



คู่มือ

แนวทางการยกร่างกฎหมาย



สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



คู่มือ

แนวทางการยกร่างกฎหมาย

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



เรื่อง

คู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมาย

ฉบับปรับปรุง

พ.ศ. ๒๕๕๕

จำนวนหน้า

๓๔ หน้า

จัดทำโดย

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร

โทร. ๐ ๒๓๕๗ ๓๑๐๐ ต่อ ๓๑๓๐

โทรสาร ๐ ๒๓๕๗ ๓๑๐๐ ต่อ ๓๒๑๐

ออกแบบปก :

กลุ่มงานบรรณธิการและเทคโนโลยีจัดการพิมพ์

พิมพ์ที่ :

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๒๖-๒๗

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๒๗

คำนำ

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนภารกิจด้านนิติบัญญัติและด้านนิติการ ซึ่งมีภารกิจหลักที่สำคัญประการหนึ่งคือการยกร่างกฎหมาย โดยการยกร่างกฎหมายนั้น ผู้ร่างจะต้องเตรียมพร้อมทางด้านความรู้ความเข้าใจและทักษะทางวิชาการ กระบวนการทำงานการเตรียมพร้อมด้านข้อมูลสารสนเทศ และในการให้บริการจำเป็นต้องดำเนินงานด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แล้วยังต้องทราบการเตรียมตัวของผู้ทำหน้าที่ยกร่าง และขั้นตอนการปฏิบัติงานการยกร่างกฎหมายอีกด้วย

ดังนั้น เพื่อให้การยกร่างกฎหมาย ของสำนักกฎหมายมีมาตรฐาน เป็นเอกภาพ สำนักกฎหมายจึงได้พิจารณาทบทวนโดยการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา และนำมาปรับปรุง ตลอดจนพัฒนาเอกสารทางวิชาการ จนนำมาสู่คู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมาย เพื่อให้เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง ทันสมัย สามารถเข้าใจ และนำไปปฏิบัติได้ง่ายยิ่งขึ้น

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๒๕๕๕

สารบัญ

หน้า

คำนำ

ความเป็นมา

๑

องค์ความรู้ในการยกร่างกฎหมาย

๑

ขั้นตอนในการยกร่างกฎหมาย

๓

แผนผังแสดงกระบวนการยกร่างกฎหมาย

๕

โครงสร้างและแบบของกฎหมาย

๗

กฎหมายลำดับรอง

๒๐

เทคนิคการบริการยกร่างกฎหมาย

๒๘

ภาคผนวก

คู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมาย

ความเป็นมา

ด้วยแผนบริหารความเสี่ยงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๑ ได้สำรวจความเสี่ยงพบว่ามีความเสี่ยงเรื่อง เจ้าหน้าที่องค์ความรู้ ทักษะและประสบการณ์การยกร่างกฎหมายไม่เพียงพอ จึงกำหนดมาตรการตอบสนองความเสี่ยง ซึ่งสำนักกฎหมายรับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการ คือ การจัดทำคู่มือยกร่างกฎหมาย โดยคณะทำงานบริหารความเสี่ยงได้เสนอเรื่องมายังสำนักกฎหมาย ซึ่งสำนักกฎหมายได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่าการจัดทำคู่มือยกร่างกฎหมายควรให้มีการระดมความคิดเห็นโดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมแสดงความคิดเห็น จนเกิดการยอมรับใช้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการตอบสนองความเสี่ยง สำนักกฎหมายจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำคู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมายให้เป็นมาตรฐานเดียวกันภายใต้บริบทกรอบแนวคิดวิธีปฏิบัติดำเนินการยกร่างกฎหมายของนิติกรสำนักกฎหมาย โดยอ้างอิงแนวคิดทางวิชาการ รัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

องค์ความรู้ในการยกร่างกฎหมาย

๑. ทฤษฎีการยกร่างกฎหมาย

ผู้ยกร่างกฎหมาย (Draftsman) เป็น “สถาปนิกของโครงสร้างสังคม” โดยต้องออกแบบให้มีการกระทำตามวัตถุประสงค์ และสามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าจะทำอะไรเมื่อใดและอย่างไร งานร่างกฎหมายมีความยุ่งยากมากกว่าที่หลายคนคิดเมื่อเห็นแต่ผลจากภายนอกเพราะเป็นวิชาการที่มีเทคนิคสูงในการผสมผสานความรู้ด้านต่างๆ และการยกร่างกฎหมายก็มีกฎเกณฑ์บางประการที่อาจวางเป็นหลักขึ้นได้ กรณีจึงเป็นศาสตร์ (science) แขนงหนึ่ง แต่ในขณะเดียวกันการลงมือปฏิบัติจริงจึง ต้องนำความรู้และภาษาใช้ออกแบบและดัดแปลงให้เกิดผล

ด้วยเหตุที่กฎหมายเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศได้อย่างแท้จริง การยกร่างกฎหมายจึงต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน กล่าวคือ

- ๑.๑ ต้องมีกรอบนโยบายที่ชัดเจน
- ๑.๒ มีแผนพัฒนาด้านกฎหมายที่ชัดเจน
- ๑.๓ กระบวนการตรากฎหมายต้องได้รับการปรับปรุง
- ๑.๔ เพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรด้านกฎหมาย

๑.๕ กฎหมายมีประสิทธิภาพได้ดำเนินการพัฒนาตามกรอบนโยบายของรัฐบาลและได้ดำเนินการตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนด

๑.๖ คำนึงประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน

๒. ประเภทและลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

ในการยกร่างกฎหมายสามารถแยกประเภทของกฎหมายออกจากกัน ได้แก่ กฎหมายสูงสุด, กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง ซึ่งกฎหมายแต่ละประเภทยังมีหลักเกณฑ์ รูปแบบ และขั้นตอนการร่างแตกต่างกัน เพื่อความเข้าใจในระบบกฎหมายไทย จึงจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายเป็นดังนี้

(๑) กฎหมายสูงสุด คือ รัฐธรรมนูญ

(๒) กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนด

(๓) กฎหมายลำดับรอง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง

๓. การใช้ถ้อยคำในกฎหมาย

ในเรื่องการใช้ถ้อยคำนี้ผู้ร่างกฎหมายจำต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

(๓.๑) ถ้อยคำที่ใช้ในการร่างกฎหมายจะต้อง^{๑)}

๑) ลงรอยเดียวกัน

๒) สั้นแต่ได้ใจความ

๓) สามารถสื่อความหมายได้

๔) จัดประโยคให้เหมาะสมโดยต้องใช้ประโยคสั้น เลือกใช้ประโยคหรือวิธีการที่จะทำให้เข้าใจได้ชัดเจนที่สุด และต้องกล่าวถึงเกณฑ์ที่จะใช้บังคับก่อน ไม่สมควรตั้งต้นประโยคด้วยช้อยกเว้น

๕) เลือกใช้ถ้อยคำที่แสดงกาลเวลาให้เหมาะสม

๖) เลือกใช้ถ้อยคำที่มีความหมายธรรมดา หากจำต้องใช้ถ้อยคำที่มีความหมายแตกต่างไปให้ใช้คำนิยาม โดยให้ใช้เฉพาะกรณีที่เป็นเท่านั้น

^{๑)} กาญจนรัตน์ สิริโรจน์, “การร่างกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๓), น. ๑๕๕ - ๑๖๗.

