

เอกสารทางวิชาการ

เรื่อง

แนวทางในการร่างกฎหมาย

โดย

นางสาวอภินันท์ วิเลิศปรีชาตระกูล

นิติกร 5

ผู้ขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

นิติกร 6 ว

กองกฎหมายและข้อพิพาทแรงงาน

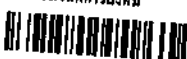
สำนักงานปลัดกระทรวง

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



3
12.05.6
92570
2544

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม



05131

เอกสารทางวิชาการเรื่อง

คำนำ

เอกสารทางวิชาการฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมาย โดยได้ศึกษาถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับลักษณะต่าง ๆ ของกฎหมาย กระบวนการร่างกฎหมาย ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการร่างกฎหมาย อันจะช่วยให้ผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายเข้าใจกระบวนการและขั้นตอนของการร่างกฎหมาย ซึ่งจะทำการร่างกฎหมายเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารฉบับนี้ จะอำนวยประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายได้บ้าง โดยการนำไปปรับหรือประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานตามความเหมาะสมต่อไป

อภิรักษ์ วิเลิศปรีชาตระกูล

พฤษภาคม 2544

เลขเรียกหนังสือ.....	12.๑๑.๖
เลขทะเบียน.....	๑๒๑๑
วันที่.....	๗.๗.๕๔

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	
- ความเป็นมาและสภาพปัญหา	1
- วัตถุประสงค์	2
- ขอบเขต	2
- วิธีการ	3
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 ลักษณะของกฎหมาย	
- ความหมายของกฎหมาย	4
- องค์ประกอบของกฎหมาย	4
- ประเภทของกฎหมาย	5
- กระบวนการตรากฎหมาย	7
- รูปแบบของกฎหมาย	15
บทที่ 3 การร่างกฎหมาย	
- ความหมายของการร่างกฎหมาย	26
- ที่มาของร่างกฎหมาย	27
- ผู้ร่างกฎหมาย	29
- เครื่องช่วยในการร่างกฎหมาย	33
บทที่ 4 หลักเกณฑ์และวิธีการร่างกฎหมาย	
- หลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมาย	38
- วิธีการร่างกฎหมาย	47

	หน้า
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	
- บทสรุป	51
- ข้อเสนอแนะ	54
บรรณานุกรม	57
ภาคผนวก	
- ผผนวก 1 ตัวอย่างกฎหมาย	59
- ผผนวก 2 ตัวอย่างกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติม	69
- ผผนวก 3 ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง	74
- ผผนวก 4 แผนภูมิแสดงกระบวนการตรากฎหมาย	99

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2537 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกองกฎหมายและข้อพิพาทแรงงาน ไว้ดังนี้

1. ดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายและระเบียบในความรับผิดชอบของกระทรวง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง งานนิติกรรมและสัญญา งานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางแพ่ง และงานคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง

2. ดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์และคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์

3. ดำเนินการส่งเสริมกระบวนการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน โดยวิธีสมัครใจ

4. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

ในการดำเนินการเกี่ยวกับงานกฎหมายของกองกฎหมายและข้อพิพาทแรงงาน ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น งานในด้านนี้ส่วนหนึ่งคือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานปลัดกระทรวง หรือในความรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคมตามที่ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมาย ซึ่งการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายที่ผ่านมานั้น ปรากฏว่า ในการดำเนินการร่างกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายยังมีอุปสรรคอยู่หลายประการ ที่สำคัญประการหนึ่งเกิดจากการที่ การร่างกฎหมายเป็นงานละเอียดและเป็นงานที่เกิดจากการสะสมประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน เป็นเวลานาน จึงจะสามารถรวบรวมและสรุปหาหลักมาใช้ในการร่างกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ซึ่งที่ผ่านมานั้นการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในกองกฎหมายและข้อพิพาทแรงงานเป็นไปในลักษณะการถ่ายทอดประสบการณ์ หรือให้คำปรึกษาแนะนำ

จากเจ้าหน้าที่ผู้เคยร่างกฎหมายเป็นเวลานานให้กับเจ้าหน้าที่ผู้เข้ามาปฏิบัติงานใหม่ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ยังไม่มีคามชำนาญ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีประสบการณ์ในการร่างกฎหมายได้รับการโยกย้ายไปปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่น จึงทำให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายได้

ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย เพื่อจัดทำเป็นแนวทางในการร่างกฎหมาย จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย
2. เพื่อให้การร่างกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย เป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับความสามารถของหน่วยงาน

ขอบเขต

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

วิธีการ

ศึกษาจากเอกสารด้วยการค้นคว้าจากหนังสือ บทความทางวิชาการ เอกสารประกอบการอบรม ประกอบกับประสบการณ์จากการปฏิบัติงานเกี่ยวกับร่างกฎหมาย แล้วนำมา รวบรวม ประมวลประกอบกันเป็นเอกสารทางวิชาการเล่มนี้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายได้รับทราบถึงกระบวนการออกกฎหมายและแนวทางในการร่างกฎหมาย อันจะทำให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายสามารถร่างกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับความประสงค์ของหน่วยงานมากที่สุด

บทที่ 2

ลักษณะของกฎหมาย

ความหมายของกฎหมาย

ความหมายโดยทั่วไปนั้นถือกันว่า “กฎหมาย” หมายถึง ข้อบังคับหรือกฎเกณฑ์ ในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์จะกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือจัดระเบียบของมนุษย์ในสังคม โดยมีสภาพบังคับให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องยอมรับปฏิบัติตามในทางหนึ่งทางใด ซึ่ง โดยลักษณะ ของกฎหมายนั้นอาจแบ่งเป็นลักษณะใหญ่ ๆ ได้ 2 ลักษณะ คือ

1. กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจรัฐ ซึ่งได้แก่กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบบริหาร กฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กร กฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมาย เกี่ยวกับการให้อำนาจรัฐกระทำการ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมหรือกำกับการประกอบกิจการ ของเอกชน กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติ และกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับ ทางอาญา

2. กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ของเอกชน เช่น ประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

องค์ประกอบของกฎหมาย

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

ประเภทของกฎหมาย

กฎหมายสามารถแบ่งออกตามศักดิ์ฐานะและวิธีการตราเป็นกฎหมายได้เป็น 2 ประเภท คือ กฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรอง

กฎหมายแม่บท คือ กฎหมายที่มีสภาพบังคับในตัวเอง ตราขึ้น โดยกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่

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

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 แต่ยังไม่อยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ด้วย 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 ทั้งนี้โดยอาศัยกฎหมายการจัดตั้งท้องถิ่นนั่นเองหรือตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งกฎหมายลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติต่าง ๆ เฉพาะในเขตอำนาจของท้องถิ่นนั้น

กระบวนการตรากฎหมาย

1. การตราพระราชบัญญัติ

กระบวนการตราพระราชบัญญัติจะมีการกำหนดรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาพิจารณานั้น ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ดังนี้

1. คณะรัฐมนตรี
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า 20 คนรับรอง
3. ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า 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 จะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้หรือไม่ แต่ในบางกรณีก่อนลงมติว่าจะรับหลักการ หรือไม่ ที่ประชุมจะลงมติให้ส่งคณะกรรมการพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ก่อนก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาโดยให้คณะกรรมการพิจารณาหลักการหรือ ปัญหาใด ๆ ก่อน หลังจากทีคณะกรรมการชุดนี้พิจารณาเสร็จแล้วก็จะทำรายงานเสนอต่อ สภาผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรต่อไปหรือในบางกรณีก่อนลงมติ มติว่าจะรับหลักการหรือไม่ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีอาจขอรับร่างนั้นไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเพียงกำหนดเวลาการพิจารณาไว้เท่านั้น เมื่อครบกำหนดเวลา การรอการพิจารณาแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งบรรจุเข้าระเบียบวาระเพื่อพิจารณา ต่อไป เมื่อขอมติจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น หรือไม่ ถ้าที่ประชุมมีมติไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป ถ้าที่ประชุมมีมติ รับหลักการ ก็จะเข้าสู่การพิจารณาในลำดับต่อไป เป็นวาระที่สอง

โดยปกติเมื่อร่างผ่านวาระหนึ่งแล้วก็จะส่งให้คณะกรรมการพิจารณา แต่ในบางเรื่องสภาผู้แทนราษฎรอาจพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาหรือการพิจารณาสามวาระ ซึ่งเป็นทั้ง การพิจารณาชั้นกรรมการ และการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรรวมกันไปในตัวการพิจารณา โดยกรรมการเต็มสภานี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีฐานะเป็นกรรมการสามารถที่จะ เสนอแก้ไขเพิ่มเติมหรือคัดทอนข้อความได้ หลังจากนั้นก็จะลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อไป

การพิจารณาวาระที่สอง ชั้นพิจารณาโดยคณะกรรมการและชั้นอภิปราย
รายนามตรา

การพิจารณาในวาระที่สองนี้เป็นการพิจารณาสองชั้นตอน กล่าวคือ ชั้นตอนแรกเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการ และชั้นตอนที่สองเป็นการพิจารณา 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 ถ้าผู้แปรญัตติมาตามกำหนดนัดแล้ว คณะกรรมการก็จะให้ผู้แปรญัตติ ชี้แจงประกอบคำแปรญัตติ ถ้ากรรมการส่วนใหญ่เห็นด้วยก็จะแก้ไขให้ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยและ ผู้แปรญัตติไม่พอใจก็มีสิทธิสงวนคำแปรญัตติของตนไว้อภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรต่อไปได้

ในการพิจารณาของคณะกรรมการจะพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติ โดยยึดถือหลักการที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับเป็นหลักในการพิจารณา ถ้ามีร่างพระราชบัญญัติ ทำนองเดียวกันที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการหลายร่าง สภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งให้ทราบ ด้วยว่าถือเอาร่างฉบับไหนเป็นหลักในการพิจารณา ถ้ากรรมการคนใดไม่เห็นด้วยกับกรรมการ ฝ่ายข้างมากก็มีสิทธิสงวนความเห็นของตนไว้อภิปรายต่อในสภาผู้แทนราษฎรได้ การพิจารณาคามปกติ ให้พิจารณารายละเอียดเรียงตามลำดับมาตรา นอกจากเป็นมาตราที่เกี่ยวข้องกันก็พิจารณารวมกันในคราวเดียวกันได้ และคณะกรรมการจะต้องเชิญผู้ซึ่งเกี่ยวข้องมาร่วมประชุมด้วย

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว จะทำรายงานการพิจารณาของ คณะกรรมการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิม และการแก้ไขเพิ่มเติมคำแปรญัตติ การสงวนคำแปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ และถ้าคณะกรรมการเห็นว่ามิใช่ข้อสังเกตที่ควรเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีก็ให้บันทึกข้อสังเกต ดังกล่าวนั้นไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

