัญญัติเป็นเอกภาพ เมื่อมีการกำหนดแบบกฎหมายแล้วผู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายก็จะทราบว่า แบบกฎหมายสำหรับรายละเอียดพื้นฐานมีวิธีการเขียนเช่นไรและใช้ถ้อยคำอย่างไรจึงถูกต้องและครบถ้วนและแบบกฎหมายที่เลือกใช้ได้ตามความเหมาะสมนั้น จะนำไปใช้ในสถานการณ์เช่นไรได้บ้าง ^{๑๕}

สำหรับโครงสร้างและแบบกฎหมายของพระราชบัญญัติ ปัจจุบันยังคงโครงสร้างดั้งเดิม โดยผู้ร่างกฎหมายสามารถศึกษารายละเอียดและถือเป็นแบบกฎหมายในการร่างพระราชบัญญัติได้ทั้ง ๓ ลักษณะคือ พระราชบัญญัติฉบับแรก พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติยกเลิก จากคู่มือแบบการร่างกฎหมาย ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ^{๑๖} และในการปรับปรุงคู่มือการยกร่างกฎหมายครั้งนี้ก็นำคู่มือดังกล่าวมาเป็นต้นแบบเป็นแนวทางกับทั้งได้นำข้อมูลและตัวอย่างจากคู่มือแบบการร่างกฎหมาย ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามาใช้เป็นหลักการสำคัญเพื่อให้โครงสร้างพระราชบัญญัติเป็นเอกภาพ เป็นแนวทางเดียวกันทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนแบบและถ้อยคำในบางเรื่องต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้เพิ่มเติมไว้ในเรื่องนั้น ๆ แล้ว

^{๑๔} ธรรมนูญ สมนันตกุล, การร่างกฎหมายเบื้องต้น: แบบของกฎหมาย , (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๘) ๓๗.

^{๑๕} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คู่มือแบบการร่างกฎหมาย, ๒๖.

^{๑๖} <http://web.krisdika.go.th/data/legalform/lawSubform/pdf-kidsadeeka.pdf>

บทบัญญัติหลักหรือสำคัญในตัวกฎหมายที่ผู้ร่างกฎหมายต้องพิจารณา หรืออาจจะต้องพิจารณากำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นรวม ๑๑ เรื่อง กล่าวคือ

๑) บันทึกหลักการและเหตุผล เพื่อเป็นการแสดงขอบเขตและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ

๒) ชื่อร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้ทราบว่าพระราชบัญญัตินี้มีเนื้อหาหรือสาระที่จะใช้บังคับแก่เรื่องใด

๓) คำปรารภ เพื่อทราบถึงขอบเขตของพระราชบัญญัติ

๔) บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ เพื่อแสดงให้ทราบว่าพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตราใดบ้าง

๕) วันใช้บังคับ เพื่อระบุถึงสภาพบังคับของกฎหมายว่าจะให้มีผลใช้บังคับเมื่อใด

๖) บทยกเลิกกฎหมาย เพื่อระบุว่ากฎหมายใดจะไม่ให้มีผลใช้บังคับต่อไป

๗) บทนิยาม เพื่อกำหนดความหมายของถ้อยคำหรือข้อความในกฎหมาย

๘) มาตรารักษาการ เพื่อให้มีรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

๙) บทเฉพาะกาล เพื่อรองรับการดำเนินการใด ๆ หรือผลกระทบบางประการที่เกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัตินี้จะมีผลใช้บังคับ

๑๐) บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดรายละเอียดบางประการแทนการกำหนดในเนื้อหาของพระราชบัญญัติ

๑๑) การแบ่งหมวดหมู่กฎหมาย เพื่อจัดแยกเนื้อหาของกฎหมายตามลำดับความสำคัญเป็นกลุ่ม ๆ โดยมุ่งหมายให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ^{๑๗}

^{๑๗} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมาย, ๒๘ – ๒๙.

๒.๓.๒.๑ โครงสร้างทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติ

บันทึกหลักการและเหตุผล

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติ... (ชื่อร่างพระราชบัญญัติ)...
พ.ศ.

หลักการ

.....

.....

.....

เหตุผล

.....

.....

.....

.....

หลักการ

เหตุผล

มาตรา ๕	มาตรา ๕ – ๗ เนื้อหา หรือสาระที่จะกำหนด
มาตรา ๖	
มาตรา ๗	
มาตรา ๘	บทเฉพาะกาล
มาตรา ๙ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง...รักษาการตาม พระราชบัญญัตินี้ ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรี	มาตรารักษาการ

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ..... พ.ศ.	
๑.	.. บาท
๒.	.. บาท
๓.	.. บาท
๔.	.. บาท
๕.	.. บาท

โดยมีเนื้อหาของแต่ละเรื่อง เรียงลำดับตามโครงสร้างพระราชบัญญัติ ดังนี้

๑) บันทึกหลักการและเหตุผล

ความมุ่งหมายในการมีบันทึกหลักการของร่างพระราชบัญญัติ คือ

(ก) เพื่อให้ผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทราบถึงขอบเขตในการมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินั้น ๆ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมหลักการที่กำหนดขึ้นและแสดงไว้จะเป็นข้อมูลผูกมัดและขอบเขตของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

(ข) เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ความมุ่งหมายของการมีบันทึกเหตุผล คือ

(ก) เพื่อแสดงให้เห็นสาเหตุนำถึงเหตุผลหรือความจำเป็นที่จะต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งเมื่อมีการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็จะกลายเป็นเครื่องมือประการหนึ่งในการพิจารณาหรือค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือใช้ประกอบในการใช้บังคับหรือตีความกฎหมาย

(ข) เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร^{๑๘}

แบบของบันทึกหลักการ

การพิจารณาร่างกฎหมายของประเทศไทยในชั้นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ในวาระที่หนึ่งนั้น (วาระรับหลักการ) จะพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของหลักการของร่างกฎหมายก่อน ส่วนรายละเอียดของถ้อยคำจะเป็นเช่นไรนั้นจะพิจารณากันภายหลัง เพราะฉะนั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาจะกำหนดเสมอว่าร่างพระราชบัญญัติต้องระบุหลักการไว้ด้วย ^{๑๙}

แม้ปัจจุบันยังอยู่ระหว่างการร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ซึ่งอาจจะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญหรือรายละเอียดอื่น ๆ เพิ่มขึ้นจากที่เคยกำหนดในข้อบังคับการประชุมฉบับที่ผ่าน ๆ มา แต่ก็น่าจะคงให้มีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติเช่นเดิม เช่นเดียวกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐๙ ประกอบข้อ ๑๐๑ ^{๒๐}

^{๑๘} เรื่องเดียวกัน, ๓๒.

^{๑๙} ธรรมนูญ สมนันตกุล. ,การร่างกฎหมายเบื้องต้น: แบบของกฎหมาย, ๔๐.

^{๒๐} ข้อ ๑๐๙ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ให้นำความในข้อ ๑๐๑ ข้อ ๑๐๒ และข้อ ๑๐๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เพื่อให้การร่างพระราชบัญญัติเป็นไปตามแบบและข้อบังคับการประชุม
จึงสรุปแบบการเขียนหลักการของร่างพระราชบัญญัติใน ๓ ลักษณะ ดังนี้

(๑) กรณีให้มีกฎหมายเป็นครั้งแรก

ตัวอย่าง

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วย...(ระบุชื่อพระราชบัญญัติ)...

(๒) กรณียกเลิกกฎหมายเดิมทั้งฉบับ และยกร่างขึ้นใหม่ ให้ใช้ถ้อยคำว่า
ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ตัวอย่าง

หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย...(ระบุชื่อพระราชบัญญัติ)...

(๓) กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หมายถึง การเพิ่มมาตราลงไปใน
พระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ หรือการแก้ไขบทบัญญัติเดิมบางมาตราให้เหมาะสมขึ้น

ตัวอย่าง

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติม...(ระบุชื่อพระราชบัญญัติ)...เพื่อ...(ระบุเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่แก้ไข
เพิ่มเติม)... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา..)

ข้อ ๑๐๑ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบ
ดังต่อไปนี้

(๑) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(๒) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้กำหนดโดยชัดแจ้ง

(๔) กรณีที่มีหลักการของเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติมมาก

ตัวอย่าง

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติม...(ระบุชื่อพระราชบัญญัติ)...ดังต่อไปนี้

() ...(ระบุเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติม)... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา..)

() ...(ระบุเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติม)... (เพิ่มเติมมาตรา..)

() ...(ระบุเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติม)... (ยกเลิกมาตรา..)

(๕) กรณีการยกเลิกกฎหมายอื่น

ตัวอย่าง

หลักการ

ยกเลิก...(ชื่อกฎหมาย)...

ตัวอย่าง

หลักการ

ยกเลิก...(ชื่อกฎหมาย)... และ...(ชื่อกฎหมาย)...

แบบของบันทึกเหตุผล

การเขียนบันทึกเหตุผลในพระราชบัญญัติ ทั้งในกรณีพระราชบัญญัติใหม่ พระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายอื่น มีแนวทางในการปฏิบัติเป็นอย่างเดียวกัน คือ ต้องเขียนบรรยายเหตุผลของการมีกฎหมาย การปรับปรุง การแก้ไขเพิ่มเติม และการยกเลิกดังกล่าว ส่วนการเขียนบรรยายเหตุผลนั้น จะสั้นหรือยาวในวรรคเดียวหรือแยกเขียนเป็นเรื่อง ๆ ก็แล้วแต่ความเหมาะสม โดยมีรูปแบบทั่วไปดังต่อไปนี้

เนื่องจาก / โดยที่

.....

.....

.....จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่าง ร่างพระราชบัญญัติการกลับเป็นผู้ประกันตน พ.ศ.

บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติการกลับเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. หลักการ ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกลับเป็นผู้ประกันตน เหตุผล โดยที่มีผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ จำนวนมาก ไม่ส่งเงินสมทบสามเดือนติดต่อกันตามมาตรา ๔๑ (๔) หรือส่งเงินสมทบไม่ครบเก้าเดือนภายในระยะเวลา สิบสองเดือนตามมาตรา ๔๑ (๕) ทำให้ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง เป็นเหตุให้ไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมและไม่อาจกลับเป็นผู้ประกันตนได้อีก เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่บุคคลดังกล่าวในการขอกลับเป็นผู้ประกันตนได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

การร่างบันทึกเหตุผลนี้ผู้ร่างกฎหมายพึงระลึกเสมอว่า การเขียนเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติควรกระทำด้วยความระมัดระวัง ซึ่งผู้ร่างกฎหมายต้องลำดับความคิดว่า ปัญหาเดิมเป็นอย่างไร ทำไมต้องแก้ไขหรือมีกฎหมายนั้น รวมทั้งหลักโดยรวมเป็นอย่างไร เป็นต้น ไม่ใช่กล่าวแต่เพียงว่ากฎหมายเดิมล้าสมัยหรือใช้มาเป็นเวลานาน สมควรปรับปรุงให้สอดคล้องกับกาลสมัย ซึ่งไม่ใช่ชี้ความเป็นมาเป็นไปของร่างกฎหมายไว้เลย ^{๒๑}

๒) ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับต้องมีชื่อเพื่อแสดงให้เห็นทราบถึงสาระสำคัญและขอบเขตในการใช้บังคับของร่างพระราชบัญญัตินั้น และชื่อของร่างพระราชบัญญัติจะปรากฏอยู่ ๒ แห่ง คือ ในส่วนหัวเรื่องและในร่างมาตรา ๑ โดยมีรูปแบบดังนี้

^{๒๑} ธรรมนูญ สมนันตกุล. การร่างกฎหมายเบื้องต้น: แบบของกฎหมาย, ๔๕.

- (๑) ชื่อร่างพระราชบัญญัติในส่วนหัวเรื่อง
โดยมีรูปแบบใน ๓ ลักษณะ คือ
(ก) ร่างพระราชบัญญัติฉบับแรก

ร่าง พระราชบัญญัติ พ.ศ.

- ข) ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

ร่าง พระราชบัญญัติ(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

- ค) ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายอื่น

ร่าง พระราชบัญญัติ ยกเลิก...(ชื่อกฎหมายที่จะยกเลิก).. พ.ศ.
--

ร่าง พระราชบัญญัติ ยกเลิก...(ชื่อกฎหมายที่จะยกเลิก)... (ชื่อกฎหมายที่จะยกเลิก)... และ...(ชื่อกฎหมายที่จะยกเลิก)... พ.ศ.

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่/ซึ่ง...(ระบุเหตุผล)...
พ.ศ.

ชื่อร่างพระราชบัญญัติในส่วนหัวเรื่องนี้ไม่จัดว่าเป็นเนื้อหาของพระราชบัญญัติที่มีผลบังคับใช้บังคับเนื่องจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติเริ่มต้นที่มาตรา ๑

(๒) ชื่อร่างพระราชบัญญัติในร่างมาตรา ๑

นอกจากการกำหนดชื่อร่างพระราชบัญญัติในส่วนหัวเรื่องแล้วยังมีการกำหนดชื่อร่างพระราชบัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๑ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน อันเป็นส่วนของตัวกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดใช้บังคับว่า กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นมีชื่ออย่างไร และต้องอ้างชื่ออย่างไร ดังนั้น ชื่อพระราชบัญญัติที่กำหนดในร่างมาตรา ๑ จึงต้องเป็นชื่อเดียวกับที่กำหนดในส่วนหัวเรื่อง โดยมีรูปแบบดังนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติ..... พ.ศ.”

ตัวอย่าง พระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐)
พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐”

การกำหนดชื่อร่างพระราชบัญญัติในส่วนหัวเรื่องหรือในร่างมาตรา ๑ เป็นรูปแบบการเขียนให้เป็นไปตามโครงสร้างของพระราชบัญญัติ โดยผู้ร่างต้องคำนึงถึงการใช้อ้อยคำเพื่อกำหนดเป็นชื่อพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับกฎหมาย ทำให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจได้ว่าเป็นการใช้บังคับกฎหมายในเรื่องใด และมีความหมายถูกต้องตามหลักภาษานุกรมด้วย เพื่อให้บุคคลทั่วไปสามารถรู้และเข้าใจตรงกัน ซึ่งโดยหลักการแล้วชื่อร่างพระราชบัญญัติในบทบัญญัติมาตรา ๑ ต้องเหมือนกับชื่อร่างพระราชบัญญัติในส่วนหัวเรื่อง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการอ้างชื่อพระราชบัญญัติ

การตั้งชื่อกฎหมายควรหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “ว่าด้วย” หรือ “การ” นำหน้าชื่อกฎหมายและใช้ชื่อกฎหมายให้ตรงกับเนื้อหากฎหมาย ซึ่งคำทั้งสองคำดังกล่าวเป็นคำที่ใช้ในกฎหมายเก่า จึงควรหลีกเลี่ยง เว้นแต่กฎหมายฉบับใดมีความจำเป็นต้องใช้คำดังกล่าวก็ให้คงไว้

๓) พระปรมาภิไธยและวันที่ทรงลงพระปรมาภิไธย

ในส่วนนี้จะเป็นส่วนที่ปรากฏพระปรมาภิไธยและวันที่ทรงลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ในฐานะที่ทรงเป็นผู้ตรากฎหมาย โดยจะปรากฏเมื่อร่างกฎหมายได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ ในขั้นของการยกร่างกฎหมาย ผู้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายจะเว้นส่วนดังกล่าวไว้โดยทำเป็นเส้นประ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการกรอกข้อความในภายหลัง

ตัวอย่าง

ร่าง

พระราชบัญญัติ

คุ้มครองประชาชนในการขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย

พ.ศ.

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

พระปรมาภิไธย

และวันที่ทรงลง

พระปรมาภิไธย

๔) พระบรมราชโองการ/พระราชโองการ

ในส่วนนี้จะเป็นข้อความที่แสดงว่าการตรากฎหมายเป็นพระบรมราชโองการหรือพระราชโองการของพระมหากษัตริย์ โดยจะปรากฏเมื่อร่างกฎหมายได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ ในขั้นของการยกร่างกฎหมาย ผู้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายจะเว้นส่วนดังกล่าวไว้โดยทำเป็นเส้นประไว้ประมาณบรรทัดครึ่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการกรอกข้อความในภายหลัง

ร่าง

พระราชบัญญัติ

คุ้มครองประชาชนในการขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย

พ.ศ.

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

.....
.....

พระบรมราชโองการ/

พระราชโองการ

แบบกฎหมายในส่วนของคำปรารภส่วนที่แสดงพระราชอำนาจของสถาบัน

“

คำปรารภเพื่อทราบถึง
ขอบเขตของพระราชบัญญัติ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำ
และยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

ส่วนแบบกฎหมายของคำปรารภในส่วนที่มุ่งหมายแจ้งให้ทราบว่าการกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับนั้น เป็นกฎหมายใหม่ที่ไม่เคยมีการใช้บังคับมาก่อน หรือเป็นเพียงกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ หรือกฎหมายที่ปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ หรือเป็นกฎหมายยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ นั้น ต้องกำหนดไว้ตั้งแต่ชั้นยกร่างพระราชบัญญัติ โดยเริ่มต้นด้วยถ้อยคำว่า “โดยที่เป็นการสมควร...”

๒๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *คู่มือแบบการร่างกฎหมาย*, ๖๗.

โดยมีรูปแบบหลัก ๔ กรณี คือ

(๑) กรณีคำปรารภของพระราชบัญญัติฉบับแรก

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วย.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย.....

(๒) กรณีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย.....

(๓) กรณีพระราชบัญญัติปรับปรุง

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย.....

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย.....

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย.....และกฎหมายว่าด้วย.....

(๔) กรณีพระราชบัญญัติยกเลิก

โดยที่เป็นการสมควรยกเลิกกฎหมาย.....

ตัวอย่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

“สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

๖) บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มีขึ้นด้วยความมุ่งหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า

“การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ”

(๒) เพื่อประกาศหรือแสดงให้เห็นทราบโดยทั่วไปว่า พระราชบัญญัติที่ใช้บังคับนั้น มีบทบัญญัติบางมาตราที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย โดยระบุอย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ และให้อำนาจในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวในมาตราใด^{๒๓}

ปัจจุบัน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ประชุมพิจารณา^{๒๔} โดยเทียบเคียงกับแนวทางการร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว เห็นว่าแม้มาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีบทบัญญัติที่แตกต่างจากมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ตาม แต่ยังคงมีหลักการและสาระทำนองเดียวกัน เมื่อการร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตาม มาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้เคยระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในคำปรารภ การร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงสมควรระบุบทบัญญัติให้อำนาจในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในคำปรารภเช่นกัน นอกจากนี้ เมื่อมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงได้กำหนดแนวทางการเขียนคำปรารภเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้ในคำปรารภ โดยกำหนดเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง คงหลักการเกี่ยวกับการอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้น ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นในช่วงที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับ กล่าวคือ กำหนดไว้ในวรรคสองของคำปรารภ

ส่วนที่สอง เพิ่มความขึ้นเป็นวรรคสามของคำปรารภ เพื่อระบุถึงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ก็ตาม รวมทั้งระบุด้วยว่ากฎหมายที่ตรารขึ้นดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล

^{๒๓} เรื่องเดียวกัน, ๗๕.

^{๒๔} เรื่องเสร็จที่ ๔๗๙/๒๕๖๐. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดแนวทางการตรวจและจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตลอดจนกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สำหรับแนวทางในการเขียนบทจำกัดสิทธิเสรีภาพเพื่อให้เป็นไปตาม การพิจารณาทั้งสองส่วนข้างต้น สมควรใช้รูปแบบ ดังนี้

โดยที่เป็นการสมควร..... พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา .. มาตรา .. และมาตรา .. ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่ง กฎหมาย^{๒๕} (อธิบายเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ และ กฎหมายฉบับนี้ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของ บุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญ).....^{๒๖} 	บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ส่วนที่ ๑
	บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ส่วนที่ ๒

อนึ่ง หลักการเดียวกันข้างต้นนี้ จะได้นำไปใช้กับการตราพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญและการตราพระราชกำหนดด้วย

แนวทางการเขียนคำปรารภของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น เป็นการเพิ่มเติมเนื้อหาของการเขียนคำปรารภในส่วนที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่ไม่เคยมีมาก่อน โดยเพิ่มเหตุผลความจำเป็นของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งแตกต่างกับตัวอย่าง และคำอธิบายในคู่มือแบบการร่างกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับปี ๒๕๕๑ และคู่มือ

^{๒๕} วรณันเขียนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดเป็นเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ปรากฏใน เนื้อหาของพระราชบัญญัติ (ตามแนวทางที่เคยดำเนินการไว้ ในร่างกฎหมายตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐)

^{๒๖} เพิ่มความเป็นวรรคสามเพื่ออธิบายถึงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายฉบับนั้น ๆ รวมทั้ง อธิบายลักษณะของกฎหมายที่ตราขึ้นว่า เป็นไปตามหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินกว่าเหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ แก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๖๐

แนวทางการยกร่างกฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น แบบกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนี้จึงเป็นแบบใหม่และเป็นแนวทางที่ผู้ร่างกฎหมายต้องยึดถือปฏิบัติเพราะเป็นความสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการตรากฎหมายโดยตรง

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

...

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

...

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกพ.ศ. ๒๕๖๑

...

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อดำเนินการพัฒนาพื้นที่ภาคตะวันออกให้เป็นระบบและโดยสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการประกอบพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ทนสมัย สร้างนวัตกรรม และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

...

ตัวอย่าง**พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐**

...

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวและกฎหมายว่าด้วยการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

พระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๒๘ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

พระราชกำหนดนี้มีสาระสำคัญเป็นการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศและการทำงานของคนต่างด้าว และให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวซึ่งมีอำนาจกำหนดนโยบายและกำกับการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งพระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติบางประการที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคล เสรีภาพในเคหสถานของบุคคล เสรีภาพของบุคคลในการเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ โดยมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวให้เป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

...

๓) วันใช้บังคับ

วันใช้บังคับของกฎหมายมีไว้เพื่อประกาศแก่ประชาชนถึงการใช้กฎหมายเพื่อกำหนดสภาพบังคับของกฎหมายว่ามีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ใด ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้^{๒๗} อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติที่ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็อาจกำหนดวันของการมีผลบังคับใช้ไว้ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อความเหมาะสมของกฎหมายแต่ละฉบับ

^{๒๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๑ วรรคสอง

แบบกฎหมาย

แบบของวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติปรากฏใน ๒ แบบ ดังนี้

(ก) แบบหลัก

โดยทั่วไป วันใช้บังคับกฎหมายจะกำหนดให้ใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ประชาชนหรือผู้อยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายได้รับทราบล่วงหน้าว่ากฎหมายจะใช้บังคับหลังจากวันที่มีการลงประกาศกฎหมายโดยเปิดเผยในราชกิจจานุเบกษาแล้ว และถือได้ว่ามีความชัดเจนในระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายโดยจะเริ่มวันใช้บังคับกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๐๐.๐๑ นาฬิกาเป็นต้นไปซึ่งมีรูปแบบการเขียนดังนี้

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

(ข) แบบที่เป็นข้อยกเว้น

แบบที่เป็นข้อยกเว้นนี้ มีขึ้นเพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับสภาพการณ์กับนโยบาย และเหตุผลความจำเป็นสำหรับกฎหมายฉบับนั้น ๆ โดยมีรูปแบบที่ต่างกัน ดังนี้

- กรณีให้พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับทันที

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

- กรณีให้พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับในอนาคต

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่...เป็นต้นไป

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด...วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

- กรณีให้พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับย้อนหลัง

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่...เป็นต้นไป

เงื่อนไขที่สำคัญในการกำหนดให้พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ
ย้อนหลัง มี ๓ ประการ^{๒๘}

(ก) กำหนดวันเดือนปีที่ใช้บังคับไว้แน่นอน ซึ่งเป็นวันก่อนวัน
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา จะไม่มีการกำหนดเป็นช่วงระยะเวลาย้อนหลังไปในอดีตเป็นอันขาดเพื่อ
ป้องกันปัญหาในการนับระยะเวลา

(ข) มีเหตุผลความจำเป็นเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวม ความ
สงบเรียบร้อยของประชาชนหรือความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน หรือเพื่อ
ความต่อเนื่องของสภาพบังคับหรือมาตรการทางกฎหมาย โดยกำหนดให้กฎหมายใหม่มีผลใช้บังคับ
ต่อเนื่องกฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิกหรือสิ้นผลไป เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายย้อนหลังไปถึง
ช่วงเวลาที่กฎหมายเก่าถูกยกเลิกและยังไม่มีกฎหมายใหม่มารองรับ

(ค) การบัญญัติกฎหมายย้อนหลังจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับ
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ ต้องไม่บัญญัติให้ใช้บังคับกฎหมายย้อนหลังให้เป็นโทษหรือเป็น
ผลร้ายแก่ผู้ได้รับผลของกฎหมายนั้นยิ่งกว่าโทษหรือผลร้ายที่ได้รับอยู่ในปัจจุบัน

หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง (Rueckwirkungsverbot)
เป็นหลักหนึ่งของหลักกฎหมายทั่วไป แต่สำหรับหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลังในทางกฎหมาย
อาญานั้นเป็นข้อห้ามโดยเด็ดขาด โดยข้อห้ามดังกล่าวเป็นการห้ามองค์การนิติบัญญัติในการบัญญัติ
กฎหมายเพื่อให้กฎหมายมีผลย้อนหลังสำหรับการกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในอดีตให้เป็น
ความผิดตามกฎหมายที่ออกมาภายหลังหรือเรียกว่าเป็นการกำหนดองค์ประกอบความผิดให้มีผล
ย้อนหลัง และห้ามมิให้บัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดโทษที่มีอยู่ให้สูงขึ้นในลักษณะที่เป็นการย้อนหลัง
รวมทั้งห้ามมิให้ผู้พิพากษาใช้กฎหมายอาญาย้อนหลังเพื่อลงโทษบุคคล

หลักการดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรมาโดยตลอด ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง
บัญญัติว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำความผิดกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิด
นั้น” บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้
ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” ^{๒๙}

^{๒๘} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมาย, ๙๑-๙๒.

^{๒๙} บรรเจิด สิงคะเนติ, . หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม / นิติรัฐ ในฐานะ “เกนท์” จำกัดอำนาจรัฐ,
(กรุงเทพฯ: ; วิญญูชน, ๒๕๖๐), ๑๔๒.

- กรณีใช้ท้องที่เป็นตัวกำหนดวันใช้บังคับกฎหมาย

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับใน (กำหนดท้องที่) เมื่อพ้นกำหนด...วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

สำหรับ (กำหนดท้องที่) อื่นนอกจากที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่ง การใช้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง...ประกาศ

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และ จะบังคับในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา/กฎกระทรวง

- กรณีที่กฎหมายบางหมวดหรือบางมาตราใช้บังคับในวันอื่นที่แตกต่างจากวันประกาศใช้กฎหมายทั้งฉบับ

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด...วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่มาตรา .. มาตรา .. และมาตรา .. ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่มาตรา .. มาตรา .. และมาตรา .. ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด...วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

การกำหนดวันใช้บังคับกฎหมาย ต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายในแต่ละเรื่องที่มีความแตกต่างกัน ส่วนรูปแบบที่กำหนดเป็นมาตรฐานตำแหน่งของบทบัญญัติวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติจะบัญญัติวันใช้บังคับเป็นมาตรา ๒ เสมอ

๘) บทยกเลิกกฎหมาย

บทยกเลิกกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อระบุว่ากฎหมายใดจะถูกยกเลิก ไม่ใช่บังคับอีกต่อไป โดยหลักการยกเลิกกฎหมายต้องระบุชื่อกฎหมายที่จะยกเลิกให้ชัดเจนและครบถ้วนทุกฉบับ โดยพระราชบัญญัติต้องยกเลิกโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีค่าบังคับเท่าพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติ หรือประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายต้องทราบว่าประสงค์จะยกเลิกกฎหมายเรื่องใดบ้าง

อะไรบ้าง โดยพิจารณาและตรวจสอบให้ถูกต้องว่า ในการตรากฎหมายที่ตนยกร่างกฎหมายฉบับใด จะถูกยกเลิกบ้าง ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกทั้งฉบับหรือยกเลิกบางเรื่อง

โดยปกติตำแหน่งของบทยกเลิกกฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นมาตรา ๓ เสมอ และมีรูปแบบของกฎหมาย ดังนี้

(ก) การยกเลิกกฎหมายฉบับเดียว

มาตรา .. ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติ.....

(ข) การยกเลิกหลายฉบับ

มาตรา .. ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติ.....

(๒) พระราชบัญญัติ.....(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

(๓) พระราชบัญญัติ.....(ฉบับที่ ๓) พ.ศ.

(ค) การยกเลิกกฎหมายฉบับอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่กฎหมายฉบับเดียวกัน

มาตรา .. ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติ.....

(๒) พระราชบัญญัติ.....(ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

(๓) พระราชบัญญัติ.....(ฉบับที่ ๓) พ.ศ.

(๔) พระราชบัญญัติ.....

ในการยกเลิกกฎหมาย ผู้ร่างกฎหมายไม่ควรกำหนดบทยกเลิกกฎหมาย ในลักษณะเป็นบทยกเลิกบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ในรูปแบบของบทกวาด (Sweeping clause) หรือที่เรียกว่า “บทยกเลิกบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้ง” ลักษณะการเขียนเช่นนี้มิได้ระบุเฉพาะเจาะจงว่า ยกเลิกกฎหมายฉบับใด ตัวอย่างเช่น “...บรรดากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับอื่นใดซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้...”

