

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2537 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกองกฎหมายและข้อพิพาทแรงงาน ไว้ดังนี้

1. ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายและระเบียบในความรับผิดชอบของกระทรวง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง งานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางแพ่ง และงานคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง

2. ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

3. ดำเนินการส่งเสริมกระบวนการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน โดยวิธีสมัครใจ

4. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ในการดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายของกองกฎหมายและข้อพิพาทแรงงาน ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น งานในด้านนี้ส่วนหนึ่งคือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวง หรือในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมตามที่ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมาย ซึ่งการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายที่ผ่านมา นั้น ปรากฏว่า ในการดำเนินการร่างกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายยังมีอุปสรรคอยู่หลายประการ ที่สำคัญประการหนึ่งเกิดจากการที่การร่างกฎหมายเป็นงานละเอียดและเป็นงานที่เกิดจากการสะสมประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเป็นเวลานาน จึงจะสามารถรวบรวมและสรุปหาหลักมาใช้ในการร่างกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ซึ่งที่ผ่านมา การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในกองกฎหมายและข้อพิพาทแรงงานเป็นไปในลักษณะการถ่ายทอดประสบการณ์ หรือให้คำปรึกษาแนะนำ

จากเจ้าหน้าที่ผู้ยกร่างกฎหมายเป็นเวลานานให้กับเจ้าหน้าที่ผู้เข้ามาปฏิบัติงานใหม่ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ยังไม่มี ความชำนาญ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีประสบการณ์ในการร่างกฎหมายได้รับการโยกย้ายไปปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่น จึงทำให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายได้

ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย เพื่อจัดทำเป็นแนวทางในการร่างกฎหมาย จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย
2. เพื่อให้การร่างกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม และสอดคล้องกับความประสงค์ของหน่วยงาน

ขอบเขต

การศึกษานี้ได้เริ่มด้วยการแนะนำให้ผู้รู้จักลักษณะต่าง ๆ ของกฎหมาย จากนั้นได้กล่าวถึงเรื่องการร่างกฎหมายโดยทั่วไปว่า การร่างกฎหมายคืออะไร ที่มาของร่างกฎหมายมาจากที่ใด ผู้ร่างกฎหมายควรมีคุณสมบัติและหน้าที่อย่างไร และเครื่องช่วยในการร่างกฎหมายมีอะไรบ้าง ซึ่งถือเป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับกระบวนการในการร่างกฎหมาย จากนั้นได้ศึกษาไปถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการร่างกฎหมาย โดยได้แยกแยะให้เห็นถึงหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ ในการร่างกฎหมาย ซึ่งเมื่อได้ศึกษาโดยการวางพื้นฐานมาตั้งแต่การแยกลักษณะต่าง ๆ ของกฎหมายจนถึงเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการร่างกฎหมายแล้ว ในตอนท้ายจึงได้สรุปให้เห็นปัญหาที่จะพบในการร่างกฎหมาย และได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ด้วย

วิธีการ

ศึกษาจากเอกสารด้วยการค้นคว้าจากหนังสือ บทความทางวิชาการ เอกสารประกอบการอบรม ประกอบกับประสบการณ์จากการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย แล้วนำมา รวบรวม ประมวลประกอบกันเป็นเอกสารทางวิชาการเล่มนี้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายได้รับทราบถึงกระบวนการออกกฎหมายและแนวทางในการร่างกฎหมาย อันจะทำให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายสามารถร่างกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับความประสงค์ของหน่วยงานมากที่สุด

บทที่ 2

ลักษณะของกฎหมาย

ความหมายของกฎหมาย

ความหมายโดยทั่วไปนั้นถือกันว่า “กฎหมาย” หมายถึง ข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ ในรูปแบบต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์จะกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือจัดระเบียบของมนุษย์ในสังคม โดยมีสภาพบังคับให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องยอมรับปฏิบัติตามในทางหนึ่งทางใด ซึ่งโดยลักษณะของกฎหมายนั้นอาจแบ่งเป็นลักษณะใหญ่ ๆ ได้ 2 ลักษณะ คือ

1. กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจรัฐ ซึ่งได้แก่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบบริหาร กฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กร กฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจรัฐกระทำการ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมหรือกำกับการประกอบกิจการของเอกชน กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติ และกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางอาญา

2. กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ของเอกชน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

องค์ประกอบของกฎหมาย

1. ต้องเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการกระทำของมนุษย์
2. ต้องเป็นคำสั่งที่มีสภาพบังคับ ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งในรูปมาตรการบังคับทางอาญา มาตรการทางแพ่ง มาตรการทางปกครอง หรือมาตรการจูงใจอย่างอื่น
3. ต้องเป็นข้อบังคับที่ตราขึ้น โดยวิธีการที่กฎหมายกำหนด

ประเภทของกฎหมาย

กฎหมายสามารถแบ่งออกตามศักดิ์ฐานะและวิธีการตราเป็นกฎหมายได้เป็น 2 ประเภท คือ กฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรอง

กฎหมายแม่บท คือ กฎหมายที่มีสภาพบังคับในตัวเอง ตราขึ้นโดยกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่

1. **พระราชบัญญัติ** เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ในการตราพระราชบัญญัตินั้น โดยทั่วไปสามารถกำหนดเรื่องต่าง ๆ ตามหลักการที่ประสงค์จะให้ผลบังคับในสังคมได้ทุกเรื่องมีข้อจำกัดเพียงแต่ต้องไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ และไม่ควรถัดแย้งกับบทกฎหมายอื่น เว้นแต่ต้องการให้เป็นกฎหมายเฉพาะขกเว้นจากกฎหมายที่มีอยู่แล้ว

2. **พระราชกำหนด** เป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราออกใช้มีผลเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ แต่การตราพระราชกำหนดจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่นเรื่องเกี่ยวกับการเงินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องตรากฎหมายใช้บังคับ และเมื่อใช้บังคับแล้วจะต้องนำมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง

กฎหมายลำดับรอง คือ กฎหมายที่ปกติจะไม่มีสภาพบังคับในตัวเอง แต่จะต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจออกกฎหมายลำดับรอง เหตุผลที่จำเป็นต้องมีกฎหมายลำดับรองนั้น เนื่องจากกฎหมายแม่บทไม่สามารถเขียนรายละเอียดทุกเรื่องลงไว้ในกฎหมายแม่บทได้ครบถ้วน ฉะนั้นสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นรายละเอียดในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ก็จะให้มีการออกกฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับ รวมทั้งกรณีที่ต้องการให้กฎหมายสามารถยืดหยุ่นปรับใช้ได้กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคตก็จะกำหนดให้เรื่องนั้น ๆ เป็นไปตามที่กฎหมายลำดับรองกำหนดขึ้นไว้ ด้วยเหตุนี้หลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายลำดับรองเหล่านี้ จึงถูกจำกัดต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจออกกฎหมายลำดับรองและกฎหมายอื่น ๆ ที่มีศักดิ์ฐานะสูงกว่า และบทบัญญัติในกฎหมายลำดับรองจะต้องอยู่ในกรอบหรือขอบเขตตามกฎหมายแม่บทนั้นด้วย จะกำหนดภาระหน้าที่ขึ้นใหม่หรือตัดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้

กฎหมายลำดับรองอาจแบ่งได้เป็นหลายประเภทตามความมุ่งหมายและวิธีการตราขึ้นไว้บังคับคือ

1. พระราชกฤษฎีกา เป็นกฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราขึ้น แต่ยังคงอยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ด้วย โดยจะต้องนำทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเสียก่อน จึงจะใช้บังคับได้ พระราชกฤษฎีกาอาจตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงเพื่อกำหนดกิจการในวงการของรัฐบาลหรือกำหนดกิจการของรัฐสภา หรืออาจตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทคือพระราชบัญญัติ โดยปกติพระราชกฤษฎีกาจะเป็นการกำหนดในเรื่องสำคัญ ๆ เกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย เช่น การกำหนดสถานที่ที่จะใช้กฎหมาย กำหนดเวลา กำหนดวันเปิดทำการหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น หรือกำหนดกิจการหนึ่งกิจการใด โดยเฉพาะที่เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ

2. กฎกระทรวง เป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวงและเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวงนั้นเป็นผู้ตราขึ้น อย่างไรก็ตาม ในขณะที่กฎกระทรวงจะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสียก่อนจึงจะใช้บังคับได้ กฎกระทรวงจะเป็นการกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ เช่น การยื่นคำขออนุญาตจะต้องกระทำอย่างไรบ้าง มีเอกสารใด จะต้องยื่นที่ไหน แบบฟอร์มเป็นอย่างไร

3. ข้อบังคับหรือประกาศ เป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติมีอำนาจออกข้อบังคับหรือประกาศนั้นจะเป็นผู้ออกใช้บังคับ แต่ในหลายกรณีกฎหมายแม่บทก็กำหนดให้องค์กรอื่นซึ่งเห็นว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ออกใช้บังคับได้เองด้วย ส่วนใหญ่ของข้อบังคับหรือประกาศจะเป็นการกำหนดรายละเอียดประกอบกฎหมายหรือเรื่องที่เป็นเทคนิควิชาการหรือเรื่องที่อาจผันแปรได้ง่าย

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายในลำดับรองเป็นกฎหมายของท้องถิ่นอีกด้วย คือ ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติสุขาภิบาล ซึ่งเป็นกฎหมายที่องค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ตราขึ้น ทั้งนี้โดยอาศัยกฎหมายการจัดตั้งท้องถิ่นนั้นเองหรือตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งกฎหมายลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติต่าง ๆ เฉพาะในเขตอำนาจของท้องถิ่นนั้น

กระบวนการตรากฎหมาย

1. การตราพระราชบัญญัติ

กระบวนการตราพระราชบัญญัติจะมีการกำหนดรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาพิจารณานั้น ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ดังนี้

1. คณะรัฐมนตรี
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง
3. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 5 หมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย

เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานรัฐสภา ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการบรรจุเป็นวาระการประชุมต่อไป แต่ถ้าเป็นร่างที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองเสียก่อน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาล่วงหน้า เพื่อให้มีโอกาสพิจารณาว่าจะรับหลักการหรือไม่ และกรณีดังกล่าวเป็นหน้าที่ของส่วนราชการผู้รับผิดชอบจะต้องพิจารณาให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี และถ้าเห็นว่าสมควรรับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะต้องเสนอร่างในนามคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรต่อไปด้วย

สำหรับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น จะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นตามมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ การเข้าชื่อตนเองแล้วเสนอประธานรัฐสภา หรือการขอให้คณะกรรมการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อ และเมื่อครบจำนวน 5 หมื่นคน ประธานรัฐสภาจะดำเนินการให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายนั้นต่อไป

(2) การพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาไว้เป็นสามวาระตามลำดับดังนี้

การพิจารณาวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง สภาผู้แทนราษฎร จะพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่รับ โดยประธานสภาผู้แทนราษฎร จะเชิญผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่าง เมื่อผู้เสนอ ชี้แจงแล้วก็ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายได้ไม่ว่าจะอภิปรายค้านหรือสนับสนุนหรือ การถามข้อสงสัยหรือการตั้งข้อสังเกตประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ และ ในระหว่างการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นบางขณะประธานสภาผู้แทนราษฎร ก็จะเปิดโอกาสให้ผู้เสนอร่างนั้นตอบชี้แจงตามที่ผู้ตั้งคำถามหรือให้ข้อสังเกต

เมื่อจบการอภิปรายแล้ว ผู้เสนอร่างนั้นจะอภิปรายชี้แจงเป็นการสรุป ได้อีกครั้งหนึ่ง และเมื่อเสร็จแล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะขอมติจากที่ประชุมว่า จะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ แต่ในบางกรณีก่อนลงมติว่าจะรับหลักการ หรือไม่ ที่ประชุมจะลงมติให้ส่งคณะกรรมการพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ก่อนก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาโดยให้คณะกรรมการพิจารณาหลักการหรือ ปัญหาใด ๆ ก่อน หลังจากทีคณะกรรมการชุดนี้พิจารณาเสร็จแล้วก็จะทำรายงานเสนอต่อ สภาผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อไปหรือในบางกรณีก่อนลงมติ มติว่าจะรับหลักการหรือไม่ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีอาจขอรับร่างนั้นไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเพียงกำหนดเวลาการพิจารณาไว้เท่านั้น เมื่อครบกำหนดเวลา การรอกการพิจารณาแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะสั่งบรรจุเข้าระเบียบวาระเพื่อพิจารณา ต่อไป เมื่อขอมติจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น หรือไม่ ถ้าที่ประชุมมีมติไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป ถ้าที่ประชุมมีมติ รับหลักการ ก็จะเข้าสู่การพิจารณาในลำดับต่อไป เป็นวาระที่สอง

โดยปกติเมื่อร่างผ่านวาระหนึ่งแล้วก็จะส่งให้คณะกรรมการพิจารณา แต่ในบางเรื่องสภาผู้แทนราษฎรอาจพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาหรือการพิจารณาสามวาระ ซึ่งเป็นทั้ง การพิจารณาขั้นกรรมการ และการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรรวมกันไปในตัวการพิจารณา โดยกรรมการเต็มสภานี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีฐานะเป็นกรรมการสามารถที่จะ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนข้อความได้ หลังจากนั้นก็จะลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อไป

การพิจารณาวาระที่สอง ขั้นพิจารณาโดยคณะกรรมการและชั้นอภิปราย
ตามมาตรา

การพิจารณาในวาระที่สองนี้เป็นการพิจารณาสองขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแรกเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการ และขั้นตอนที่สองเป็นการพิจารณา ให้ความเห็นชอบโดยสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาโดยคณะกรรมการนั้น สภาผู้แทนราษฎรอาจแต่งตั้ง คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรต้องการให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็จะให้ตั้งคณะกรรมการสามัญ เป็นผู้พิจารณา แต่ถ้าต้องการบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาร่วมพิจารณาคด้วย ก็จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา เพราะคณะกรรมการวิสามัญจะเลือกตั้งจากบุคคล ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยได้

การพิจารณาโดยคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎร จะกำหนดเวลาแปรญัตติ หรือเวลาสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไปขอแก้ไขข้อความใด ๆ ไว้ด้วย แต่ถ้ามิได้กำหนด ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรถือว่ากำหนดการแปรญัตติไว้ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น หมายความว่า ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใด ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับหลักการในวาระแรกแล้ว ในข้อใด มาตราใด ก็มีสิทธิที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยการเสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธาน คณะกรรมการภายในกำหนดเวลาแปรญัตติ ส่วนคณะรัฐมนตรีไม่มีสิทธิแก้ไขและสำหรับ กรรมการนั้นเสนอแก้ไขอย่างไรก็ได้ภายในบังคับแห่งหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้น ในการแปรญัตตินั้นผู้แปรญัตติจะต้องเสนอข้อความที่ตนต้องการให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม หรือตัดออกและโดยปกติต้องแปรญัตติเป็นรายมาตรา ถ้าจะแปรญัตติเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่ ข้อความที่ขอแปรญัตติขึ้นใหม่นั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้น

แต่จะเปลี่ยนร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างใหม่โดยเสนอเข้ามาให้คณะกรรมการพิจารณาไม่ได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วจะนัดผู้แปรญัตติมาชี้แจงประกอบ คำแปรญัตติ ถ้าผู้แปรญัตติหรือผู้รับมอบหมายไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมการจนเวลาล่วงไป คำแปรญัตตินั้นก็ตกไป ถ้าผู้แปรญัตติตามกำหนดคนใดแล้ว คณะกรรมการก็จะให้ผู้แปรญัตติ ชี้แจงประกอบคำแปรญัตติ ถ้ากรรมการส่วนใหญ่เห็นด้วยก็จะแก้ไขให้ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยและ ผู้แปรญัตติไม่พอใจก็มีสิทธิสงวนคำแปรญัตติของตน ไว้อภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรต่อไปได้

ในการพิจารณาของคณะกรรมการจะพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติ โดยยึดถือหลักการที่สภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติรับเป็นหลักในการพิจารณา ถ้ามีร่างพระราชบัญญัติ ทำนองเดียวกันที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการหลายร่าง สภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งให้ทราบ ด้วยว่าถือเอาร่างฉบับไหนเป็นหลักในการพิจารณา ถ้ากรรมการคนใดไม่เห็นด้วยกับกรรมการ ฝ่ายข้างมากก็มีสิทธิสงวนความเห็นของตนไว้อภิปรายต่อในสภาผู้แทนราษฎรได้ การพิจารณาดังกล่าว ให้พิจารณารายละเอียดเรียงตามลำดับมาตรา นอกจากเป็นมาตราที่เกี่ยวข้องกันก็พิจารณารวมกัน ในคราวเดียวกันได้ และคณะกรรมการจะต้องเชิญผู้ซึ่งเกี่ยวข้องมาร่วมประชุมด้วย

