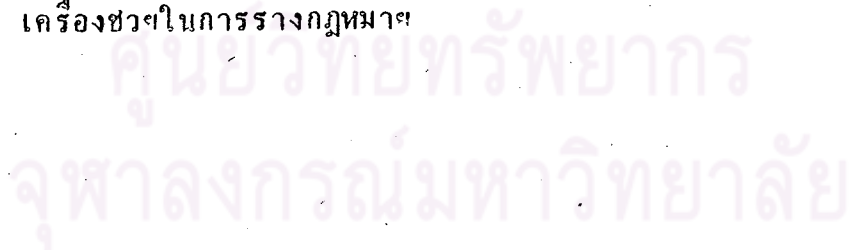


สิ่งที่ช่วยในการร่างกฎหมาย

การที่ร่างกฎหมายใดรับการร่างขึ้นโดยผู้กร่างกฎหมายที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะต้องปฏิบัติการให้เป็นที่ไปตามร่างกฎหมาย หรือโดยผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการร่างกฎหมายมาแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ใ้หมายความว่าผู้ที่กร่างกฎหมายนั้นจะสามารถกร่างกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นได้โดยอาศัยความรู้จากที่ได้ปฏิบัติกาตามกฎหมาย หรือได้ศึกษากฎหมายนั้นแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพราะอาจมีบางกรณีที่เป็นกร่างกฎหมายในเรื่องที่ได้รู้เรื่องใดซึ่งเป็นเรื่องใหม่ขึ้นมา หรือเป็นการร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิมให้ถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการร่างกฎหมายในเรื่องที่ผู้กร่างกฎหมายนั้นยังมีความรู้ไม่เพียงพอ หรือไม่ทราบข้อเท็จจริงหรือข้อขัดข้องในทางปฏิบัติ เป็นต้น ดังนั้น ลำพังจะกร่างกฎหมายโดยอาศัยแต่เพียงความรู้ความชำนาญของผู้กร่างกฎหมายเท่านั้นจึงยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่ดีและสมบูรณ์ขึ้นมาได้ จำต้องอาศัยสิ่งต่าง ๆ มาเป็นเครื่องช่วยทำให้ร่างกฎหมายนั้นดีและสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งสิ่งที่จะมาเป็นเครื่องช่วยในการร่างกฎหมายดังกล่าว ได้แก่

- ก. ผู้ร่างกฎหมาย
- ข. เครื่องช่วยในการร่างกฎหมาย





ตอนที่ 1

ผู้ร่างกฎหมาย

สิ่งแรกที่ช่วยในการร่างกฎหมายและเป็นสิ่งที่ทำให้ร่างกฎหมายสำเร็จ เป็นรูปร่างขึ้นมาได้ก็คือ ผู้ร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นผู้กร่างกฎหมายขึ้นจากที่ไม่มีอะไรเลย มาเป็นโครงร่างของร่างกฎหมายที่จะได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นเรื่อยๆ ในเวลาต่อมา ดังนั้นผู้ร่างกฎหมายจึงจำต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่พอสมควร ดังเช่นที่ ดร. เสริม วินิจฉัยกุล ไคกลาวไวว่า

การที่จะร่างกฎหมายขึ้นนั้นอาจจะมีผู้เข้าใจได้ว่าไม่ใช่เป็นของยาก ผู้ใดสามารถแต่งหนังสือได้ก็ ไขคำพูดใดถูกคือง และเมื่อรูว่าจะเขียนกฎหมายในเรื่องใด ก็อาจเขียนไป ความเข้าใจนี้ยังผิดอยู่มากเพราะการร่างกฎหมายมีหลักอันจะต้องคำนึงอยู่หลายประการ แม้ผู้ที่ใดเคยศึกษาวิชากฎหมายมาแล้วก็ดี หรือเคย เป็นที่หมาย ความอัศจรรย์ หรือผู้พิพากษามมาแล้วก็ดี ไขว่าจะร่างกฎหมาย เดททุกปัญหาไม่ว่า จะจะต้องศึกษาหาความรู้และเอาใจใส่เป็นพิเศษในสาขาการร่างกฎหมายอันนี้ ซึ่งนับว่าเป็นทั้งวิชาการและศิลป์อย่างหนึ่ง เช่น ผู้ที่เป็นที่หมาย ความมีชื่อเสียง หรือผู้ซึ่งใดทำงานเกี่ยวข้องกับกฎหมายมาช้านานก็ตาม ก็คงชำนาญชำนาญหรือสนใจแต่วิชาบางสาขา เช่น กฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญา และก็ไม่จำเป็นที่จะต้องสนใจเป็นพิเศษในวิชากฎหมายปกครองหรือการคลัง หรือผู้ชำนาญในการปกครองหรือการคลัง ก็อาจไม่สนใจในกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญา ซอนี่เป็นความจริงอันปรากฏอยู่ในทุกวันนี้ แต่ผู้ที่จะจัดร่างกฎหมายนั้น ต้องใส่ใจในทุกสาขาของกฎหมาย ไมว่าจะเป็ทางแพ่ง ทางอาญา ทางการปกครอง ทางการคลังหรือการเทศบาล¹

การศึกษาถึงผู้ร่างกฎหมายในบทนี้จะศึกษาถึงผู้ร่างกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ

4 ประเด็น ดังนี้ คือ

¹ เสริม วินิจฉัยกุล, "งานร่างกฎหมาย," นิติสาร, หน้า 82.

- ก. คุณสมบัติของพระราชกฤษฎีกา
- ข. ประเภทของพระราชกฤษฎีกา
- ค. หน้าที่ของพระราชกฤษฎีกา
- ง. ระบบในการร่างพระราชกฤษฎีกา

ก. คุณสมบัติของพระราชกฤษฎีกา

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่าผู้ที่จะเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ดีได้นั้น จะต้องเป็นผู้ที่ประกอบด้วยคุณสมบัติต่าง ๆ 7 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ¹

1. ต้องมีความรู้ทางกฎหมายดี ซึ่งอย่างน้อยที่สุดก็ คือความรู้ในทางกฎหมายไทย และจะต้องสามารถหยั่งรู้อถึงผลบังคับของกฎหมายด้วย

ที่กล่าวว่าจะต้องมีความรู้ทางกฎหมายดีนั้น หมายถึงความรู้ทางกฎหมายในลักษณะที่ต่างไปจากนักกฎหมายธรรมดา เพราะแนวความคิดของผู้ใช้กฎหมายกับผู้ออกกฎหมายนั้นต่างกัน ผู้ใช้กฎหมายคือทนายความหรือศาล ย่อมพิจารณาตามกฎหมายที่มีอยู่แล้ว และต้องการรู้ว่ากฎหมายนั้นมุ่งหมายอย่างไร เพื่อจะได้ใช้กฎหมายบังคับได้ถูกต้อง แต่ผู้ออกกฎหมายนั้นกลับดำเนินการจากหลักการที่ว่า กฎหมายในปัจจุบันมีอยู่หรือไม่ ถ้ามีอยู่ กฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนี้เหมาะสมหรือไม่เพียงพอ จำเป็นต้องมีการแก้ไขหรือบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและพฤติการณ์อย่างไร เพราะฉะนั้นการที่จะบังคับให้ผู้ใช้กฎหมายมีความคิดอย่างเดียวกับผู้ออกกฎหมายย่อมเป็นไปได้ไม่ใคร่เพราะฝ่ายหนึ่งต้องการจะรู้ว่ากฎหมายมีข้อความเป็นอย่างใด แต่อีกฝ่ายหนึ่งจำเป็นต้องรู้ว่ากฎหมายเป็นอย่างไร คือเหมาะสมหรือไม่²

2. ต้องมีความรู้ในการร่างกฎหมายดี คือ มีความรู้ในรูปแบบของกฎหมายว่ากฎหมายประเภทใดมีรูปลักษณะอย่างไร และใช้สำหรับร่างกฎหมายในฐานะใด เช่น ในเรื่องสำคัญ ๆ ก็ต้องร่างขึ้นในรูปพระราชบัญญัติ ส่วนในเรื่องปลีกย่อยก็จะต้องตราขึ้นเป็น

¹ หยุต แสงอุทัย, "การร่างกฎหมาย" รัฐสภาสาร, หน้า 34 - 37.

² เสริม วินิจฉัยกุล, "งานร่างกฎหมาย" นิติสาร, หน้า 84.

พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง ซึ่งจะต้องพิจารณาในตัวพระราชบัญญัติอีกด้วยว่า เรื่อง ปลีกย่อยประเภทใดของตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และเรื่องปลีกย่อยประเภทใดของตรา เป็นกฎกระทรวง เป็นต้น ทั้งนี้เพราะไม่ใช่ว่าผู้ใดได้รับปริญญาทางกฎหมายมาแล้วจะร่าง กฎหมายใดก็ได้เสมอไป แต่เมื่อได้รับปริญญาทางกฎหมายแล้วจะต้องฝึกฝนตนเองเพิ่มเติม โดยการ

- ก) อ่านตำราในการร่างกฎหมาย
- ข) ศึกษาจากแบบอย่างของกฎหมายที่บัญญัติไปแล้ว
- ค) สังเกตจากวิธีปฏิบัติของผู้ร่างกฎหมายที่มีความชัดเจนมาก่อน
- ง) สอบถามหาความรู้จากผู้ที่มีความชัดเจนมาก่อน

3. ต้องมีความรู้ทางภาษาไทยดี เช่น ในเรื่องไวยากรณ์ไทย เป็นต้น เพราะจะต้องนำไปใช้ในการร่างกฎหมาย ซึ่งถ้าขาดความรู้ทางภาษาไทยที่ดีแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาเรื่องถ้อยคำภาษาไทย เช่น บทบัญญัติที่ว่า "ถ้าเวลาอันจะพึงชำระหนี้นี้มีได้ กำหนดลงไว้ หรือจะอนุমানจากพฤติการณ์ทั้งปวงก็ไม่ได้ไซ้ ทาเวาเจ้าหนี้ยอมจะเรียก ให้ชำระหนี้ได้โดยพลัน . . ." ซึ่งอาจทำให้มีปัญหาได้ว่า จะหมายความถึง "ให้เจ้าหนี้ เรียกโดยพลัน" หรือ "ให้ชำระหนี้โดยพลัน" เป็นต้น และนอกจากนั้น ผู้ร่างกฎหมายยังจะต้องมีความรู้ในด้านภาษากฎหมาย เป็นอย่างอื่นอีกด้วย

ในเรื่องถ้อยคำภาษานี้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก ในบางประเทศ เช่น เยอรมันได้สังเกตเห็นความสำคัญในเรื่องถ้อยคำภาษาดังขนาดที่ทางราชการได้จัดทำหนังสือ แนะนำเรื่องถ้อยคำว่า อยางไรควรใช้อย่างไรไม่ควรใช้ และยังมีตำราของเอกชนเรื่อง การใช้ถ้อยคำภาษาอีกด้วย¹ นอกจากนี้เมื่อได้มีการยกร่างกฎหมายเรียบร้อยแล้ว จะมีวิธีปฏิบัติให้ส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปให้สมาคมภาษาของเยอรมันพิจารณาเสนอแนะในเรื่อง ถ้อยคำ ก่อนหน้าที่จะนำร่างกฎหมายนั้นเสนอต่อรัฐสภาด้วย

¹ หุตต์ แสงอุทัย, "การร่างกฎหมาย" รัฐสภาสาร, หน้า 35.