ยกเว้น หากกฎหมายใหม่มีฐานะเป็น “กฎหมายกลาง”(Uniform Law) เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และยังได้กำหนดมีเงื่อนไขในเรื่องมาตรฐานว่าถ้ามาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ข้อยกเว้นดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นความจำเป็นพิเศษที่จะต้องมีบทยกเลิก

กฎหมายในลักษณะบทกวดได้ และกฎหมายที่ออกมาภายหลังจะบัญญัติขัดแย้งกับกฎหมายกลาง ก็ไม่ถือว่ามิใช่ผลเป็นการยกเว้นกฎหมายกลางที่ออกมาก่อน เว้นแต่จะเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งโดยตรง และชัดแจ้ง^{๓๐}

๙) บทนิยาม

บทนิยามกำหนดขึ้นเพื่อความมุ่งหมายในการให้หรืออธิบายความหมายของถ้อยคำหรือข้อความที่ใช้ในกฎหมาย เนื่องจากการเขียนถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายนั้นอาจมีความหมายที่ไม่แน่นอนหรือมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน จึงต้องกำหนดบทนิยามขึ้นเพื่ออธิบายความหมายหรือขอบเขตถ้อยคำหรือข้อความในการร่างกฎหมายที่แน่นอนและชัดเจน เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายเข้าใจความหมายของถ้อยคำหรือข้อความในกฎหมายตรงกันโดยมีความมุ่งหมาย ๒ ประการ คือ อธิบายความหมายของถ้อยคำในการร่างกฎหมาย และใช้แทนข้อความในกฎหมายนั้นหรืออธิบายศัพท์ทางเทคนิคในการย่อคำหรือข้อความในกฎหมายนั้น

รูปแบบในการเขียนบทนิยาม

(ก) ในกรณีที่เป็บบทนิยามในพระราชบัญญัติฉบับแรก

มาตรา .. ในพระราชบัญญัตินี้

“.....” หมายความว่า.....

(ข) ในกรณีที่เป็นการแก้ไขบทนิยามในพระราชบัญญัติ

มาตรา .. ให้ยกเลิกความในมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ.....และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา .. ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “.....” ในมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ.....และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา .. ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “.....” “.....” และ “.....” ในมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ.....และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

^{๓๐} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมาย, ๑๒๔-๑๒๕.

(ค) ในกรณีที่เป็นกรเพิ่มเติบพินิยามในพระราชบัญญัติ

มาตรา .. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ.....

มาตรา .. ให้เพิ่มพินิยามคำว่า “.....” “.....” และ “.....” ระหว่างพินิยามคำว่า “.....” และคำว่า “.....” ในมาตรา แห่งพระราชบัญญัติ.....

(ง) ในกรณีที่เป็นกรยกเลิกพินิยาม

มาตรา .. ให้ยกเลิกพินิยามคำว่า “.....” ในมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ.....

แนวทางการเขียนพินิยาม^{๓๑}

(๑) นิยามควรอยู่ส่วนต้นของกฎหมายเสมอก่อนที่จะกล่าวถึงเนื้อความอันเป็นบทบังคับกฎหมาย ซึ่งก็เป็นไปตามตรรกะ คือ ต้องกล่าวให้ผู้อ่านกฎหมายให้ทราบล่วงหน้าก่อนดังจะเห็นได้ว่า พินิยามมักขึ้นต้นด้วยคำว่า “มาตรา .. ในพระราชบัญญัตินี้ ...” แล้วจึงกล่าวถึงนิยามแต่ละคำแต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นนิยามที่ต้องการให้มีความหมายเฉพาะที่ เช่น เพื่อใช้ในมาตรานั้น ๆ หรือเฉพาะในหมวดนั้นเท่านั้น ก็สามารถกระทำได้ ซึ่งจะขึ้นต้นโดยใช้คำว่า “เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ...” หรือ “ในหมวดนี้ ...” หรือ “ในส่วนนี้...”

(๒) นิยามอาจขยายความหมายของคำ ให้มีความรวมถึงสิ่งอื่นด้วยโดยอาจใช้คำว่า “หมายความว่าและให้มีความรวมถึง.....ด้วย”

(๓) ความหมายของคำที่เกินจากความเข้าใจปกติ

(๔) ความหมายคำ ๆ เดียวกันในกฎหมายต่างกันก็อาจให้ความหมายต่างกันได้แล้วแต่วัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๖ และ “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๓๕ ย่อมแตกต่างกัน เป็นต้น

(๕) ถ้านิยามถึงสิ่งที่ซับซ้อนมาก ควรใช้เทคนิคของการแบ่งเป็นอนุย่อย

(๖) กรณีที่ต้องการขยายการใช้บังคับกฎหมาย ซึ่งต้องการให้ยืดหยุ่นหรือเทคโนโลยีหรือความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ จะใช้วิธีการเขียนให้ไปเพิ่ม

^{๓๑} ธรรมนูญ สมนันตกุล, การร่างกฎหมายเบื้องต้น: แบบของกฎหมาย, ๖๙ - ๗๖.

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

(๗) นิยามสามารถอ้างเชื่อมโยงความหมายระหว่างกฎหมายต่างฉบับกันได้ เพื่อไม่ต้องเขียนซ้ำอีก

(๘) การเรียงคำนิยาม นิยามจะเรียงจากคำที่เป็นหัวใจของร่างกฎหมาย และมีความสำคัญไปตามลำดับ จนในที่สุดจะกล่าวถึงคณะกรรมการ เลขาธิการ สำนักงาน และรัฐมนตรีตามลำดับ

(๙) หลีกเลี่ยงการนิยามโดยไม่จำเป็น คำใดที่ต้องการให้สังคมพัฒนาเองก็ไม่ต้องนิยาม เช่น คำว่า “วัตถุламก” ไม่ปรากฏมีนิยามอยู่ในกฎหมายใด และหากไม่มีนิยามแล้วก็จะถือเอาตามคำที่เข้าใจโดยทั่วไป หรือคำในกฎหมายอื่นที่ใกล้เคียงและเป็นกฎหมายไม่มีวัตถุประสงค์ที่ขัดหรือแย้งกัน เช่น คำว่า “ทางหลวง” ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้นิยามไว้ จึงถือเอาตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เป็นต้น

(๑๐) การร่างกฎหมายที่เนื้อความควรเป็นสาระบัญญัติ (บทบังคับ) ไม่ควรนำมาเขียนในส่วนที่เป็นนิยาม ทั้งที่เป็นการอธิบายความหมายทำนองเดียวกับนิยาม ก็ควรนำไปเขียนเป็นเนื้อหาของมาตราในพระราชบัญญัติ

(๑๑) การแก้ไขเพิ่มเติมหรือการเพิ่ม (แทรก) คำนิยามมีแบบการเขียนดังนี้

ตัวอย่าง การแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕

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

“เงินกองทุน” หมายความว่า

(๑) ทุนชำระแล้วซึ่งรวมทั้งส่วนล้ามูลค่าที่ธนาคารพาณิชย์ได้รับและเงินที่ธนาคารพาณิชย์ได้รับจากการออกใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้นของธนาคารพาณิชย์นั้น

(๒) ทุนสำรอง

(๓) เงินสำรองที่ได้จัดสรรจากกำไรสุทธิเมื่อสิ้นสุดการบัญชีตามมติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นหรือตามข้อบังคับของธนาคารพาณิชย์ แต่ไม่รวมถึงเงินสำรองสำหรับการลดค่าของสินทรัพย์และเงินสำรองเพื่อการชำระหนี้

ตัวอย่าง การเพิ่มนิยามเข้าไปในพระราชบัญญัติ
พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕
มาตรา ๔ ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “บัตรเงินฝาก” ระหว่างคำว่า “ให้สินเชื่อ” และคำว่า “รัฐมนตรี” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒

“บัตรเงินฝาก” หมายความว่า ตราสารซึ่งเปลี่ยนมือได้ที่ธนาคารพาณิชย์ออกให้แก่ผู้ฝากเงินเพื่อเป็นหลักฐานการรับฝากเงินและเพื่อแสดงสิทธิของผู้ทรงตราสารที่จะได้รับเงินฝากคืนเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ โดยจะมีการกำหนดดอกเบี้ยไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้”

๑๐) มาตรการรักษาการ

มาตรการรักษาการในพระราชบัญญัติมีขึ้นเพื่อกำหนดผู้รักษาการตามกฎหมายเพื่อให้มีรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในชั้นยกร่างกฎหมายและตรวจพิจารณากฎหมาย จึงต้องมีการพิจารณาว่าการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ สมควรจะมีมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใด จึงจะทำงานดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แล้วจึงกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายตามแบบกฎหมายต่อไป

เมื่อกฎหมายมีบทบัญญัติมาตรการรักษาการ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายแล้ว รัฐมนตรีผู้นั้นมีหน้าที่ในการควบคุมหรือกำกับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ ในกรณีที่กฎหมายฉบับใดกำหนดให้มีรัฐมนตรีว่าการหลายกระทรวงเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายก็เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีดังกล่าวที่จะดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน โดยต้องมีการประสานงานหรือปรึกษาร่วมกับกระทรวง ทบวง กรมอื่นที่เกี่ยวข้อง

ตำแหน่งของบทบัญญัติว่าด้วยมาตรการรักษาการจะปรากฏในส่วนต่าง ๆ ของพระราชบัญญัตินี้

กรณีแรก กรณีพระราชบัญญัติฉบับนั้นมีการแบ่งหมวดหมู่ ให้กำหนดไว้ในบททั่วไป โดยอยู่ต่อจากบทนิยามของพระราชบัญญัติและอยู่ก่อนการแบ่งหมวดหมู่ เช่น พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

กรณีที่สอง กรณีที่พระราชบัญญัตินั้นไม่มีการแบ่งหมวดหมู่ ให้กำหนดไว้เป็นมาตราสุดท้ายของพระราชบัญญัติ ^{๓๒}

แบบของการเขียนมาตรารักษาการ

(ก) กรณีผู้รักษาการคนเดียว

มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง...รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓

“ มาตรา ๒๐ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ”

มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง...รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจ...กับออกกฎกระทรวง...เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

“ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

มาตรา .. ให้ประธาน...รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

“มาตรา ๕ ให้ประธานรัฐสภาการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา .. ให้ประธาน...รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจ...เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

^{๓๒} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, อ้างแล้ว. หน้า ๒๑๖ – ๒๑๘.

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

“มาตรา ๕ ให้ประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม
มีอำนาจออกข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อบังคับนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

(ข) กรณีผู้รักษาการตั้งแต่สองคนขึ้นไป

มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง/
ทบวง ...รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔

“มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง ...รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจ
และหน้าที่ของตน

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. ๒๕๓๔

“มาตรา ๒๙ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง”

มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง... รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง ...รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจ...กับออก
กฎกระทรวง...เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ
ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๔

“มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจ
ออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง... รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง/ประธาน...รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจ...กับ
ออกกฎกระทรวง...เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งนี้ เท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕

“ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
อุตสาหกรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการ
ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้
บังคับได้”

หมายเหตุ^{๓๓}

(๑) ในบทมาตรากำหนดผู้รักษาการ อาจกำหนดอำนาจของผู้รักษาการ
ให้มีอำนาจออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ตลอดจนแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และกำหนดกิจการอื่น
เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินั้นไว้ด้วย ซึ่งผู้รักษาการจะออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และกำหนด

^{๓๓} สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คู่มือแนวทางการร่างกฎหมาย, (กรุงเทพฯ:
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๑), ๑๑๖ - ๑๑๗.

กิจการในเรื่องใดได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติเนื่อกำหนดให้ออกกฎ ข้อบังคับระเบียบหรือกำหนดกิจการในเรื่องนั้นไว้ สำหรับการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็ต้องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่บทบัญญัติเนื่อกำหนดให้มีไว้

(๒) พระราชบัญญัติยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเดิม และไม่ได้เพิ่มภาระหน้าที่ใดแก่ผู้รักษาการตามกฎหมาย ไม่ต้องมีมาตราผู้รักษาการ เว้นแต่มีมาตราเอกเทศ (เช่น บทเฉพาะกาล) ซึ่งผู้รักษาการต้องกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใด

๑๑) บทเฉพาะกาล

“...บทเฉพาะกาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสมกับสภาพบ้านเมืองในระยะเริ่มแรก รวมทั้งเพื่อให้องค์กรต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีให้เกิดช่องว่างอันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ต้องหยุดชะงักจนกว่ากลไกที่กำหนดขึ้นใหม่หรือใช้บังคับนั้นมีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้แล้วแต่กรณี...”^{๓๔}

ข้อความข้างต้น เป็นการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการมีและหน้าที่ของบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ ที่เห็นว่าบทเฉพาะกาลมีเพื่อเชื่อมรัฐธรรมนูญฉบับก่อนกับปัจจุบันไม่ให้เกิดปัญหาหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงเปลี่ยนผ่าน และมีให้เกิดช่องว่างต่อการปฏิบัติหน้าที่จนกว่ากลไกใหม่จะมีความพร้อมหรือดำเนินการได้

กรณีพระราชบัญญัติ^{๓๕}บทเฉพาะกาล เป็นบทบัญญัติที่ใช้เป็นเครื่องมือเชื่อมต่อระหว่างกฎหมายสองฉบับเมื่อมีการตรากฎหมายหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย (transitional period) และผู้ร่างกฎหมายต้องการให้ใช้บังคับกับเหตุการณ์บางอย่างที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมายใหม่ใช้บังคับหรือกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระหว่างเวลาที่กฎหมายเดิมสิ้นผลและกฎหมายใหม่ใช้บังคับ โดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า “บทเฉพาะกาล” ไว้ว่า “บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับผลกระทบของการใช้บังคับกฎหมายใหม่ที่มีต่อกรณีที่เกิดขึ้นก่อนกฎหมายใหม่ใช้บังคับหรือวิธีดำเนินการกับกรณีข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหรือในวันใช้บังคับกฎหมายใหม่ หรือที่เกิดขึ้นในระยะเวลาที่กำหนดภายหลังจากที่กฎหมายใหม่ใช้บังคับแล้ว”

^{๓๔} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑/๒๕๖๑

^{๓๕} ธรรมนูญ สำนัตุล,การร่างกฎหมายเบื้องต้น: แบบของกฎหมาย, ๑๒๖ – ๑๒๗.

กรณีที่พระราชบัญญัติใดจำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาโครงสร้างของกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่ ถ้ามีความแตกต่างในสาระของกฎหมายและต้องการให้มีความต่อเนื่องของการบังคับใช้ ต้องมีบทเฉพาะกาลเสมอ การที่พระราชบัญญัติบางฉบับไม่มีบทเฉพาะกาลอาจเป็นเพราะนโยบายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายประสงค์ให้เป็นเช่นนั้น

เช่น พระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสิทธิบัตรขึ้นใหม่แทน มีการเพิ่มคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและเพิ่มจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน เมื่อยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวโดยไม่มีบทเฉพาะกาลรองรับเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุดเดิมไว้ จึงมีผลทำให้คณะกรรมการชุดเดิมทั้งหมดต้องพ้นจากตำแหน่ง และต้องแต่งตั้งใหม่

กฎหมายใหม่ไม่มีบทเฉพาะกาล ยกเว้นในเรื่องคุณสมบัติให้แก่ผู้ที่ยื่นคำขอตามกฎหมายเก่าซึ่งมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอไว้ ดังนั้น ผู้ที่ยื่นคำขอไว้ตามกฎหมายเก่า แต่ไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายใหม่ ย่อมขาดคุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตรหรือประทานบัตรที่จะได้รับการพิจารณาอนุญาต

แบบกฎหมายของการเขียนบทเฉพาะกาล

เนื่องจากเรื่องที่น่ามากำหนดเป็นบทเฉพาะกาลในกฎหมายแต่ละฉบับมีความหลากหลายของข้อเท็จจริงค่อนข้างมาก รูปแบบการเขียนบทเฉพาะกาลจึงไม่สามารถกำหนดแบบกฎหมายของบทเฉพาะกาลที่แน่นอนตายตัวได้ แต่สามารถแบ่งได้เป็น ๔ กลุ่มดังนี้

กลุ่มที่ ๑ บทเฉพาะกาลรองรับการบริหาร

เพื่อรองรับสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือมีผลต่อการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการดำเนินงาน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร และทรัพย์สินในทางบริหาร รองรับกรรมการตามกฎหมายฉบับเดิมอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะถึงคราวออกตามวาระ รองรับผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งตามกฎหมายฉบับเดิมอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษา คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งตามกฎหมายฉบับปรับปรุงรองรับการโอนสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายฉบับเดิมไปเป็นของหน่วยงานตามกฎหมายฉบับใหม่ ฯลฯ

ตัวอย่าง

มาตรา .. ให้ผู้ดำรงตำแหน่ง...(ชื่อตำแหน่งตามกฎหมายฉบับเดิม)...ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะได้... (ดำเนินการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งตามวิธีการที่กฎหมายฉบับปรับปรุงกำหนด)...ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน...(ระยะเวลาในการดำเนินการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมของ...(ชื่อคณะกรรมการตามกฎหมายใหม่)...ตามมาตรา .. (ระบุเลขมาตราที่จัดตั้งคณะกรรมการ)...ให้นำบทบัญญัติแห่ง...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...ว่าด้วยเรื่องนี้ใช้บังคับไปพลางก่อน

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๔๑

“มาตรา ๕๖ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ปฏิบัติหน้าที่นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และมีการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมของสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๙ ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๑๔ ว่าด้วยเรื่องนี้มาใช้บังคับไปพลางก่อน”

ตัวอย่าง

มาตรา .. ให้โอนบรรดา...(สิ่งที่ใช้ในการบริหารขององค์กรเดิมที่มีอยู่)...ของ...(ชื่อองค์กรเดิมตามกฎหมายฉบับเดิม)...ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปเป็นของ...(ชื่อองค์กรเดิมหรือชื่อองค์กรใหม่ตามกฎหมายฉบับใหม่)...ตามพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗

“มาตรา ๔๓ ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิหนี้ ทุน ความรับผิดชอบ ประมาณ พนักงานและลูกจ้างของการเคหะแห่งชาติที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปเป็นของ กคช. ตามพระราชบัญญัตินี้”

กลุ่มที่ ๒ บทเฉพาะกาลที่มีหลักการเพื่อยอมรับสิทธิประโยชน์ของบุคคล

เพื่อยอมรับคำร้องหรือคำขอ หรือใบอนุญาตที่ได้ตามกฎหมายฉบับเดิม รับรองการกระทำหรือสิทธิของบุคคลตามกฎหมายฉบับเดิม หรือค่าตอบแทนของบุคคลที่เคยได้รับตามกฎหมายฉบับเดิม

มาตรา(บุคคลที่เคยได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติฉบับเดิม)...อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิ...(กำหนดประเภทของสิทธิตามกฎหมายฉบับใหม่ที่บุคคลนั้นจะได้รับ)...ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. (ฉบับที่ ๓) ๒๕๔๖

“มาตรา ๗ ผู้รับบำนาญซึ่งได้รับบำนาญอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จดำรงชีพตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วย”

กลุ่มที่ ๓ บทเฉพาะกาลที่มีหลักการเพื่อยอมรับกฎหมายลำดับรอง

เพื่อช่วยให้การปฏิบัติการตามกฎหมายฉบับใหม่สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่องไม่ติดขัดจนกว่ากฎหมายลำดับรองฉบับใหม่จะใช้บังคับ แต่ต้องไม่เกินระยะเวลาที่กำหนด

มาตรา .. บรรดา ... (ประเภทกฎหมายลำดับรอง)...ที่ออกตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมี... (ประเภทกฎหมายลำดับรอง)...ตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การดำเนินการออก...(ประเภทกฎหมายลำดับรอง)...ตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน...ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีทราบ

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๓๙ บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๖ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ หรือคำสั่งตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

กลุ่มที่ ๔ บทเฉพาะกาลที่มีหลักการพิเศษ

หลักการพิเศษบางอย่างเช่น มิให้นำบทบัญญัติบางมาตราในกฎหมายใหม่มาใช้บังคับ ให้ถือว่าการใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายฉบับเดิมเป็นการใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายฉบับใหม่ รับรองการดำเนินการตามกฎหมายฉบับเดิมที่ยังไม่แล้วเสร็จ ฯลฯ

มาตรา .. มิให้นำบทบัญญัติตาม...(ระบุบทบัญญัติใดตามกฎหมายฉบับใหม่ที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติ)...แห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่...(ระบุการใดหรือบุคคลใด)...ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๑๑๙ มิให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่ผู้ที่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน บุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของบริษัทตามมาตรา ๑๑๒ อยู่แล้วโดยชอบก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

มาตรา .. ให้ถือว่า... (เรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กฎหมายฉบับเดิมให้การรับรองหรือคุ้มครอง)...ตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)... ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็น...(เรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กฎหมายฉบับใหม่รับรองหรือคุ้มครอง)...ตามพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๖๒ ให้ถือว่าสัตว์ป่าคุ้มครองประเภทที่ ๑ และสัตว์ป่าคุ้มครองประเภทที่ ๒ ที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา(การดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดในกฎหมายฉบับเดิมที่ค้างการดำเนินการอยู่ก่อนกฎหมายฉบับใหม่ใช้บังคับ)...ตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้อยู่ในบังคับของ (ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...จนกว่าจะถึงที่สุด

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ.๒๕๓๔

“มาตรา ๑๒๑ การอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของนายทะเบียนและการคัดค้านการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ที่ค้างพิจารณาอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้อยู่ในบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พุทธศักราช ๒๔๗๔ จนกว่าจะถึงที่สุด”

๑๒) บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

บัญชีและตารางท้ายพระราชบัญญัติ เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติที่เป็นเครื่องมือในการนำรายละเอียดเนื้อหาของกฎหมาย ที่อาจมีอยู่มากหรืออาจเพิ่มเติมในภายหลังอีกมากกำหนดแยกออกไปจากส่วนที่เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้พระราชบัญญัตินี้มีเนื้อหาเฉพาะแต่หลักการและกรอบของกฎหมาย ซึ่งช่วยให้กฎหมายซับซ้อนน้อยลงได้^{๓๖} กรณีมีความจำเป็นต้องกำหนดบัญชีท้ายพระราชบัญญัติหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัตินั้นเองว่าจำเป็นต้องมีบัญชีท้ายพระราชบัญญัติหรือไม่ เนื้อหาในพระราชบัญญัติบางเรื่อง เช่น อัตราเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่ง ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนอย่างอื่น อัตราภาษี อัตราค่าธรรมเนียม หรือลักษณะของความผิดหลาย ๆ ลักษณะ หากนำมาเขียนในบทบัญญัติแต่ละมาตรา ทำให้บทบัญญัตินั้นมีเนื้อหาค่อนข้างยาวและเยิ่นเย้อ และการแก้ไขเพิ่มเติมสาระในเรื่องเหล่านี้ต้องมีอยู่บ่อยครั้ง แต่สามารถกระทำได้โดยแยกออกจากเนื้อหาในส่วนอื่น ๆ จึงกำหนดรายละเอียดที่สำคัญบางเรื่องเหล่านั้นในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ แทนการกำหนดไว้ในเนื้อหารายมาตราของพระราชบัญญัติ^{๓๗}

สำหรับการร่างกฎหมายของไทยได้ใช้บัญชีและตารางท้ายเพื่อประโยชน์
๕ กรณี^{๓๘} ดังนี้

(๑) กำหนดค่าธรรมเนียม เช่น ค่าธรรมเนียมคำขอ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาต ค่าต่อใบอนุญาต ค่าแก้ไขหรือเพิ่มเติมทะเบียนและใบอนุญาตค่าหนังสือ

^{๓๖} ธรรมนูญ สมนันตกุล, การร่างกฎหมายเบื้องต้น: แบบของกฎหมาย, ๑๕๒.

^{๓๗} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมาย, ๒๙๓.

^{๓๘} ธรรมนูญ สมนันตกุล, การร่างกฎหมายเบื้องต้น: แบบของกฎหมาย, ๑๕๒ – ๑๕๕.

รับรองการขึ้นทะเบียน กำหนดอัตราภาษี เช่น บัญชีท้ายพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือ ประมวลรัษฎากร

ตัวอย่าง พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

“มาตรา ๘๕ เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีรถตามพระราชบัญญัตินี้ กรมการขนส่งทางบกจะกำหนดเวลาการชำระภาษีรถประจำปีสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งแต่ละรายก็ได้ และให้คำนวณภาษีตามน้ำหนักรถตามอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้...”

บัญชีอัตราภาษีรถตามมาตรา ๘๕

(๑) รถที่ใช้ในการขนส่งประจำทาง การขนส่งไม่ประจำทาง การขนส่งโดยรถขนาดเล็ก และการขนส่งส่วนบุคคล ให้จัดเก็บภาษีประจำปี ดังนี้

น้ำหนักรถเป็นกิโลกรัม	รถที่ใช้ในการขนส่งประจำทาง	รถที่ใช้ในการขนส่งไม่ประจำทาง	รถที่ใช้ในการขนส่งโดยรถขนาดเล็ก	รถที่ใช้ในการขนส่งส่วนบุคคล
ไม่มากกว่า ๕๐๐ กิโลกรัม	๓๐๐ บาท	๔๕๐ บาท	๓๐๐ บาท	๑๕๐ บาท
ตั้งแต่ ๕๐๑ ถึง ๗๕๐ กิโลกรัม	๔๐๐ บาท	๖๐๐ บาท	๔๐๐ บาท	๓๐๐ บาท
ตั้งแต่ ๗๕๑ ถึง ๑,๐๐๐ กิโลกรัม	๕๐๐ บาท	๗๕๐ บาท	๕๐๐ บาท	๔๕๐ บาท
ตั้งแต่ ๑,๐๐๑ ถึง ๑,๒๕๐ กิโลกรัม	๖๐๐ บาท	๙๐๐ บาท	๖๐๐ บาท	๘๐๐ บาท
ตั้งแต่ ๑,๒๕๑ ถึง ๑,๕๐๐ กิโลกรัม	๗๐๐ บาท	๑,๐๕๐ บาท	๗๐๐ บาท	๑,๐๐๐ บาท
ตั้งแต่ ๑,๕๐๑ ถึง ๑,๗๕๐ กิโลกรัม	๘๐๐ บาท	๑,๓๕๐ บาท	๘๐๐ บาท	๑,๓๐๐ บาท
ตั้งแต่ ๑,๗๕๑ ถึง ๒,๐๐๐ กิโลกรัม	๑,๑๐๐ บาท	๑,๖๕๐ บาท	๑,๑๐๐ บาท	๑,๖๐๐ บาท
ตั้งแต่ ๒,๐๐๑ ถึง ๒,๕๐๐ กิโลกรัม	๑,๓๐๐ บาท	๑,๙๕๐ บาท	๑,๓๐๐ บาท	๑,๙๐๐ บาท
ตั้งแต่ ๒,๕๐๑ ถึง ๓,๐๐๐ กิโลกรัม	๑,๕๐๐ บาท	๒,๒๕๐ บาท	๑,๕๐๐ บาท	๒,๒๐๐ บาท
ตั้งแต่ ๓,๐๐๑ ถึง ๓,๕๐๐ กิโลกรัม	๑,๗๐๐ บาท	๒,๕๕๐ บาท		๒,๔๐๐ บาท
ตั้งแต่ ๓,๕๐๑ ถึง ๔,๐๐๐ กิโลกรัม	๑,๙๐๐ บาท	๒,๘๕๐ บาท		๒,๖๐๐ บาท
ตั้งแต่ ๔,๐๐๑ ถึง ๔,๕๐๐ กิโลกรัม	๒,๑๐๐ บาท	๓,๑๕๐ บาท		๒,๘๐๐ บาท
ตั้งแต่ ๔,๕๐๑ ถึง ๕,๐๐๐ กิโลกรัม	๒,๓๐๐ บาท	๓,๔๕๐ บาท		๓,๐๐๐ บาท
ตั้งแต่ ๕,๐๐๑ ถึง ๖,๐๐๐ กิโลกรัม	๒,๕๐๐ บาท	๓,๗๕๐ บาท		๓,๒๐๐ บาท
ตั้งแต่ ๖,๐๐๑ ถึง ๗,๐๐๐ กิโลกรัม	๒,๗๐๐ บาท	๔,๐๕๐ บาท		๓,๔๐๐ บาท
ตั้งแต่ ๗,๐๐๑ กิโลกรัม ขึ้นไป	๒,๙๐๐ บาท	๔,๓๕๐ บาท		๓,๖๐๐ บาท

(๒) รถตาม (๑) ที่ใช้พลังงานไฟฟ้า หรือใช้พลังงานทดแทน พลังงานอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรือพลังงานอย่างประหยัด ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้จัดเก็บภาษีประจำปีในอัตราครึ่งหนึ่งของอัตราที่กำหนดไว้ตาม (๑)

(๓) รถตาม (๑) ที่ใช้ก๊าซธรรมชาติซึ่งเป็นก๊าซไฮโดรคาร์บอนที่ประกอบด้วยก๊าซมีเทนเป็นส่วนใหญ่เป็นเชื้อเพลิง ให้จัดเก็บภาษีประจำปีดังนี้

(ก) ระบบเชื้อเพลิงที่ใช้ก๊าซธรรมชาติดังกล่าวเพียงอย่างเดียว ให้จัดเก็บในอัตราครึ่งหนึ่งของอัตราที่กำหนดไว้ตาม (๑)

(ข) ระบบเชื้อเพลิงที่ใช้ก๊าซธรรมชาติดังกล่าวร่วมกับน้ำมันเชื้อเพลิงให้จัดเก็บในอัตราสามในสี่ของอัตราที่กำหนดไว้ตาม (๑)

ตัวอย่าง พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘

“มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มี อำนาจแต่งตั้งและถอดถอนพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงประกาศ และกำหนดกิจการอื่น เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตรา ท้ายพระราชบัญญัตินี้ และลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียม”

อัตราค่าธรรมเนียม

(๑) หนังสือรับรองการแจ้งผลิตเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ	๑๐,๐๐๐	บาท
(๒) หนังสือรับรองการแจ้งนำเข้าเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ	๑๐,๐๐๐	บาท
(๓) หนังสือรับรองการแจ้งส่งออกเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ	๑๐,๐๐๐	บาท
(๔) หนังสือรับรองการแจ้งขายเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ	๑๐,๐๐๐	บาท
(๕) หนังสือรับรองการแจ้งนำเข้าผ่านเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ	๑๐,๐๐๐	บาท
(๖) หนังสือรับรองการแจ้งมีไว้ในครอบครองเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ	๑๐,๐๐๐	บาท
(๗) ใบอนุญาตผลิตเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ	๑๐,๐๐๐	บาท
(๘) ใบอนุญาตนำเข้าเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ	๑๐,๐๐๐	บาท
(๙) ใบอนุญาตส่งออกเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ	๑๐,๐๐๐	บาท
(๑๐) ใบอนุญาตขายเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ	๑๐,๐๐๐	บาท
(๑๑) ใบอนุญาตนำเข้าผ่านเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ	๑๐,๐๐๐	บาท
(๑๒) ใบอนุญาตมีไว้ในครอบครองเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ	๑๐,๐๐๐	บาท
(๑๓) ใบแทนหนังสือรับรองการแจ้ง	ฉบับละ	๕,๐๐๐	บาท
(๑๔) ใบแทนใบอนุญาต	ฉบับละ	๕,๐๐๐	บาท
(๑๕) ค่าขอใบอนุญาตตาม (๗) ถึง (๑๒)	ฉบับละ	๑,๐๐๐	บาท
(๑๖) ค่าขอใบแทนหนังสือรับรองการแจ้งหรือใบแทนใบอนุญาตตาม (๑๓) และ (๑๔)	ฉบับละ	๑,๐๐๐	บาท
(๑๗) ค่าขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในหนังสือรับรองการแจ้ง	ฉบับละ	๑,๐๐๐	บาท
(๑๘) ค่าขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในใบอนุญาต	ฉบับละ	๑,๐๐๐	บาท
(๑๙) การต่ออายุหนังสือรับรองการแจ้งหรือใบอนุญาตครั้งละเท่ากับค่าธรรมเนียมหนังสือรับรองการแจ้งหรือใบอนุญาตประเภทนั้น ๆ แต่ละฉบับ			