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว จะทำรายงานการพิจารณาของ คณะกรรมการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิม และการแก้ไขเพิ่มเติมคำแปรญัตติ การสงวนคำแปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ และถ้าคณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่ควรเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีก็ให้บันทึกข้อสังเกต ดังกล่าวนั้น ไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการเสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มายังสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะจัดเข้าระเบียบวาระเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ พิจารณาเสร็จแล้วเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป เมื่อถึงระเบียบวาระพิจารณาร่างนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะให้ประธานคณะกรรมการแถลงถึงการพิจารณา หลังจากนั้น เลขานุการรัฐสภาจะอ่านชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตรา ถ้ามาตราใดมีการแก้ไข หรือมีผู้สงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการสงวนความเห็นไว้ก็จะหยุดแล้วมีการอภิปรายในมาตรานั้น การพิจารณาก็จะพิจารณาเริ่มต้น ตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภแล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง โดยให้อภิปรายได้เฉพาะแต่ถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขหรือที่ผู้แปรญัตติได้สงวนคำแปรญัตติไว้ หรือที่คณะกรรมการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะได้มีมติเป็นอย่างอื่น

ในการพิจารณาเรียงลำดับรายมาตรานั้น ถ้าในมาตราใดไม่มีการแก้ไขก็ผ่านไปโดยไม่มีกรออภิปราย ถ้าในมาตราใดมีการแก้ไขก็จะมีกรออภิปราย โดยคณะกรรมการจะเป็นผู้ชี้แจง ถ้าผู้อภิปรายไม่ตั้งใจก็จะผ่านมาตรานั้นไป แต่ถ้าผู้อภิปรายไม่เห็นด้วยที่แก้ไขเช่นนั้นและกรรมการก็คงยืนยันตามที่แก้ไข ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะขอมติจากที่ประชุมว่าจะให้คงตามร่างที่กรรมการแก้ไข หรือจะเอาตามร่างเดิมที่รับหลักการไว้ในวาระที่หนึ่ง ถ้าในกรณีที่มาตราใดผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติไว้หรือกรรมการสงวนความเห็นไว้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะให้ผู้สงวนนั้นชี้แจงก่อน แล้วจึงให้กรรมการชี้แจงตอบเหตุผล หลังจากนั้นก็จะขอมติจากที่ประชุมว่า เห็นควรแก้ไขตามผู้สงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการที่สงวนความเห็นหรือจะคงตามร่างที่กรรมการแก้ไขมานั้น โดยถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ หลังจากที่ได้พิจารณาเรียงมาตราดังกล่าวจนจบร่างแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใด ๆ มิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ ในการพิจารณาสรุปทั้งร่างนี้จะไม่มีการลงมติ

การพิจารณาวาระที่สาม ขึ้นลงมติเห็นชอบให้ส่งต่อไปยังวุฒิสภา

การพิจารณาในวาระที่สามไม่มีการอภิปรายใด ๆ ทั้งสิ้น และจะแก้ไขข้อความอย่างใดมิได้ด้วย ถ้ามีมติเห็นชอบประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นชอบร่างนั้นก็เป็นอันตกไป

(3) การพิจารณาโดยวุฒิสภา

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็จะนำเข้าบรรจุระเบียบวาระการประชุม การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภานี้ให้กระทำเป็นสามวาระเช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่จะต้องพิจารณาตามกำหนดเวลา กล่าวคือ ถ้าเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างเกี่ยวด้วยการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ซึ่งหากวุฒิสภาพิจารณาไม่ทันตามกำหนดเวลาจะถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

การพิจารณาของวุฒิสภาจะเป็นการลงมติว่าเห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ โดยลงมติได้เป็นสามประการ คือ

1. ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ก็ถือว่ายับยั้งแล้วส่งร่างกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร
2. ถ้าวุฒิสภาเห็นชอบด้วย ก็จะยื่นขึ้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป
3. ถ้าวุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ก็จะแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบเพื่อตั้งกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ เมื่อเวลา 180 วัน ได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยื่นขึ้นร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีหลังจากที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบด้วย และถ้าสภาผู้แทนราษฎรยังคงยื่นขึ้นด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

ถ้าวุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาก็จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งคณะกรรมการนี้อาจประกอบด้วยผู้ที่ป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภานั้น ๆ ก็ได้ กรรมการของแต่ละสภาจะมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดและมีอำนาจที่จะเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติตามมติของวุฒิสภาหรือร่างพระราชบัญญัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร หรืออาจจะมีความเห็นเป็นอย่างอื่นก็ได้ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาคด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น

เป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและจะดำเนินการส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ต่อไป ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน เมื่อพ้นกำหนดเวลา 180 วันนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็อาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แล้วก็ส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ไม่ว่าจะป็นกรณีสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ หรือกรณีที่ให้ถือว่าได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาดังกล่าว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอาจมีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยการระงับการดำเนินการที่จะประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติ กรณีที่ปรากฏว่า

1. หากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกันหรือสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ให้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

2. หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วแจ้งให้ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ก็ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้นจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้นายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังรัฐสภาต่อไป

(4) การประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และไม่มีผู้ใดเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

2. การตราพระราชกำหนด

โดยเหตุที่พระราชกำหนดนั้นมีฐานะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติจึงต้องผ่านกระบวนการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นเดียวกัน แต่เนื่องจากพระราชกำหนดนั้นเป็นกฎหมายพิเศษที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับ โดยยังไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณากฎหมายตามขั้นตอนปกติ เพียงแต่ว่าเมื่อมีการตราพระราชกำหนดขึ้นแล้วรัฐบาลมีหน้าที่ต้องนำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทันที ในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภา เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้มีผลบังคับเป็นการถาวร ซึ่งในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นจะไม่มี การพิจารณาแก้ไขถ้อยคำในรายละเอียดดังเช่นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แต่จะอภิปรายเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย แล้วจะลงมติว่าเห็นชอบให้ใช้เป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่เท่านั้น

3. การตรากฎหมายลำดับรอง

กฎหมายลำดับรองไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดเป็นการตรากฎหมายที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร ฉะนั้น ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจตราขึ้นใช้ได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามวิธีการตามกฎหมายในลักษณะนี้จะต้องอยู่ในระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการ ซึ่งในขณะนี้คือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดที่จะต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองไว้ว่า เรื่องที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี หรือ กำหนดให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี ร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวง ร่างระเบียบ ร่างข้อบังคับ หรือร่างประกาศที่ใช้บังคับต่อส่วนราชการเป็นส่วนรวม ซึ่งส่วนราชการ ผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องดำเนินการเสนอกฎหมายลำดับรองเพื่อให้คณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบในหลักการ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาต่อไป ในการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกาจะพิจารณาความถูกต้องของข้อกำหนด กลไกของการปฏิบัติตามกฎหมายและการใช้ถ้อยคำไม่ให้มีปัญหาในการตีความ (มีลักษณะเกี่ยวกับการตรวจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชกำหนดที่เสนอ โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องตรวจพิจารณาก่อนเช่นกัน) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จก็จะรายงานให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งโดยปกติคณะรัฐมนตรีจะเห็นชอบตามผลการตรวจพิจารณาแก้ไขของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แล้วจึงจะประกาศใช้บังคับต่อไป

รูปแบบของกฎหมาย

กฎหมายจะมีการวางรูปแบบมาตรฐานซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการร่างกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบกฎหมายของประเทศไทยสอดคล้องเป็นแนวเดียวกัน และจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวบรรทัดฐานในการตีความต่อไปด้วย เพราะกรณีใดประสงค์ให้เป็นเรื่องเดียวกันแล้วถ้ากฎหมายอื่นเคยบัญญัติไว้อย่างหนึ่ง แต่กฎหมายใหม่บัญญัติไว้เป็นอย่างหนึ่ง อาจส่งผลให้เกิดการตีความกฎหมายใหม่นี้แตกต่างไปจากกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งอาจขัดต่อเจตนารมณ์นั้นได้ ในการร่างกฎหมายจึงจำเป็นต้องศึกษาและมีความเข้าใจในเรื่องแบบของกฎหมายเพื่อนำมาปรับใช้กับกฎหมายใหม่ซึ่งกำลังจะร่างขึ้นด้วย

แบบมาตรฐานของกฎหมายแยกตามประเภทของกฎหมายได้ดังนี้

1. พระราชบัญญัติ

(1) ชื่อกฎหมาย เป็นการแสดงให้เห็นทราบถึงเนื้อหาของพระราชบัญญัตินั้น ทั้งฉบับว่าเป็นกฎหมายที่ต้องการกำหนดหรือบังคับในเรื่องใด ซึ่งโดยปกติควรใช้ชื่อที่สั้นกะทัดรัด แต่ครอบคลุมถึงเนื้อหาของกฎหมาย ประโยชน์ของการใช้ชื่อกฎหมายที่เหมาะสมจะทำให้สามารถสื่อให้เข้าใจถึงเนื้อหาสาระของกฎหมายนั้นได้ง่าย สะดวกต่อการค้นคว้าอ้างอิง สำหรับชื่อของกฎหมายนี้ถ้าเป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับแรกซึ่งยังใช้บังคับอยู่จะใช้ชื่อเดิมของกฎหมายนั้น และแสดงตัวเลขฉบับที่ที่มีการแก้ไข

(2) คำปรารภ เป็นรูปแบบของพระราชบัญญัติที่ต้องแสดงไว้ ซึ่งจะมีการกล่าวถึงพระนามาภิไธยพระมหากษัตริย์ การแสดงหลักการของกฎหมายว่าเป็นกฎหมายใหม่หรือเป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือเป็นการปรับปรุงจากกฎหมายเก่า และการแสดงการผ่านกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ

อนึ่งตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 29 ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง รวมทั้งต้องระบอบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ฉะนั้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตรวจสอบให้แน่นอนว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่จะตราขึ้นมีส่วนใดเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ และรัฐธรรมนูญให้กระทำมิได้หรือไม่ ถ้าเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญให้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ ก็จะต้องระบอบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจกระทำมิได้ไว้ในกฎหมายที่จะตราขึ้นด้วย ซึ่งในขณะนี้รัฐสภาได้กำหนดให้ระบุไว้ในคำปรารภของกฎหมาย

(3) วันใช้บังคับ เป็นการแสดงให้เห็นทราบว่ากฎหมายนั้นจะให้เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด ซึ่งในการกำหนดวันใช้บังคับนี้อาจแตกต่างกันได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ แต่โดยทั่วไปแล้วจะกำหนดให้ใช้บังคับได้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(4) บทยกเลิกกฎหมายเดิม ในกรณีที่เป็นการตรากฎหมายใหม่เพื่อยกเลิกกฎหมายเดิมที่เคยมีอยู่ในเรื่องเดียวกัน จะต้องมิบทยกเลิกกฎหมายเดิมนั้นด้วย เพื่อมิให้มีปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

(5) บทนิยาม เป็นการกำหนดถ้อยคำที่ใช้อยู่ในกฎหมายฉบับนั้น เพื่อมิให้มีการใช้ถ้อยคำที่มีความยาวมาก ๆ ซ้ำ ๆ กันหลายครั้ง หรือมีกรณีจำเป็นต้องกำหนดความหมายของถ้อยคำไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะ

(6) เนื้อหาสาระของกฎหมาย เป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของกฎหมายโดยจะเป็นการแสดงถึงกลไกในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งเนื้อหาสาระจะแตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งจะต้องมีการพิจารณากำหนดให้ครบถ้วนมิให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายนั้นต่อไป อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดเนื้อหาสาระของกฎหมายนั้นจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตให้ครอบคลุมถึงหลักกฎหมาย หลักการบริหารจัดการ และหลักวิธีการเฉพาะเรื่องของกฎหมายนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่กว้างขวาง ฉะนั้นในการพิจารณาร่างกฎหมายจึงสมควรกำหนดหัวข้อที่จำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อทำการตรวจสอบว่าได้มีการบัญญัติเรื่องต่าง ๆ ไว้ครบถ้วนเท่าที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายแล้วหรือไม่

(7) บทบังคับตามกฎหมาย กฎหมายจำเป็นต้องมีบทบังคับ (sanction) เพื่อให้มาตรการต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดขึ้นสามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่วางไว้ โดยทั่วไป คู่กันเคยกับมาตรการบังคับทางอาญา ซึ่งแท้ที่จริงเป็นสภาพบังคับตามกฎหมายส่วนหนึ่งเท่านั้น เพราะสภาพบังคับอาจมีทั้งในแง่ลงโทษหรือให้รางวัลก็ได้ ในสมัยใหม่ได้มีแนวคิดที่น่าสนใจเกี่ยวกับสภาพบังคับตามกฎหมายไว้ ดังนี้

สภาพบังคับของกฎหมายมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ

1. จูงใจให้คนทำตามกฎหมาย เพื่อให้ไม่กล้าทำผิดกฎหมาย เช่น จะถูกลงโทษหรือจะถูกบังคับให้ชดเชยความเสียหาย ศาสตร์ในด้านนี้จะเกี่ยวข้องกับทางด้านพฤติกรรมของมนุษย์ เช่น จิตวิทยา สังคมวิทยา แม้แต่วิชาการจัดการ (management) เอง ในแง่หนึ่งก็คือ การจัดองค์กร การจัดกระบวนการทำงาน และการจัดระบบควบคุมเพื่อให้พฤติกรรมของบุคคลในองค์กรเป็นไปตามเป้าหมาย

2. ป้องกันมิให้เกิดผลร้าย หากเป็นเรื่องการกระทำใดที่กำลังจะเกิดขึ้น ก็อาจมีการห้ามการกระทำของบุคคลบางคนได้ เช่น ให้หยุดการโฆษณาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พักใช้ใบอนุญาตโรงงานเพื่อป้องกันอันตรายที่โรงงานยังมีได้แก้ไขให้ถูกต้อง หรือการเรียกประกันทัณฑ์บนจากผู้ที่จะทำผิดกฎหมาย (มาตรา 46 ประมวลกฎหมายอาญา)

3. เชี่ยวชาญความเสียหาย ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นแล้วสภาพบังคับของกฎหมายก็จะเป็นไปในทางเชี่ยวชาญให้คืนสภาพเดิมเท่าที่จะเป็นไปได้ เช่น ทำละเมิด ผิดสัญญา

วัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการ จะผสมผสานอยู่ในระบบกฎหมายตามปกติ แต่อาจยังไม่มีผู้หยิบยกมาแยกแยะให้ชัดเจน โดยมาตรการทั้งสามอย่างอาจปนอยู่ในกฎหมายอาญาหรือกฎหมายแพ่งก็ได้ ซึ่งอาจจำแนกเป็นรายละเอียดที่มีการนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย ดังนี้

1. มาตรการทางอาญา การลงโทษทางอาญาเป็นการทำให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับผลที่เจ็บปวดหรือไม่มีความสุข (pain and displeasure) ซึ่งจะนำมาใช้เฉพาะเมื่อมีการกระทำที่เป็นผลร้ายต่อบุคคลอื่นหรือสังคมเท่านั้น โทษทางอาญานั้นเห็นว่าเป็นการทำให้บุคคลได้รับความเจ็บปวดและไม่มีความสุขเนื่องจากผิดเงื่อนไขไปทำผิดกฎหมายอาญาในความหมายอย่างกว้าง จึงเห็นว่าผลกระทบต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินเป็นโทษทางอาญา นอกจากนี้ มาตรการเพื่อความปลอดภัยบางประเภทที่มีส่วนจำกัดสิทธิเสรีภาพจึงเป็นโทษอาญาได้เช่นกัน

2. มาตรการทางแพ่ง กฎหมายแพ่งเป็นมาตรการบังคับเพื่อใช้ในปัญหา ระหว่างเอกชนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยมีการสร้างสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ขึ้นตามความเหมาะสม ของเรื่อง สำหรับสภาพบังคับทางแพ่งอาจแยกออกได้ ดังนี้

ก. ส่งมอบ อันเป็นการต้องคืนทรัพย์สินหรือชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจง

ข. ค่าทดแทน ซึ่งจะใช้ในกรณีไม่อาจเยียวยาโดยวิธีอื่นได้โดยเหมาะสม ก็ต้องชดใช้เงินแทน ไม่ว่าจะป็นหนี้ประเภทใด

ค. ให้กระทำ เช่น การบังคับให้ผู้มีประมาทแจ้งความประกาศในหนังสือพิมพ์ บอกรับความจริง (มาตรา 447 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) หรือการบังคับให้ชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจง หากเป็นการบังคับกับเนื้อตัวร่างกายที่กฎหมายแพ่งบังคับไม่ได้ กฎหมายก็เปิดช่องให้เยียวยาโดยให้ บุคคลภายนอกทำโดยลูกหนี้ต้องออกค่าใช้จ่าย (มาตรา 213 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

ง. งดเว้นกระทำ โดยยืนยันสภาพของสิทธิและมีคำสั่งห้ามมิให้กระทำ เช่น ในเรื่องละเมิด

จ. ไม่รับรู้ผลในกฎหมาย เป็นวิธีบังคับโดยไม่ถือว่าสิ่งนั้นเกิดขึ้น ในทางกฎหมาย (sanction by nullity) ซึ่งอาจเป็นเทคนิคแตกต่างกันบ้าง เช่น โฆษะ เพราะ นิติกรรมขัดต่อความสงบเรียบร้อย (มาตรา 150 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ไม่สมบูรณ์เพราะพินัยกรรมทำโดยบุคคลอายุต่ำกว่า 15 ปี (มาตรา 25 ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์) หรือทำโดยมีพยานลงชื่อไม่ครบสองคน (มาตรา 1656 ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์) หรือไม่เกิดผลในทางกฎหมายเฉพาะส่วน เช่น การเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราทำให้ เหลือเท่าอัตราที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 654 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