(๓.๒) แบบอย่างของการใช้ถ้อยคำที่มีความหมายอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันและเคยมีการใช้ในกฎหมายอื่นมาก่อนแล้ว

๔. บทตรวจสอบการร่างกฎหมาย (Regulatory Checklist)

- ๑) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร
- ๒) ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจนั้น
- ๓) มีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้การทำภารกิจนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่
- ๔) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
- ๕) ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า
- ๖) ความพร้อมของรัฐ
- ๗) หน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ๘) วิธีการทำงานและการตรวจสอบ
- ๙) อำนาจในการตราอนุบัญญัติ
- ๑๐) มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานอื่น และผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายนั้นแล้วหรือไม่

ขั้นตอนการร่างกฎหมาย (The Bill Drafting Process)

กรณีของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความประสงค์ต้องการร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ อาทิ เช่น เรื่องเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี ฯลฯ สมาชิกฯ จะมาติดต่อที่ห้องหน่วย เฉพาะกิจ สำนักงานกฎหมาย อาคารรัฐสภา๑ โดยจะมีนิติกรปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการแก่สมาชิกฯ

นิติกรผู้ร่างกฎหมายต้องสอบถามข้อมูล รายละเอียด ความประสงค์ของสมาชิกฯ เพราะข้อมูลที่เพียงพอ รายละเอียดที่ชัดเจนจะช่วยให้ร่างกฎหมายเป็นไปตามจุดประสงค์ที่แท้จริงและช่วยให้นิติกรปฏิบัติงานสะดวกขึ้น ซึ่งตามปกติงานยกร่างกฎหมายจะปฏิบัติงานกันเป็นกลุ่มเพื่อความรอบคอบในการยกร่าง ในขั้นตอนนี้นิติกรผู้ร่างจะต้องนำเอาประเด็นที่จะยกกร่างมาศึกษาทำความเข้าใจจากกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น ศึกษาจากกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน หรือกฎหมายเก่าของไทย โดยจะต้องศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของกฎหมายแต่ละฉบับด้วยเพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ และเนื้อหาของกฎหมายแต่ละมาตราในกฎหมายแต่ละฉบับ รวมทั้ง

จะต้องศึกษาเทียบเคียงกับกฎหมายของต่างประเทศในประเด็นต่างๆ ที่จะยกกร่างขึ้นด้วย นอกจากนี้ที่สำคัญนิติกรผู้ร่างต้องคำนึงถึงความแตกต่างทางสังคมและความเหมาะสมในการนำมาปรับใช้กับสังคมไทยด้วย ขั้นตอนนี้ผู้ร่างจะต้องคำนึงถึงผลกระทบของกฎหมายที่อาจเกิดกับการบริหารราชการ หรือต่อประชาชน

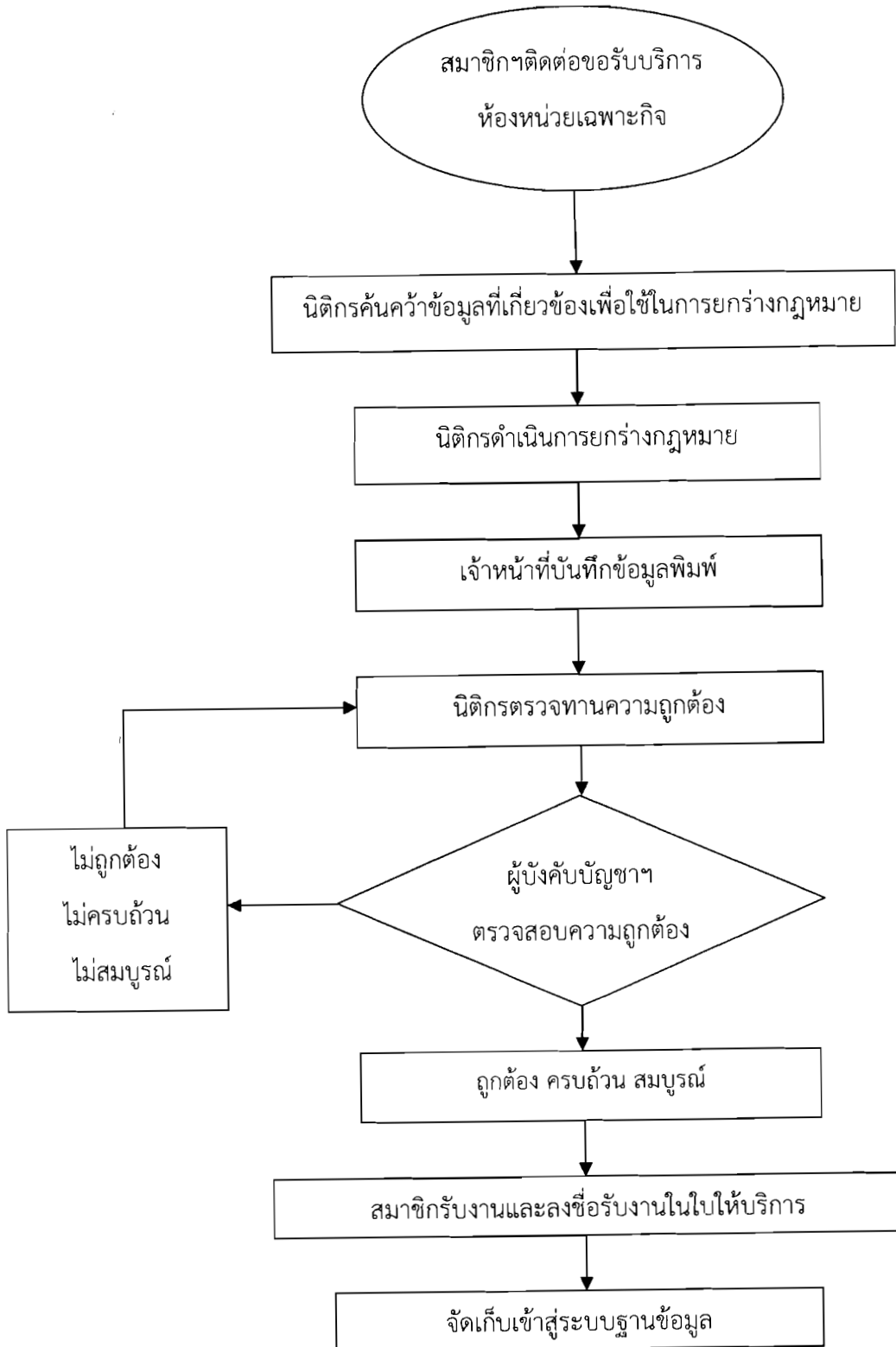
กรณีของส่วนราชการอื่น

เมื่อข้าราชการคนเดียวหรือคณะกรรมการได้ยกกร่างกฎหมายขึ้นสำเร็จแล้ว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งจะเป็นผู้รักษาการตามร่างกฎหมายนั้นเห็นชอบด้วย ก็จะได้เสนอไปให้คณะรัฐมนตรีเพื่อรับหลักการแล้วก็จะได้ส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาต่อไป คณะกรรมการกฤษฎีกานี้แยกเป็นกรรมการร่างกฎหมายกองต่างๆ ๘ กองด้วยกัน แต่ละกองประกอบด้วยกรรมการร่างกฎหมายจำนวน ๖ คนถึง ๘ คน มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการดังกล่าวข้างต้น กรรมการร่างกฎหมายต่างๆย่อมแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร แต่ไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมให้ผิดไปจากหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ ซึ่งคณะรัฐมนตรีรับหลักการไปแล้ว แต่นอกจากนั้นนายกรัฐมนตรียังตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีขึ้นอีกคณะหนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการกฤษฎีกา นับว่าเป็นคณะกรรมการที่นายกรัฐมนตรีกำหนดมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล^๒

ในขั้นตอนนี้ผู้ร่างจะต้องนำเอาประเด็นที่จะยกกร่างดังกล่าวมาศึกษา โดยอย่างน้อยจะต้องมีผู้ศึกษาร่วมกันเป็นกลุ่ม ๒ - ๓ คนขึ้นไปเพื่อความรอบคอบในการอุดช่องโหว่ในการยกกร่างฯ โดยให้ศึกษาประเด็นต่างๆ นั้นจากกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่นจากกฎหมายเก่าของไทยที่เคยมีอยู่โดยจะต้องศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของกฎหมายแต่ละฉบับด้วยเพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ และเนื้อหาของกฎหมายแต่ละมาตราในกฎหมายแต่ละฉบับ รวมทั้งจะต้องศึกษาเทียบเคียงกับกฎหมายของต่างประเทศในประเด็นต่างๆที่จะยกกร่างขึ้นด้วย ถ้าสามารถทำได้ โดยต้องคำนึงถึงความแตกต่างทางสังคมและความเหมาะสมในการนำมาปรับใช้กับสังคมไทย และที่สำคัญจะต้องหาความรู้เกี่ยวกับหลักวิชาการ วิทยาการ แบบแผนหรือแนวโน้มที่เกี่ยวกับสังคมใหม่ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์และปรับใช้กับการยกกร่างกฎหมาย เพื่อให้ร่างกฎหมายมีความทันสมัยเหมาะสมกับการปฏิบัติในสภาพสังคมจริงๆด้วย ขั้นตอนนี้ผู้ร่างจะต้องคำนึงถึงผลกระทบของกฎหมายใหม่กับกฎหมายเก่าและผลในทางปฏิบัติด้วย นั่นหมายถึงจะต้องศึกษาถึงระบบการจัดการบริหารภายในองค์กร ผลกระทบที่อาจเกิดกับการบริหารราชการ และผลกระทบต่อประชาชน โดยต้องคำนึงถึงว่ากฎหมายใหม่นั้นจะสร้างปัญหา หรือภาระใหม่ ๆ ขึ้นในการปฏิบัติจริงหรือไม่

^๒ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, น. ๑๗๑.