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

ในการพิจารณาเรียงลำดับรายมาตรฐานนั้น ถ้าในมาตราใดไม่มีการแก้ไขก็ผ่านไปโดยไม่มีกรอกริปราย ถ้าในมาตราใดมีการแก้ไขก็จะมีกรอกริปราย โดยคณะกรรมการจะเป็นผู้ชี้แจง ถ้าผู้กรอกริปรายไม่ตั้งใจก็จะผ่านมาตรฐานนั้นไป แต่ถ้าผู้กรอกริปรายไม่เห็นด้วยที่แก้ไขเช่นนั้นและกรรมการก็คงยืนยืนตามที่แก้ไข ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะขอมติจากที่ประชุมว่าจะให้คงตามร่างที่กรรมการแก้ไข หรือจะเอาตามร่างเดิมที่รับหลักการไว้ในวาระที่หนึ่ง ถ้าในกรณีที่มาตราใดผู้ประมุขตัดสินวง คำแปรญัติไว้หรือกรรมการสงวนความเห็นไว้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะให้ผู้สงวนนั้น ชี้แจงก่อน แล้วจึงให้กรรมการชี้แจงตอบเหตุผล หลังจากนั้นก็จะขอมติจากที่ประชุมว่า เห็นควรแก้ไขตามผู้สงวนคำแปรญัติหรือกรรมการที่สงวนความเห็นหรือจะคงตามร่าง ที่กรรมการแก้ไขมานั้น โดยถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ หลังจากที่ได้พิจารณาเรียงมาตราดังกล่าว จนจบร่างแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณา ครั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติม เนื้อความใด ๆ มิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ ในการพิจารณาสรุป ทั้งร่างนี้จะไม่มีการลงมติ

การพิจารณาวาระที่สาม ขึ้นลงมติเห็นชอบให้ส่งต่อไปยังวุฒิสภา

การพิจารณาในวาระที่สามไม่มีการกรอกริปรายใด ๆ ทั้งสิ้น และจะแก้ไข ข้อความอย่างใดมิได้ด้วย ถ้ามีมติเห็นชอบประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งให้วุฒิสภา พิจารณาต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นชอบร่างนั้นก็ป็นอันตกไป

(3) การพิจารณาโดยวุฒิสภา

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภา ผู้แทนราษฎรแล้วก็จะนำเข้าบรรจุระเบียบวาระการประชุม การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ วุฒิสภานี้ให้กระทำเป็นสามวาระเช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่จะต้องพิจารณา ตามกำหนดเวลา กล่าวคือ ถ้าเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างเกี่ยวด้วยการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ซึ่งหากวุฒิสภาพิจารณาไม่ทันตามกำหนดเวลาจะถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

การพิจารณาของวุฒิสภาจะเป็นการลงมติว่าเห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ โดยลงมติได้เป็นสามประการ คือ

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

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรอายกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ เมื่อเวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยื่นขึ้นร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว แต่ถักร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภายับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอายกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีหลังจากที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบด้วย และถ้าสภาผู้แทนราษฎรยังคงยื่นขึ้นด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

ถ้าวุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาก็จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งคณะกรรมการนี้อาจประกอบด้วยผู้ที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภานั้น ๆ ก็ได้ กรรมการของแต่ละสภาจะมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดและมีอำนาจที่จะเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติตามมติของวุฒิสภาหรือร่างพระราชบัญญัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎรหรืออาจมีความเห็นเป็นอย่างอื่นก็ได้ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็จะรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น

เป็นอัน ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและจะดำเนินการส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ต่อไป ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้ง ร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน เมื่อพ้นกำหนดเวลา 180 วันนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็อาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นอัน ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แล้วก็ส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการต่อไป

หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นครณีสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ หรือกรณีที่ให้ถือว่าได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาดังกล่าว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้น ขึ้น ทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอาจมีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยการระงับการดำเนินการที่จะประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติ กรณีที่ปรากฏว่า

1. หากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมกันหรือสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ให้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้น ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

2. หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ให้ส่งความเห็นเช่นนั้น ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วแจ้งให้ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ก็ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้นจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้นายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืน ไปยังรัฐสภาต่อไป

(4) การประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และไม่มีผู้ใดเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

2. การตราพระราชกำหนด

โดยเหตุที่พระราชกำหนดนั้นมีฐานะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติจึงต้องผ่านกระบวนการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นเดียวกัน แต่เนื่องจากพระราชกำหนดนั้นเป็นกฎหมายพิเศษที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหารตราขึ้น ใช้บังคับ 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 หรือร่างประกาศที่ให้ใช้บังคับต่อส่วนราชการเป็นส่วนรวม ซึ่งส่วนราชการ ผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องดำเนินการเสนอกฎหมายลำดับรองเพื่อให้คณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบในหลักการ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณาต่อไป ในการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกาจะพิจารณาความถูกต้องของข้อกฎหมาย กลไกของการปฏิบัติตามกฎหมายและการใช้ถ้อยคำไม่ให้มีปัญหาในการตีความ (มีลักษณะเดียวกับการตรวจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชกำหนดที่เสนอ โดยคณะรัฐมนตรีซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องตรวจพิจารณาก่อนเช่นกัน) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จก็จะรายงานให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งโดยปกติคณะรัฐมนตรีจะเห็นชอบตามผลการตรวจพิจารณาแก้ไขของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แล้วจึงจะประกาศใช้บังคับต่อไป

รูปแบบของกฎหมาย

กฎหมายจะมีการวางรูปแบบมาตรฐานซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการร่างกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบกฎหมายของประเทศไทยสอดคล้องเป็นแนวเดียวกัน และจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวบรรทัดฐานในการตีความต่อไปด้วย เพราะกรณีใดประสงค์ให้เป็นเรื่องเดียวกันแล้วถ้ากฎหมายอื่นเคยบัญญัติไว้อย่างหนึ่ง แต่กฎหมายใหม่บัญญัติไว้เป็นอย่างหนึ่ง อาจส่งผลให้เกิดการตีความกฎหมายใหม่นี้แตกต่างไปจากกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งอาจขัดต่อเจตนารมณ์นั้นได้ ในการร่างกฎหมายจึงจำเป็นต้องศึกษาและมีความเข้าใจในเรื่องแบบของกฎหมายเพื่อนำมาปรับใช้กับกฎหมายใหม่ซึ่งกำลังจะร่างขึ้นด้วย