ฉ. ให้โอกาสเลือก เป็นมาตรการให้ฝ่ายเสียเปรียบมีโอกาสเลือกกว่า จะปฏิบัติตามนิติกรรมที่ทำไว้หรือไม่ เช่น เรื่องโมฆียกรรมในนิติกรรมของผู้เยาว์หรือคนที่ถูก ทำให้แสดงเจตนาโดยวิปริต (มาตรา 21 หรือมาตรา 157 และมาตรา 159 ประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์) หรือการที่ตัวการให้สัตยาบันแก่กิจการที่ตัวแทนทำไปนอกขอบอำนาจ (มาตรา 823 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

ช. คุณภาพของสิทธิ เช่น การกำหนดบุริมสิทธิให้สิทธิบางประเภท มีฐานะสูงกว่าอีกบางประเภท โดยคำนึงถึงความจำเป็นในสวัสดิการทางสังคมและเศรษฐกิจ ในกรณีทรัพย์สินไม่พอชำระหนี้ทั้งหมด หนี้ที่จำเป็นยิ่งกว่าโดยสภาพจะได้รับการเยียวยาไปก่อน

ข. จำกัดสิทธิ เช่น ตัดสิทธิจัดการทรัพย์สินของคนล้มละลายเพื่อพิทักษ์เจ้าหนี้หรือตัดสิทธิจัดการทรัพย์สินของคนไร้ความสามารถเพื่อพิทักษ์การดำรงชีวิตของผู้นั่นเอง

3. มาตรการทางปกครอง กฎหมายปกครองเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ที่มุ่งรักษาประโยชน์ร่วมกันของสังคม (common good) ในสังคมที่ซับซ้อน ขอบเขตของกฎหมายปกครองจึงขยายและสำคัญขึ้นตามลำดับ มาตรการที่ใช้มีหลายอย่าง คือ

ก. ระบบอนุญาต (licensing) เป็นระบบที่ใช้มากที่สุด โดยกำหนดให้กิจการบางประเภทจะทำได้แต่โดยผู้ได้รับอนุญาตเท่านั้น เพื่อจะได้ควบคุมมาตรฐานให้การกระทำอยู่ในขอบเขตที่ต้องการซึ่งทางปฏิบัติมีใช้กันมาก และจะตามมาด้วยวิธีการต่ออายุใบอนุญาต พักใช้ใบอนุญาต และเพิกถอนใบอนุญาต และอาจกำหนดเงื่อนไขตามความเหมาะสมได้

ข. ออกคำสั่ง (order) เช่น ห้ามกระทำการบางอย่างอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย (desist and cease order) ออกคำสั่งให้ปฏิบัติ (affirmative order) เพื่อเตือนให้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด หรือออกคำสั่งกำหนดค่าปรับตามที่ระบุเป็นเงื่อนไขในกฎหมาย หรือออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน

ค. ค้น (inspection) เป็นอำนาจตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ เช่น นายตรวจที่เข้าไปดูการก่อสร้างอาคารว่าเป็นไปตามแบบที่ได้รับอนุญาตหรือไม่

ง. บังคับให้ส่งข้อเท็จจริงหรือมาให้ถ้อยคำ เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่ การฝ่าฝืนก็จะมีโทษ (contempt proceeding) ทำนองละเมิดอำนาจศาล แต่ต่างจากคดีอาญาปกติเพราะเป็น ไปเพื่อมุ่งหมายให้ได้ข่าวสาร

จ. บังคับให้เปิดเผยข้อเท็จจริง (disclosure and publicity) ทั้งนี้เพื่อให้เป็นระบบข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนและอำนวยความสะดวกให้เจ้าหน้าที่มีข้อมูลในการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น บังคับให้นำคำรับขามาขึ้นทะเบียน บังคับให้การโอนอสังหาริมทรัพย์ต้องจดทะเบียน หรือบังคับให้แสดงหลักฐานการเงินของบริษัทในกรณีชี้ชวนขายหุ้น เป็นต้น

4. มาตรการจูงใจอย่างอื่น จากความรู้ในเรื่องพฤติกรรมของมนุษย์ กฎหมายจึงอาจนำมาใช้เพื่อให้บุคคลทำตามกฎหมายได้เช่นกัน ทั้งมาตรการที่เป็น incentive และ disincentive แต่ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องว่าเหมาะสมหรือไม่ และเป็นธรรมเพียงใด

โดยสรุป มาตรการที่จะใช้เป็นสภาพบังคับ (sanction) ของกฎหมาย มีหลายอย่างและมีความมุ่งหมายและผลที่แตกต่างกัน ในการร่างกฎหมายจึงต้องเลือกใช้ให้เหมาะสมและในทางความเป็นจริงกฎหมายแต่ละเรื่องอาจมีลักษณะของกฎหมายหลายประเภท ผสมกันอยู่เสมอ

(8) บทเฉพาะกาล เป็นส่วนของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการดำเนินการตามกฎหมายนั้น สำหรับช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อเป็นการวางแนวทางการดำเนินการ ตามกฎหมายใหม่ในระยะแรก หรือเพื่อเป็นการปรับให้การดำเนินการก่อนมีกฎหมายนั้นหรือ ตามแนวทางของกฎหมายเดิมให้สามารถสอดคล้องหรือปรับเข้าหาแนวทางตามกฎหมายใหม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติการตามกฎหมายใหม่สามารถดำเนินการไปได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่จะถูกบังคับตามกฎหมายใหม่

(9) ผู้รักษาการตามกฎหมาย เป็นการแสดงให้เห็นทราบว่าผู้ใดจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ รับผิดชอบดูแลหรือปฏิบัติการตามกฎหมายนั้นให้บรรลุผล

2. พระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกานั้นมีความสำคัญเพราะต้องทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย จึงมีรูปแบบมาตรฐานเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ เพียงแต่มีข้อแตกต่างในเรื่องการใช้ชื่อพระราชกฤษฎีกา จะมีการใช้ชื่อเฉพาะตามบทที่ให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกานั้น และจะต้องระบุบทบัญญัติ ของพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกานั้นไว้ในคำปรารภด้วย

3. กฎกระทรวง

กฎกระทรวงนั้นเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น เป็นผู้มีอำนาจออกได้โดยตรงโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และเป็นการกำหนดรายละเอียด เพื่อปฏิบัติการตามกรอบของกฎหมาย ซึ่งรูปแบบเกี่ยวกับชื่อของกฎกระทรวง นิยมปฏิบัติอยู่ เป็น 2 แบบ กล่าวคือ แบบที่ 1 กำหนดว่าเป็นกฎกระทรวงลำดับที่เท่าใด ออกปี พ.ศ. ใด และ ออกตามความในพระราชบัญญัติใด เช่น กฎกระทรวง (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นต้น และแบบที่ 2 มีแบบ เช่นเดียวกับแบบที่ 1 แต่มีชื่อที่แสดงสาระของเนื้อหาทางกฎกระทรวงนั้น ๆ ไว้ด้วย เช่น

กฎกระทรวง ฉบับที่ 198 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการขายสินค้า หรือการให้บริการอื่นตามมาตรา 86/5 (4) แห่งประมวลรัษฎากร กฎกระทรวง ฉบับที่ 201 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร เป็นต้น แต่เนื่องจากการใช้ชื่อกฎกระทรวง ตามแบบที่ 1 มีปัญหาในการค้นหากฎกระทรวงแต่ละฉบับที่ไม่อาจทราบได้ว่าเป็นกฎกระทรวง ที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับเรื่องใด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับรูปแบบการใช้ชื่อกฎกระทรวง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2543 เห็นชอบแนวทางปฏิบัติดังกล่าวตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ ดังนี้

3.1 กรณีที่เป็นกฎกระทรวงใหม่

1. กฎกระทรวงฉบับแรก

- (1) ร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.
- (2) ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ.
- (3) ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการเก็บรักษา การขนส่ง การใช้ การจำหน่าย การแบ่งบรรจุน้ำมันเชื้อเพลิง และการควบคุมเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.

2. กฎกระทรวงฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

- (1) ร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- (2) ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- (3) ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการเก็บรักษา การขนส่ง การใช้ การจำหน่าย การแบ่งบรรจุน้ำมันเชื้อเพลิง และการควบคุมเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ทั้งนี้ โดยไม่ต้องระบุว่า เป็นกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายใดไว้ในชื่อกฎกระทรวง เพราะจะทำให้ชื่อกฎกระทรวงยืดเยื้อยาวมาก และได้มีการระบุบทอาศัยอำนาจไว้ในอารัมภบทอยู่แล้ว และจะเป็นการสอดคล้องกับแนวทางร่างพระราชกฤษฎีกาที่ถือปฏิบัติกันอยู่

3.2 กรณีเป็นกฎกระทรวงเดิม

โดยที่กฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังมีรูปแบบที่แตกต่างกัน และยังใช้ระบบการเรียงลำดับฉบับที่ติดต่อกันไปโดยต่อเนื่อง ทำให้การใช้รูปแบบกฎกระทรวงที่กำหนดใหม่ยังไม่อาจนำไปใช้บังคับได้ทันที เพราะจะกระทบกระเทือนถึงกฎกระทรวงทั้งหมด ฉะนั้น แนวทางที่ปฏิบัติจึงควรเป็น ดังนี้

1. ในกรณีที่กฎกระทรวงฉบับเดิมมีอยู่แล้ว ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับนั้น ในภายหลัง ให้ใช้รูปแบบเดิมที่มีได้ระบุชื่อกฎกระทรวงและเรียงลำดับฉบับที่ต่อเนื่องกัน ไป เช่น

(1) กฎกระทรวงฉบับแรก คือ “กฎกระทรวง ฉบับที่ 218 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้” และต่อมา มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องอื่นเป็นฉบับที่ 219 และฉบับที่ 220 หลังจากนั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ 218 ดังกล่าวให้ใช้เป็น “กฎกระทรวง ฉบับที่ 221 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้”

(2) กฎกระทรวงฉบับแรก คือ “กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535” ถ้ามีการแก้ไขกฎกระทรวงที่เคยออกไว้แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับใดตั้งแต่ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 การกำหนดรูปแบบกฎกระทรวงฉบับที่แก้ไขให้ใช้เป็น “กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535”

2. กรณีมีการออกกฎกระทรวงรูปแบบเดิมเป็นฉบับที่ต่าง ๆ ไว้แล้ว แต่ต่อมาจะมีการออกกฎกระทรวงเรื่องใหม่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงที่เคยใช้บังคับอยู่เดิม กรณีนี้ให้ใช้กฎกระทรวงแบบใหม่ที่มีการกำหนดชื่อกฎกระทรวง

3. ในกรณีที่มีการยกเลิกกฎกระทรวงเดิมและกำหนดกฎกระทรวงขึ้นใหม่ในเรื่องนั้น ให้ใช้รูปแบบกฎกระทรวงที่กำหนดใหม่โดยให้กำหนดชื่อของกฎกระทรวงนั้น และถ้าต่อมามีการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวก็กำหนดเป็นฉบับที่ 2 เรียงตามลำดับต่อไป สำหรับกฎกระทรวงในเรื่องนั้น

ทั้งนี้ เพื่อให้กฎกระทรวงเข้ารูปแบบใหม่ให้มากที่สุด ในการแก้ไขกฎกระทรวงในเนื้อหาสาระจำนวนมาก สมควรพิจารณาปรับปรุงทั้งฉบับ โดยใช้รูปแบบกฎกระทรวงใหม่ที่มีการกำหนดชื่อ

ส่วนในคำปรารภจะกล่าวถึงบทบัญญัติที่เป็นที่มาของการออกกฎกระทรวง และหลังจากนั้นจะเป็นเนื้อหาสาระที่ต้องการกำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าว นอกจากนี้โดยที่พระราชบัญญัติที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวงจะมีการระบุไว้แล้วว่า กฎกระทรวงนั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ จึงไม่ต้องมีการระบุวันใช้บังคับไว้โดยเฉพาะในกฎกระทรวงขึ้นอีก

4. ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ

ระเบียบหรือข้อบังคับนั้น โดยศักดิ์และฐานะไม่แตกต่างกัน ซึ่งในขณะนี้ ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณกำหนดรูปแบบมาตรฐานขึ้นไว้ เพื่อให้มีแนวทางเป็นอย่างเดียวกัน ซึ่งสรุปได้ว่ารูปแบบของระเบียบหรือข้อบังคับนั้น ได้กำหนดในทำนองเดียวกับรูปแบบของพระราชบัญญัติ เพียงแต่ในคำปรารภจะกล่าวถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจออกระเบียบ หรือข้อบังคับนั้น และมีข้อกำหนดในเรื่องชื่อของระเบียบ วันใช้บังคับ บทยกเลิกระเบียบเดิม คำนิยามในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติ

ส่วนประกาศนั้นขึ้นอยู่กับสาระของประกาศดังกล่าว หากมีสาระเช่นเดียวกับระเบียบหรือข้อบังคับปกติจะใช้รูปแบบเดียวกัน

สำหรับหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดในกฎหมายลำดับรองไม่ว่าในรูปแบบใดนั้น ในประเทศไทยเท่าที่ถือปฏิบัติอยู่จะมี 3 ประการคือ

(1) ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ต่อเมื่อกฎหมายแม่บทให้อำนาจโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย กฎหมายแม่บทอาจเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเป็นพระราชบัญญัติก็ได้ ทั้งนี้ เนื้อหาสาระในข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ และวิธีการออกและวิธีใช้บังคับของกฎหมายลำดับรองต้องเป็นไปตามวิธีที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท เช่น การที่กฎหมายแม่บท บังคับให้พระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะใช้บังคับได้ หรือกำหนดให้การออกกฎกระทรวงในเรื่องใดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ตามกฎหมายก่อน และผู้มีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองจะต้องเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น โดยผ่านกระบวนการตามระเบียบปฏิบัติราชการที่มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะ

(2) กฎหมายลำดับรองจะมีบทกำหนดโทษโดยตนเองไม่ได้ ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองจะถูกลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท เช่น กฎหมายแม่บทบัญญัติว่าหลักเกณฑ์และวิธีการในการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กฎกระทรวงนั้นจะกำหนดได้แต่เพียงหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ได้รับอนุญาตจะปฏิบัติต่อไป ส่วนโทษของการฝ่าฝืนจะต้องบัญญัติไว้โดยตรงในกฎหมายว่าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงต้องมีความผิด

(3) กฎหมายลำดับรองจะบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายต่อไปอีกช่วงหนึ่งไม่ได้ (sub-delegate) เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่วางระเบียบเพื่อการปฏิบัติในข้อปลีกย่อย

นอกจากนี้ เนื่องจากรูปแบบของกฎหมายลำดับรองมีหลายประเภท แต่ก็ควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำหนดรูปแบบกฎหมายลำดับรองที่จะนำมาใช้ด้วย กล่าวคือ ถ้าเป็นการตรากฎหมายลำดับรองที่มีความสำคัญในระดับการใช้พระราชบัญญัติ ก็ควรตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งมีนายกรัฐมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการ ถ้าเป็นการตรากฎหมายลำดับรองที่มีผลบังคับทั่วไปก็ควรเป็นกฎกระทรวงเพื่อให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะได้พิจารณาเห็นชอบ ถ้าเป็นการตรากฎหมายลำดับรองในระดับนโยบายกระทรวง ก็ควรเป็นประกาศของรัฐมนตรี และถ้าเป็นการตรากฎหมายลำดับรองในระดับปฏิบัติ ในรายละเอียดปลีกย่อยก็อาจทำเป็นประกาศของกระทรวง ซึ่งในการบัญญัติกฎหมายโดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมจะมีผลดังนี้ (1) มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจ และมีความรับผิดชอบตามลำดับชั้น (2) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมั่นใจในวิธีการที่จะปฏิบัติตามตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีผลกระทบกระเทือนต่อประชาชนจำนวนมาก (3) ขจัดหรือลดความผิดพลาดของฝ่ายบริหารและของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ว่าความผิดพลาดนั้นจะเกิดขึ้นเพราะการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือโดยขาดประสพการณ์รู้เท่าไม่ถึงการณ์ และหากมีความผิดพลาดเกิดขึ้นในการปฏิบัติงานก็อาจหาบุคคลผู้รับผิดชอบโดยตรงได้โดยง่าย และ (4) สิทธิของประชาชนได้รับความคุ้มครองตามสมควร

กรณีพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองจะตราขึ้นได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจที่พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดได้ให้ไว้ และจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทไม่ได้ และเนื่องจากมาตรา 29 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้นำบทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้ด้วยโดยอนุโลมกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น การจะระบубทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญต้องไปพิจารณากฎหมายแม่บทก่อนว่า ในกฎหมายแม่บทเป็นกฎหมายที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ ถ้ามีกฎหมายลำดับรองก็ต้องระบубทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญลงไปด้วย

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้เป็นการอธิบายเบื้องต้นให้ทราบถึงความหมายของกฎหมายและองค์ประกอบของกฎหมาย และเข้าใจถึงประเภทของกฎหมาย กระบวนการตรากฎหมาย และรูปแบบของกฎหมาย ซึ่งเมื่อได้ทราบและเข้าใจกฎหมายพอสมควรแล้ว สิ่งที่จะศึกษากันต่อไปข้างหน้าก็คือเรื่องเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