แผนผังแสดงกระบวนการงานยกร่างกฎหมาย



ในการเริ่มต้นการร่างกฎหมายนั้นผู้ร่างจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่างๆ ดังนี้

ในขั้นแรกผู้ร่างจะต้องศึกษาประวัติความเป็นมาของกฎหมายเดิมที่เกี่ยวข้อง หรือ จากร่างกฎหมายนั้น ๆ ก่อน โดยดูได้จาก "หลักการ" ของกฎหมายแต่ละฉบับ เพื่อจะได้ทราบเจตนารมณ์ รวมทั้งต้องศึกษา "แบบ" ของกฎหมายเพื่อให้การร่างเป็นไปโดยถูกต้อง และสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่เดิมด้วย ซึ่งจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

๑. ศักดิ์ของกฎหมาย เช่น เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด

๒. ลำดับของกฎหมาย เช่นเป็นฉบับแรก ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงใหม่

๓. ความถูกต้องตามแบบของกฎหมายแต่ละประเภท มีรูปแบบเช่นใด

๔. ต้องเข้าใจจุดประสงค์ของการร่าง เพื่อจะได้ยกร่างได้ตรงตามวัตถุประสงค์เช่น

- เพื่อยกเลิก

- เพื่อจัดตั้ง

- เพื่อส่งเสริม

- เพื่อการให้ความคุ้มครอง เป็นต้น รวมถึงความเหมาะสมในเรื่องของเวลาที่จะ

ประกาศใช้กฎหมายตามที่เป็นจริงด้วย

๕. การกำหนดบทนิยามต่างๆสมควรมีหรือไม่ อย่างไร

๖. ความถูกต้องครบถ้วนของเนื้อหาสาระของกฎหมายในประเด็นต่างๆที่จะยกร่าง การจัดเรียงลำดับมาตรา การกำหนดหมวดหมู่ และความขัดกันในแต่ละมาตราของกฎหมายหรือขัดกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมีหรือไม่ โดยให้ลองคิดว่าตนเองเป็นผู้ปฏิบัติแล้วจะมีปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่ และจะมีวิธีแก้ไขอย่างไร

๗. การใช้ภาษาในกฎหมาย ถ้อยคำตามแบบของกฎหมาย การสะกดคำ การใช้วรรคตอนแบบการใช้ตัวเลข ตัวหนังสือ รวมไปถึงการใช้ถ้อยคำสำนวนต่างๆมีความกลมกลืนเหมาะสมกันหรือไม่

๘. ในบทที่เป็นเนื้อหาสาระของกฎหมายจะต้องศึกษาปัญหาในข้อกฎหมายที่จะเกิดจากการบังคับใช้ และ ต้องตรวจสอบว่ามีความขัดแย้ง ความซ้ำซ้อน หรือการบัญญัติกฎหมายที่ให้กฎหมายลูกมีอำนาจมากเกินกว่ากฎหมายแม่บทหรือไม่ด้วย

๙. การใช้บทเฉพาะกาลในการรักษาสีตितिต่างๆจำเป็นต้องมีหรือไม่ รวมถึงการรักษาการตามกฎหมายจะเป็นอย่างไร มีใครบ้าง หรือคำนึงถึงปัญหาในทางปฏิบัติว่ากลไกในการบังคับใช้นั้นสมบูรณ์เหมาะสม สามารถบังคับใช้ได้สมความมุ่งหมายหรือไม่

โครงสร้างและแบบของกฎหมาย

ร่างรัฐธรรมนูญ

๑. แบบการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีโครงสร้างที่สำคัญ ดังนี้

๑.๑ ชื่อร่างรัฐธรรมนูญ

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า คำว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ไม่มีพุทธศักราชหรือ พ.ศ. ต่อท้าย เพราะชื่อของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นชื่อเฉพาะ เนื่องจากต้องการให้รัฐธรรมนูญสถิตสถาพรอยู่ตราบนานับพัน โดยมิข้อยกเว้น ๒ กรณี คือ กรณีแรกถ้าเป็นฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ต้องวงเล็บ “พุทธศักราช” จะได้ทราบว่าเป็นแก้ไขเมื่อใด และกรณีที่สองเมื่อเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว ต้องใส่ “พุทธศักราช....” ให้ทราบเพราะต้องการให้ใช้ชั่วคราว^๓

๑.๒ คำปรารภ

คำปรารภกรณีร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ ข้อความที่แสดงถึงความเป็นไปของรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง คำปรารภ คือ หลักการและเหตุผลแห่งการตราพระราชบัญญัติตามปกติ นั่นเอง นอกจากนั้น คำปรารภยังใช้เป็นที่ยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิมที่เคยใช้อยู่แต่เดิม นอกจากนั้นพระประมุขแห่งรัฐผู้ทรงมีอำนาจในการตรารัฐธรรมนูญจะได้พระราชทานพรและแสดงปณิธานให้เป็นที่ปรากฏต่อพสกนิกรของพระองค์คำปรารภที่สมบูรณ์จะขึ้นต้นด้วย คำว่า สุขุมสตุ ซึ่งก็คือคำบอกกล่าวเริ่มต้นอันแปลความได้ว่า ขอความสุขสวัสดิ์บังเกิด และจะตามด้วยการบอกศักราช คือ การบอกวันเดือนปีที่มีการตรารัฐธรรมนูญ ต่อจากนั้นเป็นหลักการของการตรารัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ พร้อมทั้งแสดงเหตุและประวัติความเป็นมา ในส่วนสุดท้ายของคำปรารภจะเป็นส่วนแห่งพระราชปรารภโดยตรง คือเป็นพระราชปณิธาน พระราชประสงค์ และพระราชปรารณาขององค์ประมุข ที่จะยังความวัฒนาสถาพรให้บังเกิดขึ้นแก่ชาติบ้านเมือง และความผาสุกสวัสดิ์แก่พสกนิกรโดยทั่วไป

^๓ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รวมคำบรรยายสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ ๑ วันศุกร์ที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑.

๑.๓ วันประกาศใช้

วันประกาศใช้ คือ วันที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นวันเดียวกันกับวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีข้อสังเกตในส่วนของ การลงพระปรมาภิไธย คือ รัฐธรรมนูญในเวลาไม่ปกติคือมีการปฏิวัติรัฐประหารจะใช้คำว่า ให้ไว้ ณ วันที่ใด แต่รัฐธรรมนูญในเวลาปกติจะใช้คำว่า ตราไว้ ณ วันที่ใด

๑.๔ การแบ่งหมวดหมู่ของรัฐธรรมนูญ

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ร่างขึ้นใหม่จะมีการแบ่งหมวดหมู่ที่มีความละเอียดแตกต่างกันไป ซึ่งโดยทั่วไปรัฐธรรมนูญจะมีเนื้อหาเป็นจำนวนมาก การแบ่งหมวดหมู่จึงแบ่งเป็นหมวด ๆ ในแต่ละหมวดแบ่งออกเป็นส่วนๆ และในแต่ละส่วนจะแบ่งเป็นมาตรา