แบบมาตรฐานของกฎหมายแยกตามประเภทของกฎหมายได้ดังนี้

1. พระราชบัญญัติ

(1) **ชื่อกฎหมาย** เป็นการแสดงให้เห็นถึงเนื้อหาของพระราชบัญญัตินั้น ทั้งฉบับว่าเป็นกฎหมายที่ต้องการกำหนดหรือบังคับในเรื่องใด ซึ่งโดยปกติควรใช้ชื่อที่สั้นกะทัดรัด แต่ครอบคลุมถึงเนื้อหาของกฎหมาย ประโยชน์ของการใช้ชื่อกฎหมายที่เหมาะสมจะทำให้สามารถสื่อให้เข้าใจถึงเนื้อหาสาระของกฎหมายนั้นได้ง่าย สะดวกต่อการค้นคว้าอ้างอิง สำหรับชื่อของกฎหมายนี้ถ้าเป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับแรกซึ่งยังใช้บังคับอยู่จะใช้ชื่อเดิมของกฎหมายนั้น และแสดงตัวเลขฉบับที่ที่มีการแก้ไข

(2) **คำปรารภ** เป็นรูปแบบของพระราชบัญญัติที่ต้องแสดงไว้ ซึ่งจะมีการกล่าวถึงพระนามภิไธยพระมหากษัตริย์ การแสดงหลักการของกฎหมายว่าเป็นกฎหมายใหม่หรือเป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือเป็นการปรับปรุงจากกฎหมายเก่า และการแสดงการผ่านกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ

อนึ่งตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 29 ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง รวมทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ฉะนั้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตรวจสอบให้แน่นอนชัดว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่จะตราขึ้นมีส่วนใดเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ และรัฐธรรมนูญให้กระทำมิได้หรือไม่ ถ้าเป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญให้ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นนั้นได้ ก็จะต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจกระทำมิได้ในกฎหมายที่จะตราขึ้นด้วย ซึ่งในขณะนี้รัฐสภาได้กำหนดให้ระบุไว้ในคำปรารภของกฎหมาย

(3) **วันใช้บังคับ** เป็นการแสดงให้เห็นทราบว่าการกฎหมายนั้นจะให้เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด 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. ชูใจให้คนทำตามกฎหมาย 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. เยียวยาความเสียหาย ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นแล้วสภาพบังคับของกฎหมายก็จะเป็นไปในทางเยียวยาให้คืนสภาพเดิมเท่าที่จะเป็นไปได้ เช่น ทำละเมิด ผิดสัญญา

วัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการ จะผสมผสานอยู่ในระบบกฎหมายตามปกติ แต่อาจยังไม่มีผู้หยิบยกมาแยกแยะให้ชัดเจน โดยมาตรการทั้งสามอย่างอาจปนอยู่ในกฎหมายอาญาหรือกฎหมายแพ่งก็ได้ ซึ่งอาจจำแนกเป็นรายละเอียดที่มีการนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย ดังนี้

1. มาตรการทางอาญา การลงโทษทางอาญาเป็นการทำให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับผลที่เจ็บปวดหรือไม่มีความสุข (pain and unpleasure) 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 บอกรวมจริง (มาตรา 447 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) หรือการบังคับให้ชำระหนี้โดยเฉพาะเจาะจง หากเป็นการบังคับกับเนื้อตัวร่างกายที่กฎหมายแพ่งบังคับไม่ได้ กฎหมายก็เปิดช่องให้เยียวยาโดยให้ บุคคลภายนอกทำโดยลูกหนี้ต้องออกค่าใช้จ่าย (มาตรา 213 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

ง. จดเว้นกระทำ โดยขึ้นชั้นสภาพของสิทธิและมีคำสั่งห้ามมิให้กระทำ เช่น ในเรื่องละเมิด

จ. ไม่รับรู้ผลในกฎหมาย เป็นวิธีบังคับโดยไม่ถือว่าสิ่งนั้นเกิดมีขึ้น 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 หน้าที่จำเป็นยิ่งกว่าโดยสภาพจะได้รับการเยียวยาไปก่อน

ช. จำกัดสิทธิ เช่น ตัดสิทธิจัดการทรัพย์สินของคนล้มละลายเพื่อพิทักษ์เจ้าหนี้หรือตัดสิทธิจัดการทรัพย์สินของคนไร้ความสามารถเพื่อพิทักษ์การดำรงชีวิตของผู้นั่นเอง

3. มาตรการทางปกครอง กฎหมายปกครองเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ที่มุ่งรักษาประโยชน์ร่วมกันของสังคม (common good) ในสังคมที่ซับซ้อนขอบเขตของกฎหมายปกครองจึงขยายและสำคัญขึ้นตามลำดับ มาตรการที่ใช้มีหลายอย่าง คือ

ก. ระบบอนุญาต (licensing) เป็นระบบที่ใช้มากที่สุด โดยกำหนดให้กิจการบางประเภทจะทำได้แต่โดยผู้ได้รับอนุญาตเท่านั้น เพื่อจะได้ควบคุมมาตรฐานให้การกระทำอยู่ในขอบเขตที่ต้องการซึ่งทางปฏิบัติมิใช้กันมาก และจะตามมาด้วยวิธีการต่ออายุใบอนุญาตพักใช้ใบอนุญาต และเพิกถอนใบอนุญาต และอาจกำหนดเงื่อนไขตามความเหมาะสมได้

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

ค. ค้น (inspection) เป็นอำนาจตรวจสอบว่าการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ เช่น นายตรวจที่เข้าไปดูการก่อสร้างอาคารว่าเป็นไปตามแบบที่ได้รับอนุญาตหรือไม่

ง. บังคับให้ส่งข้อเท็จจริงหรือมาให้ถ้อยคำ เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลในการปฏิบัติหน้าที่ การฝ่าฝืนก็จะมีโทษ (contempt proceeding) ทำนองละเมิดอำนาจศาล แต่ต่างจากคดีอาญาปกติเพราะเป็นไปเพื่อมุ่งหมายให้ได้ข่าวสาร