นอกจากนี้ในประเทศเบลเยียม คณะกรรมการกฤษฎีกาของเบลเยียม Conseil d'Etat ก็ได้วางแบบของกฎหมายให้กระทรวง ทบวง กรมนำไปใช้ และได้ออกไปให้รัฐสภาทราบด้วย ซึ่งในแบบของกฎหมายนี้ก็มีเขียนถึงเรื่องการใช้อรรถาธิบายคำอย่างใดควรใช้อรรถาธิบายคำอย่างใดไม่ควรใช้ ในประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็เห็นความสำคัญของภาษาเช่นกัน ในคำรกร่างกฎหมายของอเมริกาก็มีคำแนะนำเรื่องถ้อยคำว่าถ้อยคำอย่างใดควรใช้อรรถาธิบายคำอย่างใดไม่ควรใช้ เช่น คำว่าเรื่อง Legislative Drafting ของ Reed Dickerson ค.ศ. 1954

"ในเรื่องความรู้ทางภาษานี้มีข้อยุ่งยากที่ควรจะได้พิจารณาถึงก็คือ ผู้ร่างกฎหมายที่มีความรู้สูงจะไม่สามารถทำให้ราษฎรเข้าใจได้หากมันแต่ใช้ศัพท์สูง ๆ ไม่ใช้ศัพท์สามัญที่ราษฎรใช้กันอยู่ แต่การจะเลือกใช้ศัพท์สามัญในบางครั้งก็เป็นการยากเช่นกัน เพราะเหตุว่ามีถ้อยคำอยู่หลายชนิดที่ไม่อาจใช้ศัพท์สามัญแปลความหมายได้ ถ้อยคำที่กว้างขวางเกินไป มักจะเป็นสิ่งที่เกิดความเข้าใจของราษฎรสามัญเสมอ"¹

จากที่ได้อธิบายมาข้างต้นนี้ชี้ให้เห็นว่า ผู้ร่างกฎหมายที่จะถือว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ในทางภาษาเป็นอย่างดี จะต้องเป็นผู้ที่

- ก) มีความคิดแจ่มแจ้ง
- ข) สามารถแสดงความคิดดังกล่าวออกมาด้วยภาษาธรรมดาสามัญ
- และ ค) รู้จักใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนรัดกุม

4. ต้องมีความเข้าใจชีวิตในด้านต่าง ๆ ดีพอ ทั้งนี้เพื่อจะได้สามารถร่างกฎหมายให้ใกล้ชิดกับความเป็นจริง แต่ก็ไม่ได้นิยามความว่าผู้ร่างกฎหมายจะต้องมีความรู้อย่างเชี่ยวชาญในสาขาอื่น ๆ ไปเสียหมด เป็นแต่เพียงว่าผู้ร่างกฎหมายควรจะเป็นผู้ที่

¹ Reed Dickerson, Legislative Drafting, (Boston: Little, Brown and Company (Canada) Limited, 1954), p. 97.

ก) มีความรอบตัวดี

ข) มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ อย่างสามัญชนด้วย เพราะลำพังแต่เพียงความรู้ในทางวิชาการอาจจะไม่ช่วยให้ผู้ร่างกฎหมายสามารถร่างกฎหมายให้ใกล้ชิดกับความเป็นจริงได้เท่าที่ควร

ค) ถ้าเห็นว่าตนไม่มีความรู้และความชัดเจนในเรื่องใดก็ต้องขวนขวายหาความรู้เพิ่มเติมขึ้น ไม่ควรอาศัยแต่เพียงการแถลงข้อเท็จจริงหรือการแสดงความคิดเห็นจากผู้อื่นของกระทรวง ทบวง กรม แต่เพียงอย่างเดียว

5. ต้องเป็นผู้ที่มองการณ์ล่วงหน้า โดยผู้ร่างกฎหมายจะต้องพยายามคิดถึงอยู่เสมอว่าบทบัญญัติที่ใครร่างขึ้นนั้นจะส่งผลแก่รัฐบาลและราษฎรอย่างไรบ้าง เช่น จะทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานเป็นไปได้โดยสะดวก ประหยัด และมีประสิทธิภาพเพียงใด หรือได้เข้าไปกล่าวร้ายสิทธิของราษฎรมากเกินไปหรือไม่

เหตุที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องเป็นผู้ที่มองการณ์ล่วงหน้า ก็เพราะเมื่อผู้ร่างกฎหมายใดร่างกฎหมายขึ้นมาขึ้น ผู้ร่างกฎหมายจะต้องวางหลักการที่จะใช้ไปโดยไม่มีกำหนดเวลา และไม่สามารถพยากรณ์หรือคาดหมายใดล่วงหน้าว่าในกาลต่อไปจะมีความเปลี่ยนแปลงอะไรเกิดขึ้นหรือไม่ และผลในการปฏิบัตินั้นจะเป็นประการใด ผู้ที่ร่างกฎหมายได้ดีไม่ใช่เป็นแต่เพียงคนเขียนกฎหมายเท่านั้น จะต้องมีความตั้งใจในทางริเริ่มและพยากรณ์ถึงกาลข้างหน้าด้วย และมองเห็นได้ว่าหลักอันตนได้เขียนลงไปนั้นจะมีผลใช้ได้ในทางปฏิบัติเป็นประการใด¹

6. ต้องรู้จักฝังความรู้สึกส่วนตัวเสีย คือจะต้องไม่นำเอาความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นความคิดเห็นส่วนตัวมาใช้ในการร่างกฎหมาย ผู้ร่างกฎหมายจะต้องร่างกฎหมายให้เป็นไปตามลักษณะของกรณีย์ (objectivity) ไม่ใช่ร่างขึ้นตามอำเภอจิต (subjective) หรือร่างกฎหมายให้สนองประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เพราะผู้ร่างกฎหมาย

¹ เสริม วินิจฉัยกุล, "งานร่างกฎหมาย" นิติสาร, หน้า 84.

ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับผู้ที่พากษาที่ย่อมจะมีความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ เป็นการส่วนตัว แต่จำต้องอดกลั้น ไม่นำเอาความคิดเห็นส่วนตัวนั้นไปหมิ่นหรือพิพลาเนื้อหาในงานในหน้าที่ของตน เป็นเรื่องที่พูดง่ายแต่ทำไต่ยากมาก เพราะโดยปกติแล้วงานในหน้าที่หรือในความรับผิดชอบ เป็นเรื่องที่ขัดกับความคิดเห็นส่วนตัว ก็เป็นการยากที่จะให้บุคคลนั้นทำหน้าที่ต่อไปได้อย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพ เพราะผู้ปฏิบัติย่อมมีอคติกับเรื่องนั้น ทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างแกง ๆ ซึ่งอาจจะไม่ดีเท่าที่ควร

7. จะต้องไม่มีการอวดรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องทางวิชาการ หรือเรื่องในทางเทคนิคที่ตนไม่มีความชำนาญ ควรจะต้องปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญในทางวิชาการหรือในทางเทคนิคหรือศึกษาหาความรู้ในเรื่องนั้น ๆ เพิ่มเติมเสียก่อน

จากคุณสมบัติของผู้ร่างกฎหมายทั้ง 7 ประการ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นเครื่องยืนยันให้เห็นว่า ไม่ใช่ชาวผู้ใดที่ใคร่รับการศึกษาด้านกฎหมาย หรือสาขาวิชานิติศาสตร์ หรือใคร่รับปริญญาในทางนิติศาสตร์แล้วจะสามารถเป็นผู้ร่างกฎหมายได้ดีเสมอไป เพราะคุณสมบัติดังกล่าวนี้เป็นเพียงหนึ่งในหลาย ๆ ประการของผู้ร่างกฎหมายเท่านั้น

ข. ประเภทของผู้ร่างกฎหมาย

ผู้ร่างกฎหมายจะร่างกฎหมายใดก็ได้ และสามารถสนองทั้งประโยชน์ของรัฐบาลและประชาชนได้นั้น หากมีความหมายถึงผู้ที่เป็นผู้กร่างกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว ร่างกฎหมายที่จะเป็นร่างกฎหมายที่ดีได้นั้น นอกจากจะมีที่มาจากผู้กร่างกฎหมายแล้ว ยังต้องอาศัยความช่วยเหลือร่วมมือจากบุคคลอื่นด้วย ดังนั้น ผู้ที่จะมีส่วนช่วยทำให้ร่างกฎหมายเป็นร่างกฎหมายที่ดี สามารถสนองประโยชน์ใดตรงตามเจตนารมณ์จึงได้แก่

1. ผู้ที่เป็นผู้กร่างกฎหมายโดยตรง
2. ผู้ที่มีส่วนช่วยในการร่างกฎหมาย
1. ผู้ที่เป็นผู้กร่างกฎหมายโดยตรง

ผู้กร่างกฎหมายโดยตรงนี้ คือ ผู้ที่นำเอาหลักการ แนวความคิด หรือทฤษฎีต่าง ๆ ผสมผสานกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี แล้วประยุกต์ขึ้นในรูปของร่างกฎหมาย เป็นการกร่าง

กฎหมายขึ้นจากที่ไม่มีอะไรเลย มาอยู่ในรูปของร่างกฎหมายที่สามารถตรวจสอบหรือแก้ไขเพิ่มเติมได้ และแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้นไปจนกว่าจะเห็นว่าสมบูรณ์ หรือนำออกประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ผู้ที่จะเป็นผู้ยกร่างกฎหมายโดยตรงนี้ ได้แก่

- ก) กระทรวง ทบวง กรม
- ข) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- ค) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (หรือสมาชิกสภาที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่น)

ก) กระทรวง ทบวง กรม

ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนว่า กระทรวง ทบวง กรม ที่จะเป็นผู้ยกร่างกฎหมายขึ้นนั้น ย่อมจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่จะยกร่างขึ้น เพราะเป็นผู้ที่จะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับที่จะร่างขึ้นนั้นโดยตรง ทั้งนี้ ขั้นตอนของการยกร่างกฎหมายย่อมมีดังนี้ คือ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีนโยบายเป็นอย่างไรและมอบให้กระทรวง ทบวง กรมใดยกร่างกฎหมายก็ดี หรือเมื่อกระทรวง ทบวง กรมใดได้เสนอความคิดเห็น โดยเสนอหลักการพร้อมทั้งร่างกฎหมายในเรื่องนั้นไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีมติ ถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการแล้วก็ดี กระทรวง ทบวง กรม นั้นก็จะเป็นผู้รับผิดชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้นให้สมบูรณ์ต่อไป จากลำดับขั้นตอนที่ได้กล่าวมานี้เองที่แสดงให้เห็นว่า กระทรวง ทบวง กรม เป็นตัวจักรสำคัญในการยกร่างกฎหมายขึ้นตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี และนับได้ว่าเป็นผู้ยกร่างกฎหมายขึ้นโดยตรง เพราะได้ทำการยกร่างกฎหมายจากที่ไม่มีอะไรเลย จะมีก็แต่เพียงหลักการหรือแนวทางของกฎหมายที่จะต้องยกร่างขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้ เว้นแต่จะเป็นการยกร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้ว เพราะในกรณีนี้มีตัวบทของกฎหมายที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมอยู่แล้ว