๑.๕ บทเฉพาะกาล

บทเฉพาะกาล ได้แก่ บทบัญญัติของกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในส่วนสุดท้ายของกฎหมายแต่ละฉบับ บทเฉพาะกาลมีขึ้นเพื่อเป็นการรองรับมิให้การดำเนินการหรือผลบังคับของกฎหมายต้องขาดตอนไร้สภาพบังคับอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ได้รับสิทธิและประโยชน์ตามกฎหมายเดิม และต่อฝ่ายพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษาการตามกฎหมาย ส่วนกรณีที่มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่มาขึ้นนั้น บทเฉพาะกาลก็จะทำหน้าที่กำหนดองค์กรชั่วคราวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในวาระเริ่มแรก เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการขององค์กรที่กำหนด ขึ้นใหม่ได้ รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศก็มีบทเฉพาะกาลบัญญัติอยู่ในส่วนสุดท้ายเช่นเดียวกัน กับกฎหมายประเภทอื่น บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับต่างก็มีเหตุผลในการบัญญัติที่ต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็จะมีผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับเก่าสิ้นสุดลง ซึ่งก็หมายความว่าองค์กรและสถาบันการเมืองที่มีอยู่ฉบับเดิมต้องสิ้นสุดลงไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญด้วย ในขณะเดียวกันองค์กรและสถาบันการเมืองที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็เกิดขึ้น ดังนั้นบทเฉพาะกาลจึงเป็นเครื่องมืออันสำคัญที่ทำให้องค์กรและสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องกันไปอย่างไม่ขาดตอน อย่างไรก็ตามในบางกรณีบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟ้องถ่ายอำนาจจากบุคคลที่มีอำนาจและเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีรัฐธรรมนูญใหม่ และมีความต้องการที่จะรักษาอำนาจของตนไว้ต่อไปก็ได้^๔

^๔ นันทวัฒน์ บรมานันท์ , บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมือง , (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา , ๒๕๔๑) , น.๑-๒

บทเฉพาะกาลกรณีร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีบทเฉพาะกาลจำนวน ๑๗ มาตราซึ่งกำหนดถึงวิธีการที่จะดำเนินการเพื่อให้บทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ

บทบัญญัติในบทเฉพาะกาลสามารถแบ่งประเภทได้คือ

(๑) การคงสถาบันและบุคคลที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญเดิมไว้

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ย่อมมีผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้ยู่สิ้นสุดลง ซึ่งส่งผล ให้สถาบันและบุคคลที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่าย่อมสิ้นสุดลงไปได้ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่มีได้ต้องการเปลี่ยนแปลงสถาบันและบุคคลต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่าทั้งหมด ดังนั้นรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่จึงกำหนดเป็นบทเฉพาะกาลรับรองสถาบันและบุคคลต่างๆ ให้สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้

(๒) การจัดตั้งองค์กร การตรากฎหมายและการดำเนินการต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้กำหนดให้มีองค์กรขึ้นใหม่ขึ้นมาหลายองค์กร รวมทั้งจะต้องมีการตรา กฎหมายขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินการขององค์กรและวางกลไกต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดให้วุฒิสภาดำเนินการเลือกกรรมการการ เลือกตั้งภายใน ๓๐ วัน หรือบทเฉพาะกาลบัญญัติให้จัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

(๓) การดำเนินการอื่น ๆ เช่น การกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งบางตำแหน่ง เช่น ให้ กรรมการตุลาการศาลยุติธรรม การยกเว้นไม่ใช้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบางเรื่อง เป็นต้น

๑.๖ ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ผู้ลงนามรับสนองพระราชโองการจะแตกต่างกันไป เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้ลงนาม รับสนองพระบรมราชโองการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นผู้ลงนามรับ สอนองพระบรมราชโองการ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประธานรัฐสภา เป็น ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๒. แบบการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มีโครงสร้างที่สำคัญ ดังนี้

๒.๑ บทบัญญัติก่อนเนื้อหา

(๑) บันทึกหลักการและเหตุผลในการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จะเขียนแยกไว้เหมือน การเขียนหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ

(๒) ชื่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จะปรากฏอยู่ ๒ จุด คือ ส่วนบนของร่าง รัฐธรรมนูญและปรากฏในมาตรา ๑ ของร่างรัฐธรรมนูญ

(๓) วันบังคับใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติว่าด้วยการบังคับใช้จะบัญญัติไว้ใน มาตรา ๒ ซึ่งรูปแบบการบังคับใช้แบ่งออกมี ๒ รูปแบบ คือ การบังคับใช้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา และการบังคับใช้ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์

๒.๒ บทบัญญัติเนื้อหารัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะไม่มี การแบ่งเป็นหมวดหมู่แต่จะเป็น แบ่งเป็นมาตรา ซึ่งมีตัวอย่างในการเขียนหลายรูปแบบ ดังนี้

(๑) กรณีแก้ไขคำในรัฐธรรมนูญ ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช ๒๕๔๒

(๒) กรณียกเลิกความในมาตรา ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช ๒๕๔๓ รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๕๔๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๒๘ เป็นต้น

(๓) กรณีเพิ่มความในอนุมาตรา ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๘

(๔) กรณีเพิ่มมาตรา ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๑

(๕) กรณียกเลิกความในวรรคของมาตรา ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไข เพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๒๘

(๖) กรณียกเลิกความในมาตรา ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๕๓๕

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

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

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

(๑๐) บทเฉพาะกาลร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมส่วนใหญ่ไม่มี บทเฉพาะกาลแต่จะเป็นการแก้ไขบางมาตรา บางหมวด แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๓๕ มีบทเฉพาะกาลจำนวน ๑๐ มาตรา เนื้อหาในบทเฉพาะกาล กล่าวถึงการคงสถาบันและบุคคลที่มีอยู่ตามรัฐธรรมนูญเดิมไว้ และกล่าวถึงการจัดตั้งองค์กร การตรากฎหมายและการดำเนินการต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ

๒.๓ ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ตัวอย่าง แบบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม

ร่าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..)

พุทธศักราช

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

.....
โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

.....
มาตรา ๑ รัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) ”

พุทธศักราช”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด .. มาตรา .. ถึงมาตรา .. ดังต่อไปนี้

.....

.....

องค์ประกอบและแบบของร่างพระราชบัญญัติ

๑. บันทึกหลักการและเหตุผล

๑.๑ แนวทางการเขียนบันทึกหลักการและเหตุผล

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับสิ่งที่ขาดไม่ได้คือบันทึกหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ เพราะในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาในวาระที่หนึ่งจะพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของ “หลักการ” ของกฎหมายนั้น ๆ เสียก่อน

ส่วน “เหตุผล” มีความสำคัญเพราะเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของการมีกฎหมายนั้น

(แต่การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องอ่านกฎหมายทั้งฉบับ) ดังนั้นในการเขียนเหตุผลผู้ร่างกฎหมายจึงต้องคำนึงถึง

- (๑) ปัญหาเดิมของกฎหมายเป็นอย่างไร
- (๒) ทำไมต้องมีการแก้ไขหรือมีกฎหมายนั้น
- (๓) หลักการโดยรวมของกฎหมายเป็นอย่างไร

โดยรูปแบบของการเขียนเหตุผลนั้น โดยทั่วไปร่างพระราชบัญญัติที่ดี ไม่จำเป็นต้องยาวเพราะไม่ใช่การเล่าเรื่อง แต่ต้องเขียนให้สั้น ครบถ้วนและครอบคลุมเนื้อหาทั้งหมด เมื่อร่างเสร็จแล้วผู้ร่างต้องอ่านทบทวนว่าสามารถเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ครบถ้วนหรือไม่

หมายเหตุ เหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ เมื่อผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้แล้วจะมีการระบุไว้เป็นหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินั้น ๆ

รูปแบบของบันทึกหลักการและเหตุผล

(๑) บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติ ... (ใส่ชื่อพระราชบัญญัติ (กรณีกฎหมายใหม่) หรือใส่ชื่อพระราชบัญญัติ และ(ฉบับที่) (กรณีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ.

(๒) หลักการ

ใส่หลักการของร่างพระราชบัญญัติ(การเขียนหลักการมี ๕ รูปแบบ คือ ให้มี ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม ยกเลิก และเวนคืน)

(๓) เหตุผล

โดยที่ ... หรือ เนื่องจาก ... (บรรยายถึงความจำเป็นหรือเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ว่ามีความมุ่งหมายเพื่อการใด) สมควรจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ

๓. บันทึกวิเคราะห์สรุปร่างพระราชบัญญัติประกอบร่างพระราชบัญญัติ

รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ

(๑) ร่างพระราชบัญญัติ...(ใส่ชื่อพระราชบัญญัติ (กรณีกฎหมายใหม่) หรือใส่ชื่อพระราชบัญญัติ และฉบับที่) (กรณีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม) พ.ศ.