จ. บังคับให้เปิดเผยข้อเท็จจริง (disclosure and publicity) ทั้งนี้เพื่อให้เป็นระบบข่าวสารที่จะเป็นประโยชน์แก่สาธารณชนและอำนวยความสะดวกให้เจ้าหน้าที่มีข้อมูลในการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น บังคับให้นำคำรับข่ามาขึ้นทะเบียน 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 ของพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกานั้น ไว้ในคำปรารภด้วย

3. กฎกระทรวง

กฎกระทรวงนั้นเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น เป็นผู้มีอำนาจออกได้โดยตรงโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และเป็นการกำหนดรายละเอียด เพื่อปฏิบัติการตามกรอบของกฎหมาย ซึ่งรูปแบบเกี่ยวกับชื่อของกฎกระทรวง นิยมปฏิบัติอยู่ เป็น 2 แบบ กล่าวคือ แบบที่ 1 กำหนดความเป็นกฎกระทรวงลำดับที่เท่าใด ออกปี พ.ศ. ไດ 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 โดยไม่ต้องระบุว่าเป็นกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายใดไว้ในชื่อกฎกระทรวง เพราะจะทำให้ชื่อกฎกระทรวงยืดเยื้อยาวมาก และได้มีการระบุทออาศัยอำนาจไว้ในอารัมภบทอยู่แล้ว 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 ว่าด้วยการจำหน่ายหนังสือจากบัญชีลูกหนี้” และต่อมา มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องอื่นเป็นฉบับที่ 219 และฉบับที่ 220 หลังจากนั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ฉบับที่ 218 ดังกล่าวให้ใช้เป็น “กฎกระทรวง ฉบับที่ 221 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการจำหน่ายหนังสือจากบัญชีลูกหนี้”

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

2. กรณีมีการออกกฎกระทรวงรูปแบบเดิมเป็นฉบับที่ต่าง ๆ ไว้แล้ว แต่ต่อมากจะมีออกกฎกระทรวงเรื่องใหม่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงที่เคยใช้บังคับอยู่เดิม กรณีนี้ให้ใช้กฎกระทรวงแบบใหม่ที่มีการกำหนดชื่อกฎกระทรวง

3. ในกรณีที่มีการยกเลิกกฎกระทรวงเดิมและกำหนดกฎกระทรวงขึ้นใหม่ในเรื่องนั้น ให้ใช้รูปแบบกฎกระทรวงที่กำหนดใหม่โดยให้กำหนดชื่อของกฎกระทรวงนั้น และถ้าต่อมากมีการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวก็กำหนดเป็นฉบับที่ 2 เรียงตามลำดับต่อไป สำหรับกฎกระทรวงในเรื่องนั้น

ทั้งนี้ เพื่อให้กฎกระทรวงเข้ารูปแบบใหม่ให้มากที่สุด ในการแก้ไขกฎกระทรวงในเนื้อหาสาระจำนวนมาก สมควรพิจารณาปรับปรุงทั้งฉบับ โดยใช้รูปแบบกฎกระทรวงใหม่ที่มีการกำหนดชื่อ

ส่วนในคำปราชญะกล่าวถึงบทบัญญัติที่เป็นที่มาของการออกกฎกระทรวง และหลังจากนั้นจะเป็นเนื้อหาสาระที่ต้องการกำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าว นอกจากนี้โดยที่พระราชบัญญัติที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวงจะมีการระบุไว้แล้วว่า กฎกระทรวงนั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ จึงไม่ต้องมีการระบุวันใช้บังคับไว้โดยเฉพาะในกฎกระทรวงขึ้นอีก

4. ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ

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

ส่วนประกาศนั้นขึ้นอยู่กับสาระของประกาศดังกล่าว หากมีสาระเช่นเดียวกับระเบียบหรือข้อบังคับปกติจะใช้รูปแบบเดียวกัน

สำหรับหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดในกฎหมายลำดับรองไม่ว่าในรูปแบบใดนั้น ในประเทศไทยเท่าที่ถือปฏิบัติอยู่จะมี 3 ประการคือ

(1) ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ต่อเมื่อกฎหมายแม่บทให้อำนาจโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย กฎหมายแม่บทอาจเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีคำบังคับเป็นพระราชบัญญัติก็ได้ ทั้งนี้ เนื้อหาสาระในข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ และวิธีการออกและวิธีใช้บังคับของกฎหมายลำดับรองต้องเป็นไปตามวิธีที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท เช่น การที่กฎหมายแม่บทบังคับให้พระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะใช้บังคับได้ หรือกำหนดให้การออกกฎกระทรวงในเรื่องใดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตามกฎหมายก่อน และผู้มีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองจะต้องเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น โดยผ่านกระบวนการตามระเบียบปฏิบัติราชการที่มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะ

(2) กฎหมายลำดับรองจะมีบทกำหนดโทษ โดยตนเองไม่ได้ 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) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมั่นใจในวิธีการที่จะปฏิบัติ การตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีผลกระทบกระเทือนต่อประชาชนจำนวนมาก (3) จัดหรือลดความผิดพลาดของฝ่ายบริหารและของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่ว่าความผิดพลาดนั้นจะเกิดขึ้นเพราะการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือโดยขาดประสพการณ์ รู้เท่าไม่ถึงการณ์ 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 มีแต่หลักการของร่างกฎหมายที่ตนได้รับมาเท่านั้น ผู้มีหน้าที่ยกร่างกฎหมายจะต้องยกร่างกฎหมายให้อยู่ภายในขอบเขตของหลักการที่ได้รับมา และมีรายละเอียดเพื่อให้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามหลักการได้เท่านั้น จะยกร่างให้ขัดหรือแย้งกับหลักการที่ได้รับมาไม่ได้ ซึ่งการยกร่างกฎหมายนี้อาจกระทำได้โดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อยกร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง โดยเฉพาะ