บทที่ 3

การร่างกฎหมาย

ความหมายของการร่างกฎหมาย

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความเห็นว่า “การร่างกฎหมายได้แก่ การเขียนข้อความในรูปร่างของกฎหมาย (คือ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎหมายอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากฎกระทรวง ฯลฯ) ด้วยถ้อยคำที่ถูกต้องและแน่นอน เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย (คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ฯลฯ) พิจารณาว่าจะประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ หรือควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นประการใด เพราะเหตุที่ยังไม่ยุติที่ผู้ร่างนี้เอง จึงใช้คำว่า “ร่าง” (Draft, Project)”

การร่างกฎหมายนี้ได้รวมการกระทำสองการกระทำเข้าด้วยกัน คือ

1. การยกร่างกฎหมาย เป็นการกระทำในขั้นแรกที่มีหน้าที่ยกร่างกฎหมาย มีแต่หลักการของร่างกฎหมายที่คนได้รับมาเท่านั้น ผู้มีหน้าที่ยกร่างกฎหมายจะต้องยกร่างกฎหมายให้อยู่ภายในขอบเขตของหลักการที่ได้รับมา และมีรายละเอียดเพื่อให้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามหลักการได้เท่านั้น จะยกร่างให้ขัดหรือแย้งกับหลักการที่ได้รับมาไม่ได้ ซึ่งการยกร่างกฎหมายนี้อาจกระทำได้โดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อยกร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ

2. การพิจารณาร่างกฎหมาย เป็นการกระทำในขั้นที่สอง คือ ผู้พิจารณาร่างกฎหมายมีร่างกฎหมายอยู่ในมือแล้ว และดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องกับรูปร่างและหลักกฎหมายและให้มีข้อความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น การพิจารณาร่างกฎหมายนี้มีหลายระดับ คือ ระดับกระทรวง ทบวง กรม ระดับคณะกรรมการกฤษฎีกา และระดับรัฐสภา ซึ่งได้แก่การพิจารณาของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการของวุฒิสภา คณะกรรมการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ที่มาของร่างกฎหมาย

ร่างกฎหมายจะมีที่มาด้วยกัน 3 ทาง คือ

1. ทางคณะรัฐมนตรี โดยปกติแม้คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาได้ตามมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ก็หาได้เป็นผู้ร่างกฎหมายนั้นขึ้นเองไม่ ผู้ที่เป็นผู้ร่างกฎหมายอย่างแท้จริงจะได้แก่

(1) กระทรวง ทบวง กรม ที่จะเป็นผู้ร่างกฎหมายจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ร่างขึ้น ซึ่งโดยปกติก็คือ กระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นผู้นำที่ที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามร่างกฎหมายนั้น ทั้งนี้ กระทรวง ทบวง กรม ดังกล่าว ย่อมจะทราบได้ว่ากฎหมายในเรื่องใดจำเป็นจะต้องมีหรือไม่ อย่างไร และเพราะเหตุที่เป็นผู้ที่จะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นเอง ทำให้กระทรวง ทบวง กรม สามารถทราบได้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมีข้อบกพร่องอย่างไร จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรบ้างหรือไม่ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า ถ้ากระทรวง ทบวง กรม นั้นเห็นควรบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้วอย่างไร จะสามารถทำได้ตามความต้องการเสมอไป เพราะการจะจัดให้มีร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นได้ ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของคณะรัฐมนตรี ถ้าคณะรัฐมนตรีมีนโยบายเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นอย่างไร กระทรวง ทบวง กรม ก็ต้องปฏิบัติตามด้วย

(2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยทั่วไปแล้วสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่มีอยู่บางกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำหน้าที่เป็นผู้ร่างกฎหมายเสียเอง ซึ่งกรณีนี้จะเกิดจากเหตุหนึ่งเหตุใด ดังต่อไปนี้

ก. กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ร่างกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใดขึ้นเป็นพิเศษ

ข. กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นมีผลกระทบกระเทือนไปยังกฎหมายฉบับอื่น จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับอื่นด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะได้เสนอความคิดเห็นพร้อมทั้งผลการพิจารณาร่างกฎหมายที่ได้รับมอบหมายไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาว่าสมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับอื่นตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือไม่ อย่างไร

กรณีตามข้อ 1 (1) และ (2) นั้น กระทรวง ทบวง กรม และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะสามารถทำหน้าที่ร่างกฎหมายในนามของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดก็ได้ ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีได้กำหนดหลักการในเรื่องนั้นเพื่อเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายขึ้นเสียก่อน ซึ่งหลักการในเรื่องต่าง ๆ นี้ อาจจะทราบได้จากนโยบายของคณะรัฐมนตรีว่า มีแนวนโยบายในเรื่องนั้น ๆ อย่างไร อันจะมีผลทำให้ทราบได้ว่า คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าจะมีกฎหมายในเรื่องใด หรือไม่ และอย่างไร สิ่งเหล่านี้ก็คือหลักการของร่างกฎหมายที่จะร่างขึ้นนั่นเอง

2. ทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาได้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 169 ภายใต้บังคับมาตรา 170 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง
.....”

3. ทางผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายได้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาคด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เมื่อพิจารณาที่มาของร่างกฎหมายทั้งสามทางแล้วเห็นว่า ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีแล้วรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้แต่ประการใด แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอเข้าสู่การพิจารณาจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ด้วย จึงจะมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาได้

ผู้ร่างกฎหมาย

ในการร่างกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ผู้ร่างกฎหมายจะเป็นผู้ที่มีบทบาทเป็นอย่างมาก เพราะผู้ร่างกฎหมายจะเป็นผู้ร่างกฎหมายขึ้นมาจากสิ่งที่ไม่ใช่อะไรเลยมาเป็น โครงร่างของกฎหมายที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้น ผู้ร่างกฎหมายจึงควรจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและหน้าที่ ดังนี้

1. คุณสมบัติของผู้ร่างกฎหมาย

ผู้ร่างกฎหมายที่ดีต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) ต้องมีความรู้ทางกฎหมายดี ซึ่งอย่างน้อยที่สุดก็คือความรู้กฎหมายไทย และต้องสามารถหยั่งรู้ถึงผลบังคับของกฎหมายด้วย

ที่กล่าวว่าต้องมีความรู้ทางกฎหมายดีนั้น หมายถึง ความรู้ทางกฎหมาย ในลักษณะที่ต่างไปจากนักกฎหมายธรรมดา เพราะแนวความคิดของผู้ใช้กฎหมายกับผู้ออกกฎหมายนั้นต่างกัน ผู้ใช้กฎหมาย (คือทนายความหรือศาล) ย่อมพิจารณาแต่กฎหมายที่มีอยู่แล้ว และต้องการรู้ว่ากฎหมายนั้นมุ่งหมายอย่างไร เพื่อจะได้ใช้กฎหมายบังคับได้ถูกต้อง ต่างกับผู้ออกกฎหมายจะเริ่มจากหลักเกณฑ์ว่า กฎหมายในปัจจุบันมีอยู่หรือไม่ ถ้ามีอยู่กฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นเหมาะสมหรือไม่เพียงพอ จำเป็นต้องมีการแก้ไขหรือบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการและพฤติกรรมอย่างไร เพราะฉะนั้น ผู้ใช้กฎหมายกับผู้ออกกฎหมายจึงต้องมีความคิดต่างกัน เพราะฝ่ายหนึ่งต้องการจะรู้ว่ากฎหมายมีข้อความเป็นอย่างไร แต่อีกฝ่ายหนึ่งจำเป็นต้องรู้ว่ากฎหมายเป็นอย่างไร คือ เหมาะสมหรือไม่นั่นเอง

(2) ต้องมีความรู้ในการร่างกฎหมายดี คือ มีความรู้ในแบบของกฎหมายว่า กฎหมายประเภทใดมีรูปลักษณะอย่างไร และใช้สำหรับร่างกฎหมายในฐานะใด เช่น ในเรื่องสำคัญ ๆ ก็ต้องร่างขึ้นในรูปพระราชบัญญัติ ส่วนในเรื่องปลีกย่อยก็ต้องตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง เป็นต้น

การมีความรู้ทางการร่างกฎหมายดีนั้น ไม่ใช่ว่าผู้ใดได้รับปริญญาทางกฎหมายมาแล้วจะร่างกฎหมายได้ดีเสมอไป การฝึกฝนตนเองให้เป็นผู้ร่างกฎหมายที่ดีนั้นทำได้โดยวิธีต่อไปนี้

- ก. อ่านตำราในการร่างกฎหมาย
- ข. ศึกษาจากแบบอย่างของกฎหมายที่บัญญัติไปแล้ว
- ค. สังเกตจากวิธีปฏิบัติของผู้ร่างกฎหมายที่มีความชำนาญมาก่อน
- ง. สอบถามหาความรู้จากผู้ที่มีความชำนาญมาก่อน

เลขเรียกหนังสือ.....	12.05.6
เลขทะเบียน.....	0.257.0
วันที่.....	1921
	5131
	- 7 พ.ย. 2544

(3) ต้องมีความรู้ทางภาษาไทยดี เช่น ในเรื่องไวยากรณ์ไทย เป็นต้น การขาดความรู้ในภาษาไทยที่ี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องถ้อยคำภาษาได้ ในเรื่องถ้อยคำภาษานี้ นับว่าสำคัญมากในบางประเทศ เช่น เยอรมัน เล็งเห็นความสำคัญในเรื่องถ้อยคำถึงขนาดที่ทางราชการ ได้จัดทำหนังสือแนะนำเรื่องถ้อยคำว่า อย่างไรควรใช้ อย่างไรไม่ควรใช้ และยังมีตำราของเอกชนในเรื่องการใช้ถ้อยคำภาษาอีกด้วย นอกจากนี้เมื่อได้มีการร่างกฎหมาย เรียบร้อยแล้วจะมีวิธีปฏิบัติให้ส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปให้สมาคมภาษาของเยอรมัน พิจารณาเสนอแนะในเรื่องถ้อยคำ ก่อนที่จะนำร่างกฎหมายนั้นเสนอต่อรัฐสภาด้วย

ผู้ร่างกฎหมายที่จะถือว่ามีความรู้ในทางภาษาเป็นอย่างดีจะต้องเป็นผู้ที่

ก. มีความคิดแจ่มแจ้ง

ข. สามารถแสดงความคิดดังกล่าวออกมาด้วยภาษาธรรมดาสามัญ และ

ค. รู้จักใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนรัดกุม

(4) ต้องมีความเข้าใจชีวิตในด้านต่าง ๆ ดีพอ ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้สามารถร่างกฎหมายให้ใกล้ชิดกับชีวิตที่เป็นอยู่จริง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้ร่างกฎหมายจะต้องมีความรู้ของผู้เชี่ยวชาญในสาขาอื่น ๆ ไปเสียหมด แต่ผู้ร่างกฎหมายควรจะเป็นคนที่

ก. มีความรู้รอบตัวดี

ข. มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ อย่างสามัญชน ถ้าหากแต่เพียงความรู้ในทางวิชาการ อาจจะไม่ช่วยให้ผู้ร่างกฎหมายร่างกฎหมายให้ใกล้ชิดกับความเป็นจริงได้เท่าที่ควร

ค. ถ้าเห็นว่าตน ไม่มีความรู้และความชัดเจนในเรื่องใดก็ต้องขวนขวายหาความรู้เพิ่มเติม ไม่ควรจะอาศัยการแถลงข้อเท็จจริงหรือการแสดงความคิดเห็นของผู้แทนจากกระทรวง ทบวง กรม แต่เพียงอย่างเดียว เพราะอาจแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นโดยมีความเอนเอียงเข้าข้างกระทรวงซึ่งตนเป็นผู้แทนมา

(5) ต้องเป็นผู้ที่มองการณ์ล่วงหน้า โดยผู้ร่างจะต้องพยายามคิดอยู่เสมอว่า บทบัญญัติที่ร่างขึ้นนั้นจะส่งผลแก่รัฐบาลและราษฎรอย่างไรบ้าง เพราะในการร่างกฎหมายแต่ละฉบับนั้น กฎหมายจะต้องใช้ไปโดยไม่มีกำหนดเวลาและไม่สามารถพยากรณ์ หรือคาดหมายล่วงหน้าได้ว่าในเวลาข้างหน้าจะมีความเปลี่ยนแปลงอะไรเกิดขึ้นหรือไม่ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องมีจิตใจในทางริเริ่มและพยากรณ์ถึงกาลข้างหน้าด้วย และมองเห็นว่าหลักอันตนได้เขียนลงไปนั้นจะมีผลได้ใช้ในทางปฏิบัติอย่างไร

(6) ต้องรู้จักฟังความรู้สึกส่วนตัว คือ จะต้องไม่นำเอาความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นความคิดเห็นส่วนตัวมาใช้ในการร่างกฎหมายหรือร่างกฎหมายให้สนองประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เพราะผู้ร่างกฎหมายก็เหมือนกับผู้พิพากษาซึ่งย่อมมีความคิดเห็นในทางการเมืองทางเศรษฐกิจ และสังคมของตนเอง แต่ในการพิจารณาพิพากษาคดีผู้พิพากษาจะต้องอดกลั้นไม่ให้ความคิดเห็นในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ หรือสังคมมาอิทธิพลเหนือการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเพื่อที่ผู้พิพากษาจะได้พิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามกฎหมายซึ่งออกโดยรัฐสภาโดยเคร่งครัด ข้อนี้เป็นความจริงสำหรับผู้พิพากษาล้วนใดก็เป็นความจริงสำหรับผู้ร่างกฎหมายนั้นนั่น กล่าวคือ ผู้ร่างกฎหมายอาจนิยมหรือสังกัดพรรคการเมืองคนละพรรคกับพรรคที่สนับสนุนรัฐบาลในขณะที่ร่างกฎหมาย แต่ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องไม่นำเอาความคิดเห็นในทางการเมือง การเศรษฐกิจ และสังคมของตนซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัวมาใช้ในการร่างกฎหมาย จะต้องร่างกฎหมายตามความต้องการของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้บังคับบัญชาโดยเคร่งครัด คือ ร่างไปตามลักษณะของกรณี (objectivity) ไม่ใช่ร่างตามอำเภอจิต (subjective) ของตน

(7) ต้องไม่มีการอวดรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องทางวิชาการหรือเทคนิคที่ตนไม่มีความชำนาญ ควรจะต้องปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญในทางวิชาการหรือในทางเทคนิคหรือหาความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เพิ่มเติมเสียก่อน

2. หน้าที่ของผู้ร่างกฎหมาย

เมื่อผู้ร่างกฎหมายรู้ว่าจะร่างกฎหมายในเรื่องใดและมีหลักการของร่างกฎหมายที่จะต้องร่างอย่างไรแล้ว ก่อนที่จะลงมือร่างกฎหมายนั้นจะต้องดำเนินการเป็นขั้น ๆ ดังนี้

(1) ต้องศึกษาหลักการของร่างกฎหมายให้เข้าใจโดยถ่องแท้

ก่อนที่ผู้ร่างกฎหมายจะลงมือร่างกฎหมายได้ก็ควรจะต้องศึกษาถึงหลักการของร่างกฎหมายที่จะต้องร่างขึ้นนั้นให้เข้าใจโดยถ่องแท้เสียก่อนว่า ร่างกฎหมายฉบับนั้นมีหลักการอย่างไร มีขอบเขตอย่างไร ในกรณีที่ความหมายของหลักการยังเป็นที่สงสัย ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องสอบถามเจ้าของหลักการนั้น ซึ่งอาจจะได้แก่ผู้บังคับบัญชา คณะรัฐมนตรีหรือในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ร่างกฎหมายขึ้นเองก็ต้องพยายามหาความหมายของหลักการที่สงสัยนั้นเพื่อให้เข้าใจโดยแจ่มแจ้งเสียก่อน เพราะถ้ายังมีความเคลือบคลุมหรือสงสัยประการใดอยู่แล้ว อาจจะทำให้ไม่ได้ร่างกฎหมายที่ดีตามที่ต้องการ

(2) ต้องทำตัวเป็นที่ปรึกษา

เมื่อผู้ร่างกฎหมายได้รับทราบหลักการของร่างกฎหมายและทำความเข้าใจจนตลอดแล้ว ผู้ร่างกฎหมายจะต้องทำตนเป็นที่ปรึกษาและรับการปรึกษาหารือจากเจ้าของหลักการของร่างกฎหมายนั้น เพื่อจะได้ปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของหลักการตลอดจนผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นตามหลักการนั้นด้วย เช่น ถ้าผู้ร่างกฎหมายเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นอาจเกิดผลเสียหาย และไม่อาจร่างกฎหมายในรายละเอียดอันจะทำให้ผลเสียดังกล่าวหมดไป หรือทำให้บรรเทาเบาบางลงโดยร่างกฎหมายขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายในขอบเขตแห่งหลักการ ได้ก็เป็นหน้าที่ของผู้ร่างกฎหมายที่จะต้องรายงานให้เจ้าของหลักการทราบ เพื่อนำร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนหลักการอีกครั้งหนึ่ง