เพื่อให้สามารถเข้าใจขั้นตอนที่ได้อธิบายมาข้างต้นได้ดียิ่งขึ้น จะขอยกตัวอย่างการยกร่างกฎหมายฉบับหนึ่ง คือ "ร่างพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ." โดยจะไล่ลำดับความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวตั้งแต่เริ่มแรกในปี พ.ศ. 2512

ในระยะที่มีการเริ่มดำเนินการพัฒนาตลาดเงินทุนในประเทศไทยให้เป็นไปตามหลักการที่เหมาะสม ซึ่งจะก่อให้เกิดความเจริญและเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจของประเทศ และสอดคล้องกับการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ติดต่อขอความร่วมมือจากธนาคารโลก และทางธนาคารโลกได้นำศาสตราจารย์ Sidney M. Robbins ศาสตราจารย์ในวิชาการเงิน มหาวิทยาลัยโคลัมเบีย สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้เดินทางมาศึกษาข้อเท็จจริงและสถานการณ์เกี่ยวกับตลาดเงินทุนในประเทศไทย และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับบุคคลในวงกว้างที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่วันที่ 29 เมษายน ถึงวันที่ 24 พฤษภาคม 2512 และได้เขียนรายงานชื่อ A Capital Market in Thailand ความยาว 365 หน้า เสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อเดือนเมษายน 2513 ซึ่งได้เสนอแนะเกี่ยวกับบริษัทมหาชนด้วย

ในขณะที่เกี่ยวกับที่ศาสตราจารย์ Robbins ได้เข้ามาปฏิบัติงานนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้ตั้งคณะทำงานในโครงการพัฒนาตลาดเงินทุนขึ้น ซึ่งคณะทำงานชุดนี้ได้ประชุมรวมกันกับเจ้าหน้าที่ของกรมทะเบียนการค้า กระทรวงเศรษฐกิจด้วย ที่ประชุมรวมกันนี้ได้เห็นพ้องต้องกันว่า "การให้มีบริษัทมหาชนเป็นมาตรการอันสำคัญที่จะก่อให้เกิดตลาดหุ้น สมควรยกย่องกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนขึ้น โดยกรมทะเบียนการค้า กระทรวงเศรษฐกิจ เป็นเจ้าของเรื่อง และมีเจ้าหน้าที่คณะทำงานในโครงการพัฒนาตลาดเงินทุนร่วมอยู่ด้วย"¹

¹ หนังสือกรมทะเบียนการค้าถึงผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ 0601/7524 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2513, อ้างจากคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัท, ร่างพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กันยายน 2519 (อัดสำเนา) หน้า 7.

ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจได้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีว่า สมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 22 ว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัท พร้อมทั้งเสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจชำระประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 22 ว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัท และพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับหุ้นส่วนจดทะเบียน หุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 ให้สอดคล้องกันด้วย ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้นำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2514 ให้กระทรวงเศรษฐกิจเสนอความต้องการที่จะให้มีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้ โดยให้กระทรวงเป็นพระราชบัญญัติเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป¹

ต่อมากระทรวงพาณิชย์²ได้รายงานว่า ได้กราងเป็นพระราชบัญญัติตามมติของคณะรัฐมนตรีแล้ว พร้อมทั้งได้เสนอความคิดเห็นด้วยว่า ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สมควรตั้งเป็นกรรมการชุดพิเศษเพื่อสามารถทำงานให้เสร็จไปในคราวเดียว ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบด้วยตามที่กระทรวงพาณิชย์เสนอ เมื่อวันที่ 10 เมษายน

¹หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ ที่ สร.0403/5731 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2514, อ้างจากคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัท, ร่างพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ., หน้า 8.

²ได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางขึ้นใหม่ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 โดยได้ออบบรรดาอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเศรษฐกิจไปเป็นของกระทรวงพาณิชย์ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 217 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ขอ 37.

2516¹

จากตัวอย่างที่ได้อ่านมาข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่า กระทรวงเศรษฐการหรือ
กระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้ทำหน้าที่เป็นผู้กร่างพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.
ขึ้นโดยตรงจากที่ไม่มีอะไรเลย มาเป็นร่างพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.

ข) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับงานร่างกฎหมายนั้น มองค
กรที่ทำหน้าที่ทางด้านร่างกฎหมายอยู่ด้วยกัน 2 องค์กร คือ

- 1) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 2) คณะกรรมการกฤษฎีกา

1) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในความหมายนี้หมายถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทาง
ตุลาการในเรื่องที่เกี่ยวกับราชการของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 62 ว่า

มาตรา 62 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่รับผิดชอบในงานราชการ
ของคณะกรรมการกฤษฎีกา และโดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบในงานตุลาการของคณะกรรมการกฤษฎีกา และศึกษาและรวบรวมขอ
มูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (2) ช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างกฎหมายกำหนดวงงานของรัฐและ
รัฐวิสาหกิจ

¹หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ค่อนข้าง
ที่ สร.0203/5033 ลงวันที่ 16 เมษายน 2516, อ่างจากคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุง
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัท, ร่างพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด
พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..)
พ.ศ., หน้า 10.

(3) พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับกรรมาธิการใหม่กฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

(4) ให้ความเห็นหรือปฏิบัติงานอื่นอันเกี่ยวกับกฎหมายในหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือตามที่รัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศร้องขอ

(9) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการใหม่กฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย เสนอต่อคณะรัฐมนตรี¹

จากบทบัญญัติในมาตรา 62 นี้แสดงให้เห็นว่า งานในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นทั้งงานทางธุรการของงานพิจารณาร่างกฎหมายหรือให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา และเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย หรือเสนอความเห็นเกี่ยวกับการใหม่กฎหมาย การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หรือการยกเลิกกฎหมายด้วย

2) คณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภทตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 6 วรรคสอง ว่า

คณะกรรมการกฤษฎีกามีกรรมการสองประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งจะโดยตรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 11 และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งจะโดยตรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 28²

กรรมการแต่ละประเภทต่างก็มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายแตกต่างกันออกไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ว่า

มาตรา 7 คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กรรมการร่างกฎหมาย

¹ "พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา

96(1 พฤษภาคม 2522): 30 - 31.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

(ก) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ตามคำสั่งของ
นายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(ข) รับผิดชอบให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ
หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(ค) เสนอความเห็นและขอสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้กฎหมาย
หรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย

(2) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

...

(ฉ) เสนอความคิดเห็นและขอสังเกตตาม (1) (ค)

...

จากบทบัญญัติมาตรา 6 และมาตรา 7 ที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า
คณะกรรมการกฤษฎีกามีกรรมการอยู่สองประเภท คือ

1. กรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายโดยตรง
เพราะมีอำนาจหน้าที่ทั้งในการจัดทำร่างกฎหมายและให้ความเห็นในทางกฎหมาย โดยเฉพาะ
เฉพาะอย่างยิ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายอันเป็นเครื่องบ่งชี้ว่ากรรมการร่าง
กฎหมายซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่เป็นผู้
ร่างกฎหมายโดยตรง เพียงแต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ต้องเป็นการจัดทำขึ้นตามคำสั่ง
ของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

โดยหลักแล้วการยกร่างกฎหมายจะเป็นหน้าที่โดยตรงของกระทรวง ทบวง กรม
ผู้ที่ต้องปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น จะมีเฉพาะกรณีที่นายกรัฐมนตรี หรือ
คณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งหรือมติเท่านั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจะมีหน้าที่ยกร่าง
กฎหมายใดครั้งที่ใดกล่าวไว้แล้วในตอนต้น

2. กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากรรมการ
วินิจฉัยร้องทุกข์ไม่ใช่ผู้ที่จะทำหน้าที่ร่างกฎหมายโดยตรง เพียงแต่อาจจะช่วยเหลือเสนอ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3 - 4.

แนวความคิดเห็นในทางอ้อม คือ เสนอให้มีการร่างกฎหมายใดก็ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 (2) (จ)

คณะกรรมการกฤษฎีกาที่แบ่งเป็น 2 ประเภท ในปัจจุบันกรรมการร่างกฎหมาย แบ่งออกเป็น 8 คณะ ส่วนกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นมี 5 องค์คณะ แต่ Conseil d'Etat ของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 5 Section ใน 4 Section ซึ่งได้แก่ Finances, Honoreffaires, Travaux Publics และ Social ต่างทำหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา ร่างกฎหมายและการให้คำปรึกษาหารือ เมื่อรัฐบาลใดส่งร่างกฎหมายให้ Conseil d'Etat พิจารณาร่างกฎหมายนั้นก็จะถูกส่งให้กับ Section ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาก่อน จากนั้นจึงจะส่งเข้าที่ประชุมใหญ่ของ Conseil d'Etat (เป็นการประชุมรวมกันของทุก Section) แล้วจึงเสนอความเห็นไปยังรัฐบาล¹ ส่วนอีก Section ที่หนึ่งนั้น เป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับข้อพิพาทในทางปกครอง

ค) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (หรือสมาชิกสภาที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกันแต่เรียกชื่ออย่างอื่น)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ จะสามารถเป็นผู้กร่างกฎหมายขึ้นโดยตรงได้ก็เฉพาะในกรณีที่รัฐธรรมนูญโดยบัญญัติให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายต่อสภาใดเท่านั้น เพราะถ้ารัฐธรรมนูญให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ ก็อาจจะมีกรณีที่สมาชิกสภาดังกล่าวได้กร่างพระราชบัญญัติในเรื่องหนึ่งเรื่องใดขึ้นเพียงผู้เดียวหรือร่วมกับสมาชิกสภาคนอื่น ๆ ร่างพระราชบัญญัติขึ้น และนำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปขอคำรับรองจากเพื่อสมาชิกสภาด้วยกัน เพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาต่อไป แต่รัฐธรรมนูญไม่บัญญัติให้สมาชิกสภาที่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ กรณีที่สมาชิกสภาจะเป็นผู้กร่างกฎหมายขึ้นโดยตรงตามประเด็นที่

¹ L.Neville Brown and J.F.Garner, French Administrative Law, (Second Edition), London, Butterworths, 1973, pp. 32 - 34.