(๒)

(๓)

(๔).....

.....

(๕) โดยที่เป็นการสมควร.....

(๖) (ถ้ามี)พระราชบัญญัติบางประการนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบมาตรา..ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๗).....

.....

(๘) มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “(ชื่อร่างพระราชบัญญัติ)”

(๙) มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับ.....

(๑๐) มาตรา ๓ (ถ้ามี) ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติ.....(บทยกเลิกกฎหมาย)

(๑๑) มาตรา ๔ (ถ้ามี) ในพระราชบัญญัตินี้ (บทนิยามศัพท์)

“คำศัพท์ที่นิยาม” หมายความว่า

“.....” หมายความว่า

(๑๒) มาตรา ๕ (ถ้ามี) พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม

(๑๓) มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง...รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (บทกำหนดผู้รักษาการตามกฎหมาย)

(๑๔) มาตรา .. (เริ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมายนั้นๆ) มาตรา .. ฯลฯ

(๑๕) ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น มาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้ผู้ร่างต้องเสนอบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติมาพร้อมร่างพระราชบัญญัติด้วย

รูปแบบบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

บันทึกวิเคราะห์สรุป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ (ชื่อเรื่อง)

พ.ศ.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับคณะได้เสนอร่างพระราชบัญญัติพ.ศ.

ต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๒ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังต่อไปนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่.....

.....

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

.....

.....

พระราชกำหนด

ความหมาย

พระราชกำหนด คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติ โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี แล้วนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ ซึ่งการตรากฎหมายประเภทนี้ถือว่าเป็นการตรากฎหมายขึ้นในกรณีพิเศษที่เป็นข้อยกเว้น เนื่องจากโดยปกติแล้วฝ่ายบริหารจะไม่มีอำนาจในการตรากฎหมายโดยตรง เพราะการตรากฎหมายนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจเรียกได้ว่าพระราชกำหนดนั้นเป็นกฎหมายบริหารบัญญัติ

ประเภทของพระราชกำหนด

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชกำหนด แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. พระราชกำหนดทั่วไป คือ พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีประกาศใช้เมื่อเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ (มาตรา ๑๘๔)

๒. พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา คือ พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีประกาศใช้ในระหว่างสมัยประชุม เมื่อเห็นว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน (มาตรา ๑๘๖)

ข้อบังคับการประชุม

ความหมาย

ข้อบังคับการประชุม คือ กฎ หรือระเบียบที่ได้ตราขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับและควบคุมให้การประชุมดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธาน รองประธานของแต่ละสภาหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม การกำหนดและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความ

เรียบง่าย ประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ รวมทั้งกิจการอื่น ๆ เพื่อดำเนินการตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

การเสนอ

การเสนอร่างข้อบังคับต้องแบ่งเป็นมาตราและต้องมีบทที่ประกอบ คือ หลักการแห่งข้อบังคับ เหตุผลในการเสนอร่างข้อบังคับและบทที่วิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างข้อบังคับ โดยหลักการแห่งร่าง ข้อบังคับให้กำหนดโดยชัดแจ้ง ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเปิดเผยให้ประชาชนทราบตามที่ประธานสภา ผู้แทนราษฎรกำหนด

การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ

การเสนอและการพิจารณาร่างข้อบังคับกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับนั้น การเสนอต้อง เสนอเป็นญัตติโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ส่วนการพิจารณาให้ดำเนินการตาม ข้อ ๑ และ ๒ ข้างต้นตามลำดับ

แบบของข้อบังคับการประชุม

รูปแบบของข้อบังคับการประชุม

ข้อบังคับ (ชื่อสภาที่ออก)

พ.ศ.

(ข้อความ) ให้อ้างเหตุผลโดยย่อเพื่อแสดงถึงความมุ่งหมายที่ต้องออกข้อบังคับ แล้วอ้างถึง
กฎหมายที่ให้อำนาจออกข้อบังคับ

ข้อ ๑ ข้อบังคับนี้เรียกว่า “ข้อบังคับ พ.ศ.

.....”

ข้อ ๒ ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ เป็นต้นไป

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

ข้อ (สุดท้าย) ผู้รักษาการตามข้อบังคับ (ถ้ามีการแบ่งเป็นหมวด ให้นำชื่อผู้รักษาการไป
กำหนดเป็นข้อสุดท้ายก่อนที่จะขึ้นหมวด ๑)

ประกาศ ณ วันที่ พ.ศ.

(ลงชื่อ)

(ประธาน...)

(ประธานแห่งสภาที่ออกข้อบังคับ)

กฎหมายลำดับรอง

พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดในหลักการและสาระสำคัญเท่านั้น ส่วนการกำหนดรายละเอียดเพื่อให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับจะมีบทบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมายให้ฝ่ายบริหารฝ่ายปกครองหรือผู้มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไปกำหนดรายละเอียดของการบังคับใช้กฎหมายต่อไปเป็นกฎหมายอีกระดับหนึ่ง ผู้ร่างกฎหมายจึงมีหน้าที่ต่อเนืองที่จะต้องพิจารณากร่างรายละเอียดสิ่งที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ เพื่อให้การใช้กฎหมายมีความสมบูรณ์ขึ้นมา รูปแบบของกฎหมายดังกล่าวนี้ ไม่ว่าจะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือออกเป็นกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศก็ตาม เราเรียกกันโดยรวมว่า “กฎหมายลำดับรอง”

กฎหมายลำดับรองมีกฎเกณฑ์ในการจัดทำและการประกาศใช้แตกต่างไปจากการตราพระราชบัญญัติ ทั้งมีหลักเกณฑ์ในการยกร่างที่อาจเหมือนกันและแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติบางประการ เมื่อการยกร่างกฎหมายลำดับรองเป็นการพิจารณาลงไปในรายละเอียดจากที่พระราชบัญญัติแม่บทให้อำนาจการยกร่างจึงเป็นเรื่องที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องเข้าใจขอบเขตเนื้อหาและความเชื่อมโยงของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจประกอบกับจะต้องมีความรู้ในทางเทคนิคของการร่างกฎหมายลำดับรองแต่ละประเภท

๑. ประกาศพระบรมราชโองการ

ประกาศพระบรมราชโองการแต่เดิมใช้กันอยู่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจในการตรากฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นมีศักดิ์อย่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น แต่สำหรับประกาศพระบรมราชโองการที่เป็นกฎหมายลำดับรองในปัจจุบันนี้ที่ยังคงเหลืออยู่ ได้แก่ พระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึก ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗

๒.๕.๒ พระราชกฤษฎีกา

๑. ความหมาย

พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารซึ่งประมุขของรัฐในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรองรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกาไว้ในมาตรา ๑๘๗ ซึ่งมีความว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย”

พระราชกฤษฎีกามีสองประเภท คือ

- ๑) พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง
- ๒) พระราชกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นลูกบทของพระราชบัญญัติ

แบบพระราชกฤษฎีกา

รูปแบบของพระราชกฤษฎีกามีลักษณะที่คล้ายกับพระราชบัญญัติ กล่าวคือ ประกอบด้วย บันทึกลักษณะและเหตุผล และตัวพระราชกฤษฎีกา (การร่างพระราชกฤษฎีกาเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร)

๑. บันทึกลักษณะและเหตุผล

๑.๑ หลักการในการร่างพระราชกฤษฎีกา หมายถึง ข้อความที่แสดงถึงวัตถุประสงค์ของร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นว่าต้องการจะให้มีความหมายหรือเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องใดบ้าง หลักการของร่างกฎหมายจะเป็นกรอบใหญ่ของเนื้อหาที่ร่างกฎหมายฉบับนั้นประสงค์จะให้

๑.๒ เหตุผลในการร่างพระราชกฤษฎีกา หมายถึง ข้อความที่แสดงถึงความจำเป็นในการยกร่างพระราชกฤษฎีกานั้นๆ ว่าเป็นไปเพื่อเหตุอันใดจึงต้องมีการกำหนดหรือแก้ไขเช่นนั้น ซึ่งจะมีประโยชน์เมื่อต้องการจะตีความกฎหมาย