โดยการที่ผู้ร่างกฎหมายทำตนเป็นที่ปรึกษาและรับการปรึกษาหารือจากเจ้าของหลักการนี้เอง อาจจะทำให้เจ้าของหลักการยกเลิกความคิดที่จะตรากฎหมายที่มีหลักการเช่นว่านั้น หรืออาจจะเปลี่ยนแปลงหลักการ ไปบ้าง เพื่อให้กฎหมายที่จะใช้นั้นร่างขึ้นอย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ สะดวกแก่การปฏิบัติ และทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นไปด้วยความประหยัด และมีประสิทธิภาพ ซึ่งสำหรับกรณีนี้เจ้าของหลักการจะต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติต่อไป

แต่อย่างไรก็ตามถ้าผู้ร่างกฎหมายได้เสนอความคิดเห็นเพื่อให้เจ้าของหลักการทบทวนหลักการแล้ว เจ้าของหลักการยังคงยืนยันให้มีการร่างกฎหมายขึ้นตามหลักการเดิมก็ถือได้ว่าผู้ร่างกฎหมายได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างครบถ้วนแล้ว ความรับผิดชอบต่อไปคงเป็นของเจ้าของหลักการ

(3) ต้องศึกษาถึงกฎหมายที่มีหรือเคยมีอยู่ก่อนแล้ว

เมื่อเข้าใจในรายละเอียดแห่งหลักการของกฎหมายที่จะร่างขึ้นแล้ว ขั้นต่อไปที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องทำก็คือ จะต้องพิจารณาดังกฎหมายที่มีหรือเคยมีมาก่อนแล้ว โดยมุ่งพิจารณาใน 2 ประเด็น คือ

ก. มีหรือเคยมีกฎหมายในเรื่องนั้นแล้วบ้างหรือไม่

ข. ถ้ามีกฎหมายอยู่แล้ว ต้องพิจารณาว่ากฎหมายที่มีอยู่แล้วนั้น มีบทบัญญัติเพียงพอหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่มีบทบัญญัติไม่เพียงพอ ก็ต้องพิจารณาว่าบทบัญญัตินั้นไม่เพียงพออย่างไร หรือยังจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นให้เป็นประการใด จึงจะทำให้กฎหมายนั้นเป็นไปตามหลักการแห่งกฎหมายที่จะร่างขึ้น แต่ถ้าเป็นกฎหมายที่เคยมีแต่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ก็จะต้องนำกฎหมายเดิมมาพิจารณาว่ามีหลักการต่างกับหลักการของร่างกฎหมายที่ร่างใหม่อย่างไรหรือไม่ มีหลักเกณฑ์ใดที่พอจะนำมาปรับเข้าใช้ตามหลักการของร่างกฎหมายใหม่ได้อย่างไรหรือไม่

การศึกษากฎหมายที่มีหรือเคยมีอยู่ก่อนแล้วย่อมทำให้ผู้ร่างกฎหมายได้มีโอกาสทราบถึงแนวทางหรือข้อบกพร่องที่ควรหรือไม่ควรบัญญัติกฎหมาย ทั้งยังอาจทำให้ทราบด้วยว่าควรจะบัญญัติกฎหมายในเรื่องใดด้วยหรือไม่

(4) ต้องรู้เหตุผลที่ได้กำหนดหลักการเช่นนั้น

ผู้ร่างกฎหมายจะเพียงแต่เข้าใจในหลักการแห่งร่างกฎหมายอย่างเดียวหาพอนี้ ผู้ร่างกฎหมายจำเป็นต้องทราบด้วยว่าการที่ผู้บังคับบัญชาหรือคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักการเช่นนั้น มีเหตุผลอย่างไร เพราะการที่รู้เหตุผลแห่งหลักการนั้นจะทำให้ผู้ร่างกฎหมายสามารถร่างกฎหมายได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ในการนี้ผู้ร่างกฎหมายอาจจะทราบเหตุผลได้โดยศึกษาจากนโยบายของรัฐบาลตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภา คำแถลงของรัฐบาลต่อรัฐสภาในโอกาสอื่น ตลอดจนคำอภิปรายเพิ่มเติมของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี รวมทั้งคำให้สัมภาษณ์ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้ผู้ร่างกฎหมายยังต้องศึกษาถึงสถานการณ์และเหตุการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อนำมาพิจารณาให้ร่างกฎหมายนั้นทันต่อเหตุการณ์ด้วย

เครื่องช่วยในการร่างกฎหมาย

แม้ผู้ร่างกฎหมายจะเป็นผู้ที่ต้องมีคุณสมบัติและหน้าที่ต่าง ๆ มากมาย ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้ร่างกฎหมายที่มีคุณสมบัติและปฏิบัติหน้าที่ไปตามนั้นและจะสามารถร่างกฎหมายที่ถูกต้องตรงตามความประสงค์ได้โดยง่าย การที่ผู้ร่างกฎหมายจะร่างกฎหมายได้เช่นนั้น จะต้องอาศัยเครื่องช่วยบางประการเข้ามาช่วยเหลือ เพื่อให้สามารถร่างกฎหมายให้บรรลุเป้าหมายโดยสะดวกด้วย ซึ่งบรรดาเครื่องช่วยต่าง ๆ ที่มีส่วนช่วยในการร่างกฎหมายของผู้ร่างกฎหมายนั้น ได้แก่

1. ประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมาย

บรรดากฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นหลักอันสืบเนื่องต่อกันมาแต่ครั้งโบราณ ความเจริญของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ได้มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในตัวบทกฎหมาย และกฎหมายจะต้องมีบทบัญญัติให้เหมาะสมกับความเจริญของประเทศ ไม่ใช่ล้าสมัยหรือน่าสมัยจนเกินไป ผู้ร่างกฎหมายจะต้องรู้ความเปลี่ยนแปลงของสังคม และต้องรู้ว่าในตัวบทกฎหมายเก่าที่เคยมีมาเป็นอย่างใด มีบทบัญญัติที่ต้องการบ้างหรือไม่ ถ้ายังไม่มีก็ต้องบัญญัติขึ้นใหม่ การเอาอย่างกฎหมายของต่างประเทศโดยไม่คำนึงถึงประวัติศาสตร์ของเราจะทำให้บทบัญญัตินั้นไร้ผล เพราะกฎหมายของต่างประเทศเองก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์และความต้องการของเขาโดยเฉพาะ

นอกจากนี้บทบัญญัติของกฎหมายเป็นบทบังคับที่จะใช้ในอนาคต เพราะฉะนั้นผู้ร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาถึงกาลข้างหน้าให้ถี่ถ้วนว่าเหตุการณ์ในอนาคตจะเป็นอย่างไร ความต้องการของประชาชนจะเป็นอย่างไร และผลบังคับนั้นจะเหมาะสมกับกาลข้างหน้าหรือไม่ ถ้าบทบัญญัติของกฎหมายไม่รัดกุม หรือให้ผลไม่สมกับความต้องการของประเทศและประชาชนก็จะเรียกว่าเป็นกฎหมายที่ดีไม่ได้ ดังนั้นประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมายจึงนับได้ว่าเป็นเครื่องช่วยอันสำคัญที่จะชี้แนะให้ผู้ร่างกฎหมายทราบได้ว่า กฎหมายที่ต้องร่างขึ้นนั้นควรจะมีแนวทางไปในทางใด

2. การตรวจสอบกฎหมายในประเทศ

สาเหตุที่ต้องมีการตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศก็เนื่องจากการจะทราบประวัติและความเป็นมาของกฎหมายประเภทต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาร่างกฎหมาย เพราะถ้าไม่ได้ทำการตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศแล้ว ก็จะไม่ทราบว่าร่างกฎหมายทำนองนี้ได้เคยมีบทบัญญัติไว้แล้วหรือไม่ หรือทำไมร่างกฎหมายทำนองนี้ที่เคยมีบทบัญญัติแล้วจึงต้องถูกยกเลิกไป เป็นต้น ดังนั้น วิธีการนี้จึงเป็นวิธีการที่จะทำให้ได้ทราบถึงวิวัฒนาการของกฎหมาย รวมทั้งได้ทราบความต้องการและข้อบกพร่องที่จะต้องแก้ไขต่อไปด้วย

การดำเนินการตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศนี้ จัดทำขึ้นเพื่อต้องการทราบว่า

(1) เคยมีกฎหมายภายในประเทศในเรื่องเดียวกันนี้แล้วหรือไม่

(2) ถ้ามีกฎหมายภายในประเทศอยู่แล้ว มีกฎหมายก่อนหน้าร่างกฎหมาย

ฉบับนั้นอยู่กี่ฉบับ มีข้อความว่าอย่างไร

- (3) คณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลฎีกาเคยตีความบทบัญญัติของกฎหมายนั้นไว้อย่างไร หรือไม่
- (4) ถ้าเดิมเคยมีกฎหมายเรื่องเดียวกันนี้บัญญัติอยู่แล้ว ร่างกฎหมายฉบับนี้มีข้อความแตกต่างไปจากกฎหมายที่มีอยู่เดิมนั้นอย่างไร หรือไม่
- (5) กฎหมายฉบับเดิมที่เคยมีอยู่นั้น ได้ถูกยกเลิกไปแล้วหรือไม่ โดยกฎหมายอะไร และเพราะเหตุใด
- (6) ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมที่เคยมีอยู่หรือไม่ หรือเป็นแต่เพียงแก้ไขเพิ่มเติม ถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทมาตราใด อย่างไร เพราะเหตุใด และถ้าเป็นการยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมและบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ร่างกฎหมายฉบับใหม่นั้นมีข้อความผิดแผกแตกต่างกับกฎหมายฉบับเดิมหรือไม่ อย่างไร เพราะเหตุใด
- (7) ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการร่างมาคิดแบบกฎหมายที่ใช้อยู่เป็นปกติหรือไม่ ถ้ามีการร่างคิดแบบในมาตราใด สมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามแบบหรือไม่อย่างไร

3. การเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ

นอกจากจะอาศัยการตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศมาเป็นเครื่องช่วยในการร่างกฎหมายแล้ว เครื่องช่วยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยให้ร่างกฎหมายนั้นทันต่อเหตุการณ์และสนองประโยชน์ได้เหมาะสมกับสถานการณ์ก็คือ แบบอย่างจากกฎหมายต่างประเทศ เพราะกฎหมายต่างประเทศนี้จะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นประโยชน์ โทษ และแนวทางของร่างกฎหมายภายในประเทศของเราได้เป็นอย่างดี

4. ความร่วมมือของกระทรวง ทบวง กรม และบุคคลภายนอก

การร่างกฎหมายโดยอาศัยเครื่องช่วยทั้ง 3 ประการที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น แม้จะทำให้ร่างกฎหมายถูกต้องตามแบบ และทันต่อเหตุการณ์ก็ตาม แต่ถ้าปราศจากข้อเท็จจริงบางประการเสียแล้ว ร่างกฎหมายนั้นก็ไม้อาจจะสนองความต้องการที่แท้จริงของสังคมได้ ดังนั้นเครื่องช่วยทั้ง 3 ประการนั้น ก็หาพอเพียงที่จะช่วยให้ร่างกฎหมายได้สมบูรณ์ไม่ ยังต้องอาศัยเครื่องช่วยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นความต้องการของสังคมว่าต้องการให้มีกฎหมายในรูปใด นั่นก็คือความคิดเห็นและความต้องการของกระทรวง ทบวง กรม และบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น โดยตรงต่อไป

ความร่วมมือของกระทรวง ทบวง กรม และบุคคลภายนอกที่จะแสดงให้เห็นความคิดเห็นและความต้องการของเขาเหล่านั้น จะสามารถแสดงออกได้ 3 วิธีด้วยกันคือ

(1) โดยการส่งผู้แทนเข้าชี้แจง

ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ร่างกฎหมายขึ้นและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวนั้น ในทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (หรือแม้แต่ในรัฐสภาเองในกรณีที่เห็นว่ามีควมจำเป็น) จะได้ขอให้ กระทรวง ทบวง กรม เจ้าของหลักการนั้นส่งผู้แทนเข้ามาเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงต่อกรรมการร่างกฎหมาย (หรือกรรมาธิการ) เพื่อขอให้ผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ

ก. พิจารณาว่าเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย (หรือกรรมาธิการ) หรือไม่อย่างไรและเพราะเหตุใด ถ้าผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรม นั้นเห็นชอบด้วยก็จะได้แก้ไขเพิ่มเติมไปตามนั้น แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยในกรณีของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะรายงานไปยังคณะรัฐมนตรีถึงการแก้ไขเพิ่มเติมและเหตุผลตลอดจนความเห็นแย้งของผู้แทน พร้อมทั้งเสนอร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาแล้วไปเพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณา นอกจากนี้ถ้าเป็นเรื่องที่สำคัญ กรรมการร่างกฎหมายอาจขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานไปยังคณะรัฐมนตรีว่า เมื่อผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม มีความเห็นขัดแย้งเช่นนี้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติเป็นอย่างไร จากนั้นจึงจะร่างกฎหมายไปตามมติของคณะรัฐมนตรีนั้น ซึ่งถ้าคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรีอาจจะไม่ส่งร่างกฎหมายนั้นกลับคืนมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก็ได้

ข. แลกงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ การแก้ไขเพิ่มเติมเช่นนั้นจะนำไปปฏิบัติได้หรือไม่ หรือการปฏิบัติจะประสบอุปสรรคหรือมีข้อขัดข้องอย่างไรหรือไม่ ซึ่งการแลกงข้อเท็จจริงหรือการแสดงความคิดเห็นของผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม นี้ ไม่มีผลผูกมัดผู้พิจารณาร่างกฎหมายที่จะต้องร่างกฎหมายให้เป็นไปตามนั้น

การเชิญผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม มาร่วมในการประชุมด้วยนั้น ในทางปฏิบัติจะมีก็แต่เพียงในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนในรัฐสภามักจะเป็นการเชิญผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม มาแลกงข้อเท็จจริงเสียมากกว่า เพราะในที่ประชุมของคณะกรรมการหรือในที่ประชุมรัฐสภา ผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม ไม่อาจโต้แย้งใด ๆ กับมติของคณะกรรมการหรือรัฐสภาได้

(2) โดยการแสดงความคิดเห็นเป็นการทั่วไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรม ข้อมจะไม่เป็นปัญหาเพราะ กระทรวง ทบวง กรม สามารถแสดงความคิดเห็นให้ผู้พิจารณาร่างกฎหมายทราบได้โดยผ่านทางผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม แต่สำหรับบุคคลภายนอกแล้วเนื่องจากในประเทศไทยยังถือกันว่า ร่างกฎหมายเป็นความลับของทางราชการบุคคลภายนอกจะรู้ไม่ได้ ดังนั้น ในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายจึงเป็นไปไม่ได้โดยอยู่ที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาแสดงความคิดเห็น แต่ก็ไม่ใช่ที่ต้องสงสัยเลยว่า ถ้าการร่างกฎหมายได้รับความร่วมมือจากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีส่วนได้เสียในร่างกฎหมายนั้น โดยเฉพาะแล้ว ข้อมจะเป็นประโยชน์แก่การร่างกฎหมายนั้นอย่างยิ่ง เพราะบุคคลภายนอกดังกล่าวข้อมมีประสบการณ์ในเรื่องที่ร่างกฎหมายนั้นประสงค์จะบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เมื่อบุคคลภายนอกไม่อาจเข้าร่วมประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นได้ บุคคลภายนอกก็อาจจะให้ความร่วมมือได้โดยแสดงความคิดเห็นโดยวิธีอื่น เช่น แสดงความคิดเห็นผ่านทางสื่อมวลชน เป็นต้น

แต่การแสดงความคิดเห็นของบุคคลภายนอกในกรณีนี้ก็มีข้อที่ควรจะต้องระวัง คือบุคคลภายนอกผู้แสดงความคิดเห็นอาจจะไม่ได้วางตัวเป็นกลาง และอาจแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น โดยเห็นแก่ประโยชน์ของตนหรือผู้ที่มีอาชีพอย่างเดียวกันกับตน หรือมีฐานะอย่างตน ดังนั้น การรับฟังข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นของบุคคลภายนอกดังกล่าวนี้ จะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าสมควรจะรับฟังได้หรือไม่ และรับฟังได้มากน้อยเพียงไร

(3) โดยการวิจารณ์ตามความต้องการของผู้ร่างกฎหมาย

ความร่วมมือของบุคคลภายนอกในกรณีนี้เป็นความร่วมมือตามความต้องการของผู้ร่างกฎหมาย ซึ่งต่างกับกรณีที่แล้วที่บุคคลภายนอกเป็นผู้แสดงเจตนาที่จะให้ความร่วมมือเอง สำหรับกรณีนี้นั้นนอกจากจะทำได้โดยการแต่งตั้งให้บุคคลภายนอกเป็นกรรมการร่วมหรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นแล้ว ยังอาจกระทำได้โดยการพิมพ์ร่างกฎหมายแจกหรือจำหน่ายแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนวิจารณ์ร่างกฎหมายนั้น แล้วนำเอาความเห็นของประชาชนมาพิจารณาปรับปรุงร่างกฎหมายนั้นให้ดีขึ้นอีก

บทที่ 4

หลักเกณฑ์และวิธีการร่างกฎหมาย

หลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมาย

การร่างกฎหมายจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์อันพึงยึดถือ ไม่ใช่ว่าจะร่างขึ้นได้ตามอำเภอใจ มิฉะนั้นแล้วจะเกิดการสับสนหรือขัดกันเองในตัวกฎหมาย ทำให้ไม่เหมาะแก่การใช้และอาจจะไม่ถูกต้องแห่งความยุติธรรม ดังนั้น ในการร่างกฎหมายจึงต้องยึดหลักพื้นฐาน 5 ประการ คือ