กำลังพิจารณาอยู่นั้นจะไม่มี เช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 16 ที่มีบัญญัติว่า

มาตรา 16 พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้แก่แต่โดยคณะรัฐมนตรี¹

2. ผู้ที่มีส่วนช่วยในการร่างกฎหมาย

ร่างกฎหมายที่ได้รับการยกร่างขึ้น หรือร่างกฎหมายที่ได้ยกร่างขึ้นมาแล้วและมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เสมอ ๆ นั้น ในการยกร่างกฎหมายหรือพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว นอกจากจะมีผู้ยกร่างกฎหมายเป็นตัวจักรสำคัญในการยกร่างกฎหมายแล้ว ตัวจักรที่สำคัญอีกอันหนึ่งที่ทำให้ร่างกฎหมายสามารถมีขึ้นได้ หรือทำให้ร่างกฎหมายที่มีอยู่แล้วนั้นถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้นก็คือ ผู้ที่มีส่วนช่วยในการร่างกฎหมาย

ผู้ที่มีส่วนช่วยในการร่างกฎหมายนั้นจะเป็นผู้ช่วยให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ร่างกฎหมาย อาจจะเป็นโดยการให้ข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือให้ความรู้ทางเทคนิคบางประการ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายจะได้นำข้อเท็จจริง ความคิดเห็นและความรู้นั้นมาประกอบการพิจารณาในการร่างกฎหมาย

ผู้ที่มีส่วนช่วยในการร่างกฎหมายนั้นถือได้ว่าเป็นผู้ร่างกฎหมายขึ้นโดยทางอ้อม คือ เป็นผู้ให้ข้อมูลต่าง ๆ แก่ผู้ร่างกฎหมายเพื่อนำไปใช้ในการร่างกฎหมายอีกทีหนึ่ง ผู้ที่ถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีส่วนช่วยในการร่างกฎหมายได้แก่

ก) กระทรวง ทบวง กรม

ข) ประชาชน

¹"ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520," ราชกิจจานุเบกษา,
หน้า 8.

ก) กระทรวง ทบวง กรม

กระทรวง ทบวง กรมนั้นนอกจากจะเป็นผู้ร่างกฎหมายโดยตรงแล้ว ในบางกรณีก็อาจเป็นผู้ที่มีส่วนช่วยในการร่างกฎหมายได้อีกทางหนึ่งด้วย เพราะอาจมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายในบางเรื่องที่ต้องยกร่างกฎหมายในเรื่องนั้นอาจไม่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญเพียงพอ เนื่องจากเป็นข้อเท็จจริง เรื่องทางวิชาการ หรือเรื่องทางเทคนิค ผู้ร่างกฎหมายก็จะไปขอคำปรึกษาแนะนำจากกระทรวง ทบวง กรมเหล่านั้น หรือในบางครั้งอาจจะขอให้กระทรวง ทบวง กรมเหล่านั้นจัดตั้งผู้แทนมาเพื่อให้คำแนะนำด้วย เช่น ในการพิจารณาพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เชิญผู้แทนกระทรวง เกษตรและสหกรณ์มาร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งผู้แทนกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์แก่การร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เป็นอันมาก¹ หรือในการพิจารณาชำระสะสางประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมาย ฯ ได้เชิญผู้แทนมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ (ปัจจุบันคือมหาวิทยาลัยมหิดล) มาชี้แจงว่าเด็กอยู่ในครรภ์มารดานานเท่าใดจึงถือว่าเป็นบุตรของผู้ที่รวมกับมารดา ซึ่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ในฐานะที่เป็นผู้แทนมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ได้ชี้แจงว่าตามหลักวิชาการแพทย์ไม่ควรเกิน 302 วัน² เป็นต้น

ข) ประชาชน

ประชาชนก็เป็นผู้ที่มีส่วนช่วยในการร่างกฎหมายโดยการให้แนวคิดที่ดีแก่ผู้ร่างกฎหมายได้อีกทางหนึ่ง เพราะประชาชนคือผู้ที่จะได้รับผลโดยตรงจากกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ ทั้งในฐานะที่เป็นผู้มีวิชาชีพหนึ่งวิชาชีพใด เช่น ในฐานะนักการเมืองก็จะถูกควบคุมให้ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ซึ่งในเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้เคยเชิญนักกฏ-

¹ หยุด แสงอุทัย, "การร่างกฎหมาย," รัฐสภาสาร, หน้า 21.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 36 - 37.

หมาย นักหนังสือพิมพ์และอดีตนักการเมืองประมาณ 18 คน ไปแสดงความคิดเห็นในร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. และในร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ.¹ หรือในฐานะที่เป็นประชาชนซึ่งมีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรให้รัฐตามที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากร เป็นต้น ความเกี่ยวพันนี้เองเป็นเครื่องชี้ให้ประชาชนเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวสนองประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมโดยอย่างไรหรือไม่ และประชาชนก็จะได้สะท้อนปัญหาต่าง ๆ ให้ผู้ร่างกฎหมายได้ทราบอีกต่อหนึ่งตามวิธีการที่จะได้อธิบายต่อไป

ความช่วยเหลือของผู้ที่มีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายทั้งสองประเภทดังกล่าวนี้แบ่งออกได้เป็น 2 ทาง คือ

- ก) ความช่วยเหลือก่อนที่จะมีร่างกฎหมาย
- ข) ความช่วยเหลือภายหลังจากที่มีร่างกฎหมายแล้ว
- ค) ความช่วยเหลือก่อนที่จะมีร่างกฎหมาย

กรณีใดแก่การแสดงความคิดเห็นหรือให้คำแนะนำก่อนที่จะได้มีการยกร่างกฎหมายที่ต้องการขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นระยะที่ทราบข่าวว่าจะมีการยกร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดในเรื่องใดขึ้น ก็ได้แสดงความคิดเห็นหรือให้คำแนะนำว่าควรจะมีร่างกฎหมายในเรื่องนั้นอย่างไรโดยบางก็ได้

- ข) ความช่วยเหลือภายหลังจากที่มีร่างกฎหมายแล้ว

หมายถึงการให้คำแนะนำหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ผู้ร่างกฎหมายได้ยกร่างขึ้นแล้วว่า ควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องใดอย่างไรหรือไม่ เป็นกรณีที่ช่วยให้ผู้ร่างกฎหมายที่ได้ยกร่างขึ้นมาแล้วมีความถูกต้องสมบูรณ์และเหมาะสมกับความเป็นจริงมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

- ค. หน้าที่ของผู้ร่างกฎหมาย

เมื่อผู้ร่างกฎหมายรู้อาจจะร่างกฎหมายในเรื่องใดและมีหลักการของร่างกฎหมาย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

หมายที่จะต้องร่างอย่างไรแล้ว ก่อนที่จะลงมือร่างกฎหมายฉบับนั้น จะต้องดำเนินการเป็นขั้น ๆ ดังนี้

1. ต้องศึกษาหลักการของร่างกฎหมายให้เข้าใจโดยดั่งแท้
2. ต้องทำตัวเป็นที่ปรึกษา
3. ต้องศึกษาถึงกฎหมายที่มีหรือเคยมีอยู่ก่อนแล้ว
4. ต้องรู้เหตุผลที่ใดกำหนดหลักการเช่นนั้น

1. ต้องศึกษาหลักการของร่างกฎหมายให้เข้าใจโดยดั่งแท้

ก่อนที่ผู้กร่างกฎหมายจะลงมือร่างกฎหมายใดก็ควรจะต้องศึกษาถึงหลักการของร่างกฎหมายที่จะต้องร่างขึ้นนั้นให้เข้าใจโดยดั่งแท้เสียก่อนว่า ร่างกฎหมายฉบับนั้นมีหลักการอย่างไร มีขอบเขตเพียงไร ในกรณีที่มีความหมายของหลักการยังเป็นที่ยสงสัย ผู้กร่างกฎหมายก็จะต้องสอบถามเจ้าของหลักการนั้น ซึ่งอาจจะได้แก่ผู้บังคับบัญชา คณะรัฐมนตรีหรือในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (หรือสมาชิกของสภาที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกันก็แต่เรียกชื่ออย่างอื่น) เป็นผู้กร่างกฎหมายขึ้นเอง ก็ต้องพยายามหาความหมายของหลักการที่ยังสงสัยนั้นเพื่อให้เข้าใจโดยแจ่มแจ้งเสียก่อน เพราะถ้ายังมีความเคลือบคลุมหรือสงสัยประการใดอยู่แล้ว อาจจะทำให้ไม่ได้ออกกฎหมายที่ดีตามที่ต้องการ

2. ต้องทำตัวเป็นที่ปรึกษา

เมื่อผู้กร่างกฎหมายได้รับทราบหลักการของร่างกฎหมายและทำความเข้าใจจนตลอดแล้ว ผู้กร่างกฎหมายจะต้องทำตนเป็นที่ปรึกษาและรับการปรึกษาหารือจากเจ้าของหลักการของร่างกฎหมายนั้น เพื่อจะได้ปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของหลักการตลอดจนผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นตามหลักการนั้นด้วย เช่น ถ้าผู้กร่างกฎหมายเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นอาจเกิดผลเสียหาๆ และไม่อาจร่างกฎหมายในรายละเอียดอันจะทำให้ผลเสียดังกล่าวหมดไป หรือทำให้บรรเทาเบาบางลง

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25 - 34.

โดยที่ร่างกฎหมายขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายภายในขอบเขตแห่งหลักการใด ก็เป็นหน้าที่ของผู้ร่างกฎหมายที่จะต้องรายงานให้เจ้าของหลักการทราบ เพื่อนำร่างกฎหมายดังกล่าว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนหลักการอีกครั้งหนึ่ง

โดยการที่ผู้กร่างกฎหมายทำตนเป็นที่ปรึกษาและราชการปรึกษาหารือจากเจ้าของหลักการนี้เอง อาจจะทำให้เจ้าของหลักการยกเลิกความคิดที่จะตรากฎหมายที่มีหลักการ เช่นว่านั้น หรืออาจจะเปลี่ยนแปลงหลักการไปบ้าง เพื่อให้กฎหมายที่จะใช้ขึ้นร่างขึ้นอย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ สะดวกแก่การปฏิบัติ และทำให้การปฏิบัติการณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นไปได้โดยสะดวก และมีประสิทธิภาพ ซึ่งสำหรับกรณีนี้เจ้าของหลักการจะต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติต่อไป

แต่อย่างไรก็ตามถ้าผู้กร่างกฎหมายได้เสนอความคิดเห็นเพื่อให้เจ้าของหลักการทบทวนหลักการแล้ว เจ้าของหลักการยังคงยืนยันให้มีการร่างกฎหมายขึ้นตามหลักการเดิม ก็ถือว่าผู้กร่างกฎหมายได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างครบถ้วนแล้ว ความรับผิดชอบยังคงเป็นของเจ้าของหลักการ

3. ต้องศึกษาดังกฎหมายที่มีหรือเคยมีอยู่ก่อนแล้ว

เมื่อเข้าใจในรายละเอียดแห่งหลักการของกฎหมายที่จะร่างขึ้นแล้ว ขั้นตอนต่อไปที่ผู้กร่างกฎหมายจะต้องทำก็คือ จะต้องพิจารณาดังกฎหมายที่มีหรือเคยมีมาก่อนแล้ว โดยมุ่งพิจารณาใน 2 ประเด็น คือ

- ก) มีหรือเคยมีกฎหมายในเรื่องนั้นแล้วบ้างหรือไม่
- ข) ถ้ามีกฎหมายอยู่แล้ว ต้องพิจารณาว่ากฎหมายที่มีอยู่แล้วนั้นมีบทบัญญัติเพียงพอหรือไม่ ถ้าเห็นว่ามีบทบัญญัติไม่เพียงพอ ก็ต้องพิจารณาว่าบทบัญญัตินั้นไม่เพียงพออย่างไร หรือยังจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นให้เป็นการใด จึงจะทำให้กฎหมายนั้นเป็นไปตามหลักการแห่งกฎหมายที่จะร่างขึ้น แต่ถ้าเป็นกฎหมายที่เคยมีแต่ได้ยกเลิกไปแล้ว ก็จะต้องนำกฎหมายเดิมมาพิจารณาว่ามีหลักการต่างกับหลักการของร่างกฎหมายที่ร่าง