กฎกระทรวง

กำหนดค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมการดำเนินการเกี่ยวกับเชื้อโรคและพิษจากสัตว์
พ.ศ. ๒๕๖๐

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้กำหนดค่าธรรมเนียม ดังต่อไปนี้

(๑) หนังสือรับรองการแจ้งผลิตเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ ๒,๐๐๐ บาท
(๒) หนังสือรับรองการแจ้งนำเข้าเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ ๒,๐๐๐ บาท
(๓) หนังสือรับรองการแจ้งส่งออกเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ ๒,๐๐๐ บาท
(๔) หนังสือรับรองการแจ้งขายเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ ๒,๐๐๐ บาท
(๕) หนังสือรับรองการแจ้งนำผ่านเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ ๒,๐๐๐ บาท
(๖) หนังสือรับรองการแจ้งมีไว้ในครอบครองเชื้อโรค และพิษจากสัตว์	ฉบับละ ๒,๐๐๐ บาท
(๗) ใบอนุญาตผลิตเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ ๔,๐๐๐ บาท
(๘) ใบอนุญาตนำเข้าเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ ๔,๐๐๐ บาท
(๙) ใบอนุญาตส่งออกเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ ๔,๐๐๐ บาท
(๑๐) ใบอนุญาตขายเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ ๔,๐๐๐ บาท
(๑๑) ใบอนุญาตนำผ่านเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ ๔,๐๐๐ บาท
(๑๒) ใบอนุญาตมีไว้ในครอบครองเชื้อโรคและพิษจากสัตว์	ฉบับละ ๔,๐๐๐ บาท
(๑๓) ใบแทนหนังสือรับรองการแจ้ง	ฉบับละ ๕๐๐ บาท
(๑๔) ใบแทนใบอนุญาต	ฉบับละ ๕๐๐ บาท
(๑๕) ค่าขอใบอนุญาตตาม (๗) ถึง (๑๒)	ฉบับละ ๑๐๐ บาท
(๑๖) ค่าขอใบแทนหนังสือรับรองการแจ้ง หรือใบแทนใบอนุญาตตาม (๑๓) และ (๑๔)	ฉบับละ ๑๐๐ บาท
(๑๗) ค่าขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการ ในหนังสือรับรองการแจ้ง	ฉบับละ ๑๐๐ บาท
(๑๘) ค่าขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในใบอนุญาต	ฉบับละ ๑๐๐ บาท
(๑๙) การต่ออายุหนังสือรับรองการแจ้งหรือใบอนุญาต ครั้งละเท่ากับค่าธรรมเนียมหนังสือรับรองการแจ้ง หรือใบอนุญาตประเภทนั้น ๆ แต่ละฉบับ	

ข้อ ๒ ให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมตามข้อ ๑ (๘) และ (๙) แก่กระทรวง ทบวง หรือกรม ในกรณีที่มี
การนำเข้าหรือส่งออกเชื้อโรคและพิษจากสัตว์สำหรับการศึกษาวิจัยร่วมกับหน่วยงานวิชาการต่างประเทศ เพื่อประโยชน์
ในการควบคุมโรค การป้องกันโรค และการบำบัดโรค

(๒) กำหนดรายชื่อกฎหมายที่ต้องการยกเลิก เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีนโยบายในการเสนอยกเลิกกฎหมายจำนวนมาก การนำไปเขียนเป็นมาตราในพระราชบัญญัติอาจจะกระทำได้ แต่ก็จะทำให้กฎหมายยาวมาก จึงจำเป็นต้องกำหนดไว้เป็นบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ

ตัวอย่าง พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๕๘

“มาตรา ๓ ให้ยกเลิกกฎหมายตามที่ระบุในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้”

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ
ยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
พ.ศ. ๒๕๕๘

๑. พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๔

๒. พระราชบัญญัติส่งเสริมสินค้าขาออก พ.ศ. ๒๕๐๓

๓. พระราชบัญญัติส่งเสริมสินค้าขาออก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๙

๔. พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน พ.ศ. ๒๕๐๔

๕. พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๙

๖. พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๑

๗. พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำบางอย่างในการขนส่งสินค้าขาออกทางเรือ พ.ศ. ๒๕๑๑

๘. พระราชบัญญัติสถานสินเชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๑๘

๙. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๕ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๑๕

๑๐. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๗๖ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕

๑๑. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๑๕

(๓) กำหนดรายการฐานความผิด ซึ่งมีผลเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้กฎหมายไปในตัวด้วย

ตัวอย่าง พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔

“มาตรา ๑๗ ความผิดที่กระทำต่อผู้เสียหายอันอาจรับค่าตอบแทนได้ต้องเป็นความผิดตามรายการที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้

รายการท้ายพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย
และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา

พ.ศ. ๒๕๕๔

ความผิดที่กระทำต่อผู้เสียหายซึ่งทำให้ผู้เสียหายอาจขอรับค่าตอบแทนได้ตามมาตรา ๑๗ ได้แก่
ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๒ ดังต่อไปนี้

ลักษณะ ๖ ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน

มาตรา ๒๒๔

มาตรา ๒๓๘

ลักษณะ ๙ ความผิดเกี่ยวกับเพศ

มาตรา ๒๗๖ ถึงมาตรา ๒๘๗

ลักษณะ ๑๐ ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย

หมวด ๑ ความผิดต่อชีวิต

มาตรา ๒๘๘ ถึงมาตรา ๒๙๔

หมวด ๒ ความผิดต่อร่างกาย

มาตรา ๒๙๕ ถึงมาตรา ๓๐๐

หมวด ๓ ความผิดฐานทำให้แท้งลูก

มาตรา ๓๐๑ ถึงมาตรา ๓๐๕

หมวด ๔ ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บ หรือคนชรา

มาตรา ๓๐๖ ถึงมาตรา ๓๐๘

ลักษณะ ๑๑ ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง

หมวด ๑ ความผิดต่อเสรีภาพ

มาตรา ๓๐๙

มาตรา ๓๑๐

มาตรา ๓๑๑

มาตรา ๓๑๒ ทวิ

มาตรา ๓๑๓

ลักษณะ ๑๒ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์

หมวด ๑ ความผิดฐานลักทรัพย์และวิ่งราวทรัพย์

มาตรา ๓๓๖

หมวด ๒ ความผิดฐานกรรโชก รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ และปล้นทรัพย์

มาตรา ๓๓๗

มาตรา ๓๓๘

มาตรา ๓๓๙ ทวิ

มาตรา ๓๔๐

มาตรา ๓๔๐ ทวิ

หมวด ๘ ความผิดฐานบุกรุก

มาตรา ๓๖๕

(๔) กำหนดกิจการที่อนุญาตให้กระทำหรือไม่ให้กระทำ เช่น การกำหนดการเล่นพนันในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒

ตัวอย่าง พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑

(๑) ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษตามที่กำหนดไว้ในบัญชีหนึ่ง

(๒) ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศธุรกิจที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และหัตถกรรมพื้นบ้าน หรือธุรกิจที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

(๓) ห้ามมิให้คนต่างด้าวประกอบธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีสาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ”

บัญชีท้ายพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒

บัญชีหนึ่ง

ธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการด้วยเหตุผลพิเศษ

(๑) การทำกิจการหนังสือพิมพ์ การทำกิจการสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์

(๒) การทำนา ทำไร่ หรือทำสวน

(๓) การเลี้ยงสัตว์

(๔) การทำป่าไม้และการแปรรูปไม้จากป่าธรรมชาติ

(๕) การทำการประมงเฉพาะการจับสัตว์น้ำในน่านน้ำไทยและในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศไทย

(๖) การสกัดสมุนไพรไทย

(๗) การค้าและการขายทอดตลาดโบราณวัตถุของไทยหรือที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของประเทศ

(๘) การทำหรือหล่อพระพุทธรูป และการทำบาตร

(๙) การค้าที่ดิน

บัญชีสอง

ธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศหรือมีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี หัตถกรรมพื้นบ้าน หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หมวด ๑ ธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศ

- (๑) การผลิต การจำหน่าย และการซ่อมบำรุง
- (ก) อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน ดินปืน วัตถุระเบิด
- (ข) ส่วนประกอบของอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน และวัตถุระเบิด
- (ค) อาวุธยุทโธปกรณ์ เรือ อากาศยาน หรือยานพาหนะทางการทหาร
- (ง) อุปกรณ์หรือส่วนประกอบของอุปกรณ์สงครามทุกประเภท
- (๒) การขนส่งทางบก ทางน้ำ หรือทางอากาศในประเทศ รวมถึงกิจการการบินในประเทศ

หมวด ๒ ธุรกิจที่มีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และหัตถกรรมพื้นบ้าน

- (๑) การค้าของเก่า หรือศิลปวัตถุ ซึ่งเป็นงานศิลปกรรม หัตถกรรมของไทย
- (๒) การผลิตเครื่องไม้แกะสลัก
- (๓) การเลี้ยงไหม การผลิตเส้นไหมไทย การทอผ้าไหมไทย หรือการพิมพ์ลวดลายผ้าไหมไทย
- (๔) การผลิตเครื่องดนตรีไทย
- (๕) การผลิตเครื่องทอง เครื่องเงิน เครื่องถม เครื่องทองลงหิน หรือเครื่องเงิน
- (๖) การผลิตถ้วยชามหรือเครื่องปั้นดินเผาที่เป็นศิลปวัฒนธรรมไทย

หมวด ๓ ธุรกิจที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม

- (๑) การผลิตน้ำตาลจากอ้อย
- (๒) การทำนาเกลือ รวมทั้งการทำเกลือสินเธาว์
- (๓) การทำเกลือหิน
- (๔) การทำเหมือง รวมทั้งการระเบิดหรือย่อยหิน
- (๕) การแปรรูปไม้เพื่อทำเครื่องเรือนและเครื่องใช้สอย

บัญชีสาม

ธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว

- (๑) การสีข้าว และการผลิตแป้งจากข้าวและพืชไร่
- (๒) การทำการประมง เฉพาะการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
- (๓) การทำป่าไม้จากป่าปลูก
- (๔) การผลิตไม้อัด แผ่นไม้วีเนียร์ ชิปบอร์ด หรือฮาร์ดบอร์ด
- (๕) การผลิตปูนขาว
- (๖) การทำกิจการบริการทางบัญชี
- (๗) การทำกิจการบริการทางกฎหมาย
- (๘) การทำกิจการบริการทางสถาปัตยกรรม
- (๙) การทำกิจการบริการทางวิศวกรรม
- (๑๐) การก่อสร้าง ยกเว้น
 - (ก) การก่อสร้างสิ่งซึ่งเป็นการให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนด้านการสาธารณสุขโรค หรือการคมนาคมที่ต้องใช้เครื่องมือ เครื่องจักร เทคโนโลยีหรือความชำนาญในการก่อสร้างเป็นพิเศษ โดยมีทุนขั้นต่ำของคนต่างด้าวตั้งแต่ห้าร้อยล้านบาทขึ้นไป
 - (ข) การก่อสร้างประเภทอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (๑๑) การทำกิจการนายหน้าหรือตัวแทน ยกเว้น
 - (ก) การเป็นนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายหลักทรัพย์หรือการบริการที่เกี่ยวกับการซื้อขายล่วงหน้าซึ่งสินค้าเกษตรหรือตราสารทางการเงินหรือหลักทรัพย์
 - (ข) การเป็นนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายหรือจัดหาสินค้าหรือบริการที่จำเป็นต่อการผลิตหรือการให้บริการของวิสาหกิจในเครือเดียวกัน
 - (ค) การเป็นนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขาย จัดซื้อหรือจัดจำหน่ายหรือจัดหาตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อการจำหน่ายซึ่งสินค้าที่ผลิตในประเทศหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศอันมีลักษณะ เป็นการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศ โดยมีทุนขั้นต่ำของคนต่างด้าวตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป
 - (ง) การเป็นนายหน้าหรือตัวแทนประเภทอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (๑๒) การขายทอดตลาด ยกเว้น
 - (ก) การขายทอดตลาดที่มีลักษณะเป็นการประมูลซื้อขายระหว่างประเทศที่มีการประมูลซื้อขายของเก่า วัตถุโบราณ หรือศิลปวัตถุซึ่งเป็นงานศิลปกรรม หัตถกรรม หรือโบราณวัตถุของไทย หรือที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของประเทศ
 - (ข) การขายทอดตลาดประเภทอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

- (๑๓) การค้าภายในเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์หรือผลิตผลทางการเกษตรพื้นเมืองที่ยังไม่มีกฎหมายห้ามไว้ ยกเว้นการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าในตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย โดยไม่มีการส่งมอบหรือรับมอบสินค้าเกษตรภายในประเทศ
- (๑๔) การค้าปลีกสินค้าทุกประเภทที่มีทุนขั้นต่ำรวมทั้งสิ้นน้อยกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท หรือที่มีทุนขั้นต่ำของแต่ละร้านค้าน้อยกว่ายี่สิบล้านบาท
- (๑๕) การค้าส่งสินค้าทุกประเภทที่มีทุนขั้นต่ำของแต่ละร้านค้าน้อยกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท
- (๑๖) การทำกิจการโฆษณา
- (๑๗) การทำกิจการโรงแรม เว้นแต่บริการจัดการโรงแรม
- (๑๘) การนำเที่ยว
- (๑๙) การขายอาหารหรือเครื่องดื่ม
- (๒๐) การทำกิจการเพาะขยายหรือปรับปรุงพันธุ์พืช
- (๒๑) การทำธุรกิจบริการอื่น ยกเว้นธุรกิจบริการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๕) แนบท้ายอนุสัญญาหรือความตกลง

ตัวอย่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันทางกงสุล

พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๓ ให้รัฐผู้ส่งคณะทำการทางกงสุล สถานทำการทางกงสุล หัวหน้าสถานทำการทางกงสุล เจ้าพนักงานกงสุล ลูกจ้างทางกงสุล สมาชิกในคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริการ บุคคลในครอบครัวของสมาชิกในสถานทำการทางกงสุล และสมาชิกในคณะคนรับใช้ส่วนตัว รวมตลอดถึงสถานที่ บรรณสารทางกงสุล และบรรดาทรัพย์สินของสถานทำการทางกงสุลและของสมาชิกในสถานทำการทางกงสุลหรือของบุคคลในครอบครัวของสมาชิกในสถานทำการทางกงสุล ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ซึ่งทำเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๖ ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกันทางกงสุลตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาดังกล่าว”

อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล

รัฐภาคีแห่งอนุสัญญานี้

โดยระลึกว่า ได้มีการสถาปนาความสัมพันธ์ทางกงสุลระหว่างประชาชนของชาติต่าง ๆ ตั้งแต่โบราณกาลมา

โดยคำนึงถึง ความมุ่งประสงค์และหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ เกี่ยวกับความเสมอภาคทางอธิปไตยของรัฐ การดำรงสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และการส่งเสริมความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างชาติ

โดยพิจารณาว่า ที่ประชุมของสหประชาชาติในเรื่องการติดต่อและความคุ้มกันทางทูตได้ลงมติรับอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ซึ่งได้เปิดให้ลงนามกันเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ค.ศ. ๑๙๖๑

โดยเชื่อว่า การมีอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล เอกสิทธิและความคุ้มกัน จะมีส่วนช่วยพัฒนาความสัมพันธ์ฉันมิตรระหว่างชาติด้วย แม้ระบบรัฐธรรมนูญและสังคมของชาติเหล่านั้นจะแตกต่างกัน

โดยตระหนักว่า ความมุ่งประสงค์ของเอกสิทธิและความคุ้มกันเช่นว่านี้ มิใช่เพื่อเป็นคุณประโยชน์แก่ตัวบุคคล แต่เพื่อประกันการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของสถานทำการทางกงสุลในนามรัฐของตน

โดยยืนยันว่า กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศคงใช้บังคับต่อไปในเรื่องที่มีได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยบทบัญญัติของอนุสัญญานี้

ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้

ข้อ ๑

บทนิยาม

...

...

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๗๔

ตัวบทที่ถูกต้อง

ต้นฉบับของอนุสัญญานี้ซึ่งตัวบทภาษาจีน ภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ภาษารัสเซีย และภาษาสเปน มีความถูกต้องเท่าเทียมกัน จะมอบไว้กับเลขาธิการสหประชาชาติผู้ซึ่งจะส่งสำเนาที่ได้รับรองแล้วไปยังรัฐทั้งปวงที่อยู่ในประเภทหนึ่งประเภทใดในสี่ประเภทที่ระบุไว้ในข้อ ๗๔

เพื่อเป็นพยานแก่การนี้ ผู้มีอำนาจเต็มซึ่งลงนามข้างท้าย โดยได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องเพื่อการนี้จากรัฐบาลของตน ได้ลงนามอนุสัญญานี้

ทำ ณ กรุงเวียนนา เมื่อวันที่ ยี่สิบสี่ เมษายน คริสต์ศักราช หนึ่งพันเก้าร้อยหกสิบสาม

๑๓) การแบ่งหมวดหมู่กฎหมาย

การแบ่งหมวดหมู่กฎหมายเป็นเทคนิคการร่างกฎหมายที่นำมาใช้เพื่อแบ่งแยกและจัดเรียงเนื้อหาสาระตามลำดับความสำคัญของเรื่องออกเป็นกลุ่ม ๆ โดยความมุ่งหมายเพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายและผู้อยู่ใต้บังคับกฎหมายมีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมายเป็นอย่างดีตลอดจนยังทำให้การอ่านและค้นหาเรื่องที่ต้องการทราบเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว^{๓๙}

การแบ่งหมวดหมู่กฎหมาย^{๔๐}

(๑) ต้องพิจารณาโครงสร้างของร่างกฎหมายฉบับนั้นก่อนว่ามีเนื้อหา
มาน้อยเพียงใด

(๒) หากเนื้อหาสาระของกฎหมายนั้นสั้น ก็จะไม่มีการแบ่งหมวดหมู่ แต่ถ้าเนื้อหาของกฎหมายนั้นยาว ก็จะแบ่งเป็น “หมวด” “ส่วนที่” และ “มาตรา” แต่ถ้ามีโครงสร้างยาวมากหรือประสงค์จะจัดทำเป็นประมวลกฎหมายแล้ว ก็จะจัดแบ่งโครงสร้างออกเป็น “บรรพ” “ลักษณะ” “หมวด” “ส่วนที่” และ “มาตรา”

(๓) จัดลำดับเนื้อหาสาระของกฎหมายโดยเรื่องเดียวกันควรอยู่ใน
หมวดเดียวกัน

(๔) บทบัญญัติทั่วไปต้องอยู่ในลำดับก่อนบทบัญญัติเฉพาะเรื่อง
และบทบัญญัติทั่วไปต้องมาก่อนบทเฉพาะกาล

(๕) ในกรณีที่มีการเพิ่มบทบัญญัติทั้งภาค หมวด หรือส่วน ซึ่งจำเป็นต้อง
ลำดับเลขภาค หมวด หรือส่วน ด้วยนั้น ให้ถือตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ (เปลี่ยน “มาตรา..ทวี” เป็น “มาตรา ../๑”) โดยกำหนดว่า แบบกฎหมายทั้ง ๔ หัวข้อดังต่อไปนี้ให้นำไปใช้กับ “ภาค ..” “หมวด ..” และ “ส่วนที่ ..” หรือการแบ่งหมวดหมู่กฎหมายที่เรียกชื่ออย่างอื่นด้วย โดยให้ใช้กับกฎหมายทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบ ฯลฯ

(ก) กรณีที่กฎหมายใดยังไม่เคยมีการเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ในระหว่าง
มาตราเดิม ถ้าจะมีการเพิ่มมาตราใหม่ในภายหลัง ให้เป็นระบบตัวเลข คือ มาตรา ../๑ มาตรา ../๒ ต่อเนื่องกัน

(ข) กรณีที่กฎหมายใดมีการเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ไว้แล้วตามแบบ
สันสกฤต ถ้าต้องเพิ่มมาตราใหม่ต่อเนื่องจากมาตราอื่นที่มีใช้มาตราที่เพิ่มไว้เดิม ให้ใช้ระบบตัวเลข

^{๓๙} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คู่มือแบบการร่างกฎหมาย*, ๓๑๕.

^{๔๐} สุขัย งามจิตต์เชื้อ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการร่างกฎหมายและความจำเป็นในการวิเคราะห์สถานการณ์กับร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย, เอกสารประกอบการบรรยายโครงการฝึกอบรมการพัฒนาข้าราชการในตำแหน่งนิติกรให้เป็นนักกฎหมายนิติบัญญัติ*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, มปป), ๓๙ – ๔๘.

(ค) หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่ใช้แบบภาษาสันสกฤตที่เพิ่มเติมไว้ทั้งหมด ให้เปลี่ยนไปใช้ระบบตัวเลขแทนทั้งหมด

(ง) กรณีที่กฎหมายใดมีการเพิ่มมาตรารั้วใหม่ไว้แล้ว โดยใช้แบบ
สันสกฤตถ้าต้องการเพิ่มมาตรารั้วใหม่อีกโดยเป็นมาตราต่อเนื่องกับมาตรารั้วเดิมที่เคยเพิ่มไว้แล้ว ให้ใช้
ระบบภาษารั้วสันสกฤตต่อเนื่องกันไป เพื่อเป็นลำดับตามภาษารั้วเดียวกัน

(๖) การเพิ่มเติมหมวดโดยมีการเพิ่มมาตราตั้งแต่หนึ่งถึงสิบมาตรา
ให้ใช้ถ้อยคำว่า “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ... ชื่อหมวด ... มาตรา .. มาตรา .. และมาตรา .. แห่ง
พระราชบัญญัติ”

(๓) การเพิ่มเติมหมวดโดยมีมาตราเกินสิบมาตรา ให้ใช้ถ้อยคำว่า “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ... ชื่อหมวด ... มาตรา .. ถึงมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ ..”

ตัวอย่างรูปแบบของกฎหมาย

ร่าง

พระราชบัญญัติ

.....

พ.ศ.

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรมี (ปรับปรุง) กฎหมายว่าด้วย.....

.....

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติ..... พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติ พ.ศ.

(๒) พระราชบัญญัติ พ.ศ.

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“.....” หมายความว่า

“.....” หมายความว่า

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง(และรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวง.....) รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออก
กฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (ตามส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่
ของแต่ละกระทรวง)

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

(ชื่อเรื่อง)

มาตรา

.....

หมวด ๒

(ชื่อเรื่อง)

มาตรา

.....

หมวด ๓

(ชื่อเรื่อง)

มาตรา

.....

หมวด ๔
บทเปิดเตล็ด

มาตรา ..
.....

หมวด ๕
บทกำหนดโทษ

มาตรา ..
.....

บทเฉพาะกาล

มาตรา ..
.....

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
.....

นายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติมีรายละเอียดปลีกย่อยมาก หากกำหนดเป็นหมวดเพียงอย่างเดียวจะไม่ครอบคลุมเรื่องที่เกี่ยวข้องทั้งหมด อาจจะใช้วิธีการกำหนด แบ่งเป็น “ส่วนที่”

หมวด ๑

(ชื่อเรื่อง)

มาตรา

หมวด ๒

(ชื่อเรื่อง)

ส่วนที่ ๑

(ชื่อเรื่อง)

มาตรา

ส่วนที่ ๒

(ชื่อเรื่อง)

มาตรา

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการรัฐสภา
พ.ศ. ๒๕๕๔

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔
เป็นปีที่ ๖๖ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๓ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

- (๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘
- (๒) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑
- (๓) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๑
- (๔) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕
- (๕) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๘
- (๖) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการรัฐสภา” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัตินี้

“ประธานรัฐสภา” หมายความว่า ประธานรัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

“รองประธานรัฐสภา” หมายความว่า รองประธานรัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

“ก.ร.” หมายความว่า คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา

“รัฐสภา” หมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๕ ให้ประธานรัฐสภารักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๖ การจัดระเบียบข้าราชการรัฐสภาต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของทางราชการ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า โดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี

ฯลฯ

ฯลฯ

หมวด ๒

คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา

มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ร.” ประกอบด้วย ประธานรัฐสภาเป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธานกรรมการ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนแปดคนซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเลือกจำนวนสี่คน วุฒิสภาเลือกจำนวนสี่คน และผู้แทนข้าราชการรัฐสภาสามัญจำนวนสี่คน ซึ่งข้าราชการรัฐสภาสามัญในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเลือกกันเองจำนวนสองคน และข้าราชการรัฐสภาสามัญในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเลือกกันเองจำนวนสองคน เป็นกรรมการให้ประธานรัฐสภาแต่งตั้งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือเลขาธิการวุฒิสภาคนใดคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.ร.

ฯลฯ

ฯลฯ

หมวด ๓
ข้าราชการรัฐสภาสามัญ

ส่วนที่ ๑
การจัดระเบียบข้าราชการรัฐสภาสามัญ

มาตรา ๒๔ การจัดระเบียบข้าราชการรัฐสภาสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

- (๑) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ
- (๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- (๓) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติและจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาไม่ได้
- (๔) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ
- (๕) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

ฯลฯ

ฯลฯ

ส่วนที่ ๗
การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

มาตรา ๘๗ ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตาม
มาตรา ๘๓ (๑) (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.ร. ภายในสามสิบวันนับแต่วัน
ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนด
ในกฎ ก.ร.

ฯลฯ

ฯลฯ

หมวด ๔

ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง

มาตรา ๙๒ ตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง มีดังต่อไปนี้

- (๑) ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา
- (๒) ที่ปรึกษารองประธานรัฐสภา
- (๓) ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (๔) ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา
- (๕) ที่ปรึกษารองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (๖) ที่ปรึกษารองประธานวุฒิสภา
- (๗) ที่ปรึกษาผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
- (๘) โฆษกประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (๙) โฆษกประธานวุฒิสภา
- (๑๐) โฆษกผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
- (๑๑) เลขานุการประธานรัฐสภา
- (๑๒) เลขานุการรองประธานรัฐสภา
- (๑๓) เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (๑๔) เลขานุการประธานวุฒิสภา
- (๑๕) เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (๑๖) เลขานุการรองประธานวุฒิสภา
- (๑๗) เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
- (๑๘) ผู้ช่วยเลขานุการประธานรัฐสภา
- (๑๙) ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานรัฐสภา
- (๒๐) ผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (๒๑) ผู้ช่วยเลขานุการประธานวุฒิสภา
- (๒๒) ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (๒๓) ผู้ช่วยเลขานุการรองประธานวุฒิสภา
- (๒๔) ผู้ช่วยเลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามวรรคหนึ่งจะมีจำนวนเท่าใดให้เป็นไปตามอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองต้องไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และให้นำคุณสมบัติทั่วไปและลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง เว้นแต่ ข. (๑) และ (๒) มาใช้บังคับกับข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองโดยอนุโลม

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๙๗ ให้ ก.ร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับปฏิบัติหน้าที่ ก.ร. ตามพระราชบัญญัตินี้

ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

ให้ดำเนินการจัดให้มีการเลือกกรรมการผู้แทนข้าราชการรัฐสภาสามัญซึ่งข้าราชการรัฐสภาสามัญในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และข้าราชการรัฐสภาสามัญในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเลือกตามมาตรา ๑๓ ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี

๒.๓.๒.๒ โครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ^{๔๑}

เมื่อพระราชบัญญัติประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว อาจเกิดความจำเป็นในเวลาต่อมาที่จะต้องมีการแก้ไขเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับนั้น การแก้ไขเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับนั้น โดยหลักต้องจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ ในรูปแบบของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อบัญญัติสาระในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องนั้น

^{๔๑} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมาย, ๓๗๗ – ๓๗๙.

โครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเป็นรูปแบบเดียวกับ
โครงสร้างตามแบบกฎหมายทั่วไปของพระราชบัญญัติ ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นได้ ดังนี้

[illegible]

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา .. มาตรา .. และมาตรา .. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย 	บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพ
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติ..... (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”	ชื่อพระราชบัญญัติ
มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป	วันใช้บังคับ
มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..... พ.ศ. และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา”	การแก้ไขเพิ่มเติมโดยแก้ไขความที่บัญญัติไว้เดิมทั้งมาตรา
มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในวรรค...ของมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..... พ.ศ. และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “..... ”	การแก้ไขเพิ่มเติมโดยแก้ไขความบางวรรคของมาตราที่บัญญัติไว้เดิม
มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..... พ.ศ. “มาตรา”	การแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มความเป็นบทบัญญัติมาตราใหม่
มาตรา ๖ ให้ยกเลิกมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..... พ.ศ.	การแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกมาตราที่บัญญัติไว้เดิมทั้งมาตรา

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในหมวด .. มาตรา .. มาตรา .. และ มาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..... พ.ศ. และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา”	การแก้ไขเพิ่มเติม โดยยกเลิกหมวด และมาตราในหมวด ที่บัญญัติไว้เดิม ทั้งหมด
มาตรา ๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด(ชื่อหมวด)... มาตรา .. มาตรา .. และมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..... พ.ศ. “หมวด ..” 	การแก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มหมวดและ มาตราขึ้นใหม่ ทั้งหมด
“มาตรา	
มาตรา	
มาตรา”	
มาตรา ๙	บทเฉพาะกาล
มาตรา ๑๐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง.....รักษาการ ตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรี	มาตรา รักษาการ

โดยหลักการแก้ไขเพิ่มเติมจะมีแบบของร่างกฎหมายอยู่ ๓ แบบด้วยกัน คือ การแก้ไขมาตรา การเพิ่มมาตราหรือเพิ่มวรรค และการยกเลิกมาตรา^{๔๒} ปรากฏดังนี้

๑) การแก้ไขมาตรา

การแก้ไขมาตรา คือ การยกเลิกบทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ โดยใช้บทบัญญัติใหม่เข้ามาแทน ซึ่งจะมีมาตราคลุมของร่างพระราชบัญญัติในฉบับนั้น ๆ

(ก) การแก้ไขทั้งมาตรา

มาตรา .. ให้ยกเลิกความในมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ (ชื่อกฎหมาย) พ.ศ. และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา .. (เนื้อความใหม่ที่ประสงค์จะให้เกิดขึ้นในพระราชบัญญัติ)...”