1. การร่างให้ถูกต้อง การร่างกฎหมายให้ถูกต้อง คือ ร่างให้ถูกต้องลักษณะ ดังนี้

(1) ร่างให้ถูกแบบ แบบของกฎหมายที่จะต้องร่างให้ถูกนั้น ได้แก่

ก. แบบตามศักดิ์ คือ เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือระเบียบ ก็ต้องร่างให้ถูกแบบของกฎหมายในลักษณะนั้น

ข. แบบตามลำดับฉบับ คือ เป็นกฎหมายฉบับแรกหรือฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หรือฉบับปรับปรุงใหม่ ก็ต้องร่างให้ถูกแบบของกฎหมายในลักษณะนั้น ๆ

ค. แบบตามโครงสร้าง คือ ต้องมีชื่อกฎหมาย วันใช้บังคับ การยกเลิกกฎหมายฉบับเดิม (ถ้าเป็นแบบแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงใหม่) หมวด (ถ้ามี) มาตรา (ของพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา) หรือข้อ (ของกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ)

(2) ร่างให้ถูกเนื้อหา การร่างกฎหมายให้ถูกเนื้อหา คือ

ก. ร่างให้มีเนื้อหาตรงตามที่กำหนด ในชั้นการยกร่างพระราชบัญญัติ โดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือเจ้าหน้าที่ร่างกฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื้อหาของพระราชบัญญัติจะมีกำหนดมาจากผู้สั่งให้ร่าง ซึ่งโดยปกติก็คือผู้บังคับบัญชา ผู้สั่งให้ร่าง อาจกำหนดเนื้อหาขึ้นเอง หรือกำหนดจากความประสงค์ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นพิจารณากำหนดเนื้อหาอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายต้องร่างให้มีเนื้อหาตรงตามที่กำหนดให้

ข. ร่างให้ถูกต้องตามสภาพและหลักวิชา เนื่องจากกฎหมายเป็นกติกาที่ใช้บังคับในประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บรรลุผลตามที่มุ่งหวัง การที่จะให้กฎหมายใช้บังคับได้อย่างเหมาะสมและบรรลุผลตามที่มุ่งหวัง จะต้องบัญญัติให้เหมาะสมกับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ

(3) ร่างให้ถูกหลักภาษา หลักภาษาไทยที่ควรระวังในการร่างกฎหมายมี 2 เรื่อง คือ

ก. รูปประโยค โดยทั่วไปแล้ว ประโยคแต่ละประโยคจะประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ คือ ประธาน กริยา กรรม คำหรือวลีประกอบประธาน กริยา หรือกรรม หากแต่บางกรณีประโยคนั้นอาจละคำประธาน หรืออาจละคำกรรม ไว้ในที่เข้าใจก็ได้ แต่ทั้งนี้ ไม่ว่าโครงสร้างประโยคในภาษาไทยจะเป็นแบบใดก็ตาม จะต้องมีความสอดคล้องกันจึงจะเป็นประโยค ดังนั้นผู้ร่างกฎหมายจะต้องตรวจสอบข้อความทุกประโยคให้แน่ใจว่ามีคำกริยา ถูกต้องตามหลักภาษาแล้ว

ข. ความสัมพันธ์ของข้อความ อาจแยกพิจารณาได้ 4 ประการ คือ

(ก) ความสัมพันธ์ระหว่างคำประธาน-กริยา-กรรม-คำประกอบ ซึ่งในกรณีที่เป็นประโยคซ้อน โดยจะเป็นประโยคแบบประธานร่วมหรือกริยาร่วมหรือกรรมร่วมก็ตามจะต้องร่วมกันได้โดยสัมพันธ์กลมกลืนกันระหว่างคำประธาน-กริยา-กรรม ของทุกประโยคด้วย

(ข) ความสัมพันธ์ระหว่างคำที่แยกพร้อมข้อความ มีคำบางคำที่แยกพร้อมข้อความ เช่น

หาอาจ (คำเนนินการ) ได้ไม่

มีอาจ (คำเนนินการ) ได้

หาได้ (คำเนนินการ) ไม่

จะ (คำเนนินการ) ก็ได้

กระทำ (การใด ๆ) ได้

คำที่แยกพร้อมข้อความในทำนองนี้ เมื่อแต่งประโยคยาว ๆ ใช้ข้อความที่ถูกพร้อมยาว ๆ มักจะสับสนคำพร้อมตัวท้าย จึงต้องคอยตรวจสอบกันสลับไว้

(ค) ความสัมพันธ์ระหว่างคำรวมกับคำแยก ในกรณีที่ใช้คำรวมแล้วแยกรายละเอียดของคำร่วมนั้นออกมา รายละเอียดนั้นต้องสัมพันธ์สอดคล้องกับคำรวม

(ง) ความสัมพันธ์ระหว่างคำหลักกับคำขยาย ในกรณีที่ใช้คำหลักแล้วมีคำขยายคำหลักนั้น คำหลักกับคำขยายต้องสัมพันธ์สอดคล้องกัน

2. การร่างให้แน่นอน การร่างกฎหมายให้มีความแน่นอน คือ ร่างให้เข้าใจตรงกันแน่นอน ไม่ให้แปลความหมายได้หลายนัย และร่างให้ยืนยันได้แน่นอน ไม่ให้คืนได้ ซึ่งการร่างกฎหมายไม่ให้มีปัญหาโต้เถียงกัน ต้องร่างให้มีลักษณะ 2 ประการ คือ

(1) ร่างให้ชัดเจน คือ ร่างให้เป็นที่เข้าใจตรงกันเป็นที่แน่นอน ไม่คลุมเครือไม่ให้แปลความหมายได้หลายนัย โดยร่างให้ชัดเจนในถ้อยคำ และชัดเจนในเนื้อความ

ร่างให้ชัดเจนในถ้อยคำ คือ ถ้อยคำในกฎหมายต้องเป็นคำที่มีความหมายแน่นอน ไม่ชวนสงสัยให้แปลความหมายได้หลายนัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พึงระวังในการใช้ถ้อยคำที่ชวนให้สับสน ดังต่อไปนี้

ก. คำเหมือนกัน - คำต่างกัน การตีความกฎหมาย มีหลักในการตีความตามตัวอักษรว่า ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าคำที่เหมือนกันมีความหมายอย่างเดียวกัน คำที่ต่างกันมีความหมายต่างกัน ดังนั้น ในการร่างกฎหมายฉบับเดียวกัน ต้องใช้คำอย่างเดียวกัน ในกรณีทีประสงค์จะให้ความหมายอย่างเดียวกัน และใช้คำต่างกัน ในกรณีทีประสงค์จะให้ความหมายต่างกัน ซึ่งการใช้ถ้อยคำในการร่างกฎหมายให้ลงรอยกันนั้น มีหลักอยู่ว่า

(ก) ไม่ใช่ใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันให้หมายความถึงสิ่งเดียวกัน

(ข) ไม่ใช่ใช้ถ้อยคำอย่างเดียวกันให้หมายความถึงสิ่งที่แตกต่างกัน หรือ ไม่ใช่ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายถึงสิ่งหนึ่งไปให้หมายความถึงสิ่งอื่น

(ค) ไม่ใช่ใช้ถ้อยคำที่เหมือนกันหรือใกล้เคียงกันเพื่อแสดงถึงสิ่งที่ต่างกัน
ในสาระ

(ง) ไม่ใช่ใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันเพื่อแสดงถึงสิ่งที่เหมือนกัน ในสาระ

ข. คำแคบ - คำกว้าง ในการร่างกฎหมายบางมาตรามีการอ้างถึงกฎหมายอื่น ซึ่งอาจอ้างถึงกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งแต่เพียงฉบับเดียวหรืออาจอ้างถึงกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับเรื่องเดียวกัน ในกรณีเช่นนี้ ถ้าอ้างถึงกฎหมายฉบับเดียว ต้องใช้คำว่า “กฎหมายว่าด้วย” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายอย่างแคบ เช่น กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ก็จะหมายถึง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แต่เพียงอย่างเดียว แต่ถ้าอ้างถึงกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับเรื่องเดียวกัน ต้องใช้คำว่า “กฎหมายเกี่ยวกับ” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายอย่างกว้าง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน ก็จะหมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานทุกฉบับ ซึ่งจะมีชื่ออย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นต้น

ค. คำสามัญ – คำเฉพาะ ถ้าจะให้คำใดมีความหมายอย่างที่เขาใจกันโดยทั่วไป ก็ใช้ “คำสามัญ” อันเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ซึ่งคำนั้นจะต้องมีอยู่ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน และพจนานุกรมให้ความหมายไว้เป็นที่ชัดเจน แต่ถ้าจะให้คำใดมีความหมายเป็นการเฉพาะเจาะจงว่าหมายถึงอะไร โดยเฉพาะ จะต้องเพิ่มข้อความอธิบายขยายความหรือเขียนคำนิยามไว้

ร่างให้ชัดเจนในเนื้อความ คือ ร่างให้เนื้อความเป็นที่เข้าใจได้แน่นอน ไม่คลุมเครือ ไม่ให้แปลความหมายได้เป็นหลายนัย

(2) ร่างให้รัดกุม คำในกฎหมายต้องเป็นคำที่รัดกุม คั้นไม่ได้ ไม่มีช่องโหว่สามารถยื่นยันได้แน่นอนตามคำนั้น และต้องไม่เขียนยื่นยันในสิ่งที่ยังยื่นยันไม่ได้ ทั้งนี้ ถ้าเป็นกรณีที่ไม่อาจยื่นยันได้แน่นอนว่ากรณีจะเป็นเช่นนั้นเสมอไปก็ไม่ควรใช้คำยื่นยันให้เป็นการผูกมัด แต่ควรใช้คำแบ่งรับแบ่งสู้

3. การร่างให้สมบูรณ์ การร่างกฎหมายต้องร่างให้สมบูรณ์ คือ

(1) ร่างให้ได้สาระครบถ้วน การร่างกฎหมาย ต้องร่างให้ได้สาระครบถ้วน คือ สามารถสนองความต้องการในการออกกฎหมายฉบับนั้น ได้ผลสำเร็จตามความต้องการ ซึ่งการร่างกฎหมายให้ได้สาระครบถ้วนนั้นในบางกรณีอาจบัญญัติให้ออกเป็นกฎหมายลำดับรองอีกชั้นหนึ่ง หรือให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดกรณีเช่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ เท่าที่รัฐสภาจะยินยอมให้ฝ่ายบริหารดำเนินการในกรณีนั้น เช่น ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ให้ออกเป็นกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศ หรืออาจให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายหรือคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายนั้นเป็นผู้กำหนด เป็นต้น

สาระที่พระราชบัญญัติอาจให้ออกเป็นกฎหมายลำดับรองหรือให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเป็นผู้กำหนด จะมีในกรณีดังต่อไปนี้

ก. รายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งไม่ควรเขียนไว้ในตัวบทพระราชบัญญัติให้ยืดยว

ข. ยังคาดไม่ถึงว่าจะมีกรณีใดเกิดขึ้นในอนาคตบ้าง

ค. กำหนดท้องที่ที่ควรจะให้ใช้บังคับโดยเหมาะสมตามควรแก่แต่ละเทศะและสถานการณ์

ง. เพื่อที่จะมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคตตามกาลเวลา จะได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมได้ง่ายและทันทั่วทั้งที่โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะใช้เวลานานไม่ทันการ

จ. กรณีที่ให้มีการกำหนดหรืออนุมัติเป็นราย ๆ

ส่วนการที่จะบัญญัติให้ออกเป็นกฎหมายลำดับรองในลักษณะใด จะให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือออกเป็นกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศ หรือให้กำหนดหรืออนุมัติอย่างใด ในกรณีใดนั้น สุดแต่จะพิจารณาเห็นความสำคัญมากน้อยหรือความเหมาะสมของกรณีนั้น ๆ ถ้าเห็นว่ามีความสำคัญมากก็ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ถ้าเห็นว่ามีความสำคัญ ถัดลงมา ก็ให้ออกเป็นกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศ ตามลำดับความสำคัญ หรือให้กำหนดหรืออนุมัติตามความเหมาะสม ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้ว พระราชบัญญัติจะบัญญัติให้ออกกฎหมายลำดับรอง หรือให้กำหนด หรืออนุมัติในลักษณะดังต่อไปนี้

ก. ถ้าเกี่ยวกับเนื้อหาสาระที่สำคัญอันควรกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง ถัดจากพระราชบัญญัติ จะให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ข. ถ้าเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น จะให้ออกเป็นกฎ

ค. ถ้ากำหนดให้ใครทำอะไร หรือให้บังคับแก่ใคร จะให้ออกเป็นข้อบังคับ

ง. ถ้ากำหนดทางปฏิบัติว่าให้ทำอะไร ในกรณีใด จะให้ออกเป็นระเบียบ

จ. ถ้าเกี่ยวกับกรณีหรือวิธีการปลีกย่อยซึ่งไม่สำคัญนัก จะให้ออกเป็นประกาศ

ฉ. ถ้าจะต้องพิจารณาเป็นราย ๆ จะให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการกำหนด หรืออนุมัติ

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

(2) ร่างให้ครอบคลุมไม่ขาดตกบกพร่อง การร่างกฎหมาย ต้องร่างให้ครอบคลุมไม่ขาดตกบกพร่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอย่าให้มีช่องว่างแห่งกฎหมาย (gap in the law) คือ อย่าให้มีกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ ต้องพยายามร่างให้ครอบคลุมทุกกรณีที่กฎหมายประสงค์

จะบังคับถึง ทั้งนี้ ถ้าบัญญัติเกี่ยวกับ “กรณี” ก็ต้องให้ครอบคลุมทุกกรณีที่เกี่ยวข้อง ถ้าบัญญัติเกี่ยวกับ “ประเภท” ก็ต้องให้ครอบคลุมทุกประเภทที่เกี่ยวข้อง ถ้าบัญญัติเกี่ยวกับ “กระบวนการ” ก็ต้องให้ครอบคลุมครบถ้วนทุกกระบวนการของเรื่องนั้น ถ้าจำเป็นต้องมีข้อยกเว้น ก็ต้องเขียนข้อยกเว้นให้ครบถ้วน ในกรณีที่ไม่สามารถบรรยายให้ครบถ้วนได้ หรือเผื่อว่าจะมีอย่างอื่นอีก ก็ให้เขียนเป็นบท “ครอบคลุมถ้วนทั่ว” (sweeping clause) โดยเติม “อื่น” ไว้ด้วย

(3) ร่างให้สอดคล้องไม่ขัดกัน การร่างกฎหมาย ต้องร่างให้สอดคล้องไม่ขัดกัน ทั้งไม่ขัดกับกฎหมายอื่น และไม่ขัดกับข้อความในมาตราอื่นในร่างกฎหมายฉบับเดียวกัน การร่างกฎหมายฉบับหนึ่ง ถ้ากระทบถึงกฎหมายฉบับอื่น หรือเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับอื่นในเรื่องเดียวกัน ต้องร่างให้สอดคล้องไม่ขัดกับกฎหมายอื่นที่กระทบถึง หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกันนั้น เว้นแต่ต้องการจะให้เป็นข้อยกเว้น

(4) ร่างให้เชื่อมโยงไม่ขาดตอน ในกรณีที่ตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ขึ้นบังคับเป็นฉบับแรก จะมีช่วงต่อระหว่างที่ไม่เคยมีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องนั้นกับเมื่อตรากฎหมายขึ้นบังคับในเรื่องนั้น ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมบางส่วนหรือปรับปรุงกฎหมายเดิม โดยตรากฎหมายใหม่ขึ้นแทนทั้งฉบับ จะมีช่วงต่อระหว่างกฎหมายเก่ากับกฎหมายใหม่ ทั้งนี้ จะต้องเขียนเชื่อมโยงช่วงต่อไม่ให้ขาดตอน การเขียนเชื่อมโยงช่วงต่อมีอยู่หลายกรณี เช่น

ก. กรณีที่ยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามกฎหมายใหม่ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่บัญญัติให้มีองค์กร เช่น คณะกรรมการ เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายใหม่ จะต้องมีบทเฉพาะกาลเชื่อมโยงช่วงต่อว่า ระหว่างที่ยังไม่ได้ตั้งองค์กรนั้นตามกฎหมายใหม่จะให้ทำอย่างไร

ข. กรณีที่มีสิ่งใดหรือการกระทำอย่างใดมาก่อน โดยไม่เป็นไปตามกฎหมายนั้น เมื่อมีกฎหมายตราขึ้นใหม่ กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการอย่างใดขึ้น อาจมีสิ่งที่มีมาก่อนหรือกระทำมาก่อนตรากฎหมายนั้น ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดใหม่นั้น ในกรณีเช่นนี้ จะต้องมีบทเฉพาะกาลเชื่อมโยงช่วงต่อว่า จะให้ทำอย่างไรกับกรณีเช่นนั้น ซึ่งอาจบัญญัติว่ากฎหมายนี้ไม่ใช้บังคับแก่กรณีเช่นนั้น หรือว่าในกรณีเช่นนั้นให้ทำอย่างไร