ใหม่อย่างไรหรือไม่ มีหลักเกณฑ์ใดที่พอจะนำมาปรับแก้ไขตามหลักการของร่างกฎหมายใหม่โดยอย่างไรหรือไม่

การศึกษากฎหมายที่มีหรือเคยมีอยู่ก่อนแล้วย่อมทำให้ผู้ร่างกฎหมายได้มีโอกาสรอบถึงแนวทางหรือขอบปรองที่ควรหรือไม่ควรบัญญัติกฎหมาย ทั้งยังอาจทำให้ทราบด้วยว่าควรจะบัญญัติกฎหมายในเรื่องใดด้วยหรือไม่

4. ต้องรู้เหตุผลที่ใดกำหนดหลักการ เช่นนั้น

ผู้กร่างกฎหมายจะพึงสังเกตเข้าใจในหลักการแห่งร่างกฎหมายอย่างเดี่ยวหาพอไม่ ผู้กร่างกฎหมายจำต้องทราบด้วยว่าการที่ผู้บังคับบัญชาหรือคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักการ เช่นนั้นมีเหตุผลอย่างไร เพราะการที่รู้เหตุผลแห่งหลักการนั้นจะทำให้ผู้กร่างกฎหมายสามารถร่างกฎหมายได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ในการนี้ผู้กร่างกฎหมายอาจจะทราบเหตุผลใดโดยศึกษาจากนโยบายของรัฐบาลตามที่ใดแถลงต่อรัฐสภา คำแถลงของรัฐบาลต่อรัฐสภาในโอกาสอื่น ตลอดจนคำอภิปรายเพิ่มเติมของนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรี รวมทั้งคำให้สัมภาษณ์ของ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าว นอกจากนี้ผู้กร่างกฎหมายยังจะต้องศึกษาถึงสถานการณ์และเหตุการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อนำมาพิจารณาให้ร่างกฎหมายนั้นทันต่อเหตุการณ์ด้วย

เดิมที่ผู้กร่างกฎหมายมีหน้าที่ร่างกฎหมายไปในทางที่จะหลีกเลี่ยงข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่จะเกิดขึ้นในภายหน้า แต่ในปัจจุบันผู้กร่างกฎหมายมีหน้าที่มากกว่านั้น คือ จะต้องส่งเสริมประโยชน์ของสังคมส่วนรวมตามวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายนั้นด้วย ดังนั้น ในการเตรียมการที่จะร่างกฎหมาย ผู้กร่างกฎหมายจะต้องคำนึงว่า การร่างกฎหมายนี้มีข้อสำคัญอยู่ที่ว่าร่างกฎหมายนั้นมุ่งหมายจะวางข้อบังคับความประพฤติของบุคคล หรือกำหนดสถานะทางกฎหมาย ซึ่งนอกจากจะกำหนดความประพฤติของบุคคลซึ่งมีความไม่แน่นอนแล้ว ร่างกฎหมายนั้นยังจะต้องวางหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันในเรื่องที่ลัดหล่นกันลงมาด้วย เช่น ความผิดอุกฉกรรจ์ต้องวางโทษสูง ส่วนความผิดเล็กน้อยที่เป็นความผิดลหุโทษควรวางโทษเบา เป็นต้น ดังนั้น ผู้กร่างกฎหมายจะต้องทำความเข้าใจว่าในการร่างกฎหมายนั้นจะต้องคำนึงถึง 2 สิ่งคือ

- ก) ความคิดที่ถูกต้อง
ข) การใช้ถ้อยคำ

ซึ่งในการร่างกฎหมายนี้ ผู้ร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงความคิดที่ถูกต้อง คือ ความเหมาะสมและผลดีผลเสียต่าง ๆ เสียก่อน ส่วนเรื่องถ้อยคำนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงในลำดับต่อไป เพราะเนื้อหาสาระของกฎหมายเป็นเรื่องในลำดับแรก เมื่อทราบแล้วว่าจะมีเนื้อหาสาระอย่างไร จึงจะโคกลับมาพิจารณาถึงเรื่องถ้อยคำ

เมื่อผู้ร่างกฎหมายได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนก่อนที่จะลงมือร่างกฎหมายเรียบร้อยแล้ว หน้าที่ที่สำคัญต่อมาที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องปฏิบัติก็คือ ยกร่างกฎหมายตามที่ตนมีหน้าที่นั้น ให้อยู่ในรูปร่างของกฎหมายโดยคำนึงถึงเนื้อหาสาระหรือวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายเป็นหลัก และใช้หรือเรียบเรียงถ้อยคำของร่างกฎหมายนั้นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

ง. ระบบในการร่างกฎหมาย

เมื่อเราโคทราบแล้วว่าใครหรือหน่วยงานใบบางที่เป็นผู้ร่างกฎหมายโคตรงโค สิ่งต่อมาที่เราควรจะศึกษาคือ เรื่องระบบของการร่างกฎหมาย ซึ่งระบบในการร่างกฎหมายโดยทั่ว ๆ ไปอาจจัดแบ่งออกโคเป็น 3 ระบบ คือ¹

1. ระบบที่ใช้ผู้ร่างกฎหมายคนเดียว
2. ระบบที่ใช้ผู้ร่างกฎหมายสองคน
3. ระบบที่มีคณะกรรมการร่างกฎหมายไว้เป็นประจำ

1. ระบบที่ใช้ผู้ร่างกฎหมายคนเดียว

ตามระบบนี้จะใช้ผู้ร่างกฎหมายเพียงคนเดียวสำหรับร่างกฎหมายทั่ว ๆ ไป เว้นแต่จะเป็นกฎหมายที่มีลักษณะสำคัญ จึงจะตั้งคณะกรรมการช้ยกร่างกฎหมายเป็นกรณีพิเศษ สำหรับร่างกฎหมายทั่ว ๆ ไปนั้น โดยปกติ กระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นเจ้าของ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.- 17.

เรื่อง จะเป็นผู้รับผิดชอบในการกร่างกฎหมายนั้นโดยตรง ทั้งนี้ โดยตั้งนักกฎหมายในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้นขึ้นเป็นผู้กร่างกฎหมาย และพิจารณาร่างกฎหมายของตนเอง ดังเช่นที่ปฏิบัติกันมาในประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา หรือสวีเดน เป็นต้น

ส่วนในเรื่องสำคัญ ๆ จะมีการตั้งคณะกรรมการไปกร่างเป็นกรณีพิเศษนั้น ในทางปฏิบัติแล้วคณะกรรมการนี้จะได้แก่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ประกอบไปด้วยศาสตราจารย์ทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย ผู้พิพากษาศาลสูง เจ้าหน้าทีของกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับกาปฏิบัติตามกฎหมายบาง แลวแต่ละตั้งขึ้น คณะกรรมการนี้จะโดยกร่างกฎหมายที่ต้องการขึ้นพรอมทำบันทึกแสดงเหตุผลเป็นร่างมาตรา จากนั้นก็จะส่งให้กระทรวง ทบวง กรมเจ้าของเรื่องพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมเจ้าของเรื่องนี้จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้นตามที่เห็นว่าเหมาะสม แม้จะขัดหรือแย้งกับความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวก็สามารถทำได้ เพราะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อสภา และเป็นผู้ที่ต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปปฏิบัติในภายหลัง

2. ระบบที่ใช้ผู้ร่างกฎหมายสองคน

ระบบนี้มีลักษณะคล้ายกับระบบแรกที่ทุกคนเดี่ยว เป็นผู้กร่างกฎหมายฉบับหนึ่ง ฉบับใดขึ้น แต่มีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปคือ ตามระบบนี้ใช้คนสองคนโดยที่คนหนึ่งจะกร่างกฎหมายขึ้นมาด้วยตัวของตัวเอง ส่วนอีกคนหนึ่งจะคอยตรวจสอบร่างกฎหมายที่คนแรกได้ร่างขึ้นนั้น ตามระบบนี้ มีใช้อยู่ในประเทศเดี่ยว คือ ประเทศอังกฤษ เหตุที่ต้องใช้ผู้ร่างกฎหมายสองคนในการกร่างกฎหมายนี้ Parliamentary Council หัวหน้าสำนักงานร่างกฎหมายให้รัฐบาลได้ให้เหตุผลว่า "เพื่อผู้ร่างจะได้คอยตรวจสอบการร่างกฎหมายของกันและกัน เพราะถ้าให้ร่างคนเดียวอาจผิดพลาดเพราะหลงหูหลงตาได้"¹

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14 - 15.

ประเทศอังกฤษ รัฐบาลได้ตั้งสำนักงาน Parliamentary Council ขึ้นเป็นสำนักงานกลาง ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายของทุกกระทรวง ทบวง กรม ตามหลักการที่กระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ ส่งมา

3. ระบบที่คณะกรรมการร่างกฎหมายไว เป็นประจำ

การร่างกฎหมายระบบที่ใช้คณะกรรมการนี้ไม่ใช่กรณีของการร่างกฎหมายที่ใช้ผู้ร่างกฎหมายเพียงคนเดียวที่อาจมีกรตั้งคณะกรรมการขึ้นยกร่างเป็นกรณีพิเศษ เพราะกรณีนี้เป็นการตั้งคณะกรรมการขึ้นเป็นประจำสำหรับพิจารณา ร่างกฎหมายที่กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ยกร่างเสร็จแล้ว และเสนอให้คณะกรรมการร่างกฎหมายพิจารณา และกรณีการระบบนี้ต่างกับระบบแรกและระบบที่สองที่คณะกรรมการร่างกฎหมายตามระบบนี้ไม่ใช่ผู้ยกร่างกฎหมายขึ้นโดยตรง แต่เป็นเพียงผู้พิจารณาร่างกฎหมายที่ได้ยกร่างมาแล้วเท่านั้น

ระบบนี้มีใช้อยู่ในประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม และฮอลันดา ซึ่งในประเทศเหล่านี้จะมีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการกฤษฎีกา" (Conseil d'Etat) คณะกรรมการกฤษฎีกานี้มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายที่บรรดากระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ยกร่างขึ้นแล้ว โดยในขั้นตอนเมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น กรรมการร่างกฎหมายซึ่งเป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายนั้นในขั้นตอน โดยทำหน้าที่เป็น rapporteur และจะเป็นผู้ทำรายงานแสดงให้เห็นถึง

ก) ภูมิหลังหรือประวัติความเป็นมาของมาตรการที่ประสงค์จะบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายนั้น

ข) ความสำคัญของมาตรการนั้นทั้งในทางสังคมและเศรษฐกิจ

ค) ปัญหาทั่วไปของมาตรการนั้น

rapporteur จะได้นำรายงานนั้นเสนอต่อ Conseil d'Etat จากนั้น
 กรรมการร่างกฎหมายจึงจะได้มีการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นอีกครั้งหนึ่ง เป็นการพิจารณา
 ครบคณะ คือ กรรมการร่างกฎหมายทุกคนจะเขารวมประชุม โดยจะอภิปรายในปัญหาทั่ว ๆ
 ไป พิจารณาเป็นรายมาตรา และเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้น ๆ