2. การพิจารณาร่างกฎหมาย เป็นการกระทำในขั้นที่สอง คือ ผู้พิจารณาร่างกฎหมายมีร่างกฎหมายอยู่ในมือแล้ว และดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องกับรูปร่างและหลักกฎหมายและให้มีข้อความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น การพิจารณาร่างกฎหมายนี้มีหลายระดับ คือ ระดับกระทรวง ทบวง กรม ระดับคณะกรรมการกฤษฎีกา และระดับรัฐสภา ซึ่งได้แก่การพิจารณาของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการธิการของวุฒิสภา คณะกรรมการธิการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ที่มาของร่างกฎหมาย

ร่างกฎหมายจะมีที่มาด้วยกัน 3 ทาง คือ

1. ทางคณะรัฐมนตรี โดยปกติแม้คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาได้ตามมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ก็หาได้เป็นผู้ร่างกฎหมายนั้นขึ้นเองไม่ ผู้ที่เป็นผู้ร่างกฎหมายอย่างแท้จริงจะได้แก่

(1) กระทรวง ทบวง กรม ที่จะเป็นผู้ร่างกฎหมายจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ร่างขึ้น ซึ่งโดยปกติก็คือ กระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นผู้มีหน้าที่ที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามร่างกฎหมายนั้น ทั้งนี้ กระทรวง ทบวง กรม ดังกล่าว ย่อมจะทราบดีว่ากฎหมายในเรื่องใดจำเป็นจะต้องมีหรือไม่ 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 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสติธิเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาได้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 169 ภายใต้บังคับมาตรา 170 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง

.....”

3. ทางผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายได้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 170 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เมื่อพิจารณาที่มาของร่างกฎหมายทั้งสามทางแล้วเห็นว่า ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีแล้วรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้แต่ประการใด แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอเข้าสู่การพิจารณาจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ด้วย จึงจะมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาได้

ผู้ร่างกฎหมาย

ในการร่างกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ผู้ร่างกฎหมายจะเป็นผู้ที่มีบทบาทเป็นอย่างมาก เพราะผู้ร่างกฎหมายจะเป็นผู้ร่างกฎหมายขึ้นมาจากสิ่งที่ไม่มิอะไรเลยมาเป็น โครงร่างของกฎหมายที่จะได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น ผู้ร่างกฎหมายจึงควรจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและหน้าที่ ดังนี้

1. คุณสมบัติของผู้ร่างกฎหมาย

ผู้ร่างกฎหมายที่ดีต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) ต้องมีความรู้ทางกฎหมายดี ซึ่งอย่างน้อยที่สุดก็คือความรู้กฎหมายไทย และต้องสามารถหยั่งรู้ถึงผลบังคับของกฎหมายด้วย

ที่กล่าวมาต้องมีความรู้ทางกฎหมายดีนั้น หมายถึง ความรู้ทางกฎหมาย ในลักษณะที่ต่างไปจากนักกฎหมายธรรมดา เพราะแนวความคิดของผู้ใช้กฎหมายกับผู้ออกกฎหมายนั้นต่างกัน ผู้ใช้กฎหมาย (คือทนายความหรือศาล) ย่อมพิจารณาแต่กฎหมายที่มีอยู่แล้ว และต้องการรู้ว่ากฎหมายนั้นมุ่งหมายอย่างไร เพื่อจะได้ใช้กฎหมายบังคับได้ถูกต้อง ต่างกับผู้ออกกฎหมายจะเริ่มจากหลักเกณฑ์ว่า กฎหมายในปัจจุบันมีอยู่หรือไม่ ถ้ามีอยู่กฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นเหมาะสม หรือไม่เพียงพอ 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. สังเกตจากวิธีปฏิบัติของผู้ร่างกฎหมายที่มีความชัดเจนมาก่อน
- ง. สอบถามหาความรู้จากผู้ที่มีความชัดเจนมาก่อน

เลขเรียกหนังสือ.....	12.05.6
เลขทะเบียน.....	03370
วันที่.....	7 พ.ย. 2544

(3) ต้องมีความรู้ทางภาษาไทยดี เช่น ในเรื่องไวยากรณ์ไทย เป็นต้น การขาดความรู้ในภาษาไทยที่ี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องถ้อยคำภาษาได้ ในเรื่องถ้อยคำภาษานี้ นับว่าสำคัญมากในบางประเทศ เช่น เยอรมัน เล็งเห็นความสำคัญในเรื่องถ้อยคำถึงขนาดที่ทางราชการได้จัดทำหนังสือแนะนำเรื่องถ้อยคำว่า อย่างไรควรใช้ อย่างไรไม่ควรใช้ และยังมีตำราของเอกชนในเรื่องการใช้ถ้อยคำภาษาอีกด้วย นอกจากนี้เมื่อได้มีการร่างกฎหมายเรียบร้อยแล้วจะมีวิธีปฏิบัติให้ส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปให้สมาคมภาษาของเยอรมัน พิจารณาเสนอแนะในเรื่องถ้อยคำ ก่อนที่จะนำร่างกฎหมายนั้นเสนอต่อรัฐสภาด้วย

ผู้ร่างกฎหมายที่จะถือว่ามีความรู้ในทางภาษาเป็นอย่างดีจะต้องเป็นผู้ที่

ก. มีความคิดแจ่มแจ้ง

ข. สามารถแสดงความคิดดังกล่าวออกมาด้วยภาษาธรรมดาสามัญ และ

ค. รู้จักใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนรัดกุม

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

ก. มีความรู้รอบตัวดี

ข. มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ อย่างสามัญชน ถ้าพึ่งแต่เพียงความรู้ในทางวิชาการ อาจจะไม่ช่วยให้ผู้ร่างกฎหมายร่างกฎหมายให้ใกล้ชิดกับความเป็นจริงได้เท่าที่ควร

ค. ถ้าเห็นว่าตน ไม่มีความรู้และความชัดเจนในเรื่องใดก็ต้องขวนขวายหาความรู้เพิ่มเติมไม่ควรจะอาศัยการแถลงข้อเท็จจริงหรือการแสดงความคิดเห็นของผู้แทนจากกระทรวง ทบวง กรม แต่เพียงอย่างเดียว เพราะอาจแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นโดยมีความเอนเอียงเข้าข้างกระทรวงซึ่งตนเป็นผู้แทนมา

(5) ต้องเป็นผู้ที่มองการณ์ล่วงหน้า โดยผู้ร่างจะต้องพยายามคิดอยู่เสมอว่า บทบัญญัติที่ร่างขึ้นนั้นจะส่งผลแก่รัฐบาลและราษฎรอย่างไรบ้าง เพราะในการร่างกฎหมายแต่ละฉบับนั้น กฎหมายจะต้องใช้ไปโดยไม่มีกำหนดเวลาและไม่สามารถพยากรณ์ หรือคาดหมายล่วงหน้าได้ว่าในเวลาข้างหน้าจะมีความเปลี่ยนแปลงอะไรเกิดขึ้นหรือไม่ ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องมีจิตใจในทางริเริ่มและพยากรณ์ถึงกาลข้างหน้าด้วย และมองเห็นว่าหลักอันตนได้เขียนลงไปในนั้นจะมีผลได้ใช้ในทางปฏิบัติอย่างไร

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

(7) ต้องไม่มีการอคติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องทางวิชาการหรือเทคนิค ที่ตนไม่มีความชำนาญ ควรจะต้องปรึกษารื้อกับผู้เชี่ยวชาญในทางวิชาการหรือในทางเทคนิค หรือหาความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เพิ่มเติมเสียก่อน

2. หน้าที่ของผู้ร่างกฎหมาย

เมื่อผู้ร่างกฎหมายรู้ว่าจะร่างกฎหมายในเรื่องใดและมีหลักการของร่างกฎหมายที่จะต้องร่างอย่างไรแล้ว ก่อนที่จะลงมือร่างกฎหมายนั้นจะต้องดำเนินการเป็นขั้น ๆ ดังนี้

(1) ต้องศึกษาหลักการของร่างกฎหมายให้เข้าใจโดยถ่องแท้

ก่อนที่ผู้ร่างกฎหมายจะลงมือร่างกฎหมายได้ก็ควรจะศึกษาถึงหลักการของร่างกฎหมายที่จะต้องร่างขึ้นนั้นให้เข้าใจโดยถ่องแท้เสียก่อนว่า ร่างกฎหมายฉบับนั้นมีหลักการอย่างไร มีขอบเขตอย่างไร ในกรณีที่ความหมายของหลักการยังเป็นที่สงสัย ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องสอบถามเจ้าของหลักการนั้น ซึ่งอาจจะได้แก่ผู้บังคับบัญชา คณะรัฐมนตรีหรือในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ร่างกฎหมายขึ้นเองก็ต้องพยายามหาความหมายของหลักการที่สงสัยนั้นเพื่อให้เข้าใจโดยแจ่มแจ้งเสียก่อน เพราะถ้ายังมีความเคลือบคลุมหรือสงสัยประการใดอยู่แล้ว อาจจะทำให้ไม่ได้ร่างกฎหมายที่ดีตามที่ต้องการ

(2) ต้องทำตัวเป็นที่ปรึกษา

เมื่อผู้ร่างกฎหมายได้รับทราบหลักการของร่างกฎหมายและทำความเข้าใจจนตลอดแล้ว ผู้ร่างกฎหมายจะต้องทำตนเป็นที่ปรึกษาและรับการปรึกษาหารือจากเจ้าของหลักการของร่างกฎหมายนั้น เพื่อจะได้ปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของหลักการตลอดจนผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นตามหลักการนั้นด้วย เช่น ถ้าผู้ร่างกฎหมายเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นอาจเกิดผลเสียหายน และไม้อาจร่างกฎหมายในรายละเอียดอันจะทำให้ผลเสียดังกล่าวหมดไป หรือทำให้บรรเทาเบาบางลงโดยร่างกฎหมายขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายในขอบเขตแห่งหลักการ ได้ก็เป็นหน้าที่ของผู้ร่างกฎหมายที่จะต้องรายงานให้เจ้าของหลักการทราบ เพื่อนำร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนหลักการอีกครั้งหนึ่ง

โดยการที่ผู้ร่างกฎหมายทำตนเป็นที่ปรึกษาและรับการปรึกษาหารือจากเจ้าของหลักการนี้เอง อาจจะทำให้เจ้าของหลักการยกเลิกความคิดที่จะตรากฎหมายที่มีหลักการเช่นว่านั้น หรืออาจจะเปลี่ยนแปลงหลักการไปบ้าง เพื่อให้กฎหมายที่จะใช้นั้นร่างขึ้นอย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ สะดวกแก่การปฏิบัติ และทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นไปด้วยความประหยัด และมีประสิทธิภาพ ซึ่งสำหรับกรณีนี้เจ้าของหลักการจะต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติต่อไป

แต่อย่างไรก็ตามถ้าผู้ร่างกฎหมายได้เสนอความคิดเห็นเพื่อให้เจ้าของหลักการทบทวนหลักการแล้ว เจ้าของหลักการยังคงยืนยันให้มีการร่างกฎหมายขึ้นตามหลักการเดิม ก็ถือได้ว่าผู้ร่างกฎหมายได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างครบถ้วนแล้ว ความรับผิดชอบต่อไปคงเป็นของเจ้าของหลักการ

(3) ต้องศึกษาถึงกฎหมายที่มีหรือเคยมีอยู่ก่อนแล้ว

เมื่อเข้าใจในรายละเอียดแห่งหลักการของกฎหมายที่จะร่างขึ้นแล้ว ขั้นต่อไปที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องทำก็คือ จะต้องพิจารณาถึงกฎหมายที่มีหรือเคยมีมาก่อนแล้ว โดยมุ่งพิจารณาใน 2 ประเด็น คือ

ก. มีหรือเคยมีกฎหมายในเรื่องนั้นแล้วบ้างหรือไม่

ข. ถ้ามีกฎหมายอยู่แล้ว ต้องพิจารณาว่ากฎหมายที่มีอยู่แล้วนั้น มีบทบัญญัติเพียงพอหรือไม่ ถ้าเห็นว่ามีบทบัญญัติไม่เพียงพอ ก็ต้องพิจารณาว่าบทบัญญัตินั้น ไม่เพียงพออย่างไร หรือยังจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นให้เป็นประการใด จึงจะทำให้กฎหมายนั้นเป็นไปตามหลักการแห่งกฎหมายที่จะร่างขึ้น แต่ถ้าเป็นกฎหมายที่เคยมีแต่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ก็จะต้องนำกฎหมายเดิมมาพิจารณาว่ามีหลักการต่างกับหลักการของร่างกฎหมายที่ร่างใหม่อย่างไรหรือไม่ มีหลักเกณฑ์ใดที่พอจะนำมาปรับแก้ไขใช้ตามหลักการของร่างกฎหมายใหม่ได้อย่างไรหรือไม่

การศึกษากฎหมายที่มีหรือเคยมีอยู่ก่อนแล้วย่อมทำให้ผู้ร่างกฎหมาย ได้มีโอกาสทราบถึงแนวทางหรือข้อบกพร่องที่ควรหรือไม่ควรบัญญัติกฎหมาย ทั้งยังอาจทำให้ทราบด้วยว่าควรจะบัญญัติกฎหมายในเรื่องใดด้วยหรือไม่

(4) ต้องรู้เหตุผลที่ได้กำหนดหลักการเช่นนั้น

ผู้ร่างกฎหมายจะเพียงแต่เข้าใจในหลักการแห่งร่างกฎหมายอย่างเดียวหาพอไม่ ผู้ร่างกฎหมายจำเป็นต้องทราบด้วยว่าการที่ผู้บังคับบัญชาหรือคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักการเช่นนั้น มีเหตุผลอย่างไร เพราะการที่รู้เหตุผลแห่งหลักการนั้นจะทำให้ผู้ร่างกฎหมายสามารถร่างกฎหมาย ได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ในการนี้ผู้ร่างกฎหมายอาจจะทราบเหตุผลได้โดยศึกษาจากนโยบายของรัฐบาล ตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภา คำแถลงของรัฐบาลต่อรัฐสภาในโอกาสอื่น ตลอดจนคำอธิบายเพิ่มเติมของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี รวมทั้งคำให้สัมภาษณ์ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้ผู้ร่างกฎหมายยังจะต้องศึกษาถึงสถานการณ์และเหตุการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อนำมาพิจารณาให้ร่างกฎหมายนั้นทันต่อเหตุการณ์ด้วย

เครื่องช่วยในการร่างกฎหมาย

แม้ผู้ร่างกฎหมายจะเป็นผู้ที่ต้องมีคุณสมบัติและหน้าที่ต่าง ๆ มากมาย ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้ร่างกฎหมายที่มีคุณสมบัติ และปฏิบัติหน้าที่ไปตามนั้นและจะสามารถร่างกฎหมายที่ถูกต้องตรงตามความประสงค์ได้โดยง่าย การที่ผู้ร่างกฎหมายจะร่างกฎหมายได้ดีนั้น จะต้องอาศัยเครื่องช่วยบางประการเข้ามาช่วยเหลือ เพื่อให้สามารถร่างกฎหมายให้บรรลุเป้าหมายโดยสะดวกด้วย ซึ่งบรรดาเครื่องช่วยต่าง ๆ ที่มีส่วนช่วยในการร่างกฎหมายของผู้ร่างกฎหมายนั้น ได้แก่

1. ประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมาย

บรรดากฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นหลักอันสืบเนื่องต่อกันมาแต่ครั้งโบราณ ความเจริญของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ได้มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในตัวบทกฎหมาย และกฎหมายจะต้องมีบทบัญญัติให้เหมาะสมกับความเจริญของประเทศ ไม่ใช่ล้าสมัยหรือนำสมัยจนเกินไป ผู้ร่างกฎหมายจะต้องรู้ความเปลี่ยนแปลงของสังคม และต้องรู้ว่าในตัวบทกฎหมายเก่าที่เคยมีมาเป็นอย่างใด มีบทบัญญัติที่ต้องการบ้างหรือไม่ ถ้ายังไม่มีก็ต้องบัญญัติขึ้นใหม่ การเอาอย่างกฎหมายของต่างประเทศโดยไม่คำนึงถึงประวัติศาสตร์ของเราจะทำให้บทบัญญัตินั้นไร้ผล เพราะกฎหมายของต่างประเทศเองก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์และความต้องการของเขา โดยเฉพาะ

นอกจากนี้บทบัญญัติของกฎหมายเป็นบทบังคับที่จะใช้ในอนาคต เพราะฉะนั้นผู้ร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาถึงกาลข้างหน้าให้ถี่ถ้วนว่าเหตุการณ์ในอนาคตจะเป็นอย่างไร ความต้องการของประชาชนจะเป็นอย่างไร และผลบังคับนั้นจะเหมาะสมกับกาลข้างหน้าหรือไม่ ถ้าบทบัญญัติของกฎหมายไม่รัดกุม หรือให้ผลไม่สมกับความต้องการของประเทศและประชาชนก็จะเรียกว่าเป็นกฎหมายที่คิดไม่ได้ ดังนั้นประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมายจึงนับได้ว่าเป็นเครื่องช่วยอันสำคัญที่จะชี้แนะให้ผู้ร่างกฎหมายทราบได้ว่า กฎหมายที่ต้องร่างขึ้นนั้นควรจะมีแนวทางไปในทางใด

2. การตรวจสอบกฎหมายในประเทศ

สาเหตุที่ต้องมีการตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศก็เนื่องมาจากการจะทราบประวัติและความเป็นมาของกฎหมายประเภทต่าง 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