ค. กรณีที่มีองค์กรตั้งไว้ตามกฎหมายเก่า จะให้องค์กรนั้นคงอยู่ต่อไป หรือเพียงให้ทำหน้าที่ชั่วคราวระหว่างที่ยังไม่ได้ตั้งองค์กรตามกฎหมายใหม่ หรืออย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลเชื่อมโยงช่วงต่อไว้

ง. กรณีที่กำหนดฐานะของบุคคลไว้ตามกฎหมายเก่า เช่น เป็นกรรมการ หรือเป็นข้าราชการ เป็นต้น จะให้คงเป็นต่อไป หรืออย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลเชื่อมโยง ช่วงต่อไป

จ. กรณีที่กฎหมายเก่ากำหนดให้สิทธิของบุคคลไว้ เช่น การให้ข้าราชการ ได้รับเงินเดือนหรือบำเหน็จบำนาญ จะให้มีต่อไปอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลเชื่อมโยง ช่วงต่อไป

ฉ. กรณีที่มีกฎหมายลูกบทออกตามกฎหมายเก่าไว้ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง จะให้ใช้ได้ต่อไปอย่างไรเพียงใด ต้องเขียนบทเฉพาะกาลเชื่อมโยงช่วงต่อไป

ช. กรณีกระทำผิด และวิธีดำเนินการแก่ผู้กระทำผิด ที่ค้างอยู่ตามกฎหมายเก่า จะให้เป็นอย่างไร และดำเนินการอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลเชื่อมโยงช่วงต่อไป

ซ. กรณีการดำเนินการตามกฎหมายเก่าค้างอยู่ จะให้ดำเนินการต่อไป อย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลเชื่อมโยงช่วงต่อไป

ณ. กรณีเกี่ยวกับกิจการ ทรัพย์สิน หนี้ พนักงาน เงินงบประมาณ ที่มีอยู่ ตามกฎหมายเก่า จะให้ดำเนินการอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลเชื่อมโยงช่วงต่อไป

4. การร่างให้ศักดิ์สิทธิ์และสัมฤทธิ์ผล การร่างกฎหมาย ต้องร่างให้ศักดิ์สิทธิ์ และสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ

(1) ร่างให้ศักดิ์สิทธิ์ ในกรณีที่ร่างกฎหมายเป็นคำสั่งการ (command) ให้ใคร ทำอะไร หรือทำอย่างไร ต้องร่างให้มีสภาพบังคับ (sanction) คือ ร่างให้มีมาตรการที่จะดำเนินการ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นด้วย กฎหมายจึงจะมีความศักดิ์สิทธิ์ อย่างไรก็ตามก็ดี มีอยู่บ้างบางกรณีที่กฎหมายบัญญัติเป็นคำสั่งการ (command) ว่า “ให้” ทำอย่างนั้นอย่างนี้ แต่กฎหมายไม่ต้องการความศักดิ์สิทธิ์ เพียงแต่ต้องการจะกำชับ หรือเร่งรัดเท่านั้น ในกรณีเช่นนี้ ก็ไม่ต้องเขียนบทบัญญัติเป็นสภาพบังคับ (sanction) ไว้

(2) ร่างให้สัมฤทธิ์ผล การร่างกฎหมายให้สัมฤทธิ์ผล คือ ร่างให้บรรลุผล ตามจุดประสงค์ของกฎหมาย ถ้ากฎหมายมีจุดประสงค์จะบัญญัติขึ้นเพื่อการใด ก็ต้องร่างให้ บรรลุผลตามจุดประสงค์นั้น

5. การร่างให้ต้องตามความนิยม ความนิยมที่จะต้องคำนึงถึงในการร่างกฎหมาย หมายถึง ความนิยมที่ใช้กัน โดยทั่วไปในกฎหมาย ซึ่งเป็นความนิยมในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ความนิยมในลีลาและถ้อยคำ ความนิยมทั่วไปเกี่ยวกับลีลาและถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมาย ซึ่งควรคำนึงถึงบางประการ มีดังต่อไปนี้

ก. ใช้ภาษากฎหมาย ในการร่างกฎหมาย นิยมใช้ภาษากฎหมายซึ่งเป็นภาษาที่กระชับรัด เนื่องจากการร่างกฎหมายนั้น ต้องการเนื้อหาสาระ ความชัดเจน ความรัดกุม และบรรลุจุดประสงค์เป็นสำคัญ จึงไม่ต้องการข้อความที่ฟุ่มเฟือยเกินจำเป็น สำหรับถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมาย โดยปกติจะใช้คำสามัญ ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันทั่วไป และคำนั้นเป็นคำที่มีในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งพจนานุกรมให้ความหมายไว้เป็นที่ชัดเจน ถ้าจะใช้คำที่ไม่ใช่คำสามัญ ต้องเป็นคำที่เคยใช้ในกฎหมายอื่นมาแล้ว ถ้าเป็นคำทางเทคนิคต้องเป็นคำที่ยอมรับเป็นทางการแล้ว ถ้าเป็นคำเทคนิคทางวิชาการที่ไม่เคยมีใช้ในกฎหมายอื่นมาก่อน และยังไม่เป็นที่ยอมรับเป็นทางการ ต้องเขียนคำนิยามของคำนั้นไว้ ส่วนลีลาในภาษากฎหมายเป็นลีลาที่อาจรู้สึกว่าเป็นแปลกสำหรับผู้ที่ไม่เคยชินกับภาษากฎหมาย เพราะมีการลำดับความที่ไม่เหมือนกับภาษาที่ใช้พูดหรือเขียนกันตามปกติ เช่น ถ้าจะบัญญัติให้สิ่งใดเป็นอย่างไร บางกรณีไม่ขึ้นต้นด้วยคำว่า “ให้” แต่ขึ้นต้นด้วย “สิ่งนั้น”

ตัวอย่าง “เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ ให้นับแต่จำนวนปี เศษของปีถ้าถึงครึ่งให้นับเป็นหนึ่งปี” (แทนที่จะเขียนว่า “ให้นับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญแต่จำนวนปี เศษของปีถ้าถึงครึ่งให้นับเป็นหนึ่งปี”)

โดยที่การร่างกฎหมายต้องใช้ภาษากฎหมาย ผู้ร่างกฎหมายจึงต้องศึกษาภาษากฎหมาย ซึ่งอาจศึกษาได้จากกฎหมายหลักต่าง ๆ เช่น รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำถ้อยคำและลีลาในการเขียนกฎหมายนั้น ๆ มาใช้ในการร่างกฎหมายต่อไป

ข. ไม่ใช้คำเชื่อมซ้ำกัน ในการเขียนกฎหมาย ไม่นิยมเชื่อมคำหรือเชื่อมประโยคด้วยคำที่ซ้ำกัน การเชื่อมคำหรือเชื่อมประโยคด้วยคำบุพบท หรือคำสันธาน หรือคำสรรพนาม ซึ่งมีความหมายอย่างเดียวกัน ไม่นิยมใช้คำซ้ำกัน เพราะจะทำให้ไม่น่าฟัง หรืออาจทำให้เข้าใจสับสนได้ จึงนิยมเปลี่ยนใช้คำให้แตกต่างกัน

ค. การใช้คำเชื่อมคำเดียวกันเชื่อมหลายคำใส่เพียงคำเชื่อมคำสุดท้าย
การเชื่อมคำประธาน หรือกริยา หรือกรรม หลาย ๆ คำเข้าด้วยกัน รวมทั้งเชื่อมวลีด้วยคำว่า
“และ” “หรือ” “กับ” ไม่นิยมใส่คำเชื่อมทุกคำ แต่นิยมใส่คำเชื่อมคำสุดท้ายเพียงคำเดียว

ง. ใช้กริยา “ตรา” สำหรับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา
ใช้กริยา “ออก” สำหรับกฎ ข้อบังคับ และระเบียบ (ในกรณีที่พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด
พระราชกฤษฎีกา กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบ เป็นคำกรรมในประโยค)

จ. ใช้กริยา “บัญญัติ” สำหรับพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ใช้กริยา
“กำหนด” สำหรับพระราชกฤษฎีกา กฎ ข้อบังคับ และระเบียบ (ในกรณีที่พระราชบัญญัติ
พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบ ไม่เป็นคำกรรมในประโยค)

ฉ. ใช้ “ฝ่าฝืน” สำหรับข้อห้าม ใช้ “ไม่ปฏิบัติตาม” สำหรับข้อปฏิบัติ

ช. คำที่ใช้แทนกันได้และแทนกันไม่ได้ เช่น

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

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

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

ช. คำเบา - คำหนักแน่น เช่น

จะ - จัก

“จะ” เป็นคำธรรมดา - ใช้ในกรณีทั่วไป

“จัก” เป็นคำหนักแน่น - ใช้ในคำขู่ คำสั่ง คำกำชับ

(2) ความนิยมในการแบ่งวรรคตอน การร่างกฎหมาย นิยมแบ่งวรรคตอน ดังนี้

ก. เว้นวรรคระหว่างประโยค หรือความที่ประกอบหลายประโยค เนื่องจาก
การเขียนหนังสือภาษาไทยไม่ได้ใช้เครื่องหมายวรรคตอนเหมือนภาษาอังกฤษ แต่ใช้การเว้นวรรค
ระหว่างประโยคหรือความที่ประกอบหลายประโยคเพื่อแยกประโยคหรือแยกความ แทนที่จะใช้
เครื่องหมายวรรคตอน ดังนั้น หากมิได้เว้นวรรคระหว่างประโยคหรือความที่ประกอบหลายประโยค
อาจทำให้แปลความหมายได้หลายนัยจนต้องมีการตีความ

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

(3) ความนิยมในการใช้ตัวเลขและตัวหนังสือ

กรณีที่ใช้ตัวเลข

ก. วันที่ , พ.ศ.

ข. จำนวนนับที่ไม่ใช่เนื้อหาสาระในกฎหมาย

ค. หมวด ส่วน มาตรา และอนุมาตราของกฎหมาย

ง. หมายเลขเอกสารแนบท้ายกฎหมาย

จ. ลำดับชั้นหรือชั้น

ฉ. อัตราเงินเดือน

ช. อัตราค่าธรรมเนียมในบัญชีท้ายกฎหมาย

กรณีที่ใช้ตัวหนังสือ

ก. จำนวนนับที่เป็นเนื้อหาสาระในกฎหมาย

ข. วรรคของมาตรา

ค. อายุของบุคคล

ง. ระยะเวลาเป็นชั่วโมง วัน เดือน ปี

จ. โทษทางอาญา

วิธีการร่างกฎหมาย

ในการร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการร่างกฎหมายประเภทใดก็ตาม ผู้ร่างกฎหมาย จะต้องศึกษาข้อมูลอย่างละเอียดทุกด้าน และวิเคราะห์เหตุผลอย่างครบถ้วน จากนั้นจึงจะนำข้อมูล และแนวคิดที่ได้จากการวิเคราะห์มาเรียบเรียงขึ้นในรูปของกฎหมาย ซึ่งการดำเนินการต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้นอาจนำมากำหนดเป็นวิธีการร่างกฎหมายโดยแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้ดังนี้

1. ขั้นตอนก่อนการร่างกฎหมาย

ก่อนลงมือร่างกฎหมาย ผู้ร่างกฎหมายควรดำเนินการ ดังนี้

(1) ทำความเข้าใจในหลักการหรือนโยบาย ในกรณีนี้เป็นการศึกษาถึงปัญหาหรือข้อบกพร่องที่ประสงค์จะให้แก้ไข โดยทำความเข้าใจความต้องการของผู้กำหนดนโยบาย เพื่อหาวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายที่จะจัดทำ เพื่อรวบรวมเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการเตรียมวางโครงสร้างของกฎหมายให้ตรงกับเจตนารมณ์ที่แท้จริง ซึ่งในการดำเนินการอาจต้องมีการติดต่อกับผู้กำหนดนโยบายหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบความมุ่งหมายที่แท้จริงหรืออุปสรรคต่างๆ ที่ต้องการแก้ไข

(2) ทำความเข้าใจกับระบบกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้ร่างกฎหมายจะต้องศึกษาให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงที่มาแห่งอำนาจที่จะให้มีการตรากฎหมายนั้น ซึ่งได้แก่รัฐธรรมนูญ ได้ให้อำนาจการออกกฎหมายนั้นไว้อย่างไรบ้างหรือไม่มีเงื่อนไขข้อใดที่จะต้องปฏิบัติ และแนวทางของร่างกฎหมายใหม่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เป็นการออกกฎหมายลำดับรอง ต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองเหล่านั้นว่ามีเพียงใด เงื่อนไขในการออกมีอย่างไร และเรื่องที่จะจัดทำเป็นร่างกฎหมายลำดับรองนั้นอยู่ในกรอบของบทบัญญัตินั้นหรืออยู่ในเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ นอกจากนั้นยังจะต้องพิจารณาไปกับกฎหมายอื่น ๆ ที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องว่าในเรื่องนั้นมีกฎหมายอื่นกำหนดไว้แล้วหรือไม่ และหากจะต้องร่างกฎหมายขึ้นมา โดยเฉพาะอีกจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

(3) ทำความเข้าใจกับระบบการบริหารงาน ประสิทธิภาพของกฎหมายที่จะต้องมีผลใช้บังคับได้สมตามเจตนารมณ์นั้น มิใช่ขึ้นอยู่กับบทลงโทษเพียงประการเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับการจัดองค์กรหรือการวางกลไกการบริหารกิจการต่างๆ ที่กฎหมายนั้นกำหนดขึ้นไว้ ผู้ร่างกฎหมายจะต้องรู้ว่างานลักษณะใดควรทำโดยกรรมการ งานลักษณะใดควรทำโดยนักการเมือง ระดับรัฐมนตรี งานลักษณะใดควรทำโดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ เพราะฉะนั้นกรณีนี้จึงเป็นการวิเคราะห์งานกับการจัดองค์กรและวางระบบถ่วงดุลใช้อำนาจในแต่ละระดับ เพื่อให้เกิดกลไกในการควบคุมหรือผลักดันให้กฎหมายบังเกิดผลได้

(4) ทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องทางเทคนิคในเรื่องที่จะตรากฎหมาย กฎหมายหลาย ๆ ฉบับเป็นกฎหมายทางเทคนิคโดยเฉพาะ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายจำเป็นต้องศึกษาทำความเข้าใจถึงสภาพของเรื่องเทคนิคเหล่านี้ เพื่อที่จะร่างกฎหมายให้สอดคล้องและปฏิบัติได้ โดยไม่ทำให้เกิดข้อขัดข้องในการดำเนินงานนั้น เช่น การตรากฎหมายตลาดหลักทรัพย์ จำเป็นต้องรู้ถึงวิธีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น นอกจากนี้ สมควรที่จะได้รู้จักกฎหมายเปรียบเทียบ เพื่อวิเคราะห์แนวความคิดของกฎหมายต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นต้นแบบในการร่างกฎหมาย

(5) ต้องทราบถึงสภาพปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น นักร่างกฎหมาย จำเป็นต้องศึกษาให้ทราบถึงแนวตีความหรือสภาพปัญหาข้อกฎหมายที่เคยเกิดขึ้นแล้ว ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่จะจัดทำขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดปัญหาซ้ำขึ้นอีก หรือ เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นไปโดยราบรื่น

(6) ต้องกำหนดกลไกของกฎหมาย ร่างกฎหมายที่จะตราขึ้นต้องให้เหมาะสมกับสภาพของสังคม โดยคำนึงถึงเป้าหมายของนโยบายในเรื่องที่จะตรากฎหมายนั้น และผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งต้องพิจารณาถึงผู้ที่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าเป็นผู้ใดบ้าง การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อการส่งเสริม กำกับดูแลหรือควบคุมควรมีลักษณะใด จึงจะตรงกับความเป็นจริง และมีประสิทธิภาพ องค์กรที่จะดูแลกฎหมายเป็นอย่างไร มาตรการบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นอย่างไร

2. ขั้นตอนในการร่างกฎหมาย

เมื่อผู้ร่างกฎหมายได้ทำความเข้าใจในหลักการหรือวัตถุประสงค์ รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์ความจำเป็นต้องมีกฎหมายนั้น รวมทั้งกลไกในการแก้ปัญหาที่จะต้องบัญญัติไว้ในร่างกฎหมายแล้ว ก็จะถึงขั้นตอนการลงมือร่างกฎหมาย ดังนี้

(1) การกำหนดโครงสร้างของกฎหมาย เพื่อเป็นการนำแนวความคิดที่ได้จากการวิเคราะห์ในขั้นตอนแรกมาเรียบเรียงให้เป็น โครงร่างของกฎหมาย โดยมีการจัดหมวดหมู่ และมาตรา ในการร่างกฎหมายที่สั้น อาจไม่จำเป็นต้องทำโครงร่างของกฎหมาย เพียงใช้วิธีจดจำอาทีก็ได้ ซึ่งการจัดทำโครงร่างของกฎหมายนี้ก็เพื่อที่จะดูความสัมพันธ์ของแต่ละบทบัญญัติและตรวจสอบ มิให้เกิดข้อบกพร่อง

— (2) การใช้ถ้อยคำในร่างกฎหมาย เมื่อได้กำหนดโครงสร้างของกฎหมายขึ้นแล้ว ในการเขียนกฎหมายแต่ละมาตราหรือแต่ละข้อจะต้องให้ถ้อยคำสามัญที่ชัดเจนเพื่อให้ ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายสามารถเข้าใจได้และปฏิบัติถูกต้อง นอกจากนี้การใช้ถ้อยคำในการร่างกฎหมาย จะต้องมีความสอดคล้องกันทั้งฉบับ รวมทั้งถ้อยคำในกฎหมายอื่นด้วย เพื่อมิให้เกิดปัญหา ในการตีความถ้อยคำของกฎหมาย