- กรณีแก้ไขหลายมาตราในมาตราคลุมเดียวกัน จะต้องเป็นมาตราที่ต่อเนื่องกันเท่านั้น

- หากมาตราที่จะแก้ไขดังกล่าวเคยถูกแก้ไขเพิ่มเติมมาก่อนก็ต้องอ้างพระราชบัญญัติฉบับสุดท้ายที่แก้ไขมาตรานี้ด้วย ถ้าเป็นการแก้ไขหลายมาตราที่ต่อเนื่องกัน หากปรากฏว่ามีการแก้ไขเพิ่มเติมไม่พร้อมกัน กรณีนี้จะต้องแยกมาตราคลุมเพื่อแสดงการแก้ไขออกจากกัน

- ถ้าเป็นการแก้ไขตั้งแต่สองมาตราขึ้นไป จะต้องใช้คำว่า “และ” เป็นคำเชื่อมไว้หน้ามาตราสุดท้ายที่จะแก้ไข เช่น

“ให้ยกเลิกความในมาตรา .. มาตรา .. **และ**มาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..... พ.ศ.”

^{๔๒} สุชัย งามจิตต์เอื้อ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการร่างกฎหมายและความจำเป็นในการวิเคราะห์สถานการณ์กับร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย, เอกสารประกอบการบรรยายโครงการฝึกอบรมการพัฒนาข้าราชการในตำแหน่งนิติกรให้เป็นนักกฎหมายนิติบัญญัติ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, มปป), ๖๙ – ๗๗.

(ข) การแก้ไขวรรคในมาตรา

มาตรา .. ให้ยกเลิกความในวรรค .. ของมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ พ.ศ. และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“..... (เนื้อความในวรรคของมาตรานั้น ๆ ที่ประสงค์จะแก้ไข)...”

- เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย
วิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๑๗) พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๑๑ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่ง และวรรคสอง
ของมาตรา ๑๙๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไข
เพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน”

(ค) การแก้ไขอนุมาตรา

มาตรา .. ให้ยกเลิกความใน (..) ของมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ.....พ.ศ. และให้
ใช้ความต่อไปนี้แทน

“.....(เนื้อความในอนุมาตราที่จะแก้ไขเพิ่มเติม)...”

- การแก้ไขอนุมาตราที่ต่อเนื่องกันตั้งแต่สองอนุมาตรา
ขึ้นไปในมาตราคลุมเดียวกัน ให้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการแก้ไขมาตราหลายมาตราที่ต่อเนื่องกัน

- การแก้ไขอนุมาตรา นอกจากจะต้องระบุเฉพาะ
อนุมาตราที่เกี่ยวข้องเท่านั้นแล้ว ยังต้องระบุถึงเลขมาตราซึ่งเป็นที่มาของอนุมาตราดังกล่าวด้วย เช่น
“(..) (..) และ (..) ของมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ
.....”

- ถ้าปรากฏว่ามาตราซึ่งเป็นที่มาของอนุมาตราประกอบ
ไปด้วยหลายวรรคด้วยกัน การระบุไว้ในมาตราคลุมก็ต้องอ้างอิงถึงวรรคซึ่งเป็นที่มาของอนุมาตราดังกล่าว
เอาไว้ด้วย

(ง) การแก้ไขเฉพาะบางวรรคในอนุมาตรา

ในกรณีที่อนุมาตราหนึ่งประกอบไปด้วยหลายวรรคด้วยกัน
รูปแบบก็จะเป็นเช่นเดียวกับการแก้ไขวรรคในมาตรา คือ

“ให้ยกเลิกความในวรรค...ของ (..) ของมาตรา ..
แห่งพระราชบัญญัติ.....”

(จ) การแก้ไขหมวดหมู่

(ในที่นี้จะอ้างเพียง “หมวด” และ “ส่วน” เพื่อประกอบการยกตัวอย่าง) กรณีนี้จะต้องระบุหมายเลขของหมวด/ส่วน ชื่อหมวด/ส่วน มาตราในหมวด/ส่วนทุกมาตรา แต่ถ้าเป็นการแก้ไขเฉพาะ “ส่วน” ซึ่งแยกย่อยออกมาจาก “หมวด” ก็จะต้องระบุหมายเลขหมวด และชื่อหมวด เอาไว้ด้วย

มาตรา .. ให้ยกเลิกความในส่วนที่ .. (ชื่อส่วน)... มาตรา .. และมาตรา .. ของหมวด .. (ชื่อหมวด)... แห่งพระราชบัญญัติ..... พ.ศ. และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ส่วนที่ ..
...(ชื่อส่วน)...

มาตรา .. (เนื้อความใหม่)..
มาตรา .. (เนื้อความใหม่)...
มาตรา .. (เนื้อความใหม่)...

ตัวอย่างเช่น - พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาด

หลักทรัพย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในส่วนที่ ๘ การจัดการกองทุนส่วนบุคคล มาตรา ๑๓๓ มาตรา ๑๓๔ มาตรา ๑๓๕ มาตรา ๑๓๖ มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๓๘ มาตรา ๑๓๙ และมาตรา ๑๔๐ ของหมวด ๔ ธุรกิจหลักทรัพย์ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ส่วนที่ ๘

การจัดการกองทุนส่วนบุคคล

มาตรา ๑๓๓ ในการจัดการกองทุนส่วนบุคคล ให้บริษัทหลักทรัพย์จัดการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของผู้มอบหมายให้จัดการกองทุนส่วนบุคคล โดยใช้ความรู้ความสามารถเพียงพอประกอบวิชาชีพ

ฯลฯ

ฯลฯ ”

(๒) การเพิ่มมาตราหรือเพิ่มวรรค

หลักคือ หากเป็นการเพิ่มมาตราต่อจากมาตราสุดท้ายของพระราชบัญญัติก็สามารถกำหนดเลขมาตราใหม่ต่อเนื่องกันได้ แต่ถ้าเป็นการเพิ่มมาตราแทรกเข้ามา

ระหว่างมาตราที่ใช้บังคับอยู่ ๒ มาตรา ก็จะใช้ / แทน ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้เปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เป็น “ปกติสังขยา” มาเป็นระบุเลขมาตราเป็น “/” แทน

เช่น ต้องการแทรกมาตราใหม่ระหว่างมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ที่มีอยู่เดิม ก็ให้กำหนดเลขมาตราใหม่เป็น มาตรา ๕/๑ มาตรา ๕/๒

มาตรา .. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ../๑ มาตรา ../๒ และมาตรา ../๓ แห่งพระราชบัญญัติ..... พ.ศ.

“มาตรา ../๑(เนื้อความที่เพิ่มเข้ามาใหม่).....

“มาตรา ../๒(เนื้อความที่เพิ่มเข้ามาใหม่).....

“มาตรา ../๓(เนื้อความที่เพิ่มเข้ามาใหม่).....”

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๔๗
มาตรา ๒๒ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๕๘/๑ แห่ง

พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒

“มาตรา ๕๘/๑ ผู้ขับรถรับจ้างบรรทุกทุกคนโดยสารผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๕ (๑๕/๑) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท”

(ก) การเพิ่มวรรคในมาตรา

มาตรา .. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคของมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..... พ.ศ.

“.....(เนื้อความของวรรคใหม่ที่เพิ่มเข้ามา).....”

(ข) การเพิ่มวรรคในอนุมาตรา

ตัวอย่างเช่น

- พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสามใน (๑) ของ
มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒

“การตรวจลงตราตาม (๑) ให้เสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

(ค) การเพิ่มอนุมาตรา

มาตรา .. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (../๑) (../๒) และ (../๓) ของมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..... พ.ศ.

“(../๑) ...(เนื้อความที่เพิ่มใหม่)...

(../๒) ...(เนื้อความที่เพิ่มใหม่)...

(../๓) ...(เนื้อความที่เพิ่มใหม่)...”

ตัวอย่างเช่น

- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๑๑ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๕) และ (๖) ของมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

“(๕) รับขึ้นทะเบียนและเพิกถอนการขึ้นทะเบียน

เป็นผู้ตรวจสอบ

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้”

(ง) การเพิ่มหมวดหมู่ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- การแสดงการเพิ่มหมวดหมู่ในมาตราคลุม ต้องระบุ

หมายเลขหมวด / ส่วน ชื่อหมวด/ส่วน และเลขมาตราในหมวด/ส่วนทุกมาตรา

มาตรา .. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นส่วนที่ ../๑ ...(ชื่อส่วน)... มาตรา ../๑ มาตรา ../๒ และมาตรา ../๓ แห่งพระราชบัญญัติ.....พ.ศ.

“ส่วนที่ ../๑

...(ชื่อส่วน)...”

มาตรา ../๑ ...(เนื้อความที่เพิ่มใหม่)...

มาตรา ../๒ ...(เนื้อความที่เพิ่มใหม่)...

มาตรา ../๓ ...(เนื้อความที่เพิ่มใหม่)...

- กรณีที่เป็นการแก้ไข “ส่วน” ซึ่งแยกย่อยออกมาจาก “หมวด” เพื่อให้ทราบที่มาของ “ส่วน” ดังกล่าว ก็ต้องระบุหมายเลขหมวด และชื่อหมวดเอาไว้ด้วย

มาตรา .. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นส่วนที่ ../๑ ...(ชื่อส่วน)... มาตรา ../๑ มาตรา ../๒ และมาตรา ../๓ ของหมวด(ชื่อหมวด)... แห่งพระราชบัญญัติ.....พ.ศ.

“ส่วนที่ ../๑

...(ชื่อส่วน)...”

มาตรา ../๑ ...(เนื้อความที่เพิ่มเติม)...

มาตรา ../๒ ...(เนื้อความที่เพิ่มเติม)...

มาตรา ../๓ ...(เนื้อความที่เพิ่มเติม)...

๓) การยกเลิกมาตรา

(ก) การยกเลิกทั้งมาตรา

ให้ระบุเลขมาตราที่ต้องการยกเลิก ซึ่งหากมาตราดังกล่าวเคยถูกแก้ไขเพิ่มเติมมาก่อน ก็ให้อ้างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายไว้ด้วย

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

(ข) แบบการยกเลิกวรรคในมาตรา

มาตรา .. ให้ยกเลิกวรรค ... ของมาตรา .. และมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..... พ.ศ.

(ค) การยกเลิกอนุมาตรา

ต้องระบุด้วยว่า อนุมาตราที่ยกเลิกดังกล่าวเป็นของมาตราใด หากอนุมาตราดังกล่าวถูกแก้ไขเพิ่มเติมมาก่อน ก็ให้อ้างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายเอาไว้ด้วย

มาตรา .. ให้ยกเลิก (..) ของมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..... พ.ศ.

ถ้ามาตราซึ่งเป็นที่มาของอนุมาตราดังกล่าวประกอบไปด้วยหลายวรรคด้วยกัน ลักษณะก็จะเป็นเช่นเดียวกับการแก้ไขอนุมาตรา คือ จะต้องระบุวรรคซึ่งเป็นที่มาของอนุมาตราด้วย โดยรูปแบบของถ้อยคำจะเป็นดังนี้

มาตรา .. ให้ยกเลิก (..) ของวรรค ... ของมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..... พ.ศ.

๒.๓.๒.๓ โครงสร้างของพระราชบัญญัติยกเลิก ^{๔๓}

การยกเลิกพระราชบัญญัติที่มีผลใช้บังคับทั้งฉบับโดยสิ้นเชิง
ต้องจัดทำเป็นพระราชบัญญัติในรูปแบบพระราชบัญญัติยกเลิก โครงสร้างของพระราชบัญญัติยกเลิก
เป็นรูปแบบเดียวกับโครงสร้างตามแบบกฎหมายทั่วไปของพระราชบัญญัติ โดยเนื้อหา มีลักษณะพิเศษ
บางประการซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติทั่วไปและพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งสามารถแสดง
ให้เห็นได้ ดังนี้

ร่าง พระราชบัญญัติ ยกเลิกพระราชบัญญัติ..... พ.ศ. โดยที่เป็นการสมควรยกเลิกกฎหมายว่าด้วย..... มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติยกเลิก... พ.ศ.” มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติ..... มาตรา ๔ มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง...รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรี	ชื่อร่างพระราชบัญญัติ พระปรมาภิไธยและวันที่ทรงลงพระ ปรมาภิไธย พระบรมราชโองการ คำปรารภ บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ชื่อร่างพระราชบัญญัติ วันบังคับใช้ บทยกเลิกพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับ บทเฉพาะกาล มาตรการรักษาการ
---	---

๔๓ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คู่มือแบบการร่างกฎหมาย*, ๔๑๗ - ๔๒๐.

ส่วนการยกเลิกกฎหมายอื่น เช่น ประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติ หากมีเนื้อหาเป็นการใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปดังเช่นพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว การยกเลิกประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวก็ต้องกระทำโดยรูปแบบของพระราชบัญญัติยกเลิก ตามนัยความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) บันทึกเรื่อง หาหรือเกี่ยวกับการขอยกเลิกคำสั่ง ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (เรื่องเสร็จที่ ๕๖๗/๒๕๓๕) ซึ่งมีรูปแบบเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติ ยกเลิกทุกประการ แตกต่างเพียงชื่อของกฎหมายที่ต้องการยกเลิกว่าเป็นประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติเท่านั้น

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

พ.ศ. ๒๔๙๕ พ.ศ. ๒๕๔๓

พระราชบัญญัติ

ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๔๙๕

พ.ศ. ๒๕๔๓

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

เป็นปีที่ ๕๕ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอม ของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๔๙๕ พ.ศ. ๒๕๔๓”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วัน ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๔๙๕

(๒) พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๒

(๓) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๗๔ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕

(๔) คำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙

(๕) พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

๒.๔ กฎระเบียบ ประกาศ

๒.๔.๑ หลักเกณฑ์ในการยกร่างกฎ ระเบียบ ประกาศ

กระบวนการในการยกร่างกฎหมายลำดับรอง นายธรรมนิตย์ สุมนต์กุล อดีตรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยเขียนบทความในส่วนของหัวใจในการยกร่างกฎหมายลำดับรองไว้ว่า กฎหมายลำดับรองแต่ละฉบับจะใช้เวลามากน้อยต่างกัน ความซับซ้อนก็ต่างกัน การร่างกฎหมายลำดับรอง เรียกว่าเป็น “web of legal requirement” แปลได้ว่ามีเรื่องที่เกี่ยวข้องกันอยู่ เพราะฉะนั้นสิ่งสำคัญในการยกร่างจึงเป็นข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ การหาเครือข่ายของข้อมูลในทางกฎหมาย บางครั้งอาจต้องทำวิจัย (major research) ผู้คนที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งมิติทางการเมือง (political dimension) เช่น การช่วยเหลือเกษตรกรที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการผลิตและตลาดล้มเหลว จะทำอย่างไร เรื่องเหล่านี้มีกรอบในกฎหมายแม่บทอยู่แล้ว แต่เจ้าหน้าที่จะวางการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดอย่างไร บางครั้งเป็นปัญหากฎหมายแม่บท จึงต้องแก้กฎหมายแม่บทก่อน แต่บางครั้งสามารถแก้ทางบริหารได้ หรือเปลี่ยนวิธีทำงานของเจ้าหน้าที่ก็ได้ หรือบุคลากรหรือเครื่องมือเครื่องมือไม่พอ รัฐไม่มีงบประมาณสนับสนุนเพราะเอาไปทำเรื่องอื่นที่สำคัญกว่า บ่อยครั้งเรื่องด่วนเป็นปัญหามาจากแรงกดดันจากมวลชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น^{๔๔}

กระบวนการทำงานสำหรับเจ้าหน้าที่ (The Process of Rulemaking) ก็คงคร่าว ๆ เท่านั้น แต่หลายขั้นตอนจำเป็นมาก ตรงนี้มี Game Theory มันมีขึ้นก่อนขั้นการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสียอีก สำนักงานฯ เพียงแต่มาดูว่ามันมีเหตุผลไหม และเขียนกันตรงความต้องการหรือไม่ และเป็นธรรมแก่สังคมหรือไม่

ขั้นตอนที่ ๑ หลักเริ่มต้นของการออกกฎ จะต้องมียกกฎหมายแม่บทให้อำนาจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บท โดยในขั้นตอนที่ ๑ ผู้ร่างจะต้องมีข้อพิจารณา ดังนี้

- ๑) ให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจเพียงใด
- ๒) วิธีพิจารณาเป็นอย่างไร
- ๓) กฎเรื่องเดียวกันที่เคยออกมาเป็นอย่างไร มีมากน้อยเพียงใด

ประเด็นนี้เป็นสิ่งสำคัญมากเพราะการไม่ให้ใช้ดุลพินิจเลย ก็จะปรับเข้ากับสถานการณ์ไม่ได้ แต่การให้ใช้ดุลพินิจมากเกินไป อาจเป็นช่องทางรับเงินเพื่ออำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือเฉพาะเพื่อนฝูง วิธีพิจารณาก็สำคัญมากเพราะมันจะเป็นการแสดงถึงความโปร่งใส การพิจารณากฎที่มีมาก่อนก็สำคัญเพราะดูจำนวนกฎที่มันเป็น red type หรือข้อขัดข้องในอดีต

^{๔๔} ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล, *การจัดทำกฎหมายลำดับรอง*, สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th>, (๘ มิถุนายน ๒๕๖๑)

การทำงานร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงส่วนประกอบในร่างกฎหมายที่เป็นส่วนสำคัญ คือ ต้องมี substantive, procedure, enforcement และ sanction ของกฎหมายในเรื่องนั้น โดยทั้ง ๔ ส่วนนี้ อาจอยู่ในกฎหมายคนละฉบับก็ได้ แต่ต้องมีให้ครบ มิฉะนั้นแม้จะเขียนส่วนใดส่วนหนึ่งให้ดีเลิศอย่างไร แต่ไม่มีส่วนอื่นจนครบ กฎหมายจะใช้ไม่ได้เลย ซึ่งส่วนนี้อยู่ในขั้นตอนที่ ๖ คือ การตรวจสอบกฎหมายอื่นในแนวนอน (horizon review)

ขั้นตอนที่ ๒ เจ้าหน้าที่ผู้ยกร่างจะต้องคำนึงถึงอะไรบ้าง

- ๑) อำนาจในกฎหมายแม่บทบอกว่าให้ต้องทำอะไรบ้าง
 - (๑) จะต้องดำเนินการภายในกำหนดเมื่อใด
 - (๒) กฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการอะไร
- ๒) ความพร้อมของทรัพยากรและบุคลากรในองค์กรมีหรือไม่
 - (๑) ผู้นำในทางนโยบาย
 - (๒) เจ้าหน้าที่อาวุโส
 - (๓) คณะกรรมการที่ปรึกษา
 - (๔) เจ้าหน้าที่
 - (๕) ที่ปรึกษา
 - (๖) เจ้าหน้าที่ภาคสนาม
 - (๗) เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่บังคับการกฎหมาย
 - (๘) ข้อเสนอแนะปรับปรุง
- ๓) ทรัพยากรภายในและบุคลากรนอกองค์กร
 - (๑) รัฐสภา
 - (๒) คณะรัฐมนตรี
 - (๓) องค์กรอื่น
 - (๔) หน่วยงานที่ทำหน้าที่รับคำร้องเรียน

ขั้นตอนที่ ๓ อำนาจในการดำเนินการออกกฎ

- ๑) การวางลำดับความสำคัญ Priority-setting system
- ๒) หน่วยงานที่อนุมัติกระบวนการ Agency approval process
- ๓) ทำให้จาก idea เป็น action

ขั้นตอนที่ ๔ การวางแผนการออกกฎ (Planning the rulemaking)

- ๑) คำนึงว่าเป้าประสงค์คืออะไร (Goals of the rule)
- ๒) หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Legal requirements)

- ๓) ข้อมูลในการยกร่าง ไม่ว่าเทคนิคหรือการเมือง (Information requirements - technical and political)
- ๔) คำนึงถึงแผนในการมีส่วนร่วม (Participation plan)
 - (๑) เจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง (Internal agency constituencies)
 - (๒) บุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบ (Affected groups, firms, and individuals)
- ๕) แหล่งข้อมูลอื่นที่สำคัญ (Securing necessary resources)
- ๖) คณะงาน (Assigning staff)

การวางแผนทำให้หน่วยงานที่ออกกฎพิจารณาถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้น ปัญหาแรกคือใครในองค์กรควรเป็นผู้ดำเนินการ การตัดสินใจว่าหน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการมีวิธีการอยู่หลายวิธีการ อาจเป็นการใช้อำนาจร่วมกันหลายหน่วย กฎมีความสำคัญมากเพียงใด ปัญหามีมากมายหรือไม่ก็อยู่ในขั้นตอนการวางแผนนี้ การเลือกใช้คนก็มาจากการเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นผู้ปฏิบัติที่อยู่ในขอบเขตของปัญหานั้น ซึ่งต้องเป็นตัวหลัก (key person)

เมื่อเลือกคณะทำงานแล้วก็จะวางแผน อะไรเป็นวัตถุประสงค์ เพื่อตอบปัญหานี้ ต้องพิจารณากฎหมายแม่บท ความเป็นมา วิธีการแก้ปัญหา ถ้าต้องการข้อมูล ก็ไปหา ซึ่งอาจจะพบกับปัญหาอื่น และอาจเห็นว่าข้อมูลที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอ ซึ่งอาจให้มีคณะอื่นหาข้อเท็จจริงเพิ่ม ขอใช้งบประมาณเพิ่ม อาจใช้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยก็ได้ โดยอาจขอความเห็นจากข้างนอก หรือขอความเห็นจากที่ปรึกษา จากนั้นอาจขอคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโส หรือผู้กำหนดนโยบายทางการเมือง และควรเตรียมร่างงานเบื้องต้น (substantive and procedural direction) พร้อมกัน ซึ่งจะช่วยสร้างความเข้าใจและการตัดสินใจที่ไม่ล่าช้า ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญ แม้ว่าจะยังไม่ได้มีกฎที่ชัดเจนก็ตาม แต่ก็จะทำให้เห็นแนวทางการทำงานในเบื้องต้น (major policy issues)

ขั้นตอนที่ ๕ เริ่มยกร่าง (Developing the Draft Rules)

- ๑) การเก็บรวบรวมข้อมูล (Collection of information)
- ๒) การวิเคราะห์ข้อมูล (Analysis of information)
- ๓) การศึกษาผลกระทบ (Impact studies – paper works, small business, environment, etc.)
- ๔) การปรึกษาหารือภายในหน่วยงานของรัฐ (Internal consultations)
- ๕) การปรึกษาหารือกับหน่วยงานภายนอกอย่างไม่เป็นทางการ (External consultation (informal))
- ๖) ร่างเป็นภาษากฎหมาย (Draft Language of preamble and rule)

๓) เตรียมแผนการใช้หรือการดำเนินงานไว้ด้วย (Implementation plan) ในขั้นตอนนี้จะพิจารณาเนื้อหาของกฎ ผลกระทบ การดำเนินการของราชการส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการรายงาน การเก็บข้อมูลอีกหรือไม่ ในขั้นตอนนี้การรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางทั้งภายในและภายนอกมีด้วยเหตุผลสองประการ คือ ประการแรก ผู้ที่มีข้อเท็จจริงและเป็นผู้เชี่ยวชาญในการทำกฎหมายลำดับรองมีผล และยังเป็นตัวหลักในการบริหารกฎหมายลำดับรอง ประการที่สอง แม้ว่าการรับฟังความคิดเห็นของบุคคลภายนอกอย่างเป็นทางการยังไม่ต้องทำจนกว่าจะยกร่างเสร็จ แต่การดำเนินการดังกล่าวสามารถใช้เป็นประโยชน์ได้

เมื่อสิ้นสุดขั้นตอนนี้จะได้หลักสำคัญๆ ของกฎหมายลำดับรอง และเป็นร่างคร่าวๆ และอาจจะต้องมีการจัดทำรายงานหรือผลวิเคราะห์ว่าได้พิจารณาปัจจัยในทางกฎหมายแล้ว ทั้งในส่วนของสาระบัญญัติและวิธีบัญญัติ (narrative explanation และ procedural requirement) ที่จะทำให้การบังคับใช้บรรลุผล เจ้าหน้าที่จะได้รู้วิธีปฏิบัติ ใช้กฎหมาย และบังคับกฎหมาย และช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งคือยุทธศาสตร์ในการสื่อสาร (communication strategy) เป็นการสื่อสารต่อชุมชนและสังคมถึงหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะมีขึ้นและช่วยให้มีการถือปฏิบัติตาม (compliance assistance) และช่วยกิจการขนาดกลางและขนาดเล็ก (small business) ถ้ามีผลกระทบ หรืออาจร่างคู่มือปฏิบัติ (best practices) ในขั้นตอนนี้ไปด้วยก็ได้

ขั้นตอนที่ ๖ ทบทวนร่างอีกครั้ง (Internal Review of the Draft Rule)

๑) การทบทวนร่างในแนวนราบ (Horizontal review) หมายถึงว่าสอดคล้องกับกฎหมายอื่นๆ ที่ใกล้เคียงประอยู่ในลักษณะเดียวกันหรือไม่

๒) ศึกษาโครงการอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงว่ามีหรือไม่ (Other program offices)

๓) ความเห็นของที่ปรึกษา (General Council)

๔) วิเคราะห์ในทางนโยบายอีกครั้ง (Policy analysts)

๕) พิจารณาในส่วนของ R&D และพิจารณาว่าสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้หรือไม่ (Research and development)

๖) พิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ภาคสนามมีความพร้อมหรือไม่ (Field and enforcement offices)

๗) ความเห็นของกลุ่มต่างๆ (Advisory groups)

๘) การทบทวนในแนวตั้ง (Vertical review) ว่าสอดคล้องกับกฎหมายอื่นในแนวตั้งหรือไม่ เช่น ขัดกับกฎหมายแม่บทหรือไม่ เกินอำนาจที่กำหนดหรือไม่ เป็นการมอบอำนาจต่อหรือไม่

๙) พิจารณาความร่วมมือของหน่วยงานอื่นที่ต้องรับหน้าที่ต่อ เช่น การปรับหรือฟ้องร้องดำเนินคดี (Management chain)

๑๐) พิจารณาความเห็นของผู้บังคับบัญชา (Political leadership of office and agency)

ขั้นตอนในส่วนนี้จะยากหรือง่ายขึ้นอยู่กับความพร้อมของขั้นตอนที่ ๕ จะต้องมีการพิจารณาทั้งแนวนราบและแนวตั้ง (horizontally and vertically) ดังที่กล่าวมาแล้วหรือไม่ การทบทวนในแนวนราบ คือ การพิจารณาความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงานในแนวนราบว่า กฎนั้นมีผลอะไรหรือไม่ ที่อยู่ใ้อำนาจหน้าที่ดำเนินงานของหน่วยงานอื่นนั้น ถ้าหากมีกระทบสามารถตกลงกันได้หรือไม่

Vertical review เกี่ยวข้องกับที่ปรึกษา (supervisors) และเจ้าหน้าที่ระดับสูง (senior officials) เนื่องจาก กฎถูกยกร่างขึ้นจากเจ้าหน้าที่ในระดับล่าง การพิจารณาทบทวนนี้เพื่อให้แน่ใจว่ากฎสอดคล้องกับภาพรวมของนโยบายของหน่วยงานและการบังคับใช้ราบริน (overall program operations and general agency policy) การทบทวนในระดับนี้มีอย่างน้อยเพียงใดก็แตกต่างกันไปในระหว่างหน่วยงาน

ขั้นตอนที่ ๗ การหารือกับองค์กรภายนอก (External Review of the Draft Rules)

๑) Office of Management and Budget

๒) Congress (informal)

๓) Interest groups

๔) Other agencies

ขั้นตอนนี้เป็นตัวอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานภายนอกหลายหน่วยงานอาจขอร้องให้ทบทวนร่าง โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกัน หรือมีหน้าที่เฉพาะในเรื่องนั้น ตัวอย่างเช่น หน่วยงานเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Council on Environment Quality of environment impact statement) และบทบาทอำนาจหน้าที่ของ Small Business Administration in the Flexibility Act ๑๙๙๖ หน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้ คือ Office of Management and Budget ตามที่มีอำนาจจาก Paperwork Reduction Act และ executive orders อีกหลายฉบับ เพื่อต้องการให้กฎที่จะออกนั้นไม่เป็นภาระต่อประชาชน (deregulation) หรืออีกนัยหนึ่งกฎนั้นต้องเป็น smart regulation

ขั้นตอนที่ ๘ การตรวจทานและจัดพิมพ์หลักการของร่าง (Revision and Publication of a Draft Rule)

- Notice of proposed Rulemaking transmitted to Federal Register

ขั้นตอนนี้ก็จะเป็นของประเทศสหรัฐอเมริกาเช่นกัน การตรวจทานและจัดพิมพ์ร่างอาจเป็นงานประจำ (routine matter) แต่เนื่องจาก Federal Register บังคับให้ต้องจัดทำตามกฎหมาย Administrative Procedure Act ๑๙๖๔ ก็ต้องนำไปประกาศใน FR แต่อันที่จริงนั้นการทำให้ประชาชนทราบก็มีอยู่หลายวิธี ทั้งที่ง่าย ๆ และยุ่งยากมาก

ขั้นตอนที่ ๙ การรับฟังความคิดเห็น (Public Participation)

- ๑) Receipt of written comment
- ๒) Conduct of hearings or public meeting
- ๓) Review and analysis of public input
- ๔) Draft responses to public input

ความเห็นของประชาชนอาจเข้ามาโดยหลายทาง อาจเป็นหนังสือ จัดประชุมรับฟัง กฎหมายบางฉบับอาจกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นไว้โดยเฉพาะ ถ้ากฎหมายไม่มีกำหนดไว้ การรับฟังความคิดเห็นแค่ไหนก็แล้วแต่ความสำคัญและผลประโยชน์ของปัญหา ซึ่งบางครั้งกระทำเพียงการประชาสัมพันธ์ก็ได้ การรับฟังความคิดเห็นทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย

ขั้นตอนที่ ๑๐ ในท้ายที่สุดจะมีทางเลือกหลายทาง (Action on the Draft Rule) ทางเลือกมีดังนี้ (Choice of alternative)

- ๑) ใช้ได้ ไม่ต้องแก้ไข (Prepare final rule with no change)
- ๒) ปรับร่าง ๖ เล็กน้อย และพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง (Prepare final rule with minor change)
- ๓) รับฟังความคิดเห็นอีกครั้ง (Another round of public participation)
- ๔) ยกร่างเสร็จ แต่มีการปรับเล็กน้อยและนำประกาศใช้ (Prepare final rule with major change)
- ๕) ยกเลิก ใช้ไม่ได้ ต้องดำเนินการยกร่างขึ้นใหม่ (Abandon rulemaking and start over)
- ๖) ต้องเปลี่ยนแนวคิดใหม่ทั้งหมด (Abandon rulemaking altogether)
- ๗) หากเป็นกรณีตาม ๑๐.๖ให้นำไปประกาศหลักการใหม่ใน FR (prepare appropriate notice for Federal Register)
- ๘) หากเป็นกรณีตาม ๑๐.๕ ให้ดำเนินการใหม่ตาม ๑๐.๓

ขั้นตอนที่ ๑๑ กิจกรรมภายหลังการออกกฎ (Post-Rulemaking Activities)

- ๑) Staff interpretations เจ้าหน้าที่เตรียมคำอธิบายในเรื่องดังกล่าว
- ๒) Technical corrections อาจจะต้องมีการทบทวนปรับเปลี่ยนเทคนิค เพราะอาจจะมาจากเทคโนโลยีเปลี่ยนไป การบังคับใช้ไม่ได้
- ๓) Respond to petition for reconsideration เตรียมการกระบวนการรับคำร้องอุทธรณ์ หรือกระบวนการตกลงยอมความ
- ๔) Prepare for litigation เตรียมรับมือกับการฟ้องร้องดำเนินคดี

บางกรณีไม่เป็นไปตามลำดับข้างต้น กฎหมายลำดับรองที่มีเนื้อหาเป็นงานประจำก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนนี้^{๔๕}

ในการยกร่างกฎหมายลำดับรอง นอกจากจะต้องพิจารณาขั้นตอนการดำเนินงานดังกล่าวแล้ว การยกร่างกฎหมายลำดับรองยังต้องพิจารณาในส่วนอื่น ๆ เพิ่มเติมด้วยสรุปได้ดังนี้

- ๑) การออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องใดจะต้องมีบทบัญญัติระบุให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องนั้นอย่างชัดเจน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจจัดทำกฎหมายลำดับรองได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ซึ่งกฎหมายแม่บทนั้นอาจเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมือนกับพระราชบัญญัติ เนื้อหาสาระในข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ วิธีการออกและวิธีใช้บังคับกฎหมายลำดับรองต้องเป็นไปตามวิธีที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท

กรณีที่กฎหมายแม่บทระบุให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายนั้น ต้องพิจารณาว่ากฎหมายแม่บทนั้นมีบทบัญญัติให้อำนาจออกกฎในเรื่องนั้นเพื่อที่จะให้มีการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติเกี่ยวกับการนั้นหรือไม่ ฝ่ายปกครองจะออกกฎโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา ๖๖ ที่กำหนดให้ออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินั้นเพียงมาตราเดียวไม่ได้

- ๒) การจัดทำกฎหมายลำดับรองจะต้องจัดทำหรือยกร่างโดยไม่ให้มีผลเป็นการแก้ไขกฎหมายแม่บท หรือ ไม่ให้มีผลเป็นการเกินอำนาจหรือขยายหลักการของกฎหมายแม่บท

- ๓) กฎหมายลำดับรองจะมีบทกำหนดโทษโดยตนเองไม่ได้ ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรอง จะถูกลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท เว้นแต่ในกรณีของกฎหมายลำดับรองที่ออกในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะไม่ปรกติ เช่น มีภาวะสงครามโดยอาจมีการจัดทำหรือ

^{๔๕} เรื่องเดียวกัน.