๒. ตัวร่างพระราชกฤษฎีกา ประกอบด้วย

๒.๑ บทนำ ซึ่งเป็นส่วนที่มีสาระสำคัญ ๔ ประการ คือ

(๑) ชื่อพระราชกฤษฎีกา

การตั้งชื่อของพระราชกฤษฎีกามีหลักเกณฑ์คล้ายกับการตั้งชื่อของพระราชบัญญัติ ชื่อของพระราชกฤษฎีกาจะทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกานั้น และทำให้ทราบโครงสร้าง เนื้อหา

และสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกานั้น ส่วนพระราชกฤษฎีกาประเภทที่อยู่ในฐานะที่เป็นลูกบทของพระราชบัญญัติ มักจะเป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายอันเป็นมาตราแม่บท และจะต้องครอบคลุมเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้น

ชื่อพระราชกฤษฎีกามี ๒ ลักษณะคือ ชื่อพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ และชื่อพระราชกฤษฎีกาฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

(๒) พระปรมาภิไธยและวันที่ทรงลงพระปรมาภิไธย เป็นส่วนถัดลงมาจากส่วนของชื่อร่างพระราชกฤษฎีกา

(๒.๑) พระปรมาภิไธย คือ พระนามของพระมหากษัตริย์ตามที่ปรากฏในพระสุพรรณบัฏหลังจากที่ได้มีพระราชพิธีบรมราชาภิเษกแล้ว เช่น พระปรมาภิไธยของรัชกาลที่ ๙ คือ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชฯ สยามมินทราธิราชบรมนาถบพิตร

โดยพระปรมาภิไธยที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาจะเป็นพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ที่ครองราชย์อยู่ในปัจจุบัน

(๒.๒) วันที่ทรงลงพระปรมาภิไธย คือ วันที่พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎหมายตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้ถัดลงไปอีกบรรทัดหนึ่งจะเป็นข้อความที่ระบุว่าวันที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น เป็นปีที่เท่าใดในการครองราชย์

(๓) พระบรมราชโองการ

เป็นส่วนที่ถัดลงมาจากพระปรมาภิไธยและวันที่ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยเป็นข้อความที่แสดงถึงพระราชดำรัสสั่งของพระมหากษัตริย์องค์ปัจจุบัน

(๔) การเขียนคำปรารภ

การเขียนคำปรารภของพระราชกฤษฎีกาจะมีหลักเกณฑ์คล้ายกับพระราชบัญญัติ โดยทำให้ทราบว่าเป็นพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติม หรือเป็นการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกา และบางครั้งก็จะระบุว่า เป็นไปเพื่ออะไรหรือมีเหตุผลใด แต่จะเขียนไม่ยาวนัก เพราะเหตุผลที่มาของการตราพระราชกฤษฎีกาได้ระบุไว้ในบันทึกหลักการและเหตุผลแล้ว

(๕) การอ้างบทอาศัยอำนาจ

การตราพระราชกฤษฎีกาต้องอ้างบทอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทเสมอไม่ว่าจะ

ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือโดยอำนาจของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติอันเป็นแม่บท

๒) อาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติ

๒.๒ บทบัญญัติก่อนเริ่มบทบัญญัติเนื้อหา เป็นบทบัญญัติที่จะบอกถึงชื่อของกฎหมายวันที่จะบังคับใช้ การยกเลิกกฎหมายอื่นๆ บทนิยาม และผู้รักษาการหรือผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติการตามพระราชกฤษฎีกานั้น โดยจะมีลำดับมาตราดังนี้

มาตรา ๑ ชื่อพระราชกฤษฎีกา เป็นส่วนที่บอกถึงสาระโดยย่อของกฎหมายนั้นๆ การตั้งชื่อจึงควรตั้งให้ตรงตามเจตนารมณ์และสาระของกฎหมาย

มาตรา ๒ วันบังคับใช้ เป็นการกำหนดวันบังคับใช้พระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งวันใช้บังคับของพระราชกฤษฎีกาจะมีหลักเกณฑ์คล้ายกับพระราชบัญญัติ คือ มีทั้งใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป หรือให้ใช้บังคับเมื่อพ้นระยะเวลาใดเวลาหนึ่งตามที่กำหนด หรือให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่.....เป็นต้นไป และในกรณีที่ให้ใช้บังคับย้อนหลัง

มาตรา ๓ บทยกเลิกกฎหมาย บทบัญญัติในมาตรานี้มีไว้ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้นประสงค์จะยกเลิกกฎหมายเดิมที่ใช้บังคับอยู่ทั้งฉบับ โดยส่วนใหญ่จะใช้ในกรณีที่ปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

มาตรา ๔ บทนิยาม บทบัญญัติในมาตรานี้ใช้ในกรณีที่มีการใช้คำศัพท์เฉพาะทาง การอธิบายคำย่อ, หรือคำที่มีความหมายแตกต่างเป็นพิเศษ หรือเป็นคำที่ใช้ในกฎหมายฉบับนั้น หลายๆ ครั้ง

บทบัญญัติเนื้อหา เป็นส่วนที่จะบัญญัติเนื้อหาของกฎหมาย โดยเริ่มตั้งแต่มาตรา ๕ เป็นต้นไปจนจบร่างพระราชกฤษฎีกา (ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาบางฉบับไม่มีบทยกเลิกกฎหมายเดิม หรือไม่มีบทนิยาม บทบัญญัติเนื้อหาอาจเริ่มตั้งแต่มาตรา ๓ เป็นต้นไป)

มาตรา รักษาการ พระราชกฤษฎีกาต้องมีมาตราผู้รักษาการเพื่อให้ทราบว่ามีรัฐมนตรีใดเป็นผู้จะต้องรับผิดชอบหรือดูแลการปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับก่อน ซึ่งเป็นการแทรกเนื้อความเข้าไปในพระราชกฤษฎีกาฉบับก่อน เราจะถือว่าเนื้อความเข้าไปแทนที่เดิม จึงไม่ต้องระบุรัฐมนตรีผู้รักษาการไว้อีก เว้นแต่การที่แทรกเข้าไปนั้นรัฐมนตรีต้อง

มีหน้าที่จะต้องทำบางสิ่งบางอย่างด้วย เช่น เปลี่ยนกระบวนการทำงานจากเดิม ก็ต้องระบุรัฐมนตรีผู้รักษาการไว้ด้วย

กฎกระทรวง

ความหมายของกฎกระทรวง

กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารเพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายแม่บท และเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามกฎหมายแม่บท เนื่องจากไม่อาจบัญญัติถึงรายละเอียดไว้ในกฎหมายแม่บทได้ เพราะจะทำให้กฎหมายนั้นมีรายละเอียดมากเกินไป จึงกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎกระทรวงซึ่งจะมีผลใช้บังคับได้ทั่วทั้งประเทศหรือเฉพาะท้องที่ใดท้องที่หนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงอาจมีชื่อเรียกอย่างอื่น เช่น กฎทรวง กฎสำนักนายกรัฐมนตรี กฎ ก.พ. กฎ ก.ร. สาเหตุที่ไม่เรียกว่ากฎกระทรวงเนื่องมาจากผู้มีอำนาจออกกฎดังกล่าวไม่ใช่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดกระทรวง แต่เป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งแตกต่างกันเพียงแต่ชื่อ ส่วนหลักเกณฑ์ถือปฏิบัติทุกอย่างเช่นเดียวกับกฎกระทรวง สำหรับกฎสำนักนายกรัฐมนตรีในระยะหลังนี้แม้กฎหมายนั้นจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ ก็จะไม่เรียกว่ากฎสำนักนายกรัฐมนตรี แต่จะเรียกว่ากฎกระทรวงเหมือนกันคงมีแต่กฎทรวงเท่านั้น แต่จากการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ทำให้ไม่มีทรวงมหาวิทยาลัยอีกต่อไป ในอนาคตก็จะไม่มีการออกกฎทรวงอีก ส่วนกฎหมายลำดับรองที่เป็นการกำหนดตามอำนาจขององค์กร เช่น กฎ ก.พ. หรือ กฎ ก.พ. มีลักษณะแตกต่างจากกฎกระทรวงทั่วไปในส่วนขอบเขตที่ใช้บังคับ ซึ่งใช้บังคับเฉพาะกับข้าราชการประเภะนั้น ๆ ไม่ได้ใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป⁵

เนื้อหาของกฎกระทรวง

ในการออกกฎกระทรวงจำเป็นต้องพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. กฎกระทรวงจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือการยกร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ๒๕๕๐, น.๘๘.