(3) การตรวจพิจารณา เมื่อร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ควรรอไว้สัก 5 -10 วัน (ถ้ารอได้) แล้วเอามาอ่านอีกครั้ง ถ้ายังจะให้คนอื่นซึ่งเป็นผู้ร่างกฎหมายหรือเข้าใจหลักเกณฑ์ ในการร่างกฎหมายอ่านร่วมด้วยยิ่งดี หรือจะมีคณะกรรมการช่วยตรวจดูความขาดตกบกพร่อง การมีข้อความขัดหรือแย้งกัน การมีข้อความซ้ำกัน ฯลฯ ก็ได้ อย่างไรก็ตามก็ดี คณะกรรมการนี้ ไม่ควรเกิน 5 - 6 คน มิฉะนั้นจะอู้ย้าเกินไป

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากที่ได้ทำการศึกษามาทั้งหมดแล้วจะเห็นได้ว่า การที่จะร่างกฎหมายได้นั้น จะต้องประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ ดังนี้

1. นโยบายหรือหลักการของกฎหมายที่จะร่าง สิ่งนี้อาจมีที่มาจากนโยบายของคณะรัฐมนตรี นโยบายของพรรคการเมือง หรือกลุ่มบุคคลที่จัดร่างกฎหมายขึ้น ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรี พรรคการเมือง หรือกลุ่มบุคคล มีนโยบายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดอย่างไร และเห็นควรบัญญัติเรื่องดังกล่าวขึ้นเป็นกฎหมาย นโยบายนั่นเองที่จะกลายมาเป็นหลักการของร่างกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้น
2. ผู้ร่างกฎหมาย เป็นผู้ที่มิบทบาทในการร่างกฎหมายเป็นอย่างมาก ดังนั้น ผู้ที่จะร่างกฎหมายได้ดีและมีความรอบคอบจึงหาใหม่แต่เพียงมีความรู้ในทางนิติศาสตร์แต่อย่างเดียวไม่ แต่ยังคงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการร่างกฎหมายเป็นอย่างดีอีกด้วย
3. ผู้ที่ให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น บุคคลเหล่านี้จะมีส่วนช่วยในการร่างกฎหมายมาก เพราะจะเป็นแหล่งที่มาของข้อเท็จจริงและความคิดเห็นต่าง ๆ ที่ผู้ร่างกฎหมายจะได้นำมาใช้เพื่อประกอบการพิจารณาของตน ซึ่งทั้งข้อเท็จจริงและความคิดเห็นต่าง ๆ อาจจะเป็นการนำเสนอต่อผู้ร่างกฎหมายได้ทั้งโดยการร้องขอของผู้ร่างกฎหมาย และโดยการชี้แจงแสดงความคิดเห็นเป็นการทั่วไป
4. กฎหมาย กฎหมายที่จะเป็นผลต่อการร่างกฎหมายนั้น ก็คือ บรรดากฎหมายทั้งหมดที่กำลังจะมีผลใช้บังคับ กำลังใช้บังคับอยู่ และที่ได้เคยใช้บังคับมาแล้ว และในกรณีดังกล่าวนี้ ก็หมายความว่าถึงทั้งกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายต่างประเทศ เพราะบรรดากฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้เองที่จะถูกนำมาใช้เปรียบเทียบหรือเป็นแบบอย่างในการร่างกฎหมายต่อไป นอกจากนี้แล้ว เรื่องประเภท ลำดับ และรูปแบบของกฎหมายก็ยังเป็นเครื่องช่วยนำทางให้แก่ผู้ร่างกฎหมายด้วยว่า สิ่งที่ผู้ร่างกฎหมายต้องการจะนำมาบัญญัติไว้นั้น สมควรจะบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายประเภทใด มีขอบอำนาจและรายละเอียดเพียงใด และมีรูปแบบเป็นเช่นใด

ดังนั้น เมื่อผู้ที่มีอำนาจจัดให้มีกฎหมายมีนโยบายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นอย่างใดแล้ว ก็จะได้มอบหมายให้ผู้ร่างกฎหมายจัดทำร่างกฎหมายขึ้นตามหลักการ โดยอาศัยข้อเท็จจริงและความคิดเห็นจากบุคคลหลาย ๆ ฝ่าย รวมทั้งอาศัยแบบอย่างและแนวทางของกฎหมายอื่นทั้งในและต่างประเทศ เพื่อจัดทำร่างกฎหมายให้ได้ตามความประสงค์ ซึ่งแม้ผู้ร่างกฎหมายจะได้ข้อเท็จจริง ความคิดเห็น รวมทั้งแบบอย่างของกฎหมายจากหลายฝ่ายแล้วก็ตาม นอกจากนั้นแล้ว จากการศึกษาและประสบการณ์พบว่า ผู้ร่างกฎหมายก็ยังคงต้องประสบปัญหาต่าง ๆ ในการร่างกฎหมายอีกหลายประการ ซึ่งปัญหาในการร่างกฎหมายที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องประสบมีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้ร่างกฎหมาย

ทางด้านผู้ร่างกฎหมายนั้นปัญหาที่อาจจะพบบ่อย ๆ ก็คือ ผู้ร่างกฎหมายไม่เห็นด้วยกับหลักการของกฎหมายที่ตนจะต้องร่างขึ้นนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาว่าผู้ร่างกฎหมายต้องร่างกฎหมายที่ตนไม่เห็นด้วยหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้โดยหลักแล้วเมื่อผู้ร่างกฎหมายมีหน้าที่ร่างกฎหมายขึ้นตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา เมื่อผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายให้ร่างกฎหมายในเรื่องใด ผู้ร่างกฎหมายก็จำต้องร่างกฎหมายขึ้นตามหน้าที่ที่ตนได้รับมอบหมายนั้น แต่ก่อนที่ผู้ร่างกฎหมายจะร่างกฎหมายที่ตนไม่เห็นด้วยขึ้นนั้น ผู้ร่างกฎหมายจะต้อง

(1) ชี้แจงไปตามความคิดเห็นโดยสุจริตของตนถึงข้อดีข้อเสียของหลักการของร่างกฎหมายที่ตนไม่เห็นด้วยนั้น ให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้มีโอกาสไตร่ตรองข้อดีข้อเสียต่าง ๆ

(2) ถ้าผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วก็ยังยืนยันให้ร่างกฎหมายขึ้นตามเดิม ผู้ร่างกฎหมายก็จำต้องปฏิบัติตาม โดยการร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้น

ทั้งนี้ ผู้ร่างกฎหมายจะต้องระลึกเสมอว่า ผู้ร่างกฎหมายจะร่างกฎหมายใด ๆ ขึ้นโดยไม่คำนึงถึงนโยบายเสียทีเดียวก็ไม่ได้ และจะร่างกฎหมายขึ้นแบบหลับหูหลับตาตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา โดยไม่ใช้ดุลพินิจพิจารณาเสียเลยก็ไม่ได้ ผู้ร่างกฎหมายจะต้องรู้จักปัญหาและช่วยแก้ปัญหาเหล่านั้น ๆ ให้กับผู้บังคับบัญชา โดยไม่เข้าไปก้าวก่ายอำนาจในการวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชา และที่สำคัญก็คือผู้ร่างกฎหมายจะต้องช่วยชี้แนะข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เพื่อที่ผู้บังคับบัญชาจะได้นำไปใช้เป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจ

2. ปัญหาในทางเทคนิคเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย

ในการร่างกฎหมายนั้น นอกจากผู้ร่างกฎหมายจะประสบปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้ร่างกฎหมายเองแล้ว ปัญหาในทางเทคนิคที่จะกล่าวต่อไปนี้ก็เป็นปัญหาที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องประสบอย่างมาก คือ

(1) ปัญหาในเรื่องรายละเอียดของกฎหมาย โดยหลักแล้วร่างกฎหมายจะมีเนื้อหาที่เป็นรายละเอียดเพียงใดจะขึ้นอยู่กับหลักการ หรือเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายนั้นเองว่า ประสงค์จะควบคุม คุ้มครอง หรือกำหนดคกกิจการหนึ่งกิจการใด หรือกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เพียงใด แต่ก็อาจมีบางกรณีที่ผู้ร่างกฎหมายได้รับมอบหมายเพียงหลักการกว้าง ๆ มา นอกจากนั้นอยู่ในดุลพินิจของผู้ร่างกฎหมายว่า ควรบัญญัติให้มีรายละเอียดเพียงใด ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ผู้ร่างกฎหมายได้รับมอบหมายมาโดยชัดแจ้งหรือเป็นกรณีที่อยู่ในดุลพินิจของผู้ร่างกฎหมายเองก็ตาม ผู้ร่างกฎหมายควรจะพิจารณาว่าร่างกฎหมายควรมีรายละเอียดมากน้อยเพียงใด โดยต้องคำนึงว่า

ก. การบัญญัติเรื่องทั่วไปมากเกินไปจะทำให้ร่างกฎหมายนั้นกว้างและไม่แน่นอน

ข. การกล่าวถึงรายละเอียดมากเกินไปจะทำให้ร่างกฎหมายยุ่งยากและนำไปใช้ปฏิบัติได้ยาก หรืออาจเกิดปัญหาขึ้นในสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงไปในภายหน้า

ดังนั้น กรณีที่เป็นเรื่องของรายละเอียด หรือเป็นเรื่องปลีกย่อย ผู้ร่างกฎหมายจึงควรใช้ดุลพินิจพิจารณาให้รอบคอบเสียก่อนที่จะนำไปบัญญัติลงไว้

(2) ปัญหาในเรื่องการใช้ถ้อยคำภาษา ในการใช้ถ้อยคำภาษานั้น เรื่องความชัดเจนย่อมเป็นสาระสำคัญที่ควรจะต้องได้รับการพิจารณาก่อน เพราะความชัดเจนมีความสำคัญต่อเอกสารทางกฎหมายในฐานะที่เป็นปัจจัยในการแสดงออก การใช้ถ้อยคำภาษาที่ไม่เหมาะสมอาจจะ เป็นเหตุให้เกิดความสงสัยได้ ซึ่งสิ่งนี้อาจจะมีสาเหตุมาจากการใช้ถ้อยคำกำกวมหรือเคลือบคลุม เช่น เป็นการนำเอาคำคำเดียวที่มีความหมายได้สองนัยหรือหลายนัยมาใช้ หรือเป็นการเลือกใช้ถ้อยคำหรือการจัดประโยคที่ไม่เหมาะสม ทำให้ถ้อยคำหรือประโยคนั้นไม่ชัดเจน หรือมีความไม่แน่นอนเกิดขึ้น เช่น เป็นการใช้ถ้อยคำที่กว้างมากเกินไป หรือแน่ชัดเจนเกินไป หรือเป็นการใช้ถ้อยคำทั่ว ๆ ไปมากเกินไป หรือใช้ถ้อยคำทั่ว ๆ ไปน้อยเกินไป หรืออาจจะเป็นการใช้คำเกินเลยไปก็ได้ ดังนั้น ผู้ร่างกฎหมายจึงไม่ควรเลือกใช้ถ้อยคำที่กำกวม ถ้าข้อความแวดล้อม

ไม่อาจช่วยในการทำความเข้าใจให้ถูกต้องได้ และผู้ร่างกฎหมายยังจะต้องใช้ความระมัดระวัง พิจารณาร่างกฎหมายอย่างรอบคอบด้วยว่าถ้อยคำในร่างกฎหมายนั้นมีความไม่แน่นอน ที่สำคัญบ้างหรือไม่ ถ้ามี ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องหันไปใช้ถ้อยคำอื่น หรือระมัดระวังในการใช้ข้อความ แวดล้อมหรือทำคำอธิบายเพิ่มเติมลงไป และการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่ ก็จะเป็น เครื่องช่วยทำให้สาระของข้อความในกฎหมายสมบูรณ์ยิ่งขึ้นด้วย

(3) ปัญหาในเรื่องการตีความกฎหมายและการอุดช่องว่างแห่งกฎหมาย ในการร่างกฎหมายนอกจากผู้ร่างกฎหมายจะประสบปัญหาต่าง ๆ ในขณะที่ร่างกฎหมายแล้ว ผู้ร่างกฎหมายยังจะต้องคำนึงถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นต่อไปภายหน้า อันเป็นผลเนื่องมาจากการร่างกฎหมายของคนด้วย ซึ่งปัญหาในเรื่องนี้ที่สำคัญก็คือ ปัญหาในเรื่องการตีความกฎหมาย และการอุดช่องว่างแห่งกฎหมาย เหตุที่จำต้องพิจารณาปัญหาทั้งสองนี้ควบคู่กัน ไปก็เพราะ ผู้ร่างกฎหมายจะทราบว่ามีช่องว่างแห่งกฎหมายหรือไม่ ก็ต่อเมื่อผู้ร่างกฎหมายได้ทดลองตีความบทบัญญัติของกฎหมายเสียก่อน ถ้าผู้ร่างกฎหมายไม่ทดลองตีความบทบัญญัติของกฎหมายก่อนแล้ว ผู้ร่างกฎหมายก็จะไม่อาจทราบได้ว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นมีช่องว่างอยู่หรือไม่ เพียงใด

ถ้าผู้ร่างกฎหมายร่างกฎหมายโดยคำนึงถึงปัญหาต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วควบคู่กันไปด้วย ผู้ร่างกฎหมายก็จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นผลทำให้ร่างกฎหมายนั้นสามารถสนองประโยชน์ได้ตามความประสงค์ด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ทำการศึกษาและค้นคว้ามาทั้งหมดแล้วนั้น มีข้อเสนอแนะเพื่อใช้เป็น ประโยชน์ในการร่างกฎหมาย ดังนี้

1. ร่างกฎหมายควรมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบ

การร่างกฎหมายของส่วนราชการในอดีตจนถึงปัจจุบันจะดำเนินการ โดยผู้ปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ซึ่งเห็นว่ากฎหมายที่รับผิดชอบอยู่มีปัญหาในการปฏิบัติงาน หรือกฎหมายนั้นใช้บังคับมานานแล้วไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรออกกฎหมายใหม่ ทั้งฉบับ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว และเมื่อร่างกฎหมายเสร็จแล้วก็จะดำเนินการ

เพื่อให้มีการออกเป็นกฎหมายต่อไป ซึ่งจะไม่ค่อยพิจารณาว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายดังกล่าว มีความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นอย่างไร หรือร่างกฎหมายนั้นจะทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบรับภาระจนเกินไปหรือไม่ ดังนั้น เพื่อให้ร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา มีความสมบูรณ์และไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติเมื่อนำไปบังคับใช้ เห็นควรมีการรับฟังความเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้นด้วย ไม่ว่าจะเป็นโดยการประชาพิจารณ์หรือการสัมมนา เป็นต้น เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการออกกฎหมายด้วย

2. รูปแบบของกฎกระทรวงควรเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 บัญญัติว่า

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นผลให้กฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎหมายแม่บทซึ่งมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย แต่เมื่อพิจารณาศึกษากฎกระทรวงหลายฉบับที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น กฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2543 (เรื่อง กำหนดอัตราเงินสมทบที่จะส่งเข้ากองทุนประกันสังคม) และกฎกระทรวงขยายการใช้บังคับผังเมืองรวมชุมชนท่าเรือจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พ.ศ. 2544 (ขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวง ฉบับที่ 254 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ต่อไปอีกหนึ่งปี) ซึ่งมีลักษณะเหมือนกัน คือ เป็นกฎหมายลำดับรองที่ไม่มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ปรากฏว่า กฎกระทรวงทั้งสองฉบับมีความแตกต่างกัน คือ

กฎกระทรวงฉบับหนึ่งไม่ใส่บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่กฎกระทรวงอีกฉบับหนึ่งใส่บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดรูปแบบในเรื่องดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และไม่ก่อให้เกิดความสับสนในแนวทางการกำหนดรูปแบบของกฎกระทรวง ซึ่งอาจนำไปใช้เป็นรูปแบบของกฎหมายลำดับรองอย่างอื่นด้วย จึงเห็นว่ากฎหมายลำดับรอง แม้จะไม่มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่ถ้ากฎหมายแม่บทมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ก็ต้องระบุบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ลงไปด้วย แต่จะเป็นมาตราใดในรัฐธรรมนูญ ก็ต้องพิจารณาจากกฎหมายแม่บทว่ามีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใด

บรรณานุกรม

กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์. การร่างกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.

ชานินทร์ กรีชัยเชิษร. คำอภิปราย เรื่อง ภาษากฎหมายไทย. บทบัณฑิตย์ เล่มที่ 46 ตอน 2 มิถุนายน, 2523.

ปวีณ ฅ นคร. เทคนิคการร่างกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ. , 2543.

พิมพ์ใจ สระทองอ่อน. การร่างกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.

หยุด แสงอุทัย. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.

ภูมิชัย สุวรรณดี และคณะ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เอกสารประกอบการฝึกอบรมหลักสูตร ประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน (รุ่นที่ 8). กรุงเทพมหานคร, 2542.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. เอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกรหลักสูตร การร่างกฎหมาย (ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร, 2532.