ตรากฎหมายลำดับรองที่มีบทกำหนดโทษได้ แต่จะต้องมีกฎหมายแม่บทมอบอำนาจการออกกฎหมายลำดับรองในลักษณะเช่นนั้นแก่ฝ่ายบริหารโดยชัดแจ้งและโทษที่กำหนดโดยกฎหมายลำดับรองจะต้องไม่เกินกว่าโทษขั้นสูงที่กฎหมายแม่บทกำหนด

๔) กฎหมายลำดับรองจะบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายต่อไปอีกทอดหนึ่งไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่วางระเบียบข้อบังคับเพื่อกำหนดรายละเอียดปลีกย่อย

๒.๔.๒ แบบของกฎ ระเบียบ ประกาศ

๒.๔.๒.๑ กฎกระทรวง

๑) ชื่อของกฎกระทรวง^{๔๖}

เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา มีปัญหาการกำหนดชื่อของกฎกระทรวงสืบเนื่องจากกรณีการแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมาตรา ๘ ณ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้ออกเป็นกฎกระทรวง โดยเมื่อหากใช้ชื่อของกฎกระทรวงตามแนวทางปฏิบัติในขณะนี้จะต้องใช้ชื่อเหมือนกันไม่ว่าจะเป็นการแบ่งส่วนราชการใดก็ตามว่า “ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔” การใช้ชื่อกฎกระทรวงข้างต้นนี้ จะไม่อาจทราบได้จากชื่อของกฎกระทรวงว่าเป็นการแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการใด จนกว่าจะพิจารณาในเนื้อหา รวมทั้งหากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมการแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการนั้นต่อไปอีกหลายครั้งแล้ว กฎกระทรวงเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการของหน่วยงานนั้นก็จะกระจัดกระจายอยู่หลายแห่งตามฉบับการออกกฎกระทรวง ซึ่งจะมีแต่ตัวเลขเรียงลำดับต่อไปเรื่อย ๆ โดยไม่รู้ว่าจะนับใดแก้ไขฉบับใด

จากปัญหาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ปัญหาชื่อของกฎกระทรวงนี้มิได้มีแต่เฉพาะกฎกระทรวงเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการดังกล่าวเท่านั้น แต่เป็นปัญหาของชื่อกฎกระทรวงทั้งหมดที่จะใช้อย่างไรให้เกิดความเหมาะสม และทราบเนื้อหาเพื่อความสะดวกในการตรวจค้น จึงได้มีการแต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ เพื่อพิจารณาแนวทางการกำหนดชื่อของกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งเห็นควรให้มีการวางรูปแบบของชื่อกฎกระทรวง ดังนี้

(๑) รูปแบบกฎหมายทุกประเภท ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อบังคับท้องถิ่น จะกำหนดชื่อของกฎหมายให้เข้าใจ

^{๔๖} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสริมจที่ ๔๘๔/๒๕๔๓ เรื่อง การวางแบบกฎหมาย (ชื่อของกฎกระทรวง), กันยายน ๒๕๔๓.

เนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับนั้นว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องใด ซึ่งทำให้เกิดความชัดเจนในการค้นหากฎหมายได้ง่าย ในปัจจุบันคงมีแต่เพียงกฎหมายในรูปแบบกฎกระทรวงเท่านั้นที่ส่วนใหญ่ยังไม่มีชื่อกำกับไว้ให้ทราบว่าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับเรื่องใด ทำให้ยุ่งยากในการค้นหากฎกระทรวงที่จะนำมาใช้ให้ได้ครบถ้วน และเกิดความความสับสนเมื่อมีการแก้ไขกฎกระทรวงเหล่านั้น จึงควรกำหนดรูปแบบกฎกระทรวงให้มีชื่อที่แสดงเนื้อหาสาระให้เป็นไปในลักษณะเดียวกับกฎหมายในรูปแบบอื่น ๆ

(๒) เมื่อได้กำหนดชื่อที่เป็นเนื้อหาสาระของกฎกระทรวงไว้แล้ว กฎกระทรวงแต่ละฉบับจึงมีเนื้อหาสาระเป็นเอกเทศจากกัน และไม่ควรระบุฉบับที่ของกฎกระทรวงเรียงลำดับต่อเนื่องกันไปดังที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน เพราะฉบับที่ของกฎกระทรวงในลักษณะดังกล่าวจะไม่มีความสัมพันธ์กับชื่อที่แสดงเนื้อหาสาระของกฎกระทรวงแต่ละฉบับอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ จึงควรใช้ระบบเดียวกับพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา โดยถือว่ากฎกระทรวงที่มีการระบุชื่อเนื้อหาสาระในเรื่องใดไว้เป็นครั้งแรกเป็นฉบับที่หนึ่งและหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องเดียวกันนั้นต่อไปก็จะเป็นฉบับที่ ๒ ฉบับที่ ๓ ฯลฯ ตามลำดับ

(๓) กฎกระทรวงฉบับหนึ่งควรกำหนดเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตามที่มีบทมาตรใดของพระราชบัญญัติให้อำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องนั้นไว้ และการใช้ชื่อของกฎกระทรวงให้ใช้ตรงกับเนื้อหาสาระที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของกฎกระทรวงนั้นในภายหลัง แม้จะแก้ไขเพียงบางเรื่องอันมีฐานที่มาเพียงบางมาตราก็ให้ใช้ชื่อกฎกระทรวงตามฉบับที่หนึ่ง เพื่อคงความเป็นกฎกระทรวงฉบับเดียวกันไว้

จากหลักการดังกล่าวข้างต้นจึงกำหนดวิธีการตั้งชื่อ
กฎกระทรวง ดังนี้

(ก) กรณีที่เป็นกฎกระทรวงใหม่

- กฎกระทรวงฉบับแรก

ชื่อของกฎกระทรวงจะแสดงเนื้อหาสาระให้เป็นไป

ในลักษณะเดียวกับกฎหมายในรูปแบบอื่น ๆ โดยกฎกระทรวงฉบับแรกนี้จะไม่เรียกว่า ฉบับที่ ๑

- กฎกระทรวงฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

ชื่อของกฎกระทรวงฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่จำเป็นต้อง

ระบุว่าเป็นกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายใด เพราะจะทำให้ชื่อกฎกระทรวงยาวมาก อีกทั้งได้มีการระบุทออาศัยอำนาจไว้ในอารัมภบทอยู่แล้ว ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับแนวทางของร่างพระราชกฤษฎีกาที่ถือปฏิบัติกันอยู่

ตัวอย่าง

- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑
- กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๐
- กฎกระทรวงสถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๑

ตัวอย่าง

- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๙
- กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการชิงดวงวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙

(ข) กรณีเป็นกฎกระทรวงเดิม

โดยที่กฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังมีรูปแบบที่แตกต่างกัน และยังใช้ระบบการเรียงลำดับฉบับที่ติดต่อกันไปโดยต่อเนื่อง ทำให้การใช้รูปแบบกฎกระทรวงที่กำหนดใหม่ยังไม่อาจนำไปใช้บังคับได้ทันที เพราะจะทำให้กระทบถึงกฎกระทรวงทั้งหมด ฉะนั้น แนวทางปฏิบัติจึงควรเป็น ดังนี้

- กรณีที่กฎกระทรวงฉบับเดิมมีอยู่แล้ว ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับนั้นในภายหลัง ให้ใช้รูปแบบเดิมที่มีได้ระบุชื่อกฎกระทรวงและเรียงลำดับฉบับที่ต่อเนื่องกันไป

ตัวอย่าง

- กฎกระทรวงฉบับแรก คือ “กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้” และต่อมามีการออกกฎกระทรวงในเรื่องอื่นเป็นฉบับที่ ๒๑๙ และฉบับที่ ๒๒๐ หลังจากนั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๑๘ ดังกล่าวให้ใช้เป็น “กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๒๑ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้”
- กฎกระทรวงฉบับแรกคือ “กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕” ถ้ามีการแก้ไขกฎกระทรวงที่เคยออกไว้แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับใดตั้งแต่ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๔ การกำหนดรูปแบบกฎกระทรวงฉบับที่แก้ไขให้ใช้เป็น “กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕”

- กรณีมีการออกกฎกระทรวงรูปแบบเดิมเป็นฉบับที่ต่าง ๆ ไว้แล้ว แต่ต่อมาจะมีการออกกฎกระทรวงเรื่องใหม่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงที่เคยใช้บังคับอยู่เดิม กรณีนี้ให้ใช้กฎกระทรวงแบบใหม่ที่มีการกำหนดชื่อกฎกระทรวง

- กรณีที่มีการยกเลิกกฎกระทรวงเดิมและกำหนดกฎกระทรวงขึ้นใหม่ในเรื่องนั้นให้ใช้รูปแบบกฎกระทรวงที่กำหนดใหม่โดยให้กำหนดชื่อของกฎกระทรวงนั้น และถ้าต่อมามีการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวก็กำหนดเป็นฉบับที่ ๒ เรียงตามลำดับต่อไปสำหรับกฎกระทรวงในเรื่องนั้น

ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดชื่อกฎกระทรวงเข้ารูปแบบให้มากที่สุด ในการแก้ไขกฎกระทรวงในเนื้อหาสาระจำนวนมาก สมควรพิจารณาปรับปรุงทั้งฉบับโดยใช้รูปแบบกฎกระทรวงแบบใหม่ที่มีการกำหนดชื่อ

๒) บทอาศัยอำนาจ

กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองที่ต้องอ้างที่มาของการออกกฎกระทรวงเช่นเดียวกับการออกกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ และแบบการอ้างก็เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีการวมทั้งการอ้างบทอาศัยอำนาจในกรณีที่เนื้อหาของกฎกระทรวงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็มีแบบในทำนองเดียวกันด้วย

(๑) บทอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

ตัวอย่าง

- กฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเดิม ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ มาตรา ๑๐ (๑) และมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๘ มาตรา ๒๓๗ และมาตรา ๒๓๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการคดีพิเศษออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

(๒) บทอาศัยอำนาจที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ตัวอย่าง

- กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ต่อของกระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎหมายไว้ ดังต่อไปนี้

- กฎกระทรวงว่าด้วยการโฆษณาเครื่องดื่มที่มีส่วนผสมของแอลกอฮอล์และเครื่องดื่มที่ผสมกาเฟอีนในโรงภาพยนตร์และทางป้ายโฆษณา พ.ศ. ๒๕๔๗

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ และมาตรา ๒๒ วรรคสอง (๕) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๙ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

๓) วันใช้บังคับ

วันใช้บังคับของกฎกระทรวงจะไม่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติแม่บททุกฉบับที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวงจะกำหนดไว้แล้วว่า กฎกระทรวงเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นอันใช้บังคับได้ ในกรณีกฎกระทรวงที่ออกตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะเห็นได้ว่าได้กำหนดวันใช้บังคับกฎกระทรวงไว้ด้วย เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีข้อความที่ระบุวันใช้บังคับกฎกระทรวงไว้ อย่างไรก็ตาม ก็มีกฎกระทรวงหลายฉบับที่กำหนดวันใช้บังคับไว้ด้วย ซึ่งเป็นข้อยกเว้น

ตัวอย่าง

- กฎกระทรวงจัดตั้งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท แต่งตั้งนายทะเบียนและกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด พ.ศ. ๒๕๔๙

ข้อ ๙ กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

- กฎกระทรวงฉบับที่ ๓๔ (พ.ศ. ๒๕๕๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่าด้วยบริการที่ผู้ประกอบการกิจการสถานบริการมีสิทธิได้รับการยกเว้นภาษี

ข้อ ๓ กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นไป

๔) การแบ่งหมวดหมู่

กฎกระทรวงไม่จำเป็นต้องมีหมวดหมู่เสมอไปขึ้นอยู่กับว่าเนื้อหาของกฎกระทรวงนั้นสั้นหรือยาว กฎกระทรวงที่มีความยาวมากอาจจำเป็นต้องแบ่งหมวดหมู่

ตัวอย่าง

- กฎกระทรวงฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจ พุทธศักราช ๒๔๗๗ (ฉบับที่ ๒)

- | | |
|-----------|---|
| ส่วนที่ ๑ | เครื่องแบบตำรวจชาย |
| หมวด ๑ | ชนิดของเครื่องแบบ |
| หมวด ๒ | ส่วนของเครื่องแบบ |
| ส่วนที่ ๒ | เครื่องแบบตำรวจหญิง |
| หมวด ๑ | ชนิดของเครื่องแบบ |
| หมวด ๒ | ส่วนของเครื่องแบบ |
| ส่วนที่ ๓ | เครื่องแบบพิเศษ |
| หมวด ๑ | เครื่องแบบตำรวจดับเพลิง |
| หมวด ๒ | เครื่องแบบตำรวจกองตรวจคนเข้าเมือง |
| หมวด ๓ | เครื่องแบบตำรวจดุริยางค์ |
| หมวด ๔ | เครื่องแบบตำรวจที่ทำหน้าที่ซ่อมเครื่องยนต์ |
| หมวด ๕ | เครื่องแบบตำรวจน้ำ |
| หมวด ๖ | เครื่องแบบตำรวจที่ขับรถจักรยานยนต์ในขบวนเสด็จพระราชดำเนิน |
| หมวด ๗ | เครื่องแบบข้าราชการตำรวจกองบินตำรวจ |
| หมวด ๘ | เสื้อกันฝนและเสื้อกันหนาว |
| ส่วนที่ ๔ | อินทราฐและเครื่องหมายยศ |
| ส่วนที่ ๕ | เครื่องหมายจำพวกและเครื่องหมายสังกัด |
| ส่วนที่ ๖ | เครื่องหมายอื่น ๆ |
| หมวด ๑ | ป้ายชื่อ เครื่องหมายที่อกเสื้อ และอินทราฐ |
| หมวด ๒ | เครื่องหมายปลอกแขนเสื้อ |
| หมวด ๓ | เครื่องหมายพิเศษ |
| ส่วนที่ ๗ | การใช้เครื่องแบบ |
| ส่วนที่ ๘ | เบ็ดเตล็ด |

๕) การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม

การใช้ถ้อยคำของการยกเลิก เพิ่มหรือแก้ไขเพิ่มเติม มีแบบ เช่นเดียวกับการยกเลิกเพิ่ม หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่เป็นการยกเลิก จะใช้ถ้อยคำว่า

“ข้อ.. ให้ยกเลิกความในข้อ... แห่งกฎกระทรวง.....”

(๒) กรณีที่เป็นการเพิ่มความ จะใช้ถ้อยคำว่า

“ข้อ.. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ... แห่งกฎกระทรวง.....”

(๓) ถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม จะใช้ถ้อยคำว่า

“ข้อ .. ให้ยกเลิกความในข้อ.. แห่งกฎกระทรวง...และให้

ใช้ความต่อไปนี้แทน”

ตัวอย่าง

- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกความใน (๑๑) – (๑๘) ของข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมทรัพยากรน้ำ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้ แทน

“(๑๑) – (๒) สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค ๑ – ๑๐”

- กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความในข้อ ๒๒ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๒๒ ให้กลุ่มภารกิจของส่วนราชการตามหมวด ๑ ปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อ รัฐมนตรีเว้นแต่กลุ่มภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศ ให้ปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวง แต่ให้รายงานโดยตรงต่อรัฐมนตรีอีกทางหนึ่งด้วย”

๖) ผู้ลงนามของรัฐมนตรีในกฎกระทรวง

การออกกฎหมายในระดับกฎกระทรวง โดยปกติรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงจะเป็นผู้ลงนามในกฎหมาย แต่หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงประสงค์จะมอบอำนาจดังกล่าว ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการเป็นผู้ลงนามในกฎกระทรวงแทนจะทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๒

(บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงลงนามในกฎกระทรวงแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)... (เรื่องเสร็จที่ ๔๗๗/๒๕๒๒) ดังนี้

(๑) กรณีที่รักษาราชการแทน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงลงนามในกฎกระทรวงในระหว่างที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงรักษาราชการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ เพราะผู้รักษาราชการแทนย่อมมีอำนาจเช่นเดียวกับผู้ที่ตนแทน และอำนาจหน้าที่นั้นย่อมรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการลงนามในกฎกระทรวงในฐานะผู้รักษาราชการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้วย

(๒) กรณีที่ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน การออกกฎกระทรวงเพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในการบริหารงานทั่วไปตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ และอยู่ในความหมายของคำว่า “อำนาจในการปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การที่พระราชบัญญัติต่าง ๆ บัญญัติว่าให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินั้น มิได้ประสงค์เป็นการกำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะตัวแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ประการใด ประกอบกับกฎหมายมิได้บัญญัติกำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นในลักษณะที่เป็นการจำกัดอำนาจรัฐมนตรีในการมอบอำนาจ รัฐมนตรีช่วยว่าการจึงเป็นผู้ลงนามในกฎกระทรวงแทนได้

๒.๔.๒.๒ ระเบียบ

การร่างระเบียบตามแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ กำหนดรูปแบบของระเบียบและการกรอกรายละเอียดในแบบระเบียบ ดังนี้

๑) ชื่อของระเบียบ ประกอบด้วย

(๑) ชื่อของส่วนราชการที่ออกระเบียบ

ตัวอย่าง

- ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตให้ส่งกาแฟออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑
- ระเบียบรัฐสภา ว่าด้วยขมรมกีฬาสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๕
- ระเบียบรัฐสภา ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว พ.ศ. ๒๕๔๕
- ระเบียบรัฐสภา ว่าด้วยการวิจัยขององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๑
- ระเบียบสภาผู้แทนราษฎร ว่าด้วยการเปิดเผยรายงานการประชุมของคณะกรรมการ พ.ศ.

๒๕๔๖

ตัวอย่าง (ต่อ)

- ระเบียบสภาผู้แทนราษฎร ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการร้องขอและการโฆษณาชี้แจงข้อเท็จจริงเนื่องจากการกล่าวถ้อยคำในที่ประชุมสภาอันเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย พ.ศ. ๒๕๔๒

- ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตให้ส่งกาแฟออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ - ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕- ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

- ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการว่าด้วยอำนาจหน้าที่วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๒

- ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการเบิกจ่าย การเก็บรักษา การจัดการกองทุน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนทดแทนผู้ประกันภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๔๓

จากตัวอย่างของระเบียบข้างต้น จะเห็นได้ว่าชื่อของระเบียบนั้นจะกำหนดตามหน่วยงานผู้ออกระเบียบ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการระดับกระทรวง กรม หรือคณะกรรมการ แต่อย่างไรก็ตามการจะใช้ชื่อระเบียบขององค์กรใดนั้น กฎหมายแม่บทส่วนใหญ่จะระบุอยู่แล้วว่าให้ออกเป็นระเบียบใด แต่ในบางครั้งกฎหมายแม่บทเองก็ไม่มี ความชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

“มาตรา ๑๓ ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตาม มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัว และความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย ”

แต่เมื่อออกระเบียบผู้ร่างได้จัดทำเป็น “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี” ^{๔๗}

^{๔๗} ธรรมนูญ สมนันตกุล, การจัดทำกฎหมายลำดับรอง.

(๒) ชื่อระเบียบ

ระบุสาระสำคัญโดยย่อของระเบียบ โดยใส่ไว้ต่อท้ายจาก
คำว่า “ว่าด้วย”

ตัวอย่าง

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยผู้ประสานงานคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๑
- ระเบียบกรมพัฒนาธุรกิจการค้าว่าด้วยทุนส่งเสริมร้านค้าชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑
- ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ว่าด้วยแนวทางการรับเรื่องร้องเรียนและการตรวจสอบข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๑
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑
- ระเบียบกรมปศุสัตว์ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารราชการกรมปศุสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๑

๒) ฉบับที่

ถ้าเป็นระเบียบที่กล่าวถึงเป็นครั้งแรกในเรื่องนั้น ไม่ต้องลงว่าเป็นฉบับที่เท่าใด แต่ถ้าเป็นระเบียบเรื่องเดียวกันที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ลงเป็นฉบับที่ ๒ และที่ถัด ๆ ไปตามลำดับ

ตัวอย่าง

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖
- ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยการขอและรับขึ้นทะเบียนเป็นผู้ทำหน้าที่นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖
- ระเบียบ ก.พ.ว่าด้วยทุนของรัฐบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐
- ระเบียบกรมการจัดหางานว่าด้วยการยกเลิกระเบียบและประกาศกรมการจัดหางานที่เกี่ยวกับการประกันตนกรณีว่างงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

๓) พ.ศ.

ให้ลงตัวเลขของปีพุทธศักราชที่ออกระเบียบ

ตัวอย่าง

- ระเบียบเทศบาลตำบลแม่สาย ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๑
- ระเบียบคณะกรรมการสรรหา ว่าด้วยวิธีการเสนอรายชื่อและสาขาวิชาผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑
- ระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการชำระภาษีรถประจำปีผ่านระบบอินเทอร์เน็ต พ.ศ. ๒๕๕๑
- ระเบียบมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัยว่าด้วยการจ่ายเงินรายได้ในการแข่งขันกีฬา พ.ศ. ๒๕๕๑

๔) คำปรารภของระเบียบ

ไม่มีกฎเกณฑ์หรือแบบที่แน่นอนตายตัว แต่ต้องระบุให้ชัดเจน แสดงถึงแหล่งที่มาของการออกระเบียบ นอกจากนี้ อาจกล่าวถึงหลักการและวัตถุประสงค์กว้าง ๆ ก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการตีความตามระเบียบ

ตัวอย่าง

- ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการจัดกระทำราษฎรเข้าระเบียบวาระการประชุม พ.ศ. ๒๕๔๐

อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๑๕ ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๐ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงออกระเบียบสภาผู้แทนราษฎร ว่าด้วยการจัดกระทำราษฎรเข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อเป็นแนวปฏิบัติตามมาตรา ๑๘๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไว้ ดังต่อไปนี้

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๙

โดยที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขึ้นและกฎหมายดังกล่าวมีหลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดชอบแห่งที่ทางราชการถือปฏิบัติในปัจจุบัน โดยได้แยกความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ออกเป็นเหตุที่เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ โดยเมื่อมีความเสียหายเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายไปก่อนส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐเพียงใดนั้น ให้ไปโต้แย้งต่อในภายหลัง โดยจะยึดหลักว่าจะเรียกเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบและพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถูกฟ้องและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวกับทางราชการสมควรวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

- ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยเงินบำเหน็จพนักงานและลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๕๑

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยเงินบำเหน็จพนักงานและลูกจ้างให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๓๖ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕ มาตรา ๑๐ (๒) และมาตรา ๓๒ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับมติคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประชุมครั้งที่ ๙๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ตัวอย่าง (ต่อ)

- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยประมวลจริยธรรม
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๙ กำหนดให้มาตรฐาน
ทางจริยธรรมของข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น
โดยมีกลไกและระบบในการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษ คณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข้าราชการ และลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติยึดถือปฏิบัติและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
๒๕๕๐ และมาตรา ๑๐๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
พ.ศ. ๒๕๕๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

๕) บทอาศัยอำนาจ

โดยทั่วไปแล้วระเบียบต้องมีบทอาศัยอำนาจอันเป็นที่มาของการออก
ระเบียบ จากตัวอย่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้างต้น
ระเบียบดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) (๘) และ (๙) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อันเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลในการกำกับ
ดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษา
วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และ
ดำเนินการอื่นใดในการปฏิบัติตามนโยบายโดยเฉพาะอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๘) ดังกล่าวนี้นี้ ได้มีการใช้อย่าง
กว้างขวางในการออกระเบียบเพื่อจัดการบริหารราชการต่างๆ

กรณีที่ระเบียบมีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
ต้องอ้างบทอาศัยอำนาจด้วย เนื่องจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ
ของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้
กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร
แก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการ
จำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้
ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

ดังนั้น การออกระเบียบที่มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องอ้างบทอาศัยอำนาจด้วยเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง

ในบางกรณีการออกระเบียบเพื่อประโยชน์ในการวางแผนทางการบริหารราชการแผ่นดินได้ก้าวไปไกลถึงการไม่อ้างอำนาจแม่บทใด ๆ เลย เพราะถือว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในฐานะฝ่ายบริหาร (ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ) ซึ่งจะเห็นได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้อ้างแม่บทใดเลย ทั้งที่แม่บทกำหนดให้คณะรัฐมนตรีออกระเบียบ จะมีแต่คำปรารภที่เขียนยาวมาก แสดงที่มาและสาเหตุในการออกระเบียบ แล้วกล่าวว่าคณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้ เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากระเบียบฉบับนี้ประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งอยู่ภายใต้กฎหมายนี้ การอ้างมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ อาจมีข้อจำกัดในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน ระเบียบจึงกล่าวไว้ลอย ๆ เพื่อประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ออกระเบียบดังกล่าว และใช้กับทุกหน่วยงานของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐได้^{๔๘}

อย่างไรก็ตาม หากเป็นระเบียบปฏิบัติภายในของส่วนราชการแล้ว ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นย่อมออกระเบียบใช้ในองค์กรนั้นได้เสมอ โดยไม่ต้องอ้างแม่บทใด เพราะหัวหน้าหน่วยงานย่อมมีอำนาจในการบริหารองค์กรนั้นอยู่ในตัว เช่น ปลัดกระทรวงมีอำนาจรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรืออธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรม ตามมาตรา ๓๒^{๔๙}

ตัวอย่าง (กรณีจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน)

- ระเบียบว่าด้วยการจับ ควบคุม คั่น การทำสำนวนสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐

อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

^{๔๘} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *การวางแผนกฎหมาย*.

^{๔๙} ธรรมนูญ สมนันตกุล, *การจัดทำกฎหมายลำดับรอง*.