๒. กฎกระทรวงจะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ภายในกรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกกระทรวงนั้น

เนื้อหากระทรวงส่วนใหญ่ก็จะเป็นการกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้ เช่น

- กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต
- กำหนดแบบคำขอ แบบคำร้อง และแบบใบอนุญาต
- กำหนดแบบบัตรประจำตัวเจ้าพนักงานตามกฎหมาย
- กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม การลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียม
- กำหนดรายละเอียดที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้แล้วในกฎหมายแม่บท

ตัวอย่าง

- กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่น และการพิจารณาคำร้องขอใช้มาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยาน พ.ศ. ๒๕๔๘
- กฎกระทรวงกำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. ๒๕๔๕
- กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ใบแทนใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตตั้งสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๔๘

วันใช้บังคับกฎกระทรวง

โดยปกติวันใช้บังคับกฎกระทรวงจะไม่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เพราะกระทรวงเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้เป็นอันใช้บังคับได้ แต่ก็มีกฎกระทรวงบางฉบับที่กำหนดวันใช้บังคับไว้ด้วยเพื่อให้เกิดความชัดเจนและไม่เกิดช่องว่างของกฎหมาย

ระเบียบ

ความหมาย

ระเบียบเป็นกฎหมายลำดับรองที่ใช้ในกรณีที่ฝ่ายบริหารต้องการกำหนดสิ่งที่เป็นรายละเอียดค่อนข้างมาก ไม่ใช่กรอบ ไม่ใช่นโยบาย แต่เป็นวิธีการในรายละเอียดหรือเป็นการประสานงานกันทาง

ฝ่ายบริหารที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่งให้มาทำงานด้วยกัน โดยปกติแล้วพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บทจะกำหนดว่าจะต้องออกระเบียบในเรื่องใด⁶

ในปัจจุบันนี้ ได้มีการใช้ระเบียบเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินค่อนข้างมาก โดยเฉพาะระเบียบซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑(๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือการร่างกฎหมาย “การร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย”, (ปรับปรุงครั้งที่ ๑ (กันยายน ๒๕๕๐)) น. ๙๙.

๕

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 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่..... เป็นต้นไป

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

ประกาศ ณ วันที่..... พ.ศ.

(ลงชื่อ)

(พิมพ์ชื่อเต็ม)

(ตำแหน่ง)

เทคนิคการบริการยกร่างกฎหมาย

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความประสงค์ต้องการร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ อาทิ เช่น เรื่องเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี ฯลฯ สมาชิกฯ จะมาติดต่อที่ห้องหน่วยเฉพาะกิจ สำนักกฎหมาย อาคารรัฐสภา ๑ โดยจะมีนิติกรปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการแก่สมาชิกฯ

๑. ขั้นตอนก่อนยกร่างกฎหมาย

๑. ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการขอให้ยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ แต่เมื่อพิจารณาแล้วมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว แต่สมาชิกฯยังคงมีความประสงค์ที่จะร่างกฎหมายนั้นๆ นิติกรผู้รับเรื่องจะดำเนินการอย่างไร

สามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ ๑. กรณีที่กฎหมายนั้นมีความซ้ำซ้อนให้อธิบายถึงเหตุผลว่ากฎหมายฉบับนั้นไม่จำเป็นต้องมีขึ้นอีกเนื่องจากมีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องดังกล่าวแล้ว หากมีความประสงค์จะเพิ่มเติมขอให้ยกร่างเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมจะเหมาะสมกว่า ในกรณีที่สมาชิกฯ ยังคงยืนยันความประสงค์ให้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่ ๒

ขั้นตอนที่ ๒. หากทางสมาชิกฯ ยังยืนยันให้ปฏิบัติเช่นนั้น ให้นิติกรผู้รับเรื่องทำบันทึกเหตุผลของการไม่ควรยกร่างไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแนบท้ายร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำ

๒. ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการต้องการนั้น อาจก่อให้เกิดผลกระทบกับบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานอื่น ซึ่งอยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่เป็นแม่บท ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ เช่น ก่อให้เกิดการก่อตั้งองค์กรขึ้นใหม่ หรือเปลี่ยนแปลงหรือกระทบกระเทือนต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กร ฯลฯ นิติกรผู้รับเรื่องจะต้องดำเนินการอย่างไร

สามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ ๑. กรณีมีการแก้ไขกฎหมายและมีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีอยู่แต่เดิมแล้ว ให้นิติกรผู้รับเรื่องแนะนำว่าหากสมาชิกฯ มีความประสงค์จะให้มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวควรใช้วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจองค์กรที่มีอยู่เดิมแทน เพราะการยกร่างกฎหมายเพื่อตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมา นอกจากขอขบข้ายอำนาจอาจทับซ้อนกับองค์กรเดิมแล้ว อาจเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรหรือบุคลากรโดยไม่จำเป็น

ขั้นตอนที่ ๒. หากทางสมาชิกฯ ยืนยันให้ปฏิบัติเช่นนั้น ให้นิติกรผู้รับเรื่องทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรแนบท้ายร่างกฎหมายดังกล่าว

๓. ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการได้มาขอให้การยกร่างพระราชบัญญัติที่มีรูปแบบหรือเนื้อหาที่ไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ นิติกรผู้รับเรื่องควรแก้ปัญหาอย่างไร

สามารถดำเนินการได้ตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ ๑. กรณีที่ไม่ชัดเจนในหลักการหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่สมาชิกฯ ต้องการให้ร่างให้ทำการสอบถามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในประเด็นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ยกร่างกฎหมาย หากยังคงไม่ได้รับความชัดเจน ให้นิติกรพยายามหากกฎหมายใกล้เคียงมาเทียบเพื่อปรับแก้ไขให้ใกล้เคียงกับแนวความคิดของสมาชิกฯ มากที่สุด

ในกรณีที่ร่างกฎหมายมีชื่อหรือรูปแบบหรือเนื้อหาไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ นิติกรผู้รับเรื่องต้องอธิบายถึงหลักปฏิบัติโดยทั่วไปในเรื่องนั้นๆ และชี้แจงให้เห็นว่าหลักการของกฎหมายที่สมาชิกฯ มาเสนอให้ร่างนั้นไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติเพราะเหตุใด

ขั้นตอนที่ ๒ หากทางสมาชิกฯ ยืนยันให้ร่างกฎหมายเช่นนั้น ให้นิติกรผู้รับเรื่องทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรแนบท้ายร่างกฎหมายดังกล่าว

๔. ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการมอบหมายให้ผู้ช่วยเป็นผู้ประสานงานติดต่อกับนิติกรผู้ร่างกฎหมาย ซึ่งอาจทำให้ได้รับประเด็นที่ไม่ชัดเจน และไม่ตรงตามความประสงค์ของสมาชิกฯ และอาจทำให้ต้องมีการแก้ไขหลายครั้ง ควรปฏิบัติอย่างไร

ให้ประสานงานกับสมาชิกฯ โดยตรง เพื่อให้ทราบความประสงค์ที่แท้จริงและรายละเอียดอันจำเป็นในการยกร่างกฎหมาย แต่หากไม่สามารถติดต่อได้ ก็ให้สอบถามรายละเอียดจากผู้ช่วยให้มากที่สุด

๒. ขั้นตอนระหว่างการยกร่าง

๑. ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการขอให้ร่างกฎหมายและขอรับร่างกฎหมายภายในเวลาอันจำกัด ซึ่งนิติกรผู้รับเรื่องได้พิจารณาเนื้อหาของกฎหมายแล้วไม่สามารถดำเนินการได้ทัน เช่น ต้องการภายในวันเดียวกันนั้นเอง หรือให้เวลาทำงานเพียงสองถึงสามวัน อันเป็นการขัดกับหลักการร่างกฎหมายที่จะต้องมีการศึกษาหาความรู้ในเรื่องที่ต้องการยกร่างอย่างละเอียดรอบคอบเสียก่อน ซึ่งอาจทำให้มีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น และตัวกฎหมายก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง โดยต้องการทั้งความรวดเร็วและคุณภาพดีไปพร้อมกัน กรณีเช่นนี้จะต้องดำเนินการอย่างไร