สำหรับประเทศไทยในระยะที่เปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ ได้มีการร่าง
 กฎหมายโดยใช้ระบบศูราร่างกฎหมายคนเดียว แต่ต่อมาได้มีวิวัฒนาการในการร่างกฎหมาย
 หันมาใช้ระบบการร่างกฎหมายโดยใช้คณะกรรมการจนปัจจุบันนี้

การร่างกฎหมายโดยใช้ระบบคณะกรรมการของประเทศไทย จะดีกว่าการ
 ร่างกฎหมายโดยใช้ระบบคณะกรรมการของประเทศอื่น ๆ เพราะกรรมการร่างกฎหมายของ
 ทั้งสามประเทศดังที่โลกิชาวนีเป็นข้าราชการประจำ เริ่มรับราชการตั้งแต่ตำแหน่งประจำ
 สำนักงาน ต่อมาเป็นผู้ช่วยกรรมการกฤษฎีกา และจึงเลื่อนขึ้นเป็นกรรมการกฤษฎีกา จะมี
 ต่างไปก็เฉพาะแต่ประเทศฮอลันดาเท่านั้นที่มีกรรมการกฤษฎีกากิตติมศักดิ์บางคน ซึ่งได้แก่
 พระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่บางพระองค์ การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวนั้นมีข้อดี
 ทั่ว ๆ ไป จะมีกรรมการร่างกฎหมายเป็นผู้พิจารณาและทำรายงานในชั้นต้นก่อน ดังที่โลกิชา
 มาแล้ว แต่การพิจารณาก็ยังมีข้อเสีย คือ กรรมการร่างกฎหมายจะรู้แต่เรื่องกฎหมาย
 เพียงอย่างเดียว ไม่รู้งานของกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ทำให้ไม่อาจพิจารณาร่าง
 กฎหมายได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งในชั้นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาของไทยยอมดีกว่า เพราะ
 กรรมการร่างกฎหมายทั้งหมดนอกจากเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา รองเลขาธิการ
 คณะกรรมการกฤษฎีกา และกรรมการร่างกฎหมายประจำอีก 2 - 3 นาย จะเป็นบุคคล
 ภายนอกที่เป็นข้าราชการประจำ หรือข้าราชการบำนาญ ซึ่งต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้
 ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 13 ที่บัญญัติว่า

มาตรา 13 ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการร่างกฎหมายต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ
 ชำนาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการ
 แขนงอื่น และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า
- (2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา หรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด
- (3) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- (4) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476
- (5) มีความรู้และเคยทำงานในการรื้อร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปีและมีความชำนาญและความสามารถเป็นประโยชน์แก่งานของกรรมการร่างกฎหมาย¹

กรรมการร่างกฎหมายที่มาจากบุคคลที่มีหรือเคยมีอาชีพต่าง ๆ กันนี้เองที่จะช่วยเสนอขอเท็จจริงและประสพการณ์ในด้านต่าง ๆ ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายไม่เน้นหนักไปในทางกฎหมายเพียงด้านเดียว แต่ได้พิจารณาร่างกฎหมายให้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹"พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา,

เครื่องช่วยในการร่างกฎหมาย

แม้ผู้ร่างกฎหมายจะเป็นผู้ที่ต้องมีคุณสมบัติและหน้าที่ต่าง ๆ มากมายที่จะต้องปฏิบัติตามที่ได้กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้อธิบายความว่าผู้ร่างกฎหมายที่มีคุณสมบัติและปฏิบัติหน้าที่ไปตามนั้นแล้วจะทำให้สามารถร่างกฎหมายที่ถูกต้องตรงตามความประสงค์ได้โดยง่าย การที่ผู้ร่างกฎหมายจะร่างกฎหมายใดก็ตาม ก็จะต้องอาศัยเครื่องมือบางประการเข้ามาช่วยเหลือ เพื่อเป็นเครื่องส่งเสริมให้สามารถร่างกฎหมายให้บรรลุเป้าหมายได้โดยสะดวกด้วย ซึ่งบรรดาเครื่องช่วยต่าง ๆ ที่จะมีส่วนช่วยในการร่างกฎหมายของผู้ร่างกฎหมายนั้น ได้แก่

- ก. ประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมาย
- ข. การตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศ
- ค. การเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ
- ง. ความร่วมมือของกระทรวง ทบวง กรม และบุคคลภายนอก

ก. ประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมาย

บรรดากฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นหลักอันสืบเนื่องต่อกันมาแต่ครั้งโบราณ ความเจริญของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ได้มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในคัมภีร์กฎหมาย และกฎหมายก็ต้องมีบทบัญญัติที่เหมาะสมกับความเจริญของประเทศ ไม่ใช่ล้าสมัยหรือนำสมัยจนเกินไป ผู้ร่างกฎหมายจะต้องรู้ความเปลี่ยนแปลงของสังคม และต้องรู้ว่าในคัมภีร์กฎหมายเก่าที่เคยมีนั้นมีมาอย่างไร มีบทบัญญัติที่ต้องการบางหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ต้องบัญญัติขึ้นใหม่ การเอาอย่างกฎหมายของต่างประเทศโดยไม่คำนึงถึงประวัติศาสตร์ของเรา จะทำให้บทบัญญัตินั้นไร้ผล เพราะกฎหมายของต่างประเทศเองก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์และความต้องการของเขาโดยเฉพาะ¹

¹ เสริม วินิจฉัยกุล, "การทำกฎหมาย," วารสารราชบัณฑิตยสถาน 2 (มกราคม - มีนาคม 2520): 6.

นอกจากนี้บทบัญญัติของกฎหมาย เป็นบทบังคับที่จะใช้ในอนาคต เพราะฉะนั้นผู้ร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาถึงกาลข้างหน้าให้ถี่ถ้วนว่าเหตุการณ์ในอนาคตจะเป็นอย่างไร ความต้องการของประชาชนจะเป็นอย่างไร และผลบังคับนั้นจะเหมาะสมกับกาลข้างหน้าหรือไม่ บทบัญญัติของกฎหมายไม่รัดกุมหรือผิดพลาดไม่สมความต้องการของประเทศและประชาชน ก็ จะเรียกว่าเป็นกฎหมายที่ดีไม่ได้ ดังนั้น ประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมายจึงนับได้ว่าเป็น เครื่องมืออันสำคัญที่จะช่วยชี้แนะให้ผู้ร่างกฎหมายทราบได้ว่า กฎหมายที่จะต้องร่างขึ้นนั้นควร จะมีแนวทางไปในทางใด

ข. การตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศ²

การร่างกฎหมายโดยอาศัยการตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศมาเป็นเครื่องช่วยนั้น ในเรื่องนี้ประเทศไทยเราได้อำนาจมาจากประเทศเบลเยียม โดยที่ในคณะกรรมการกฤษฎีกาของประเทศเบลเยียมมีสำนักงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศเบลเยียมเอง สำหรับนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งประเทศไทยเราก็กได้เอาแบบอย่างนี้มาใช้เช่นกัน โดยที่ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มอบหมายให้ "กองกฎหมายไทย" เป็นผู้ทำหน้าที่ นอกจากนี้เลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย และ ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายประจำกรรมการร่างกฎหมายแต่ละคณะ (ซึ่งในปัจจุบันนี้มีอยู่ 8 คณะ) ก็ยังทำหน้าที่นี้อีกทางหนึ่งด้วย

ดังที่โลกกล่าวมาแล้วว่าสาเหตุที่ต้องมีการตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศก็เนื่อง จากต้องการจะทราบประวัติและความเป็นมาของกฎหมายประเภทต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาร่างกฎหมาย เพราะถ้าไม่ใคร่ทำการตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศแล้ว ก็จะไม่ทราบว่าร่างกฎหมายทำนองนี้ได้เคยมีบัญญัติไว้แล้วหรือไม่ หรือทำไมร่างกฎหมายทำนองนี้ที่เคยมีบัญญัติมาแล้วจึงต้องถูกยกเลิกไป เป็นต้น ดังนั้น วิธีการนี้จึงเป็นวิธีการที่จะทำ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

² หยุด แสงอุทัย, "การร่างกฎหมาย," รัฐสภาสาร, หน้า 17 - 19.

ให้โคทรายถึงวิวัฒนาการของกฎหมาย รวมทั้งโคทรายความต้องการและขอบปรองที่จะต้องแก้ไขต่อไปด้วย

การดำเนินการตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศนี้ จัดทำขึ้นเพื่อต้องการทราบว่า

1. เคยมีกฎหมายภายในประเทศในเรื่องเดียวกันแล้วหรือไม่
2. ถ้ามีกฎหมายภายในประเทศอยู่แล้ว มีกฎหมายกอนหนาร่างกฎหมายฉบับนั้นอยู่ฉบับ มีข้อความว่าอย่างไร
3. คณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลฎีกาเคยตีความบทบัญญัติของกฎหมายนั้นไว้อย่างไร หรือไม่
4. ถ้าเดิมเคยมีกฎหมายเรื่องเดียวกันนั้นบัญญัติอยู่แล้ว ร่างกฎหมายฉบับนี้มีข้อความแตกต่างไปจากกฎหมายที่มีอยู่เดิมขึ้นอย่างไร หรือไม่
5. กฎหมายฉบับเดิมที่เคยมีอยู่นั้นได้ถูกยกเลิกไปแล้วหรือไม่ โดยกฎหมายอะไร และเพราะเหตุใด
6. ร่างกฎหมายฉบับนี้โดยยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมที่เคยมีอยู่หรือไม่ หรือเป็นแต่เพียงแก้ไขเพิ่มเติม ถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทมาตราใด อย่างไร เพราะเหตุใด และถ้าเป็นการยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมและบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ร่างกฎหมายฉบับใหม่นั้นมีข้อความผิดแตกต่างกับกฎหมายฉบับเดิมหรือไม่อย่างไร เพราะเหตุใด
7. ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการร่างมาผิดแบบกฎหมายที่ใช้อยู่ เป็นปกติหรือไม่ ถ้ามีการร่างผิดแบบมีการร่างผิดแบบในบทมาตราใด สมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามแบบหรือไม่อย่างไร

เพราะเหตุที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้เอง จึงทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถทำงานในด้านร่างกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งแม้ในประเทศเบลเยียมเองกรรมการกฤษฎีกาของเบลเยียมคนหนึ่งยังยอมรับว่า "ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถร่างกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ขึ้นอยู่ที่การปฏิบัติงานของ

สำนักงานแห่งนี้¹

ค. การเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ

นอกจากจะอาศัยการตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศมาเป็นเครื่องช่วยในการร่างกฎหมายแล้ว เครื่องมือที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยให้ร่างกฎหมายนั้นทันต่อเหตุการณ์และสนองประโยชน์ใดเหมาะสมกับสถานการณ์ก็คือ แบบอย่างจากกฎหมายต่างประเทศ เพราะกฎหมายของต่างประเทศนั้นจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นประโยชน์ โทษ และแนวทางของร่างกฎหมายภายในประเทศของเราได้เป็นอย่างดี

วิธีการร่างกฎหมายโดยอาศัยการเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศเป็นเครื่องช่วยนั้น ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาของเบลเยียม ฝรั่งเศส และฮอลันดา ได้จัดตั้งสำนักงานเปรียบเทียบกฎหมายขึ้นแต่ประการใด เพราะในบรรดาประเทศเหล่านั้น กระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นผู้ร่างกฎหมายขึ้นในชั้นต้นมีผู้ที่ทำหน้าที่เปรียบเทียบกฎหมายภายในกับกฎหมายต่างประเทศอยู่แล้ว ซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่เปรียบเทียบกฎหมายนี้จะศึกษาเฉพาะกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ เท่านั้น ดังนั้น ก่อนที่กระทรวง ทบวง กรม จะร่างกฎหมายจึงต้องทำการเปรียบเทียบกฎหมายภายในกับกฎหมายต่างประเทศมาก่อนแล้ว โดยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาของบรรดาประเทศเหล่านั้นจึงเพียงแต่พิจารณาร่างกฎหมายที่กระทรวง ทบวง กรม ยกร่างมาก็พอ ไม่จำเป็นต้องมีสำนักงานเปรียบเทียบกฎหมายขึ้นให้เป็นงานซ้อน (Duplication of works) อีก

สำหรับประเทศที่ใช้ระบบคนคนเดียวยกร่างกฎหมายและพิจารณาร่างกฎหมายก็ใช้ระบบเดียวกัน คือ ไม่มีสำนักงานเปรียบเทียบกฎหมายเป็นหน่วยงานช่วยเหลือในการร่างกฎหมาย แต่กลับไปมีผู้ทำหน้าที่เปรียบเทียบกฎหมายอยู่ในกระทรวง ทบวง กรม แต่สำหรับประเทศไทยไม่มีผู้ทำหน้าที่เปรียบเทียบกฎหมายอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ประ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

กอบกับการยกร่างกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ก็ไม่ได้ทำการเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศมาก่อนเหมือนกับประเทศเบลเยียม ฝรั่งเศส หรือฮอลันดา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดให้มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เปรียบเทียบกฎหมายอื่น มีชื่อว่า "กองกฎหมายต่างประเทศ"

หน่วยงานสำหรับทำหน้าที่เปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศนี้ ทำให้การร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินไปโดยง่ายมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะทำให้เห็นตัวอย่างและผลดีผลเสียจากกฎหมายของต่างประเทศ อันจะนำมาเป็นแบบอย่างและแนวทางในการแก้ไขหรือบัญญัติกฎหมายในประเทศไทยด้วย

ง. ความร่วมมือของกระทรวง ทบวง กรม และบุคคลภายนอก

การร่างกฎหมายโดยอาศัยเครื่องช่วยทั้ง 3 ประการที่ได้อธิบายมาข้างต้นนั้น แม้จะทำให้ร่างกฎหมายถูกต้องตามแบบ และทันต่อเหตุการณ์ก็ตาม แต่อาจปราศจากข้อเท็จจริงบางประการเสียแล้ว ร่างกฎหมายนั้นก็ไม่อาจจะสนองความต้องการที่แท้จริงของสังคมได้ ดังนั้น เครื่องช่วยทั้ง 3 ประการนั้น ก็หาพอเพียงที่จะช่วยให้ร่างกฎหมายได้สมบูรณ์ไม่ ยังต้องอาศัยเครื่องช่วยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะแสดงให้เห็นความต้องการของสังคมว่าต้องการให้มีกฎหมายในรูปใด ซึ่งเครื่องช่วยที่สำคัญนั้นก็คือความคิดเห็นและความต้องการของกระทรวง ทบวง กรม และบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นผู้ที่จะต้องเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น โดยตรงต่อไป

ความร่วมมือของกระทรวง ทบวง กรม และบุคคลภายนอกที่จะแสดงให้เห็นความคิดเห็นและความต้องการของเขาเหล่านั้น จะสามารถแสดงออกได้ 3 วิธีด้วยกัน คือ

1. โดยการส่งผู้แทนเขายื่นแจ้ง
2. โดยการแสดงความคิดเห็นเป็นการทั่วไป
3. โดยการพิจารณาตามความต้องการของผู้ร่างกฎหมาย

1. โดยการส่งผู้แทนเขามาชี้แจง

ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ร่างกฎหมายขึ้นและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว ในทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (หรือแม้แต่ในรัฐสภาเองในกรณีที่เห็นว่ามีความจำเป็น) จะได้ออกให้กระทรวง ทบวง กรม เจาของหลักการณ์นั้น ส่งผู้แทนเขามาเพื่อชี้แจงขอเท็จจริงต่อกรรมการร่างกฎหมาย (หรือกรรมาธิการ) เพื่อขอให้ผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ

ก. พิจารณาว่าเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย (หรือคณะกรรมาธิการ) หรือไม่อย่างไรและเพราะเหตุใด ถ้าผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรม นั้นเห็นชอบด้วยก็จะได้ออกแก้ไขเพิ่มเติมไปตามนั้น แต่ถ้ามองไม่เห็นชอบด้วยในกรณีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ออกไปแจ้งคณะรัฐมนตรีถึงการแก้ไขเพิ่มเติมและเหตุผลตลอดจนความเห็นแย้งของผู้แทน พร้อมทั้งเสนอร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาแล้วไปเพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณา นอกจากนั้นถ้าเป็นเรื่องที่สำคัญ กรรมการร่างกฎหมายอาจขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปแจ้งคณะรัฐมนตรีว่า เมื่อผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม มีความเห็นขัดแย้งเช่นนี้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติเป็นอย่างไร จากนั้นจึงจะร่างกฎหมายไปตามมติของคณะรัฐมนตรีนั้น ซึ่งถ้ามติของคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรีอาจจะไม่ส่งร่างกฎหมายนั้นกลับคืนมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก็ได้

ข. แถลงขอเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ การแก้ไขเพิ่มเติมเช่นนั้นจะนำไปปฏิบัติได้หรือไม่ หรือการปฏิบัติจะประสพอุปสรรคหรือมีข้อขัดข้องอย่างไรหรือไม่ ซึ่งการแถลงขอเท็จจริงหรือการแสดงความคิดเห็นของผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม นี้ ไม่มีผลผูกมัดผู้พิจารณาร่างกฎหมายที่จะต้องร่างกฎหมายให้เป็นไปตามนั้น

การเชิญผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม มาร่วมในการประชุมด้วยนั้น ในทางปฏิบัติจะมีก็แต่เพียงในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ส่วนในรัฐสภามักจะเป็นการเชิญผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม มาแถลงขอเท็จจริงเสียมากกว่า เพราะในที่ประชุมของคณะกรรมาธิการหรือในที่ประชุมรัฐสภา ผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม ไม่อาจโต้แย้งใด ๆ กับมติของ

คณะกรรมการหรือรัฐสภาใด

2. โดยการแสดงความคิดเห็นเป็นการทั่วไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวง ทบวง กรม ๆ หนึ่งจะไม่เป็นปัญหา เพราะกระทรวง ทบวง กรม สามารถแสดงความคิดเห็นให้ผู้พิจารณาร่างกฎหมายทราบได้โดยผ่านทางผู้แทน กระทรวง ทบวง กรม แต่สำหรับบุคคลภายนอกแล้ว เนื่องจากในประเทศไทยยังถือกันว่า ร่างกฎหมายเป็นความลับของทางราชการ บุคคลภายนอกจะรู้ไม่ได้ ดังนั้น ในการประชุม เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายจึงเป็นไปไม่ได้ เองที่บุคคลภายนอกจะเข้ามาแสดงความคิดเห็น แต่ก็ไม่เป็นที่ต้องสงสัย เลกว่า ถ้าการร่างกฎหมายได้รับความร่วมมือจากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีส่วนได้เสียในร่างกฎหมายนั้น โดยเฉพาะแล้ว ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่ การร่างกฎหมายนั้นอย่างยิ่ง เพราะบุคคลภายนอกดังกล่าวย่อมมีประสบการณ์ในเรื่องที่ร่าง กฎหมายนั้นประสงค์จะบัญญัติไว้ โดยเฉพาะ เมื่อบุคคลภายนอกไม่อาจเข้าร่วมประชุมเพื่อ แสดงความคิดเห็นได้ บุคคลภายนอกก็อาจจะให้ความร่วมมือได้โดยแสดงความคิดเห็นโดย วิธีอื่น เพื่อให้ผู้พิจารณาร่างกฎหมายหรือแม่แต่ผู้กร่างกฎหมายได้ทราบ เช่น แสดงความคิดเห็นผ่านทางสื่อมวลชน เป็นต้น

แต่การแสดงความคิดเห็นของบุคคลภายนอกในกรณีนี้ ขอที่ควรจะต้องระวางก็คือ บุคคลภายนอกผู้แสดงความคิดเห็นอาจจะไม่ใ้ใดวางตัวเป็นกลาง และอาจแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นโดย เห็นแก่ประโยชน์ของคนหรือผู้ที่มาชี้พ้อต่าง เดียวกันกับตน หรือมี ฐานะอย่างตน ดังนั้น การรับฟังข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นของบุคคลภายนอกดังกล่าวนี้ จะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าสมควรจะรับฟังหรือไม่ และรับฟังได้มากน้อยเพียงไร

3. โดยการพิจารณาตามความต้องการของผูกร่างกฎหมาย

ความร่วมมือของบุคคลภายนอกในกรณีนี้เป็นความร่วมมือตามความต้องการของ ผูกร่างกฎหมาย ซึ่งต่างกับกรณีที่แล้วที่บุคคลภายนอกเป็นผู้แสดงเจตนาที่จะให้ความร่วมมือ เอง สำหรับกรณีนี้ นอกจากจะทำได้โดยการแต่งตั้งให้บุคคลภายนอกเป็นกรรมการร่วม หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นแล้ว ยังอาจกระทำได้โดยการพิมพ์ร่าง

กฎหมายแจกหรือจำหน่ายแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนวิจารณ์ร่างกฎหมายนั้น แล้วนำเอาความเห็นของประชาชนมาพิจารณาปรับปรุงร่างกฎหมายนั้นให้ดีขึ้นอีก ซึ่งวิธีนี้เป็นวิธีที่ประเทศเยอรมันได้ปฏิบัติกันมานานแล้ว¹

สำหรับในประเทศไทยการพิมพ์ร่างกฎหมายแจกหรือจำหน่ายเพื่อให้ประชาชนวิจารณ์นั้นคงจะเป็นไปโดยยาก เพราะประเทศไทยยังถือว่าร่างกฎหมายเป็นความลับของทางราชการตั้งที่ใดกล่าวมาแล้ว แต่ก็ไม่ได้อธิบายความว่าประเทศไทยเราไม่ได้เล็งเห็นความสำคัญของเรื่องนี้เสียทีเดียว เพราะเคยมีตัวอย่างว่าในครั้งหนึ่งผู้แทนกลุ่มชาวนาระดับประเทศได้ขอมาแสดงขอเท็จจริงและความคิดเห็นต่อกรรมการร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. ซึ่งทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้เล็งเห็นความสำคัญนี้จึงได้จัดให้เขาพบกรรมการร่างกฎหมายเพื่อแสดงขอเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นต่อกรรมการร่างกฎหมายด้วย²

เท่าที่ใดกล่าวมาแล้วข้างต้นนับได้ว่าเป็นเพียงเครื่องช่วยในทางทฤษฎีที่จะช่วยให้สามารถร่างกฎหมายออกมาได้ดีตามที่เจตนารมณ์เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติการที่จะมีสิ่งต่าง ๆ ที่ใดกล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นเครื่องช่วยในการร่างกฎหมาย หากเป็นการเพียงพอไม่การที่จะร่างกฎหมายให้ดีตามที่เจตนารมณ์และมีความผิดพลาดบกพร่องน้อย อีกทั้งสอดคล้องกับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของมันมากเพียงใด ก็จำเป็นต้องอาศัยประสบการณ์และความรู้ความชำนาญในการร่างกฎหมายมากเพียงนั้น ดังนั้น สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้ผู้ร่างกฎหมาย เป็นผู้ร่างกฎหมายที่ดีและสามารถร่างกฎหมายได้ดีด้วย ก็คือ ประสบการณ์และความรู้ความชำนาญ ผู้ร่างกฎหมายที่มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ในการร่างกฎหมายมากเพียงใด ผู้ร่างกฎหมายผู้นั้นย่อมจะนำประสบการณ์และความรู้ความชำนาญของตนมาใช้ให้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23 - 24.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

เป็นประโยชน์ในการร่างกฎหมายใดเพียงนั้น

ประสิทธิภาพและความรู้ความชำนาญที่ผู้ร่างกฎหมายจะพึงมีได้นั้น หากใช้สิ่งที่มีได้โดยง่ายหรือเรียนรู้ได้ภายในระยะเวลาอันสั้น กว่าที่ผู้ร่างกฎหมายจะมีประสิทธิภาพและความรู้ความชำนาญจนสามารถกล่าวได้ว่าเป็นผู้ร่างกฎหมายที่ดีได้นั้น ผู้ร่างกฎหมายจะต้องเรียนรู้และฝึกฝนตนเองอย่างมาก ซึ่งสิ่งที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องเรียนรู้และฝึกฝนนี้พอจะวางแนวทางอย่างย่อ ๆ ได้ ดังนี้¹

1. ผู้ร่างกฎหมายควรจะต้องมีห้องสมุดที่มีหนังสือที่เป็นพื้นฐานสำหรับการร่างกฎหมาย สำหรับในต่างประเทศบางประเทศ เช่น ประเทศเบลเยียมกรณีนี้ก็จะได้ชัด เพราะในประเทศเบลเยียมจะมีการจัดพิมพ์แบบฟอร์มในการร่างกฎหมายไว้ ผู้ร่างกฎหมายที่ดีจึงควรจะต้องมีหนังสือดังกล่าวไว้เป็นคู่มือในการร่างกฎหมาย แต่สำหรับในประเทศไทยยังไม่มีหนังสือเช่นนั้น ดังนั้น สิ่งที่ผู้ร่างกฎหมายควรจะต้องมีไว้เป็นคู่มือในการร่างกฎหมายก็คือ แบบอย่างในการร่างกฎหมายภายในประเทศ โดยรวบรวมจากกฎหมายที่ได้มีการประกาศใช้มาก่อนแล้ว (ซึ่งเรื่องนี้กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้รวบรวมแบบอย่างดังกล่าวไว้เป็นจำนวนมาก เพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการรักษาแบบฟอร์มของกฎหมายประเภทนั้น ๆ ไว้ หรือเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นต่อไป)

ในกรณีของห้องสมุดนี้ไม่ได้มีความหมายเพียงว่าผู้ร่างกฎหมายจะต้องมีห้องสมุดเป็นของตนเองเท่านั้น เพราะการที่ผู้ร่างกฎหมายสามารถมีห้องสมุดเป็นของตนเองได้ย่อมนับว่าเป็นการดี เนื่องจากสามารถค้นคว้าหาความรู้และทำความเข้าใจได้ตลอดเวลา แต่อาจมีบางกรณีที่ผู้ร่างกฎหมายไม่สามารถมีห้องสมุดเป็นของตนเองได้ ก็อาจใช้บริการจากห้องสมุดอื่น ๆ (เช่นในกรณีของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้แก่ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ซึ่งจุดประสงค์หลักของการมีห้องสมุดก็คือต้องการให้ผู้ร่างกฎหมายมีแหล่งที่จะค้นคว้าหาความรู้ได้เสมอ ๆ และโดยสะดวกนั่นเอง

2. ผู้ร่างกฎหมายจะต้องมีภูมิหลังที่เป็นรากฐาน ผู้ร่างกฎหมายจะต้องมีภูมิหลังเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่จะต้องร่างขึ้นเป็นกฎหมายนั้นพอสมควร โดยจะต้องรู้ถึงรากฐานทั้งในทางข่าวสาร รากฐานในทางนโยบาย และรากฐานเกี่ยวกับกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ เพื่อใช้เป็นประโยชน์ในการร่างกฎหมาย เช่น ถูมิหน้าที่ร่างกฎหมายในเรื่องการเกษตร ผู้ร่างกฎหมายก็ควรจะต้องมีความรู้กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรเป็นพิเศษ โดยอาจจะต้องรู้ถึงกฎหมายปัจจุบันเกี่ยวกับการคมนาคมทางการเกษตร เศรษฐกิจการเกษตร การประกันพืชผลในทางเกษตร การตลาด การป่าไม้ การไฟฟ้าชนบท หรือเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรที่ตนจะต้องร่างขึ้นเป็นกฎหมายนั้น

3. ผู้ร่างกฎหมายจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญเป็นอย่างดี โดยจะต้องรู้และเข้าใจปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญอย่างใกล้ชิด และรู้ถึงเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อจะได้นำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการร่างกฎหมายให้ถูกต้อง เช่น จะต้องรูวาระรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ทางใด เพื่อจะได้ร่างกฎหมายให้ถูกต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

4. ผู้ร่างกฎหมายจะต้องรู้ปัญหาที่รัฐสภาจะมอบอำนาจให้ตราพระราชบัญญัติ และจะต้องรู้ควรวากรณีใดที่หัวหน้าสำนักงานอาจจัดให้มีการตราพระราชบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญสภาไม่ต้องมอบอำนาจไว้ในพระราชบัญญัติ

5. ผู้ร่างกฎหมายจะต้องร่างกฎหมาย เฉพาะแต่ในเรื่องที่กำหนดให้ร่างได้เท่านั้น เช่น ในสหรัฐอเมริกาที่มีรัฐธรรมนูญของบางมลรัฐกำหนดให้ร่างกฎหมายฉบับหนึ่งได้เพียงเรื่องหนึ่งเท่านั้น จะเอาเรื่องหลายเรื่องมาอยู่ในร่างกฎหมายฉบับเดียวกันไม่ได้ นอกจากนั้นชื่อของร่างกฎหมายนั้นก็จะต้องเป็นชื่อของเรื่องที่จะส่งคณะบัญญัติไว้ด้วย สำหรับในประเทศไทยก็มีหลักการทำนองเดียวกัน คือ ผู้ร่างกฎหมายจะต้องร่างเฉพาะในเรื่องที่กำหนดเท่านั้น เช่น ผู้ร่างกฎหมายได้รับมอบหมายให้ร่างกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ผู้ร่างกฎหมายก็จะต้องร่างแต่เฉพาะกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกเท่านั้น จะไปร่างกฎหมาย

ในเรื่องอื่นอีกไม่ได้ แต่ถ้าผู้ร่างกฎหมายเห็นว่า การร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวจะมีผลกระทบกระเทือนทำให้ต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับอื่นด้วย ผู้ร่างกฎหมายก็สามารถเสนอความคิดเห็นไปยังผู้มีอำนาจได้ แต่ไม่สามารถจะร่างกฎหมายเรื่องที่เกี่ยวข้องนั้นไปเลยในทันทีได้

6. ผู้ร่างกฎหมายจะต้องรู้ว่าใน เรื่องนี้รัฐสภาจะดำเนินการอย่างไร เช่น วิธีเสนอร่างกฎหมายหรือวิธีพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา เป็นต้น เพื่อที่ผู้ร่างกฎหมายจะได้นำดำเนินการใดอย่างถูกต้องหรือในบางกรณีก็จำกัด ระยะเวลาว่างในการร่างกฎหมายของตนมากขึ้น เช่น ในการร่างพระราชกำหนดซึ่งเป็น เรื่องที่ประกาศใช้ไปก่อนแล้วจึงมาขอความเห็นชอบโดยให้ รัฐสภาพิจารณาว่าจะอนุมัติพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวหรือไม่นั้น ผู้ร่างกฎหมายจำเป็นต้องใช้ความระมัดระวังมาก เพราะเป็นกรณีที่ใช้บังคับ เป็นกฎหมายไปก่อนที่รัฐสภาจะได้อภิปราย

7. ผู้ร่างกฎหมายจะต้องรู้หลักเกณฑ์ในการตีความ เช่น ถ้าในกฎหมายบัญญัติถึงเปิด โถ และสัตว์อื่น ๆ คำว่า "สัตว์อื่น ๆ" ในที่นี้ก็ต้องหมายความถึง "สัตว์ปีก" ซึ่งเป็นสัตว์ทำนองเดียวกันกับเปิดหรือโถ ไม่ใช่หมายความรวมไปถึงโค กระบือ หรือเมือ กฎหมายใดบัญญัติถึงเรื่องใดไว้ชัดแล้ว ย่อมหมายความว่ากฎหมายไม่ประสงค์จะให้ความหมายไปถึงเรื่องอื่นอีก เป็นต้น ซึ่งถ้าผู้ร่างกฎหมายมีความรู้ในเรื่องการตีความดีแล้ว ผู้ร่างกฎหมายก็จะทราบได้ว่าตนควรจะร่างกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ อย่างไร เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาที่จะต้องมาตีความ หรือมีการตีความในเรื่องนั้นน้อย และเป็นไปได้อย่างง่าย เช่น ผู้ร่างกฎหมายจะต้องคำนึงถึงบทกฎหมายหรือมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องหรือมีลักษณะคล้ายคลึงกันกับบทกฎหมายหรือมาตราที่จะร่างขึ้นนั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ร่างกฎหมายสามารถทำความเข้าใจได้ชัดเจนขึ้นว่า บทกฎหมายหรือมาตราที่ตนประสงค์จะร่างขึ้นนั้นมีความหมายเหมือนหรือแตกต่างไปจากบทกฎหมายหรือมาตราต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วอย่างไร หรือไม่ ซึ่งกรณีนี้จะ เป็นเครื่องช่วยผู้ร่างกฎหมายเองในการที่จะร่างกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ขึ้นใหม่ ที่จะทำให้สามารถร่างได้โดยง่ายขึ้นด้วย นอกจากนี้ยังอาจช่วยผู้ร่างกฎหมายแก้ปัญหาในเรื่องการ

บัญญัติเรื่องเดียวกัน หรือเรื่องที่มีความประสงค์อย่างเดียวกันไว้ซ้ำ ๆ กัน¹ อีกด้วย.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ คุบทที่ 6