ตัวอย่าง (กรณีปกติ)

- ระเบียบกรมวิชาการเกษตรว่าด้วยหลักเกณฑ์การอนุญาตห้องปฏิบัติการตรวจสอบคุณภาพ
วัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๕๖

เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการตรวจสอบคุณภาพวัตถุอันตราย เป็นไปอย่างเหมาะสมมี
ประสิทธิภาพ กรมวิชาการเกษตรจึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

- ระเบียบกรมวิชาการเกษตรว่าด้วยการตรวจสอบลักษณะของพันธุ์พืชที่ขอจดทะเบียนเป็น
พันธุ์พืชใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๖

อาศัยอำนาจตามข้อ ๙ แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจดทะเบียน
การพิจารณาคำขอจดทะเบียน การประกาศโฆษณาคำขอจดทะเบียนและแบบหนังสือสำคัญแสดงการจดทะเบียน
พันธุ์พืชใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๖ ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ อธิบดีกรมวิชาการ
เกษตรออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

- ระเบียบกรมทรัพยากรธรณีว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการโอนใบอนุญาต
และการออกใบแทนใบอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๕๐

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐
ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติน้ำบาดาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ
น้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ กรมทรัพยากรธรณีจึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

- ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการประเมินเทียบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษา
ระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา พ.ศ. ๒๕๕๑

ด้วยกระทรวงศึกษาธิการเห็นสมควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการประเมิน
เทียบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระดับต่ำกว่าปริญญาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งระดับและการเทียบระดับการศึกษานอกระบบ
และการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. ๒๕๕๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๐๖
เสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

๖) การแบ่งหมวดหมู่

มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง โดยให้
เรียงข้อความที่จะใช้เป็นระเบียบเป็นข้อๆ โดยให้ ข้อ ๑ เป็นชื่อระเบียบ ข้อ ๒ เป็นวันใช้บังคับกำหนดว่าให้
ใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใดและข้อสุดท้ายเป็นข้อผู้รักษาการ ระเบียบใดถ้ามีมากข้อหรือหลายเรื่องจะแบ่งเป็น
หมวดก็ได้ โดยให้ย้ายข้อผู้รักษาการไปเป็นข้อสุดท้ายก่อนที่จะขึ้นหมวด ๑

ตัวอย่าง

ระเบียบ ก.ต.ช.

ว่าด้วยการรับคำร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะของประชาชน

พ.ศ. ๒๕๕๙

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ และมติ ก.ต.ช. ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงออกระเบียบ ก.ต.ช. เพื่อวางแนวทางปฏิบัติเมื่อมีการร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะต่อ ก.ต.ช. กต.ตร.กทม. กต.ตร.จังหวัด หรือ กต.ตร.สถานีตำรวจ ไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการรับคำร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะของประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๙

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

...

ข้อ ๔ ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาตีความเกี่ยวกับการปฏิบัติ รวมทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติตามระเบียบนี้

หมวด ๑

บททั่วไป

ข้อ ๕ ผู้ร้องเรียนหรือผู้เสนอแนะอาจนำคำร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะมายื่นด้วยตนเอง มอบให้ผู้อื่นมายื่นแทน ส่งทางไปรษณีย์ โทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือโดยวิธีการอื่นใดที่ ก.ต.ช. กต.ตร.กทม. กต.ตร.จังหวัด หรือ กต.ตร.สถานีตำรวจ กำหนดขึ้นตามที่เห็นสมควรแล้วแต่กรณี

ให้ ก.ต.ช. กต.ตร.กทม. กต.ตร.จังหวัด หรือ กต.ตร.สถานีตำรวจ แล้วแต่กรณี รับคำร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะที่ส่วนราชการอื่นแจ้งให้ทราบไว้พิจารณา หากเห็นว่า มีลักษณะตามข้อ ๙ และหรือ ข้อ ๑๓ แล้วแต่กรณี

...

๗) ผู้รักษาการตามระเบียบ

(๑) นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ

(๒) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ เช่น ระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยรณราชการ พ.ศ. ๒๕๒๓

(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่นเป็นผู้รักษาการ เช่น ระเบียบสำนัก

นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยในการจ้างเอกชนทำการสำรวจและทำแผนที่ พ.ศ. ๒๕๔๔ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รักษาการ)

(๔) บุคคลอื่น เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนพัฒนาชนบท พ.ศ. ๒๕๓๕ (คณะกรรมการกองทุนพัฒนาชนบทเป็นผู้รักษาการ) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๔ (เลขาธิการ ป.ป.ง. เป็นผู้รักษาการ)

(๕) ไม่มีการกำหนดผู้รักษาการตามระเบียบ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐

แนวทางการกำหนดบุคคลผู้รักษาการในระเบียบ^{๕๐} สรุปได้ ดังนี้

(๑) การกำหนดผู้รักษาการตามระเบียบ ให้กำหนดจากผู้ซึ่งมีหน้าที่จะต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ไม่ใช่กำหนดจากผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ

(๒) ในกรณีที่ผู้ออกระเบียบและผู้ซึ่งมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบเป็นบุคคลเดียวกัน ในกรณีนี้ถือว่าผู้ออกระเบียบมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่ต้องกำหนดให้มีผู้รักษาการอีก

(๓) ในกรณีที่ผู้ออกระเบียบและผู้ซึ่งมีหน้าที่จะต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบไม่ใช่บุคคลเดียวกัน ในกรณีนี้ให้ถือปฏิบัติดังนี้

(ก) ในกรณีที่ผู้ซึ่งมีหน้าที่จะต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบเป็นบุคคลคนเดียว ให้กำหนดผู้นั้นเป็นผู้รักษาการ

(ข) ในกรณีที่ผู้ซึ่งมีหน้าที่จะต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบเป็นคณะบุคคล เช่น คณะกรรมการ ในกรณีนี้ถือว่าคณะกรรมการจะต้องมีหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ การกำหนดให้ประธานกรรมการแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้รักษาการจึงไม่เหมาะสม ดังนั้น ในกรณีนี้ให้กำหนดคณะบุคคลเป็นผู้รักษาการ

^{๕๐} หนังสือสั่งการของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๓.

๘) ประกาศ ณ วันที่

ให้ลงตัวเลขของวันที่ ชื่อเต็มของเดือน และตัวเลขของปีพุทธศักราช

ที่ออกกระเบียบ

๙) ลงชื่อ

ให้ลงลายมือชื่อผู้ออกกระเบียบและพิมพ์ชื่อเต็มของเจ้าของลายมือชื่อ

ไว้ใต้ลายมือชื่อ

๑๐) ตำแหน่ง

ให้ลงตำแหน่งของผู้ออกกระเบียบ

ตัวอย่าง

- ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการประเมินเทียบระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญา พ.ศ. ๒๕๕๑

ฯลฯ

ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

สมชาย วงศ์สวัสดิ์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

- ระเบียบกรมวิชาการเกษตรว่าด้วยหลักเกณฑ์การอนุญาตห้องปฏิบัติการตรวจสอบคุณภาพวัตถุอันตรายพ.ศ. ๒๕๕๖

ฯลฯ

ประกาศ ณ วันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๖

ฉกรรจ์ แสงรักษาวงศ์

อธิบดีกรมวิชาการเกษตรประกาศ

- ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการรับคำร้องเรียนหรือข้อเสนอนะของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๙

ฯลฯ

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๙

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ

๑๑) การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม

มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง

๒.๔.๒.๓ ประกาศ

๑) โครงสร้างของประกาศ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.๒๕๒๖ ข้อ ๒๐ ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดทำประกาศไว้ว่า ในการจัดทำประกาศให้จัดทำด้วยกระดาษคราฟท์โดยมีรายละเอียดดังนี้

(๑) ประกาศ ให้ลงชื่อส่วนราชการที่ออกประกาศ

(๒) เรื่อง ให้ลงชื่อเรื่องที่ประกาศ

(๓) ข้อความ ให้อ้างเหตุผลที่ต้องออกประกาศและข้อความที่

ประกาศ

(๔) ประกาศ ณ วันที่ ให้ลงตัวเลขของวันที่ ชื่อเต็มของเดือน และ

ตัวเลขของปีพุทธศักราชที่ออกประกาศ

(๕) ลงชื่อ ให้ลงชื่อผู้ออกประกาศ และพิมพ์ชื่อเต็มของเจ้าของ

ลายมือชื่อไว้ได้ลายมือชื่อ

(๖) ตำแหน่ง ให้ลงตำแหน่งของผู้ออกประกาศ

๒) หลักเกณฑ์การร่างประกาศ

(๑) ชื่อของประกาศ

(ก) ชื่อหน่วยงานที่ออกประกาศ

ชื่อหน่วยงานที่ออกประกาศนั้นจะกำหนดตามชื่อของ

ส่วนราชการผู้ออกประกาศ หรือชื่อของหน่วยงาน หรือองค์กรที่ออกประกาศ

ตัวอย่าง

- ประกาศกรมทะเบียนการค้า เรื่อง พ.ศ.
- ประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เรื่อง พ.ศ.
- ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง พ.ศ.
- ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง พ.ศ.
- ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง พ.ศ.
- ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง พ.ศ.
- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง พ.ศ.
- ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง พ.ศ.

(๗) ชื่อเรื่อง

ระบุสาระสำคัญของเรื่องโดยย่อ ที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงาน หรือองค์กรที่ออกประกาศประสงค์จะประกาศ เช่น กระทรวงคมนาคมประสงค์จะประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติในเวลาที่มีการสั่งหรือนำเข้าสิ่งของจากต่างประเทศ ซึ่งถูกกำหนดให้บรรทุกโดยเรือไทย ก็ระบุชื่อเรื่องซึ่งเป็นสาระสำคัญโดยย่อของเรื่องดังกล่าวไว้ ต่อท้ายจากชื่อของประกาศ

ตัวอย่าง

- ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศ ซึ่งของที่กำหนดให้บรรทุกโดยเรือไทย พ.ศ. ๒๕๕๑

(๒) คำปรารภ

คำปรารภของประกาศไม่มีแบบที่แน่นอนตายตัว แต่ควรเขียนให้ชัดเจน โดยแสดงที่มาของการออกประกาศหรือจะกล่าวถึงหลักการและวัตถุประสงค์ไว้อย่างกว้าง ๆ ก็ได้ เพื่อประโยชน์ของผู้อ่านที่จะสามารถเข้าใจได้ทันที

ตัวอย่าง

- ประกาศกรมทะเบียนการค้า เรื่อง การตรวจสอบให้คำรับรองเครื่องซังตวงวัดนอกสถานที่ พ.ศ. ๒๕๔๕

ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติมาตราซังตวงวัด พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติว่า ในกรณีเครื่องซังตวงวัดที่จะต้องตรวจสอบติดตริงกับที่หรือยากแก่การเคลื่อนย้ายหรือมีจำนวนมาก ผู้ยื่นคำขอจะขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบนอกสถานที่สำนักงานกลางหรือสำนักงานสาขาก็ได้ โดยเสียค่าทำการให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และจ่ายค่าพาหนะเดินทางให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่เท่าที่จำเป็นและใช้จ่ายไปจริง ดังนั้น เพื่อให้การยื่นคำขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบให้คำรับรองเครื่องซังตวงวัดนอกสถานที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย อธิบดีกรมทะเบียนการค้าจึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

- ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศ ซึ่งของที่กำหนดให้บรรทุกโดยเรือไทย พ.ศ. ๒๕๕๑

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศ ซึ่งของที่กำหนดให้บรรทุกโดยเรือไทยให้มีความเหมาะสมกับการปฏิบัติราชการดังกล่าว

(๓) บทอาศัยอำนาจ

โดยทั่วไปแล้วประกาศต้องมีบทอาศัยอำนาจอันเป็นที่มาของการออกประกาศ แต่หากเป็นประกาศที่เป็นการวางแนวปฏิบัติภายในของส่วนราชการแล้ว ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นย่อมออกกระเบียบใช้ในองค์การนั้นได้เสมอ โดยไม่ต้องอ้างแม่บทใด เพราะหัวหน้าหน่วยงานย่อมมีอำนาจในการบริหารองค์การนั้นอยู่ในตัว เช่น ปลัดกระทรวงมีอำนาจรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรืออธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรม ตามมาตรา ๓๒ แห่งกฎหมายเดียวกันนี้

ตัวอย่าง

- ประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เรื่อง กำหนดตำแหน่งข้าราชการตุลาการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมกำหนดให้มีตำแหน่งข้าราชการตุลาการที่เรียกชื่ออย่างอื่น โดยเทียบกับตำแหน่งข้าราชการตุลาการ ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศซึ่งของที่กำหนดให้บรรทุกโดยเรือไทย พ.ศ.๒๕๕๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๒๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมออกประกาศ ดังต่อไปนี้

- ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการลดอัตราภาษีสำหรับน้ำมัน แก๊สโซฮอล์ พ.ศ.๒๕๕๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.๒๕๒๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๔ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ลดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๘๒) ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการลดอัตราภาษีสำหรับน้ำมัน แก๊สโซฮอล์ โดยออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

(๔) วันใช้บังคับ

วันใช้บังคับของประกาศจะเขียนแตกต่างกันออกไป ในบางฉบับได้ใช้คำว่า “ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ เป็นต้นไป” หรือใช้คำว่า “ประกาศ ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๖” หรือมีฉบับที่อาจใช้ควบคู่กันว่า “ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป” และ “ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๖” แล้วลงชื่อผู้มีอำนาจออกประกาศ

นอกจากนี้ วันใช้บังคับของประกาศอาจลงวันที่ย้อนหลังหรือกำหนดให้ใช้ในอนาคตได้เสมอ อย่างไรก็ตาม ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและข้อเท็จจริงด้วย บางกรณีอาจกำหนดให้ใช้ย้อนหลังไม่ได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ ดังนี้

“... เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ เพียงแต่กำหนดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยมิได้มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ประกาศคณะกรรมการซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ใด จึงต้องถือว่ามีผลใช้บังคับในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เพราะวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้นเป็นวันที่ถือว่าบุคคลทั่วไปได้ทราบประกาศนั้นแล้ว หากกฎหมายประสงค์จะให้ผลใช้บังคับนอกเหนือไปจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็จะต้องระบุวันใช้บังคับโดยชัดแจ้งในตัวกฎหมายนั่นเอง ด้วยเหตุผลดังกล่าวประกาศของคณะกรรมการซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงต้องถือว่ามีผลใช้บังคับในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”^{๕๑}

(๕) การแบ่งหมวดหมู่

โดยทั่วไปแล้วประกาศมักจะไม่ยาว ดังนั้น การแบ่งหมวดหมู่ อาจไม่จำเป็น แต่ก็ไม่ใช่ข้อจำกัดเสียทีเดียว เพราะหากในประกาศมีเนื้อหาที่ยาวมาก ก็ควรแบ่งหมวดหมู่เพื่อให้เกิดความสะดวกในการใช้และการทำความเข้าใจประกาศ ซึ่งการดำเนินการจะเป็นเช่นเดียวกันกับการแบ่งหมวดหมู่ในกฎหมายลำดับรองประเภทอื่น ๆ ที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้ว

(๖) การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม

การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศนั้นไม่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ควรใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง และมีข้อสังเกตว่าถ้าเป็นไปได้ควรยกเลิกประกาศฉบับเดิมแล้วร่างขึ้นใหม่ เพราะจะสะดวกในการอ้างอิงและค้นหาได้มากกว่า ซึ่งโดยมากประกาศจะไม่ยาวและสามารถกำหนดสิ่งที่ต้องการใหม่ได้อยู่แล้ว^{๕๒}

^{๕๑} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ ๑๙๓/๒๕๒๕.

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน, ๑๒๔-๑๒๖.

๒.๔.๓ ตัวอย่างรูปแบบของร่างกฎ ระเบียบ และประกาศ

๒.๔.๓.๑ ร่างกฎกระทรวง

ตัวอย่าง แบบบันทึกหลักการและเหตุผลของกฎกระทรวง

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างกฎกระทรวง.....

พ.ศ.

หลักการ

กำหนด.....(กฎกระทรวงใหม่)

แก้ไขเพิ่มเติมข้อ แห่งกฎกระทรวง เพื่อ (กฎกระทรวงแก้ไข

เพิ่มเติม)

เหตุผล

เนื่องจาก/โดยที่ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

หมายเหตุ การเขียนเหตุผลจะกำหนดในลักษณะกว้าง ๆ โดยต้องให้ทราบถึงความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ในการออกกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย

ตัวอย่าง แบบของร่างกฎกระทรวง

ร่าง
กฎกระทรวง

.....

พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ
(อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา .. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑
ข้อ ๒
ข้อ ๓

}

(เนื้อหาของกฎกระทรวง)

ข้อ ๔ (วันใช้บังคับ ถ้าต้องการกำหนดเป็นกรณีพิเศษ)

ให้ไว้ ณ วันที่

พ.ศ.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ตัวอย่าง แบบของร่างกฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติม

ร่าง
กฎกระทรวง
..... (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ
(อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา
๒๖ ประกอบกับมาตรา .. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตาม
บทบัญญัติแห่งกฎหมาย) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑
ข้อ ๒ } (เนื้อหาของกฎกระทรวง)
ข้อ ๓

ข้อ ๔ (วันใช้บังคับ ถ้าต้องการกำหนดเป็นกรณีพิเศษ)

ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ.
รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

๒.๔.๓.๒ ร่างระเบียบ

ตัวอย่าง แบบของระเบียบ (แบบที่ ๕) ทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖

แบบระเบียบ
(ตามระเบียบข้อ ๑๗)

แบบที่ ๕

ระเบียบ (ชื่อส่วนราชการที่ออกระเบียบ)
ว่าด้วย.....
(ฉบับที่.....ถ้ามีเรื่องเดียวกันเกินกว่า ๑ ฉบับ)
พ.ศ.

(ข้อความ) ให้อ้างเหตุผลโดยย่อเพื่อแสดงถึงความมุ่งหมายที่ต้องออกระเบียบ และอ้างถึง
กฎหมายที่ให้อำนาจออกระเบียบ (ถ้ามี)

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

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ (สุดท้าย) ผู้รักษาการตามระเบียบ (ถ้ามีการแบ่งเป็นหมวดให้นำชื่อผู้รักษาการตามระเบียบไป
กำหนดเป็นข้อสุดท้ายก่อนที่จะขึ้นหมวด ๑).....

ประกาศ ณ วันที่..... พ.ศ.

(ลงชื่อ)

(พิมพ์ชื่อเต็ม)

(ตำแหน่ง)

ตัวอย่าง แบบของระเบียบ

ระเบียบ ก.พ.

ว่าด้วยการขอและการพิจารณากเว้นในกรณีที่ขาดคุณสมบัติทั่วไป

พ.ศ. ๒๕๓๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ (๕) ละมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ก.พ. ออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการขอและการพิจารณากเว้น ในกรณีที่ขาดคุณสมบัติทั่วไป พ.ศ. ๒๕๓๕”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ผู้ใดขาดคุณสมบัติทั่วไปในการที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนตามมาตรา ๓๐ (๗) (๘) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) หรือ (๑๔) และเป็นกรณีที่ ก.พ. อาจพิจารณากเว้นให้เข้ารับราชการได้ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง ถ้าผู้นั้นประสงค์จะขอให้ ก.พ. พิจารณากเว้นในกรณีที่ขาดคุณสมบัติทั่วไปเพื่อจะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนโดยมีผู้มีเกียรติอันควรเชื่อถือได้ไม่น้อยกว่าสองคนเป็นผู้รับรองความประพฤติ ก็ให้ยื่นคำขอตามแบบ ยว.๑ และหนังสือรับรองตามแบบ ยว.๒ ทำระเบียบนี้ พร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

....

ข้อ ๗ ในกรณีที่ ก.พ. ได้พิจารณาลงมติสำหรับผู้ขอยกเว้นในกรณีที่ขาดคุณสมบัติทั่วไป รายใดและผู้นั้นไม่ได้รับการยกเว้น การขอให้ ก.พ. พิจารณากเว้นในกรณีที่ขาดคุณสมบัติทั่วไปอีก ผู้นั้นจะขอได้ต่อเมื่อเวลาได้ล่วงเลยไปแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับแต่วันที่ ก.พ. ลงมติ

ข้อ ๘ ให้เลขาธิการ ก.พ. รักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๕

(ลงชื่อ) เกษม สุวรรณกุล

(นายเกษม สุวรรณกุล)

รองนายกรัฐมนตรี

ผู้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี

ประธาน ก.พ.

๒.๔.๓.๓ ร่างประกาศ

ตัวอย่าง แบบของประกาศ (แบบที่ ๗) ทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖

๗

แบบประกาศ
(ตามระเบียบข้อ ๒๐)

แบบที่ ๗

ประกาศ (ชื่อส่วนราชการที่ออกประกาศ)

เรื่อง.....

(ข้อความ)

ประกาศ ณ วันที่..... พ.ศ.

(ลงชื่อ)

(พิมพ์ชื่อเต็ม)

(ตำแหน่ง)

๒.๕ ข้อบังคับการประชุมสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการสามัญแต่ละคณะ การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ และการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ส่วนข้อบังคับการประชุมรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๖(๑๑) บัญญัติให้รัฐสภาต้องประชุมร่วมกัน ในการตรา โดยในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมรัฐสภา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ บัญญัติให้ใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลมไปพลางก่อน ทั้งนี้ ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้นำบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ใช้แก่สภาทั้งสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่ในเรื่องการตั้งคณะกรรมการ กรรมการซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกของแต่ละสภาจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

๒.๕.๑ หลักเกณฑ์ในการยกร่างข้อบังคับการประชุมสภา

๑) คำปรารภของร่างข้อบังคับการประชุม ฯ

จะอ้างถึงกฎหมายที่ให้อำนาจออกข้อบังคับ เช่น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒๘ ประกอบมาตรา ๒๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงตราข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

๒) ชื่อของร่างข้อบังคับการประชุม ฯ

ข้อบังคับการประชุม ฯ ข้อ ๒ จะกำหนดวันมีผลใช้บังคับของข้อบังคับการประชุม นั้น ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

๓) บทนิยามศัพท์ที่ใช้ในร่างข้อบังคับการประชุม ฯ

ข้อบังคับการประชุม ฯ ข้อ ๔ จะเป็นการอธิบายความหมายของคำศัพท์ที่ใช้ในข้อบังคับ

๔) เนื้อหาสาระในร่างข้อบังคับการประชุม ฯ

ควรแบ่งเนื้อหาของข้อบังคับการประชุมออกเป็นหมวดและส่วนตามสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อให้ข้อบังคับการประชุมมีเนื้อหาที่เป็นระบบและง่ายต่อการสืบค้น

๕) ผู้รักษาการตามข้อบังคับการประชุม ฯ

หากข้อบังคับการประชุมฉบับนั้นไม่มีการแบ่งหมวด ให้กำหนดข้อบังคับที่ว่าด้วยผู้รักษาการตามข้อบังคับไว้ในข้อสุดท้าย แต่ถ้ามีการแบ่งเป็นหมวดให้นำข้อผู้รักษาการไปกำหนดเป็นข้อสุดท้ายก่อนที่จะขึ้นหมวด ๑

๖) การปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับการประชุม ฯ

๒.๕.๒ หลักเกณฑ์ในการเสนอและพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภา

๑) สิทธิในการริเริ่มเสนอร่างข้อบังคับการประชุม ฯ

สิทธิในการริเริ่มเสนอร่างข้อบังคับการประชุมสภา เป็นเรื่องที่จำกัดอยู่แต่ภายในองค์กรเท่านั้น กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และสมาชิกทั้งสองสภาร่วมกันมีสิทธิริเริ่มเสนอให้มีการตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ดังนั้น บุคคลอื่นหรือองค์กรภายนอกไม่มีสิทธิในการริเริ่มเสนอให้มีการตราข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งรายละเอียดจะกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา

๒) การลงมติให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับการประชุม ฯ

(๑) ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

การลงมติให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วไม่จำเป็นต้องส่งไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาแต่อย่างใด โดยสามารถที่จะนำไปประกาศใช้เพื่อเป็นข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรได้ทันที

(๒) ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

ในการลงมติให้ความเห็นชอบข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาก็มีลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อวุฒิสภาลงมติให้ความเห็นชอบแล้วก็สามารถมีผลใช้บังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรอีก

(๓) ร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา

ในการตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ต้องพิจารณาโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และเมื่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาลงมติให้ความเห็นชอบแล้วก็สามารถที่จะนำประกาศใช้ได้ต่อไป ซึ่งรายละเอียดจะกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา

๓) ขั้นตอนก่อนการประกาศในราชกิจจานุเบกษาของร่างข้อบังคับการประชุม ฯ

การตราข้อบังคับการประชุมสภาเกิดจากผลการลงมติของสภาใดสภาหนึ่งเพียงสภาเดียว กล่าวคือ เมื่อร่างข้อบังคับการประชุมสภาผ่านการลงมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี จะลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้ทันที โดยไม่ต้องนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่อย่างใด

๔) สาระสำคัญที่ควรกำหนดในข้อบังคับการประชุม ฯ ได้แก่

- (๑) การเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา
- (๒) เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการสามัญ

แต่ละคณะ

- (๓) การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ
- (๔) วิธีการประชุม
- (๕) การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

และร่างพระราชบัญญัติ

- (๖) การเสนอญัตติ
- (๗) การปรึกษา
- (๘) การอภิปราย
- (๙) การลงมติ
- (๑๐) การบันทึกการลงมติ
- (๑๑) การเปิดเผยการลงมติ
- (๑๒) การตั้งกระทู้ถาม
- (๑๓) การเปิดอภิปรายทั่วไป
- (๑๔) การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (๑๕) การมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิก
- (๑๖) การดำเนินกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

และกรรมการ

ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิรูปการปฏิบัติงานในรัฐสภาเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทางปฏิบัติ อย่างเป็นรูปธรรม และเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงควรมีการจัดทำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา โดยกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในข้อบังคับการประชุม ^{๕๓}

๑) จัดทำยุทธศาสตร์การปฏิบัติงานของรัฐสภาสู่ความมั่นคงเป็นหนึ่งในหลักของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง กำหนดเป้าหมายและระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมายอย่างชัดเจน

๒) จัดทำแผนการปฏิบัติงานประจำปีและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา และคณะกรรมการธิการ พร้อมทั้งรายงานให้แต่ละสภารับทราบทุกปี

๓) กำหนดระยะเวลาเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา และคณะกรรมการธิการของแต่ละสภาให้เป็นที่เป็นที่แพร่หลายโดยใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประชาชนสามารถรับทราบและเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว

๔) การปกป้องและรักษาไว้ซึ่งมติของอำนาจอธิปไตยในส่วนงานนิติบัญญัติให้เป็นอำนาจ สูงสุดของประเทศที่ฝ่ายสมาชิกรัฐสภาจะต้องปกป้องรักษามติของฝ่ายนิติบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจสูงสุด เช่นเดียวกับอำนาจฝ่ายบริหารและอำนาจฝ่ายตุลาการ

๕) ฝ่ายนิติบัญญัติต้องรักษาไว้ซึ่งอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ โดยไม่ใช่อำนาจและมติในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาข้างมากที่ขาดธรรมาภิบาล หรือขาดคุณธรรมจริยธรรม

๖) ให้ดำเนินการเลือกประธานวุฒิสภาโดยเร็วในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา และรองประธานวุฒิสภาในระหว่างไม่มีสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประธานวุฒิสภาต้องทำหน้าที่ประธานรัฐสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๐

๗) การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ให้กำหนดให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบ ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ไว้ด้วย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ให้กำหนดให้มีการตรวจสอบว่าก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับได้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งได้เปิดเผยผลการรับฟังความเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนหรือไม่

^{๕๓} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานกรรมการ ๒ ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, การปฏิรูปการปฏิบัติงานในรัฐสภา, รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, (๒๕๖๐), ๑๙ - ๒๐.

และนำมาประกอบการพิจารณา ในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ วรรคสอง

(๘) การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้เข้าใจขั้นตอนและการดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐ – มาตรา ๑๓๒

(๙) องค์ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในกรณีที่มีสมาชิกรัฐสภาถูกร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งนั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๑ หรือ มาตรา ๑๑๑ แล้วแต่กรณีและศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้สมาชิกผู้ถูกร้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญ จะมีคำวินิจฉัย มิให้นับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่หยุดปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒

(๑๐) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เปิดเผยรายงาน การประชุมและบันทึกออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนให้ประชาชนทราบได้ทั่วไป ทั้งนี้ ให้เปิดเผยข้อมูลทางเว็บไซต์ของแต่ละสภา เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยง่าย เว้นแต่กรณีการประชุมลับ หรือการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๐ วรรคสี่

(๑๑) กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้คือ ไม่ซ้ำซ้อนกัน และในการสอบหาข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะมอบอำนาจหรือมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลใดกระทำการแทนมิได้ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ วรรคสอง วรรคสาม

(๑๒) ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงาน การดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณีของคณะกรรมการ ให้ประชาชน ทราบเว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณีมีมติมิให้เปิดเผย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๙ วรรคหก

(๑๓) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖

(๑๔) การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้น เพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๐

(๑๕) การจัดส่งหนังสือนัดประชุม ระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา และคณะกรรมการ ให้จัดส่งทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์และให้นำข้อมูลตามระเบียบ

วาระการประชุม ลงในระบอบฐานข้อมูลการประชุมสามารถเรียกดูได้เป็นการประหยัดการใช้กระดาษ และเป็นการลดขั้นตอน การทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่และของสมาชิกของทั้งสองสภา

(๑๖) การติดตามผลการดำเนินงานของรัฐสภาให้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา

(๑๗) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นในงานหรือการร่างกฎหมายต่าง ๆ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการงานของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและรัฐสภา

นอกจากนี้ ยังมีเนื้อหาในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ซึ่งกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภากำหนด (ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการพิจารณาและร่างเนื้อหาของข้อบังคับในส่วนนี้เพื่อรองรับกฎหมายดังกล่าว)

๒.๕.๓ แบบของร่างข้อบังคับการประชุมสภา

๒.๕.๓.๑ บันทึกหลักการและเหตุผล (กรณีร่างข้อบังคับการประชุมฉบับใหม่)

บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา พ.ศ. หลักการ ให้มีข้อบังคับการประชุมรัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา เหตุผล โดยที่ [อ้างเหตุผลโดยย่อเพื่อแสดงถึงความมุ่งหมายที่ต้องออกข้อบังคับ] จึงจำเป็นต้องตราข้อบังคับนี้

๒.๕.๓.๒ บันทึกหลักการและเหตุผล (กรณีร่างข้อบังคับการประชุมแก้ไขเพิ่มเติม)

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างข้อบังคับการประชุม[รัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา] (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุม[รัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา] พ.ศ. ดังต่อไปนี้

(๑) ปรับปรุงวิธีการ.....
.....(แก้ไขเพิ่มเติมข้อ..)

(๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการธิการวิสามัญ.....
.....(แก้ไขเพิ่มเติมข้อ..)

(๓) แก้ไขเพิ่มเติมชื่อและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการ.....(แก้ไขเพิ่มเติมข้อ..)

เหตุผล

เนื่องจากข้อบังคับการประชุม[รัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา] พ.ศ. ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และแนวปฏิบัติของ...[อ้างเหตุผลโดยย่อเพื่อแสดงถึงความมุ่งหมายที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ] จึงจำเป็นต้องตราข้อบังคับนี้

๒.๕.๓.๓ ร่างข้อบังคับการประชุมสภา (ฉบับใหม่)

ร่าง
ข้อบังคับ
การประชุมรัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา
พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภาจึงตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

- ข้อ ๑ ข้อบังคับนี้เรียกว่า “ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา พ.ศ.”
ข้อ ๒ ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่ เป็นต้นไป
ข้อ ๓
ข้อ ๔

หมวด ..
[ชื่อหมวด]

ส่วนที่ ..
[ชื่อส่วน]

- ข้อ ๕
ข้อ ๖

บทเฉพาะกาล

- ข้อ

ประกาศ ณ วันที่

พ.ศ.

()

ประธานรัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา

๒.๕.๓.๔ ร่างข้อบังคับการประชุมสภา (แก้ไขเพิ่มเติม)

ร่าง
ข้อบังคับ

การประชุม[รัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา] (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ... ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [รัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา] จึงตราข้อบังคับการประชุม[รัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา]ขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ข้อบังคับนี้เรียกว่า “ข้อบังคับการประชุม[รัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา] (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

ข้อ ๒ ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่ เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความในข้อ .. แห่งข้อบังคับการประชุม [รัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา] พ.ศ. และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ”

ข้อ ๔ ให้ยกเลิกความในวรรค .. ของข้อ .. แห่งข้อบังคับการประชุม [รัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา] พ.ศ. และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ ”

ข้อ ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ .. แห่งข้อบังคับการประชุม [รัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา] พ.ศ.

“ข้อ ”

ข้อ ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด .. [ชื่อหมวด] ข้อ .. แห่งข้อบังคับการประชุม [รัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา] พ.ศ.

“หมวด ..
[ชื่อหมวด]

ข้อ ”

ข้อ (สุดท้าย) ผู้รักษาการตามข้อบังคับ (ถ้ามีการแบ่งเป็นหมวด ให้นำข้อผู้รักษาการไปกำหนดเป็นข้อสุดท้ายก่อนที่จะขึ้นหมวด ๑)

ประกาศ ณ วันที่

พ.ศ.

()

ประธาน[รัฐสภา/สภาผู้แทนราษฎร/วุฒิสภา]

บทที่ ๓

เทคนิคและข้อพึงระวังในการให้บริการร่างกฎหมาย

งานด้านการร่างกฎหมายเพื่อสนับสนุนกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาถือเป็นภารกิจสำคัญของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมีสำนักกฎหมายซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย ตามความต้องการให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการธิการ ส่วนราชการและประชาชน ศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ แก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย ศึกษา วิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประกอบการพิจารณาให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ติดตามและประสานการจัดทำร่างกฎหมายในชั้นพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา ที่ประชุมรัฐสภา และที่ประชุมคณะกรรมการธิการ รวมทั้งศึกษา วิเคราะห์กฎหมายที่ใช้บังคับ เพื่อเสนอปรับปรุงหรือให้มีกฎหมายใหม่ อันจะเป็นกลไกในการดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม หรือการบริหารประเทศ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในสำนักกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับการยกร่างกฎหมายทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ตลอดจนทักษะในการให้บริการงานร่างกฎหมาย ดังนั้น เนื้อหาของบทที่ ๓ นี้จึงกล่าวถึงเทคนิคและข้อพึงระวังในการให้บริการยกร่างกฎหมายซึ่งสังเคราะห์จากประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงานภายในสำนักกฎหมายเพื่อเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางปฏิบัติงานด้านการให้บริการยกร่างกฎหมายต่อไป

๓.๑ การให้บริการร่างกฎหมายของสำนักกฎหมาย*

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการธิการ หรือประชาชนทั่วไป มีความประสงค์จะร่างกฎหมาย ก็สามารถติดต่อขอรับบริการยกร่างกฎหมายได้ที่ห้องหน่วยเฉพาะกิจ สำนักกฎหมาย ซึ่งจะมีนิติกรหมุนเวียนกันมาให้บริการ โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติงาน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การทำความเข้าใจกับปัญหาและความเป็นมาของเรื่อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ซึ่งต้องประกอบด้วย

๑) ต้องทราบความเป็นมาของเรื่องเพียงพอที่ผู้ร่างจะมองเห็นภาพโดยรวมของสภาพปัญหาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

* สันต์ชัย สินธุวงศ์, การพัฒนาศักยภาพของนิติกรให้เป็นนักกฎหมายนิติบัญญัติในงานร่างกฎหมาย : ศึกษากรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานวิชาการหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ ๙ , กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๖๐, ๒๐.

- ๒) ผู้ขอให้ยกร่างต้องกำหนดนโยบายและแจ้งวัตถุประสงค์หลักในการมีกฎหมายให้ชัดเจน และผู้ยกร่างต้องเข้าใจโดยปราศจากข้อสงสัยในวัตถุประสงค์นั้น
- ๓) ต้องกำหนดวิธีการดำเนินการที่ชัดเจนเพื่อที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์หลักนั้น
- ๔) ต้องมีการหารือร่วมกับผู้ขอให้ยกร่างที่เป็นผู้กำหนดนโยบายให้ได้คำตอบที่ผู้ยกร่างสามารถวางแผนได้

ขั้นตอนที่ ๒ การวิเคราะห์กลไกของกฎหมาย เพื่อนำนโยบายมาศึกษาวิเคราะห์และกำหนดกลไกของกฎหมาย ซึ่งต้องประกอบด้วย

- ๑) การจัดทำโครงสร้างหรือหัวข้อของกฎหมายว่ามีหัวข้อที่จำเป็นต้องมีในกฎหมาย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์
- ๒) การวิเคราะห์แต่ละหัวข้อว่ามีปัญหาข้อกฎหมายหรือข้อขัดข้องในการใช้กฎหมายอย่างไร
- ๓) ต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเครื่องมือในการช่วยกำหนดกลไกของกฎหมาย ดังนี้

- (๑) ระบบกฎหมายของไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบันและในอดีต
- (๒) กระบวนการตรากฎหมาย
- (๓) ลักษณะหรือลำดับชั้นของกฎหมาย
- (๔) รู้เนื้อหาของกฎหมายทุกฉบับ
- (๕) รู้กลไกของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละฉบับ
- (๖) กฎหมายต้องไม่ขัดแย้งกัน

๔) ต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการบริหารงาน ดังนี้

(๑) กฎหมายจะบังคับใช้ได้ไม่ใช่มีเพียงบทลงโทษอย่างเดียว แต่ต้องมีองค์การบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสม

(๒) ต้องรู้ว่ากรณีใดควรเป็นอำนาจของรัฐมนตรี/ปลัดกระทรวง/อธิบดี หรือควรเป็นคณะกรรมการ

- (๓) ควรทำโดยเจ้าหน้าที่หรือเอกชน / การออกแบบองค์กร
- ๕) ต้องมีความรู้ความเข้าใจเรื่องเทคนิคของเรื่องที่จะตรากฎหมาย
- ๖) ต้องทราบสภาพปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น
- ๗) ต้องมีความรู้เรื่องการเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ

ขั้นตอนที่ ๓ การเขียนกฎหมาย เป็นขั้นตอนการร่างเป็นกฎหมาย ซึ่งต้องใช้กระบวนการในการคิดและเขียนเป็นข้อความให้ตรงความมุ่งหมาย ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

๑) การร่างกฎหมายใหม่ ต้องมีเนื้อหาครบถ้วนจบกระบวนการในฉบับเดียว ทั้งกรณี ผู้บริหารกฎหมาย/ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย/วิธีปฏิบัติตามกฎหมาย/การควบคุมหรือบังคับใช้กฎหมาย

๒) การร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการยกเลิกข้อความเดิมและนำข้อความใหม่เข้าไปแทนที่ จะต้องพิจารณาดังนี้

(๑) กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมมีความสอดคล้องและไปกันได้กับกฎหมายเดิมหรือไม่ รวมทั้งระยะเวลาการใช้กฎหมายด้วย

(๒) กฎหมายที่แก้ไขใหม่ ถ้าต่อมาถูกยกเลิก กฎหมายเก่าไม่กลับคืนมา (ถ้าจะเอาหลักการเดิมก็ต้องเขียนใหม่)

(๓) กฎหมายที่แก้ไขอาจแยกเป็นบทต่างหากก็ได้

ขั้นตอนที่ ๔ การตรวจสอบกฎหมายที่ยกร่างเสร็จ

๑) เมื่อร่างกฎหมายเสร็จแล้ว จะต้องตรวจสอบขั้นสุดท้ายก่อนเสนอร่างกฎหมาย

๒) การตรวจสอบร่างกฎหมาย นอกจากตรวจสอบภาพรวมของกฎหมายทั้งฉบับแล้ว ควรตรวจสอบในเรื่องดังนี้ด้วย

(๑) การใช้ถ้อยคำ/การใช้วรรคตอน

(๒) ผลกระทบกับกฎหมายอื่น (อาจมีกฎหมายที่แก้ไขใหม่อีก)

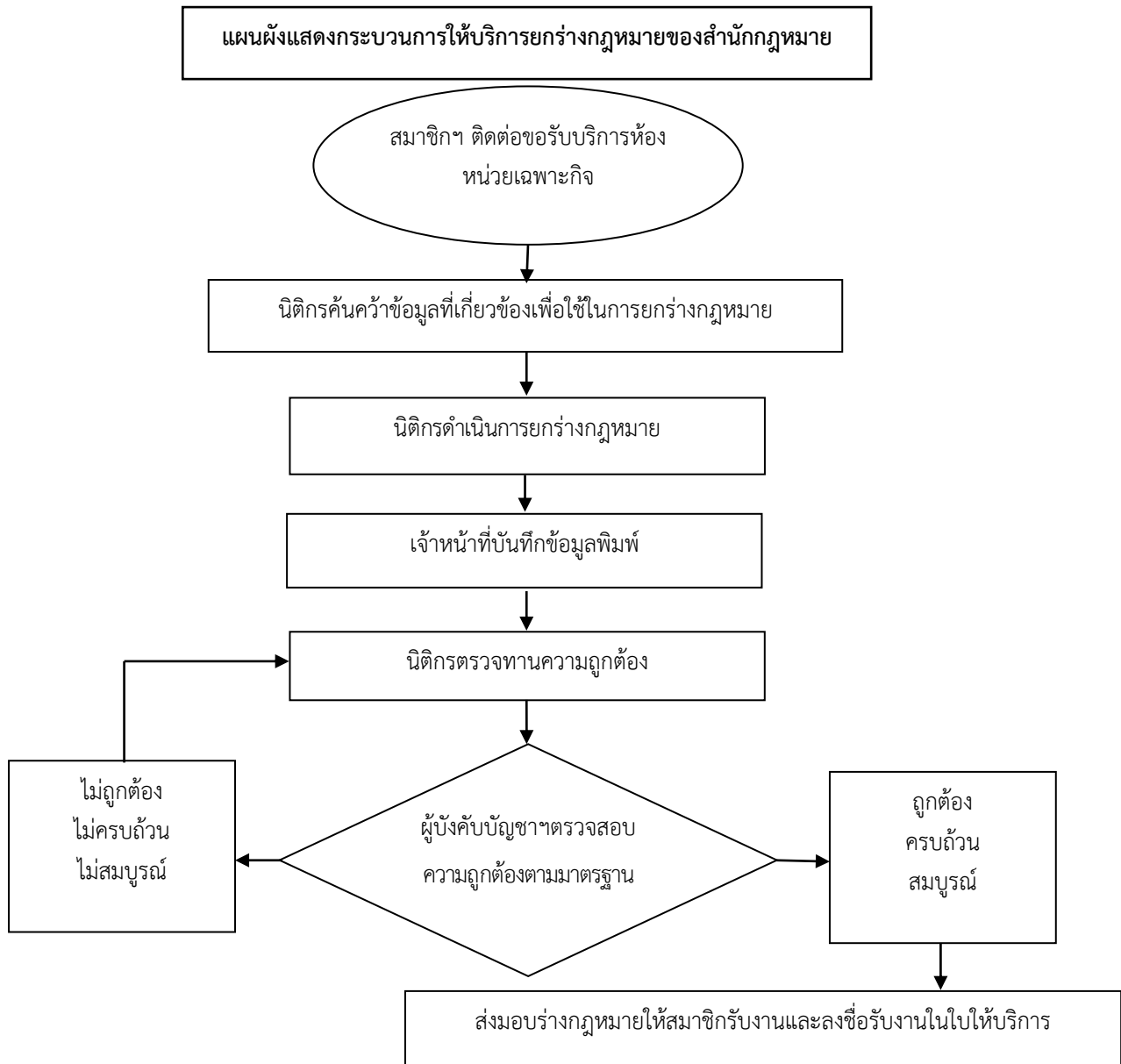
(๓) การอ้างอิงตัวบทกฎหมายภายในร่าง

(๔) การกำหนดคำนิยาม / คำที่มีความหมายเฉพาะ

(๕) บทกำหนดโทษ

(๖) การแบ่งหมวดหมู่

(๗) การใช้ตัวเลข



๓.๒ เทคนิคในการให้บริการร่างกฎหมาย^๒

ด้วยเหตุที่การปฏิบัติงานด้านการยกร่างกฎหมายเป็นงานที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถหลายด้าน ทั้งการทำความเข้าใจสาระสำคัญของกฎหมายเพื่อจะได้ยกร่างกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ขอรับบริการ องค์ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีการยกร่างกฎหมาย ในเรื่องประเภทโครงสร้างหรือแบบของกฎหมาย การเขียนและใช้ถ้อยคำในกฎหมายไปจนถึงการตรวจสอบความถูกต้องสอดคล้องกับบทกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถและความละเอียดรอบคอบ ภายในระยะเวลาอันจำกัด เทคนิคการปฏิบัติงานจากประสบการณ์ของผู้ปฏิบัติงานรุ่นพี่จึงมีประโยชน์สำหรับรุ่นน้องเป็นอย่างมาก เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในลักษณะเดิมซ้ำ และเพื่อให้รุ่นน้องมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

๑) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการขอให้ยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ แต่เมื่อพิจารณาแล้วมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว แต่สมาชิก ๆ ยังคงมีความประสงค์ที่จะร่างกฎหมายนั้นๆ

สามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ ๑ กรณีที่กฎหมายนั้นมีความซ้ำซ้อน ให้อธิบายถึงเหตุผลว่ากฎหมายฉบับนั้นไม่จำเป็นต้องมีขึ้นอีกเนื่องจากการบัญญัติกฎหมายในเรื่องดังกล่าวแล้ว หากมีความประสงค์จะเพิ่มเติม ขอให้ยกร่างเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมจะเหมาะสมกว่า ในกรณีที่สมาชิกยังคงยืนยันความประสงค์ให้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่ ๒

ขั้นตอนที่ ๒ หากสมาชิก ๆ ยืนยันให้ปฏิบัติเช่นนั้น ให้นิติกรผู้รับเรื่องทำบันทึกเหตุผลของการไม่ควรยกร่างไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำ

๒) กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการต้องการนั้น อาจก่อให้เกิดผลกระทบกับบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานอื่น ซึ่งอยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เป็นแม่บท ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ เช่น ก่อให้เกิดการก่อตั้งองค์กรขึ้นใหม่หรือเปลี่ยนแปลง หรือกระทบกระเทือนต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กร ฯลฯ

สามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ ๑ กรณีมีการแก้ไขกฎหมายและมีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอยู่แต่เดิมแล้ว ให้นิติกรผู้รับเรื่องแนะนำว่าหากสมาชิกฯ มีความประสงค์จะให้มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ควรใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจองค์กรที่มีอยู่

^๒ เรื่องเดียวกัน, ๑๓ - ๑๕

เดิมแทน เพราะการยกร่างกฎหมายเพื่อตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมา นอกจากขอขยายอำนาจจากทับซ้อนกับองค์กรเดิมแล้ว อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงทรัพยากรหรือบุคลากรโดยไม่จำเป็น

ขั้นตอนที่ ๒ หากสมาชิกฯ ยืนยันให้ปฏิบัติเช่นนั้น ให้นิติกรผู้รับเรื่องทำบันทึกลงเป็นลายลักษณ์อักษรแนบท้ายร่างกฎหมายดังกล่าว

๓) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการได้มาขอให้การยกร่างพระราชบัญญัติที่มีรูปแบบหรือเนื้อหาที่ไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

สามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ ๑ กรณีที่ไม่ชัดเจนในหลักการหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่สมาชิกฯ ต้องการให้ร่าง ให้ทำการสอบถามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ยกร่างกฎหมาย หากยังคงไม่ได้รับความชัดเจน ให้นิติกรพยายามหากกฎหมายใกล้เคียงมาเทียบเพื่อปรับแก้ไขให้ใกล้เคียงกับแนวความคิดของสมาชิกฯ มากที่สุด

ในกรณีที่ร่างกฎหมายมีชื่อหรือรูปแบบหรือเนื้อหาไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ นิติกรผู้รับเรื่องต้องอธิบายถึงหลักปฏิบัติโดยทั่วไปในเรื่องนั้น ๆ และชี้แจงให้เห็นว่าหลักการของกฎหมายที่สมาชิกฯ เสนอให้ร่างนั้นไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเพราะเหตุใด

ขั้นตอนที่ ๒ หากสมาชิกฯ ยืนยันให้ร่างกฎหมายเช่นนั้น ให้นิติกรผู้รับเรื่องทำบันทึกลงเป็นลายลักษณ์อักษรแนบท้ายร่างกฎหมายดังกล่าว

๔) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการมอบหมายให้ผู้ช่วยเป็นผู้ประสานงานติดต่อกับนิติกรผู้ร่างกฎหมาย ซึ่งอาจทำให้ได้รับประเด็นที่ไม่ชัดเจน และไม่ตรงตามความประสงค์ของสมาชิกฯ และอาจทำให้ต้องมีการแก้ไขหลายครั้ง

ให้นิติกรผู้ร่างกฎหมายประสานงานกับสมาชิกฯ โดยตรง เพื่อให้ทราบความประสงค์ที่แท้จริงและรายละเอียดอันจำเป็นในการยกร่างกฎหมาย แต่หากไม่สามารถติดต่อได้ ก็ให้สอบถามรายละเอียดจากผู้ช่วยให้มากที่สุด

๕) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการขอให้ร่างกฎหมายและขอรับร่างกฎหมายภายในเวลาอันจำกัด ซึ่งนิติกรผู้รับเรื่องได้พิจารณาเนื้อหาของกฎหมายแล้วไม่สามารถดำเนินการได้ทัน (เช่น ต้องการภายในวันเดียวกันนั้นเอง หรือให้เวลาทำงานเพียงสองถึงสามวัน อันเป็นการขัดกับหลักการร่างกฎหมายที่จะต้องมีการศึกษาหาความรู้ในเรื่องที่ต้องการยกร่างอย่างละเอียดรอบคอบเสียก่อน ซึ่งอาจทำให้มีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น และตัวกฎหมายก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง โดยต้องการทั้งความรวดเร็วและคุณภาพดีไปพร้อมกัน)

กรณีเช่นนี้นิติกรผู้รับเรื่องทำการชี้แจงด้วยวาจาและขอระยะเวลาในการทำงานเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ของการยกร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ แต่หากทางสมาชิกฯ ยืนยันให้ปฏิบัติเช่นนั้น นิติกรก็ต้องดำเนินการตามความประสงค์

๖) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการนำร่างกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบมาให้แก้ไข

นิติกรผู้รับเรื่องชี้แจงให้สมาชิก ฯ ทราบถึงรูปแบบในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้น เพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบของกฎหมายต่อไป

๗) กรณีที่ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการต้องการเป็นเพียงการแก้ไขเล็กน้อย เช่น แก้ไขเพียง ๑ มาตรา ซึ่งสามารถแปรญัตติในสภาได้เนื่องจากกฎหมายกำลังเข้าสู่การพิจารณาของสภา แต่สมาชิกต้องการให้ทำเป็นร่างกฎหมายฉบับใหม่ภายใต้ชื่อตนเป็นผู้เสนอ

ในกรณีนี้สามารถดำเนินการได้โดยการแปรญัตติ ซึ่งนิติกรผู้รับเรื่องอาจชี้แจงว่าสามารถดำเนินการโดยวิธีการดังกล่าวจะเป็นการเหมาะสมและรวดเร็วอย่างมาก แต่ในกรณีที่สมาชิก ฯ ยังคงยืนยันที่จะให้ดำเนินการยกร่างเป็นกฎหมาย ให้นิติกรผู้รับเรื่องทำการเสนอความคิดเห็นด้วยวาจาไปก่อน หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังยืนยันให้ปฏิบัติเช่นนั้นก็ให้ดำเนินการตามความประสงค์

๘) กรณีที่ต้องการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติมสำหรับการยกร่างกฎหมาย

นิติกรผู้รับผิดชอบควรดำเนินการศึกษาหาข้อมูลเพิ่มเติมจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ อาทิ เอกสารทางราชการ งานวิจัย บทความวิชาการ วารสาร นิตยสาร สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ตลอดจนกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ Search Engine หรือสอบถามจากนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๙) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการให้ร่างกฎหมายในเรื่องเดียวกันหลายคน ซึ่งอาจมีประเด็นบางอย่างแตกต่างกัน

นิติกรผู้รับเรื่องควรประสานงานกับกลุ่มงานต่าง ๆ ในสำนักกฎหมายเพื่อตรวจสอบว่าเนื้อหาของกฎหมายที่ได้รับมอบหมายนั้นเป็นเรื่องเดียวกันหรือไม่ ซ้ำซ้อนกันหรือไม่ แตกต่างกันหรือไม่ หากซ้ำซ้อนควรนำร่างกฎหมายฉบับเดิมมาปรับปรุงแก้ไข ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีความสอดคล้องตามความต้องการของท่านสมาชิก ฯ

๑๐) กรณีที่ยกร่างกฎหมายแล้วเสร็จ สมาชิก ฯ จะนำร่างกฎหมายนั้นยื่นต่อสำนักการประชุมเพื่อบรรจุระเบียบวาระ ในบางครั้งเจ้าหน้าที่สำนักการประชุมอาจมีความเข้าใจไม่ตรงกับนิติกรผู้ร่างกฎหมาย

นิติกรผู้ยกร่างกฎหมายจะต้องชี้แจงและทำความเข้าใจเพื่อหาข้อยุติในปัญหาของร่างกฎหมายนั้น ๆ โดยหารือระหว่างสมาชิก ฯ นิติกรผู้ยกร่าง และเจ้าหน้าที่สำนักการประชุม เพื่อหาข้อยุติและแนวทางแก้ไขต่อไป

๓.๓ ข้อพึงระวังในการยกร่างกฎหมาย

๓.๓.๑ การยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ ได้วางบรรทัดฐานไว้ในประเด็นที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่มีลักษณะเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่มีผู้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา มีเนื้อความไม่ตรงกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้มีการแจกจ่ายให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณาในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ซึ่งจากการตรวจสอบพยานหลักฐาน เชื่อได้ว่า ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณาในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการมิใช่ร่างเดิมที่ผู้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐสภา ยื่นต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่เป็นร่างที่จัดพิมพ์ขึ้นใหม่ซึ่งมีการเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญจากร่างเดิมหลายประการ โดยไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกรัฐสการ่วมลงชื่อเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่แต่อย่างใด จึงมีผลเท่ากับว่าการดำเนินการในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐสภารับหลักการ เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑(๑) บรรคหนึ่ง นอกจากนี้ เนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา มีลักษณะเป็นการทำลายสาระสำคัญของการมีสองสภานำไปสู่การผูกขาดอำนาจรัฐ ตัดการมีส่วนร่วมของปวงประชาหลากหลายอาชีพ เป็นการเปิดช่องให้ผู้ร่วมกระทำการครั้งนี้มีโอกาสได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองโดยวิธีการที่มิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และเนื้อหาในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในเรื่องกระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ ได้รวบรัดให้มีการประกาศใช้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ที่จะต้องส่งร่างกฎหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน จึงเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีเนื้อความที่เป็นสาระสำคัญขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้ปฏิบัติงานด้านการยกร่างกฎหมาย มีข้อพึงระวัง ดังนี้

๑) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นอกจากจะต้องไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐแล้ว ยังจะต้องไม่มีเนื้อความที่ขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย

๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้โดยการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องมาจากคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ ดังนั้นหากมีกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้เสนอญัตติขอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ขอให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการยกร่างกฎหมายแก้ไขข้อความในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ก่อนที่บรรจวาระซึ่งมิใช่เป็นการแก้ไขในเรื่องผิดพลาดเล็กน้อยๆ เช่น พิมพ์ผิด หากแต่เป็นการแก้ไขข้อความที่แตกต่างไปจากร่างเดิม ผู้ปฏิบัติงานต้องแจ้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้เสนอญัตติดำเนินการให้สมาชิกรัฐสภาาร่วมลงชื่อเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่อีกครั้ง มิฉะนั้นจะมีผลเท่ากับว่าการเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้

๓.๓.๒ การยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๕ กำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ เป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๐ ฉบับ และปัจจุบันคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง ๑๐ ฉบับนั้นเสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้น จึงไม่อาจมีการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่นอกเหนือจาก ๑๐ ฉบับที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ คงมีเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่อาจมีขึ้นได้ และด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกระทำเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ดังนั้น จึงสามารถใช้ข้อพึงระวังในการยกร่างพระราชบัญญัติในหัวข้อที่ ๓.๓.๓ เป็นข้อพึงระวังในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน

๓.๓.๓ การยกร่างพระราชบัญญัติ

๑) การยกร่างพระราชบัญญัติ นอกจากจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามแบบโครงสร้าง และเจตนารมณ์ของผู้เสนอแล้ว ยังจะต้องมีเนื้อหาที่สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลซึ่งได้รับการรับรองไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ ผู้ยกร่างจะต้องพิจารณาเงื่อนไขหรือเหตุในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยพิจารณาคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วย เช่น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๙ กรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลใด ให้ถือว่าหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วย เว้นแต่ จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดนั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า เป็นการสันนิษฐานความผิดอาญาของผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ขัดกับหลักพื้นฐานว่าด้วยความรับผิดทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ ที่บัญญัติว่า “บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำ...” ขัดกับหลักนิติธรรมที่ว่า โจทก์ในคดีอาญาต้องมีการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบองค์ประกอบของความผิด นอกจากนี้ ยังเป็นการนำบุคคลเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีอาญาให้ต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ซึ่งทำให้บุคคลอาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุม หรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานโดยสมควร

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้ยกร่างกฎหมายจึงต้องพึงระวังมิให้ร่างกฎหมายมีเนื้อหาที่เป็นการสันนิษฐานความผิดอาญาของผู้ต้องหาหรือจำเลย โดยไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำการหรือมีเจตนาประการใดเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ซึ่งขัดกับหลักพื้นฐานว่าด้วยความรับผิดทางอาญาและขัดกับหลักนิติธรรม ตามที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้

๒) หากร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนขอให้ดำเนินการยกร่างมีเนื้อหาเกี่ยวกับการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ เงินตราเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๔ ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ผู้ยกร่างกฎหมายจะต้องให้คำแนะนำแก่ผู้ขอให้ยกร่างว่าร่างพระราชบัญญัตินี้จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น หรือหากมีกรณี

เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๔ ก็ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย ดังนั้น หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนไม่ประสงค์จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ผู้ยกร่างกฎหมายก็จะต้องปรับแก้ไขเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เข้าข่ายเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามมาตรา ๑๓๔ แห่งรัฐธรรมนูญ ฯ

๓.๔ คุณสมบัติพื้นฐานของผู้ร่างกฎหมาย^๓

๑) มีความรอบรู้กฎหมาย

ความรอบรู้กฎหมายไม่ได้หมายถึงความเชี่ยวชาญกฎหมายทั้งหมด ความรอบรู้กฎหมาย หมายถึง รู้พื้นฐานของกฎหมาย รู้หลักกว้าง ๆ ของกฎหมายที่มีอยู่ในประเทศ อย่างน้อยรู้หลักกฎหมายที่เป็นกฎหมายกลาง ต้องรู้ว่าเรื่องแต่ละเรื่องมีกฎหมายกลางกำหนดไว้ว่าอย่างไร เวลาร่างกฎหมายจะต้องไม่กระทบ ขัดแย้งหรือขัดกัน หรือทำให้มีผลไปบล้างหรือยกเว้นกฎหมายกลางเหล่านั้นมากนักน้อยเพียงใด หรือจำเป็นจะต้องยึดหลักกฎหมายกลางเหล่านั้นไว้มากน้อยเพียงใด เพื่อไม่ให้ผิดแบบการร่างกฎหมายเกินควร กฎหมายกลาง ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายการเงิน เงินคงคลัง วิธีการงบประมาณ กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น และกฎหมายภาษีอากร

๒) ต้องหมั่นใฝ่หาความรู้

ทำได้หลายวิธี คือ การอ่าน การฟัง การสังเกต การถาม การค้นและการตรวจสอบ

๓) มีความอดทนในการเรียนรู้

เพื่อให้เกิดทักษะความชำนาญในการร่างกฎหมาย

๔) มีความรู้พื้นฐานของงานร่างกฎหมาย

รู้วัตถุประสงค์ของกฎหมายว่า กฎหมายเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่สังคมประสงค์ ซึ่งอาจเป็นการสั่งให้ทำ ให้งดเว้นการกระทำ หรือวางกติกาให้ทำ การร่างกฎหมายจึงต้องสื่อความหมายของกฎเกณฑ์หรือกติกานั้นให้คนอื่นเข้าใจตรงตามที่ต้องการ โดยอย่างน้อยจะต้องคำนึงถึงบุคคลที่เกี่ยวข้อง ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกฎหมาย กลุ่มที่มีบทบาทให้คำแนะนำหรือมีส่วนเกี่ยวข้องทางอ้อมกับกฎหมาย และกลุ่มผู้นำกฎหมายไปบังคับใช้ เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล เป็นต้น

^๓ เรื่องเดียวกัน, ๑๕.

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

กาญจนาภรณ์ สิริโรจน์. การจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า; ๒๕๔๔.

_____. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เรื่อง การจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.
กรุงเทพฯ: ๒๕๔๐.

ณัฐกร วิทิตานนท์. หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย; ๒๕๕๓.

เดโช สอนานนท์. แนวทางการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐. กรุงเทพฯ: วีทีซี
คอมมิวนิเคชั่น; ๒๕๔๑.

ดำริ บุรณะนนท์. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง.
กรุงเทพฯ: นิติธรรม; ๒๕๓๗.

ธรรมนิธย์ สุ่มันตกุล. การร่างกฎหมายเบื้องต้น: แบบของกฎหมาย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน; ๒๕๕๘.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา;
๒๕๔๑.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม / นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน; ๒๕๖๐.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา วิชา กฎหมาย
รัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: ๒๕๕๑.

ประวีณ ณ นคร. เทคนิคการร่างกฎหมาย. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.; ๒๕๔๓.

ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค ๑. กรุงเทพมหานคร: สารศึกษาการพิมพ์; ๒๕๒๔.

มานิตย์ จุมปา. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; ๒๕๔๘.

_____. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ ๑๔. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; ๒๕๕๙.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์; ๒๕๕๔.

วิชญ์ เครื่องาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ; ๒๕๐๓.

_____. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ; ๒๕๓๐.

หยุด แสงอุทัย. การร่างกฎหมาย (ในอนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย). กรุงเทพฯ: บริษัทพิธการพิมพ์ จำกัด; ๒๕๒๓.

_____. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ ๑๕. กรุงเทพฯ: ประกายพรึก; ๒๕๔๕

สำนักกฎหมาย. คู่มือแนวทางการร่างกฎหมาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร; ๒๕๕๑.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คู่มือการร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย (ปรับปรุงครั้งที่ ๑). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา; ๒๕๕๐.

_____. คู่มือแบบการร่างกฎหมาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา; ๒๕๕๑

สำนักงานเลขาธิการ ก.ร. คู่มือการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการ ก.ร. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร; ๒๕๖๐.

วิทยานิพนธ์, สารนิพนธ์, เอกสารทางวิชาการ

กาญจนารัตน์ สิริโรจน์. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: ๒๕๓๓.
การร่างกฎหมาย.

คณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะอนุกรรมการติดตามมติของสภานิติบัญญัติ
แห่งชาติ. รายงานผลการพิจารณาศึกษา. การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีการตรากฎหมายลำดับรอง. กรุงเทพฯ: มปป.

จเร พันธุ์เปรื่อง. เอกสารประกอบการเสวนา. (โครงการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เพื่อส่งเสริมและพัฒนา
ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากร). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร;
๒๕๕๑. การยกร่างกฎหมาย

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. เอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกร หลักสูตรการร่างกฎหมาย (ครั้งที่ ๑).
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา; ๒๕๓๑.

สุขชัย งามจิตต์เอื้อ. เอกสารประกอบการบรรยายโครงการฝึกอบรมการพัฒนาข้าราชการในตำแหน่งนิติกร
ให้เป็นนักกฎหมายนิติบัญญัติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา; มปป.
ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการร่างกฎหมายและความจำเป็นในการวิเคราะห์สถานการณ์
กับร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย.

สัณฑ์ชัย สินธุวงศ์. รายงานวิชาการตามหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ
รุ่นที่ ๙. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า; ๒๕๖๐. การพัฒนานักกฎหมายนิติบัญญัติ
ในงานร่างกฎหมาย : ศึกษากรณีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๙๓/๒๕๒๕.

_____. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กันยายน ๒๕๔๓ เรื่องเสร็จที่ ๔๘๔/๒๕๔๓
เรื่อง การวางแบบกฎหมาย (ชื่อของกฎกระทรวง).

..... . หนังสือสั่งการของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๓.

..... . บันทึกกองกฎหมายต่างประเทศ เรื่อง รายงานผลการสืบค้นการใช้ “และ” “หรือ” และ “และ/หรือ” ในส่วนของการร่างกฎหมายของต่างประเทศ (๒ ธันวาคม ๒๕๔๕).

..... . บันทึกกองกฎหมายไทย เรื่อง การใช้คำว่า “และ” “หรือ” และ “และ/หรือ” (๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๕).

..... . บันทึกการประชุมฝ่ายร่างกฎหมาย ครั้งที่ ๔๘/๒๕๔๕ (๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๕).

..... . บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๗๘/๒๕๖๐. เรื่อง การกำหนด แนวทางการตรวจและจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ: ๒๕๖๐.

..... . เรื่องเสร็จที่ ๘๒๔/๒๕๖๑ ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมธิการ ๒ ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อน การปฏิรูปประเทศ. รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. ๒๕๖๐. การปฏิรูปการปฏิบัติงานในรัฐสภา.

วารสาร, จุลสาร

มนตรี รูปสุวรรณ. วารสารนิติศาสตร์. ธันวาคม ๒๕๒๘; การศึกษากฎหมายรัฐสภา (Parliamentary Law) ในคณะนิติศาสตร์หรือไม่?

อภิวัดน์ สุดสาว. จุลนิติ. มี.ค. – เม.ย ๖๐. กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Marcel Prétot. Droit Parlementaire francais, Cours I.E.P. ๑๙๕๗-๑๙๕๘. Les cours de droit .

Eskine May's Treatise on the Law, Privileges. Proceeding and Usage of Parliament.
๒๐๑๑. Butterworths, London. ๑๙๙๓.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

จันทร์ สีสานกุล. พระราชบัญญัติ. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title> (๘ มิถุนายน ๒๕๖๑).

ทนายศักดิ์ สุระคำแหง. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>
(๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑)

ธรรมนูญ สมนันตกุล. การจัดทำกฎหมายลำดับรอง, สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th>. (๘ มิถุนายน ๒๕๖๑)

ธรรมนูญ สมนันตกุล. ภาษากฎหมาย - Plain Language?. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=89>

วิชญ์ เครื่องาม. วารสารสถาบันพระปกเกล้า ฉบับที่ ๑ ๒๕๕๐. เขาร่างรัฐธรรมนูญกันอย่างไร.
สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th> (๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๑)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐสภาระหว่างประเทศ, สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=13753, (๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๑)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประกาศ/ระเบียบ/คำสั่งเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร. สืบค้นจาก
https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/main.php?filename=gennews_home. (๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๑)

<http://www.law.moi.go.th/๒๕๕๑/lawdep๒๕๕๑.doc>

<http://web.krisdika.go.th/data/legalform/lawSubform/pdf-kidsadeeka.pdf>

กฎหมาย, คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๕๙

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑/๒๕๖๑

ภาคผนวก

สำเนา

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๒๒๑

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๕ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย

กราบเรียน/เรียน รอง - นรม., รัฐ - นร., กระทรวง กรม, เลขา - คสช., ปธ - ปนช.

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย

๒. หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

ด้วยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกันจัดทำ
แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
และปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ให้เป็นไปตาม
บทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙
[เรื่อง นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร] ไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ความละเอียด
ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ และ ๒

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ลงมติ

๑. เห็นชอบแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
จัดทำขึ้น และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดต่อไป

๒. เห็นชอบหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)
ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงขึ้น เพื่อให้เป็นไปตาม
แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ตามข้อ ๑ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ [เรื่อง นโยบายการปฏิรูปกฎหมาย
ในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร] โดยให้เป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ
ท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และให้หน่วยงานของรัฐ
ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนยืนยันมาและขอได้โปรดถือปฏิบัติ
ตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและขอได้โปรดถือปฏิบัติ
ตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

ขอแสดงความนับถือ (อย่างยิ่ง)

ธีระพงษ์ วงศ์ศิวัาส

(นายธีระพงษ์ วงศ์ศิวัาส)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๔ (ेमรลัษณ์)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๕ (BO_306/น/นันท)

แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย
ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบ หรือแนวทางการดำเนินการในการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตาม บทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนที่ ๑

หลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

ในการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ ตามหลักเกณฑ์และแนวทางดังต่อไปนี้

๑. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๑.๑ ในกรณีที่กฎหมายที่มีอยู่ขัดหรือแย้งต่อหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ ที่รับผิดชอบมีหน้าที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายนั้นในโอกาสแรก

๑.๒ การร่างกฎหมายเพื่อกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการในเรื่องใด ร่างกฎหมายในเรื่องนั้นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๑.๓ การร่างกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องยึดหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้รับการรับรองไว้โดยชัดแจ้ง ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาเงื่อนไขหรือเหตุในการจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยพิจารณาประกอบคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

(๒) การร่างกฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่เลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

(๓) ร่างกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับแก่กรณีหนึ่ง กรณีใดหรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจง เว้นแต่มีกฎหมายในรูปแบบบางประเภท ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำได้ เช่น กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์ หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น หรือกฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

๑.๔ การร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

๒. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

การร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติอันเป็นเป้าหมายของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และต้องคำนึงถึงแนวทางการปฏิรูปประเทศตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ของรัฐธรรมนูญ และแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ

๓. การร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

๓.๑ การร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณาคำขออนุญาต การดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

๓.๒ การร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖

๓.๓ หน่วยงานของรัฐต้องยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

๔. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ

๔.๑ การจัดให้มีกฎหมาย ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น

๔.๒ ในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวิเคราะห์และเสนอความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งด้วยว่ามีความจำเป็นต้องตรากฎหมายฉบับนั้นหรือไม่ และการเสนอร่างกฎหมายกลับไปยังคณะรัฐมนตรี ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวให้ความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นและประโยชน์ที่จะเกิดจากร่างกฎหมายนั้นด้วย

๔.๓ การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบอนุญาต ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เช่น กรณีเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยสาธารณะ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และในกรณีจำเป็นต้องกำหนดให้มีระบบอนุญาตไว้ในร่างกฎหมาย ให้ยึดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (๑) ต้องระบุวัตถุประสงค์ในการอนุญาตไว้ในการเสนอร่างกฎหมายโดยชัดแจ้ง
- (๒) ต้องบัญญัติหลักเกณฑ์และระยะเวลาการอนุญาตหรือไม่อนุญาตไว้ในร่างพระราชบัญญัติให้ชัดเจน และกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรองไว้ด้วย
- (๓) หน่วยงานของรัฐที่พิจารณาอนุญาตต้องแสดงหลักฐานความพร้อมและศักยภาพที่จะตรวจสอบให้การกระทำนั้นเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตได้อย่างแท้จริง
- (๔) ให้กำหนดอายุการได้รับอนุญาตเฉพาะกรณีที่เป็น และในกรณีที่มีการกำหนดอายุการได้รับอนุญาตและการต่ออายุการได้รับอนุญาต ต้องแสดงเหตุผลของการขอต่ออายุการได้รับอนุญาต และต้องมีการตรวจสอบการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตที่ผ่านมาด้วย ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๕)ให้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการขออนุญาต และการบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการอนุญาตนั้น

๔.๔ การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบคณะกรรมการ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น กรณีจำเป็นเช่นนั้นเช่น การกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อทำหน้าที่

- (๑) วางกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
- (๒) วินิจฉัยชี้ขาด
- (๓) ให้คำปรึกษาทางเทคนิคหรือเป็นเรื่องซึ่งต้องการความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกอบการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย
- (๔) พิจารณาหาข้อยุติที่ได้รับการยอมรับร่วมกัน โดยมีตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๔.๕ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบคณะกรรมการ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (๑) การกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น
- (๒) คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด ต้องไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่อาจจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์นั้น หรืออาจเป็นคู่กรณีในเรื่องนั้น และต้องมีการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ
- (๓) ไม่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เว้นแต่เป็นคณะกรรมการที่กำหนดนโยบายระดับชาติ
- (๔) กรรมการโดยตำแหน่งพึงมีตามความจำเป็น และการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นกรรมการสมควรพิจารณากำหนดเท่าที่จำเป็น เช่น ผู้อำนวยการสำนักงาน ก.พ. เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว และในกรณีที่กรรมการโดยตำแหน่ง เมื่อคณะกรรมการนั้นมีมติในเรื่องใดมติดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่กรรมการโดยตำแหน่งผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย เว้นแต่กรรมการผู้นั้น

ได้แสดงความไม่เห็นด้วย โดยวิธีการลงคะแนนคัดค้าน หรือบันทึกข้อไม่เห็นด้วยในรายงานการประชุมแล้ว

(๕) การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญในเรื่องซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอย่างแท้จริง และห้ามแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ ในการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้นด้วย

๔.๖ การร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (๑) การใช้ดุลพินิจต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรอง
- (๒) การใช้ดุลพินิจต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- (๓) การใช้ดุลพินิจต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยอาจปรึกษาหารือหรือรับฟังข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบให้ข้อมูลและโต้แย้งคัดค้านได้ และต้องแสดงเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจนั้นไว้ด้วย
- (๔) การใช้ดุลพินิจต้องคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุ และประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนต้องเสียไป รวมทั้งความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่เอกชน
- (๕) เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจดุลพินิจต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับการใช้อำนาจดุลพินิจนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และหากปล่อยให้ล่าช้าจะเกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลโดยไม่มีทางแก้ไขได้
- (๖) การกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการ ตลอดจนระยะเวลา สำหรับการดำเนินการในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และกรอบการใช้ดุลพินิจต้องชัดเจน สำหรับรายละเอียดที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติอาจกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองได้
- (๗) ให้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

ส่วนที่ ๒

แนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวทางดังต่อไปนี้

๑. การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

๑.๑ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยในการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th หรือจะใช้วิธีอื่นใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

๑.๒ ในการรับฟังความคิดเห็น ให้นายงานของรัฐประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลประกอบ การรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยประกอบด้วย (๑) สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา (๒) ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานั้น (๓) หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น และ (๔) ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะรับฟังความคิดเห็น

๑.๓ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้นายงานของรัฐ จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยในรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อย ต้องประกอบด้วย (๑) วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น (๒) จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง (๓) พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น (๔) ประเด็นที่มีการ แสดงความคิดเห็น (๕) ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น และ (๖) คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น และ (๗) การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา จัดทำร่างกฎหมาย

๑.๔ ให้นายงานของรัฐจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบ ความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ทำระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอ เรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ได้ปรับปรุง และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ และในการส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้น ให้เสนอพร้อมรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นด้วย

๑.๕ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวิเคราะห์ผลการรับฟังความคิดเห็น ที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์ การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) เพื่อประกอบการพิจารณา ของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบการดำเนินการรับฟัง ความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ และตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) แล้วเห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติม ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องคืนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ ที่เสนอเรื่องดำเนินการเพิ่มเติมโดยให้ระบุการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้ ส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑.๖ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำผลการรับฟังความคิดเห็นและ การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นมาประกอบการ ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมาย

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบการดำเนินการรับฟัง ความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ และตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) แล้วเห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาอาจดำเนินการดังกล่าวเอง หรือจะขอให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

และเมื่อได้ดำเนินการแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมด้วย สำหรับกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจดำเนินการดังกล่าวเอง หรือจะขอให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวเพิ่มเติมก็ได้ เพื่อนำมาประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายต่อไป

๑.๗ ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่าง และสมควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมตามประเด็นที่มีการแก้ไข ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว และให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วมาพร้อมกับการยืนยันให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. การดำเนินการกรณีร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๕

๓. การดำเนินการกรณีร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๖ หรือข้อ ๑.๗ สำหรับกรณีการดำเนินการตามข้อ ๑.๗ หากหน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือยืนยันให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือขอให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๗ ได้

๔. การดำเนินการกรณีร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและอยู่ระหว่างการดำเนินการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างจนแตกต่างจากร่างที่หน่วยงานของรัฐเสนอ และสมควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมตามประเด็นที่มีการแก้ไข ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว และให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

๕. ในกรณีร่างกฎหมายใดมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือต้องดำเนินการเป็นการลับ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายให้แตกต่างจากแนวทางตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๑ หรือข้อ ๑.๒ ก็ได้ แต่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นรายกรณีไป

หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

ร่างพระราชบัญญัติ.....

☐ กฎหมายใหม่

☐ แก้ไข/ปรับปรุง

☐ ยกเลิก

ส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้เสนอ.....

๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

๑.๑ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร.....

เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใด.....

๑.๒ ความจำเป็นที่ต้องทำภารกิจ.....

หากไม่ทำภารกิจนั้นจะมีผลกระทบใด.....

๑.๓ การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มีกี่ทางเลือก มีทางเลือกอะไรบ้าง.....

แต่ละทางเลือกมีข้อดีข้อเสียอย่างไร.....

๑.๔ มาตรการที่บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจคืออะไร.....

๑.๕ ภารกิจนั้นจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้เพียงใด.....

๑.๖ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจคืออะไร.....

ตัวชี้วัดความสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีอย่างไร.....

๑.๗ การทำภารกิจสอดคล้องกับพันธกรณีและความผูกพันตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทย

มีต่อรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศใด ในเรื่องใด.....

การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นผลดีหรือก่อให้เกิดภาระแก่ประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

.....

๒. ผู้ทำภารกิจ

๒.๑ เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพ ต้นทุน และความคล่องตัวแล้ว เหตุใดจึงไม่ควรให้เอกชน

ทำภารกิจนี้.....

ภารกิจนี้ควรทำร่วมกับเอกชนหรือไม่ อย่างไร.....

๒.๒ เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพและประโยชน์ที่จะเกิดแก่การให้บริการประชาชน ควรทำ

ภารกิจนี้ร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ เพราะเหตุใด.....

๒.๓ ภารกิจดังกล่าวหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ จะได้ประโยชน์แก่ประชาชน

มากกว่าหรือไม่.....

๓. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

๓.๑ การจัดทำภารกิจนั้นมีความสอดคล้องกับเรื่องใด อย่างไร

☐ หน้าที่หลักของหน่วยงานของรัฐ (ตามภารกิจพื้นฐาน (Function)) ในเรื่อง.....

☐ หน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายแห่งรัฐ ในเรื่อง.....

☐ ยุทธศาสตร์ชาติ ในเรื่อง.....

☐ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในเรื่อง.....

☐ แนวทางการปฏิรูปประเทศ ในเรื่อง.....

- ๓.๒ การทำภารกิจนั้นสามารถใช้มาตรการทางบริหารโดยไม่ต้องออกกฎหมายได้หรือไม่.....
ถ้าใช้มาตรการทางบริหารจะมีอุปสรรคอย่างไร
- ๓.๓ ในการทำภารกิจนั้น เหตุใดจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายในขณะนี้.....
- ๓.๔ การใช้บังคับกฎหมายและระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมาย
(ก) การใช้บังคับกฎหมาย
☐ ต้องใช้บังคับพร้อมกันทุกท้องที่ทั่วประเทศ เนื่องจาก.....
☐ หออยใช้บังคับเป็นท้องที่ ๆ ไป เนื่องจาก.....
ใช้บังคับเพียงบางท้องที่ เนื่องจาก.....
(ข) ระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมาย
☐ ใช้บังคับทันทีที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจาก.....
☐ มีการทอดระยะเวลาในการบังคับใช้เป็นเวลาเท่าใด เพราะเหตุใด.....
☐ ควรกำหนดระยะเวลาการสิ้นสุดไว้ด้วยหรือไม่ เพราะเหตุใด.....
- ๓.๕ เหตุใดจึงไม่สมควรตราเป็นกฎในลักษณะอื่น เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น.....
- ๓.๖ ลักษณะการใช้บังคับ
☐ ควบคุม ☐ กำกับ/ติดตาม (ข้ามไปข้อ ๓.๘) ☐ ส่งเสริม
☐ ระบบผสม
เหตุใดจึงต้องใช้ระบบดังกล่าว.....
- ๓.๗ การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย
๓.๗.๑ เพราะเหตุใดจึงกำหนดให้ใช้ระบบอนุญาต หรือใช้ระบบอื่นที่มีผลเป็นการควบคุม.....
๓.๗.๒ มีการกำหนดค่าธรรมเนียมการอนุญาตหรือไม่ ถ้ามี มีความจำเป็นอย่างไร
คุ้มค่าต่อภาระที่เกิดแก่ประชาชนอย่างไร.....
๓.๗.๓ มีหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรือไม่ อย่างไร.....
๓.๗.๔ มีขั้นตอนและระยะเวลาที่แน่นอนในการอนุญาตหรือไม่.....
๓.๗.๕ มีการเปิดโอกาสให้อุทธรณ์การปฏิเสธคำขอ การให้ยื่นคำขอใหม่ หรือไม่ อย่างไร.....
๓.๗.๖ มีการต่ออายุการอนุญาตหรือไม่.....
มีการตรวจสอบก่อนการต่อใบอนุญาตหรือไม่.....
- ๓.๘ การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย
๓.๘.๑ กฎหมายที่จะตราขึ้นมีการใช้ระบบคณะกรรมการ หรือไม่ มีความจำเป็นอย่างไร.....
๓.๘.๒ คณะกรรมการที่กำหนดขึ้นมีอำนาจเข้าซ้อนกับคณะกรรมการอื่นหรือไม่.....
หากมีความเข้าซ้อน จะดำเนินการอย่างไรกับคณะกรรมการอื่นนั้น.....
๓.๘.๓ องค์ประกอบของคณะกรรมการมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือนายกรัฐมนตรี
หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือไม่.....
เหตุใดจึงต้องกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ.....
- ๓.๙ มีการอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่หรือไม่ อย่างไร.....
- ๓.๑๐ ประเภทของโทษที่กำหนด
☐ โทษทางอาญา ☐ โทษทางปกครอง ☐ ระบบผสม

- ๓.๑๑ การกำหนดโทษทางอาญาจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผล เพราะเหตุใด.....
๓.๑๒ ความผิดที่กำหนดให้เป็นโทษทางอาญาเป็นความผิดที่มีความร้ายแรงอย่างไร.....

๔. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

- ๔.๑ การดำเนินการตามภารกิจในเรื่องนี้มีกฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันหรือไม่.....
๔.๒ ในกรณีที่มีกฎหมายขึ้นใหม่ เหตุใดจึงไม่ยกเลิก แก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันที่มีอยู่.....

๕. ผลกระทบและความคุ้มค่า

- ๕.๑ ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย.....
☐ ผู้มีหน้าที่ตามร่างกฎหมายหรือที่จะได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้นโดยตรง.....
☐ ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย.....

๕.๒ ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับบุคคลดังกล่าว

- ☐ ด้านเศรษฐกิจ
- เชิงบวก.....
ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก.....
- เชิงลบ.....
ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ.....
☐ ด้านสังคม
- เชิงบวก.....
ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก.....
- เชิงลบ.....
ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ.....
☐ ด้านอื่น ๆ
- เชิงบวก.....
ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก.....
- เชิงลบ.....
ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ.....

- ๕.๓ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด.....
การจำกัดนั้นเป็นการจำกัดเท่าที่จำเป็นหรือไม่.....อย่างไร.....

๕.๔ ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ

- ๕.๔.๑ ประชาชนจะมีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นในเรื่องใด อย่างไร และเพียงใด หรือเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด.....
๕.๔.๒ เศรษฐกิจหรือสังคมมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เพียงใด
การประกอบกิจการเป็นไปโดยสะดวกหรือลดต้นทุนของผู้ประกอบการได้มากน้อยเพียงใด.....

- ยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้มากนักน้อยเพียงใด.....
 และส่งเสริมการวิจัยและพัฒนามากนักน้อยเพียงใด.....
- ๕.๔.๓ เสริมสร้างประสิทธิภาพหรือนวัตกรรมในการปฏิบัติราชการอย่างไร.....
 สามารถลดงบประมาณแผ่นดินได้มากนักน้อยเพียงใด.....
- ๕.๔.๔ วิธีการและระยะเวลาประเมินผลสัมฤทธิ์ ตลอดจนประโยชน์ที่ประชาชนและสังคม
 จะได้รับ ได้แก่.....
- ๕.๕ ความยุ่งยากที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมาย.....
- ๕.๖ ความคุ้มค่าของภารกิจเมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับประชาชน
 และการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ.....

๖. ความพร้อมของรัฐ

๖.๑ ความพร้อมของรัฐ

- (ก) กำลังคนที่ต้องใช้.....
- (ข) คุณวุฒิและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องมี.....
- (ค) งบประมาณที่ต้องใช้ในระยะห้าปีแรกของการบังคับใช้กฎหมาย.....
 โดยเป็นงบดำเนินงานจำนวน..... และงบลงทุนจำนวน.....
- ๖.๒ ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่มีผลต่อการจัดตั้งหน่วยงานหรืออัตรากำลัง มีความเห็นของ
 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกำหนดอัตรากำลังและงบประมาณหรือไม่ อย่างไร.....
- ๖.๓ วิธีการที่จะให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีความเข้าใจและพร้อมที่จะปฏิบัติตาม
 กฎหมาย
☐ วิธีการสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนผู้อยู่ภายใต้กฎหมาย.....
☐ การเข้าถึงข้อมูลของประชาชน.....

๗. หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย

- ๗.๑ มีหน่วยงานอื่นใดที่ปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ มีข้อเสนอแนะในการ
 ดำเนินการกับหน่วยงานนั้นอย่างไร.....
- ๗.๒ มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร.....
- ๗.๓ มีการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร.....
- ๗.๔ ผู้รักษาการตามกฎหมาย ได้แก่.....
 การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเนื่องจาก.....

๘. วิธีการทำงานและตรวจสอบ

- ๘.๑ ระบบการทำงานที่กำหนดสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่
☐ เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
☐ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
☐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
☐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
☐ มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

- ☐ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- ☐ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ
- ๘.๒ การเปิดเผยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ๘.๒.๑ ในกฎหมายมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องใดบ้าง
.....แต่ละขั้นตอนใช้เวลาดำเนินการเท่าใด.....
- ๘.๒.๒ หากมีการใช้ดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม
อย่างไร.....
- ๘.๒.๓ ในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ใช้หลักกระจายอำนาจ หรือมอบอำนาจเพื่อให้ประชาชน
ได้รับการบริการที่สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพอย่างไร.....
- ๘.๓ มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจอย่างไรบ้าง.....
- ๘.๓.๑ มีระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงานภายในหรือไม่ อย่างไร.....
- ๘.๓.๒ มีกระบวนการร้องเรียนจากบุคคลภายนอกหรือไม่ อย่างไร.....
๙. การจัดทำกฎหมายลำดับรอง
- ๙.๑ ได้จัดทำแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา ตลอดจนกรอบสาระสำคัญของ
กฎหมายลำดับรองนั้น หรือไม่.....
ได้ยกร่างกฎหมายลำดับรองในเรื่องใดบ้าง.....
- ๙.๒ มีการรอบในการตราอนุบัญญัติเพื่อป้องกันการขยายอำนาจหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่
บุคคลเกินสมควรอย่างไร.....
๑๐. การรับฟังความคิดเห็น
- ☐ มีการรับฟังความคิดเห็น ☐ ไม่ได้รับฟังความคิดเห็น
- ๑๐.๑ ผู้ที่เกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบที่รับฟังความคิดเห็น
หน่วยงานภาครัฐ
- ☐ สำนักงานประมาณ ☐ สำนักงาน ก.พ.
- ☐ สำนักงาน ก.พ.ร. ☐ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกิจ ได้แก่.....
- ภาคประชาชน/องค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง
- ☐ ประชาชนที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ
- ☐ ประชาชนทั่วไป
- ☐ องค์กรอื่น ได้แก่.....
- ๑๐.๒ มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไร.....
- ๑๐.๓ จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและเสนอมาประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี
- ☐ จัดทำ ☐ ไม่มีการจัดทำ
- ในกรณีจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น มีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้หรือไม่
- ☐ วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น
- ☐ จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง
- ☐ พื้นที่ในการรับฟังความคิดเห็น
- ☐ ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น

- ☐ ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น
- ☐ คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็นและการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

ขอรับรองว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรีฯ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีฯ แล้ว

ลงชื่อ.....

(.....)

หัวหน้าส่วนราชการระดับอธิบดีหรือเทียบเท่า/หัวหน้าหน่วยงาน

วัน/เดือน/ปีที่ทำ.....

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ.....

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ.....

หมายเลขติดต่อ.....



คำสั่งสำนักกฎหมาย
ที่ ๑๕ / ๒๕๖๑

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงคู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมาย

ตามที่สำนักกฎหมาย ได้จัดทำคู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมาย เพื่อให้สำนักกฎหมายมีคู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมายในการปฏิบัติงานยกร่างกฎหมายเป็นมาตรฐานเดียวกัน นั้น

ในการนี้ สำนักกฎหมายพิจารณาเห็นว่าควรมีการทบทวนและปรับปรุงคู่มือดังกล่าวให้ถูกต้องและทันสมัย เพื่อเตรียมความพร้อมในการสนับสนุนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้ง เพื่อดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของตัวชีวิตในส่วนของกระบวนการประเมินผลลัพธ์และความคุ้มค่าของโครงการที่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาดำเนินการ จึงสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงคู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมาย ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|-------------------------------|
| ๑. นายกุลพล วัชรภาพ | ประธานคณะกรรมการ |
| ๒. นายสัณห์ชัย สิ้นธุวงศ์ | รองประธานคณะกรรมการ |
| ๓. นายกิตติพิศ กำเหนิดฤทธิ์ | รองประธานคณะกรรมการ |
| ๔. นายเกียรติศักดิ์ ภิระมะรินทร์ | คณะกรรมการ |
| ๕. นางภัทรวดี ชินชนะ | คณะกรรมการ |
| ๖. นายธนวัฒน์ มาศเกษม | คณะกรรมการ |
| ๗. นายปริพันธ์ โตอดิเทพย์ | คณะกรรมการ |
| ๘. นายรังสีธิ์ วรรณกิจ | คณะกรรมการ |
| ๙. นางสาวปิยธิดา ปลอดทอง | คณะกรรมการ |
| ๑๐. นายสานิต กระต่ายทอง | คณะกรรมการ |
| ๑๑. นางสาวเกศกนก เข้มตรง | คณะกรรมการและเลขานุการ |
| ๑๒. นางสาวเรณูมาศ รักษาแก้ว | คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๓. นางสาวกิริณา กิตติอนุกุล | คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- กำหนดรูปแบบและวางกรอบการปรับปรุงคู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมาย
- ดำเนินการทบทวนและปรับปรุงคู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมาย เพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกันภายใต้บริบทกรอบแนวคิดวิธีปฏิบัติดำเนินการยกร่างกฎหมายของนิติกรสำนักกฎหมาย โดยอ้างอิงแนวคิดทางวิชาการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๑

- ดำเนินการเผยแพร่และเก็บรวบรวมสถิติการเผยแพร่
- รายงานผลการดำเนินงานต่อผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๑

(นายจักรพันธ์ จันทรเจริญ)
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย



คำสั่งสำนักกฎหมาย

ที่ ๑๖ /๒๕๖๑

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงคู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมาย (เพิ่มเติม)

ตามที่ได้มีคำสั่งสำนักกฎหมาย ที่ ๑๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้ง
คณะกรรมการปรับปรุงคู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมาย นั้น

ในการนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการปรับปรุงคู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมาย
เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงเห็นควรแต่งตั้งคณะกรรมการ
เพิ่มเติม จำนวน ๑ คน คือ นายพฤษ หาบปรี เป็นคณะกรรมการ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑

(นายจักรพันธ์ จันทรเจริญ)

ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