ให้นิติกรผู้รับเรื่องทำการชี้แจงด้วยวาจาและขอระยะเวลาในการทำงานเพิ่มเพื่อประโยชน์ของการยกร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ แต่หากทางสมาชิกฯยังยืนยันให้ปฏิบัติเช่นนั้น นิติกรก็ต้องดำเนินการตามความประสงค์

๒. ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการนำร่างกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบมาให้แก้ไข จะต้องดำเนินการอย่างไร

ให้นิติกรผู้รับเรื่องชี้แจงให้สมาชิกฯ ทราบถึงรูปแบบในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้น เพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบของกฎหมายต่อไป

๓. ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการต้องการเป็นเพียงการแก้ไขเล็กน้อย เช่น แก้ไขเพียง ๑ มาตรา ซึ่งสามารถแปรญัตติในสภาได้เนื่องจากกฎหมายกำลังเข้าสู่การพิจารณาของสภา แต่สมาชิกต้องการให้ทำเป็นร่างกฎหมายฉบับใหม่ภายใต้ชื่อตนเป็นผู้เสนอควรทำเช่นใด

ในกรณีนี้สามารถดำเนินการได้โดยการแปรญัตติ นิติกรผู้รับเรื่องอาจชี้แจงว่าสามารถดำเนินการโดยวิธีการดังกล่าวจะเป็นการเหมาะสมและรวดเร็วกว่ามาก

แต่ในกรณีที่สมาชิกฯ ยังคงยืนยันที่จะให้ดำเนินการยกร่างเป็นกฎหมายให้นิติกรผู้รับเรื่องได้ทำการเสนอความคิดเห็นด้วยวาจาไปก่อน หากทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังยืนยันให้ปฏิบัติเช่นนั้น ก็ให้ดำเนินการตามความประสงค์

๔. ในกรณีที่ต้องการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติมสำหรับการยกร่างกฎหมาย นิติกรผู้รับผิดชอบควรดำเนินการอย่างไร

นิติกรดำเนินการศึกษาหาข้อมูลเพิ่มเติมจากแหล่งข้อมูลต่างๆ อาทิเช่น เอกสารทางราชการ งานวิจัย บทความวิชาการ วารสาร นิตยสาร สิ่งพิมพ์ต่างๆ ตลอดจนกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ Search Engine หรือสอบถามจากนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๕. ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มาขอรับบริการให้ร่างกฎหมายในเรื่องเดียวกันหลายคน ซึ่งอาจมีประเด็นบางอย่างแตกต่างกัน จะดำเนินการอย่างไร

ให้นิติกรผู้รับเรื่องประสานงานกับกลุ่มงานต่างๆ ในสำนักกฎหมายเพื่อตรวจสอบว่าเนื้อหาของกฎหมายที่ได้รับมอบหมายนั้นเป็นเรื่องเดียวกันหรือไม่ ซ้ำซ้อนกันหรือไม่ แยกต่างหากหรือไม่ หากซ้ำซ้อน

จึงนำร่างกฎหมายฉบับเดิมมาปรับปรุงแก้ไข ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันมีความสอดคล้องตามความต้องการของท่านสมาชิกฯ

๓. ขั้นตอนหลังร่างกฎหมาย

๑. ในกรณีที่ยกร่างกฎหมายแล้วเสร็จ สมาชิกจะนำร่างกฎหมายนั้นยื่นต่อสำนักงานการประชุมเพื่อบรรจุระเบียบวาระ ในบางครั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานประชุมอาจมีความเข้าใจไม่ตรงกับนิติกรผู้ร่างกฎหมาย กรณีดังกล่าวจะดำเนินการแก้ไขอย่างไร

เมื่อสมาชิกฯ นำกฎหมายนั้นยื่นต่อสำนักงานประชุมเพื่อบรรจุเป็นระเบียบวาระการประชุม สำนักงานประชุมจะมีการตรวจรูปแบบและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติอีกครั้ง ซึ่งในบางครั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานประชุมอาจมีความเข้าใจไม่ตรงกับนิติกรผู้ยกร่างกฎหมาย นิติกรผู้ยกร่างกฎหมายจะต้องชี้แจงและทำความเข้าใจเพื่อหาข้อยุติในปัญหาร่างกฎหมายนั้นๆ โดยหารือระหว่างสมาชิกฯ นิติกรผู้ยกร่างและเจ้าหน้าที่สำนักงานประชุม เพื่อหาข้อยุติและแนวทางแก้ไขต่อไป

ภาคผนวก



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกฎหมาย โทร. ๐ ๒๓๕๓ ๓๑๐๐ ต่อ ๓๑๒๐, ๓๑๒๕

ที่ ๗/๒๕๕๑ วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑

เรื่อง คำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อจัดทำคู่มือแนวทางการขกร่างกฎหมาย

คำสั่ง

ด้วยแผนบริหารความเสี่ยงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๑ ได้สำรวจความเสี่ยงพบว่ามีความเสี่ยงเรื่อง เจ้าหน้าที่มีองค์ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์การขกร่างกฎหมายไม่เพียงพอจึงกำหนดมาตรการตอบสนองความเสี่ยง (Risk Responses) ซึ่งสำนักกฎหมายรับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการฯ คือการจัดทำคู่มือขกร่างกฎหมาย

คณะทำงานบริหารความเสี่ยงฯ แจ้งว่า ในการประชุมคณะทำงานฯ ครั้งที่ ๔/๒๕๕๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวและมีมติให้เสนอเรื่องนี้ไปยังผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย เพื่อแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำคู่มือขกร่างกฎหมายขึ้น สำนักกฎหมายได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่าการจัดทำคู่มือขกร่างกฎหมายควรให้มีการระดมความคิดเห็นโดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมแสดงความคิดเห็นจนเกิดการยอมรับใช้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการตอบสนองความเสี่ยง จึงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำคู่มือแนวทางการขกร่างกฎหมาย ประกอบด้วย

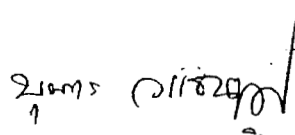
- | | |
|------------------------------|----------------------|
| ๑. นางบุษกร วรรณะภูติ | ประธานที่ปรึกษา |
| ๒. นายสมบัติ ทวีศิลป์ | ที่ปรึกษาคณะทำงาน |
| ๓. นายคุณวุฒิ ดันตระกูล | ที่ปรึกษาคณะทำงาน |
| ๔. นายสมชาติ ธรรมศิริ | ที่ปรึกษาคณะทำงาน |
| ๕. นายจิรพงศ์ วัฒนะรัตน์ | ที่ปรึกษาคณะทำงาน |
| ๖. นายกุลพล วัชรภาพ | ประธานคณะทำงาน |
| ๗. นายธนวัฒน์ มาศเกษม | รองประธานคณะทำงาน |
| ๘. นางปิยะนาถ รอดม้วย | คณะทำงาน |
| ๙. นายชนพล สีนธรา | คณะทำงาน |
| ๑๐. นายศรัณย์ เชิดเกียรติกุล | คณะทำงาน |
| ๑๑. นายปรีพันธ์ โคตติเทพย์ | คณะทำงาน |
| ๑๒. นายพีรเดช คงเคษา | คณะทำงาน |
| ๑๓. นายธนู พุ่มพวง | คณะทำงาน |
| ๑๔. นางสาววิภารัตน์ ถมยา | คณะทำงานและเลขานุการ |

- | | |
|----------------------------|-----------------------------|
| ๑๕. นางสาวเกศกนก เข้มตรง | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๖. นางสาวอมรรัตน์ เจือจาน | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๗. นายพลหิสา ปราบปรี | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๘. นางสาวอรรวรรณ เกษร | คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ |

ให้คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. กำหนดรูปแบบและวางกรอบการจัดทำคู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมาย
๒. ดำเนินการจัดทำคู่มือแนวทางการยกร่างกฎหมาย เพื่อเป็นมาตรฐานเดียวกันภายใต้บริบทกรอบแนวคิดวิธีปฏิบัติดำเนินการยกร่างกฎหมายของนิติกรสำนักกฎหมาย โดยอ้างอิงแนวคิดทางวิชาการ รัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป


 (นางบุษกร วุฒินะภูติ)
 ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย