

การร่างกฎหมาย

ตอนที่ 1



ขอบเขตของการร่างกฎหมาย

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายคำว่า "ร่าง" ไว้ว่า เป็นคำกริยาที่มีความหมายว่า "ทำรูปโครงขึ้นเพื่อลอก คัด หรือแต่งภายหลัง"¹ ดังนั้น คำว่า "การร่างกฎหมาย" จึงมีความหมายว่าเป็นการ "ทำรูปโครงของกฎหมายขึ้น เพื่อลอก คัด หรือแต่งในภายหลัง" ซึ่งถ้าจะไขถ้อยคำให้เป็นที่เข้าใจใจใ้คงง่ายขึ้นแล้ว คำว่า "การร่างกฎหมาย" ก็จะหมายความถึง "การเขียนข้อความในรูปร่างของกฎหมายด้วยถ้อยคำที่ถูกต้อง และแน่นอน เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายพิจารณาว่า จะประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ หรือควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นประการใด"²

ตามความหมายของคำว่า "การร่างกฎหมาย" ที่ได้อธิบายมาแล้วในคอนต้นนั้น ทำให้พอจะทราบได้ว่า "ร่างกฎหมาย" (ตัวร่างกฎหมาย) นั้นจะหมายถึง "เค้าโครงของกฎหมายที่ประสงค์จะบัญญัติขึ้นที่สามารถลอก คัด หรือแต่งได้" จากความหมายนี้เองที่พอจะชี้ให้เห็นได้ว่า สิ่งที่จะถือว่าเป็น "ร่างกฎหมาย" ไ้ดังนี้ ต้องเป็นเค้าโครงของกฎหมายที่ประสงค์จะบัญญัติขึ้น และสามารถ แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงได้ ถ้าเค้าโครงของร่างกฎหมายนั้นกลายมาเป็นกฎหมายที่มีลักษณะแน่นอนตายตัวเสียแล้ว สิ่งนั้นก็ย่อมไม่ใช่ร่างกฎหมาย ดังนั้นการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใดได้ก็ควรระบว้เสียก่อนด้วยว่า แดไหนเพียงไรจึงจะถือว่าเป็นร่างกฎหมายที่ทั้งสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ และแก้ไขเพียงไรจึงจะถือว่าเป็นกฎหมาย

¹ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493, หน้า 770.

² หุค แสงอุทัย, "การร่างกฎหมาย," รัฐสภาสาร, หน้า 1.

ที่ไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้แล้ว และก่อนที่จะศึกษาถึงเรื่องดังกล่าว จะต้องทำความเข้าใจ คำว่า "แก้ไขเพิ่มเติม" เสียก่อน

คำว่า "แก้ไขเพิ่มเติม" ในที่นี้หมายถึงความถึงการแก้ไขเพิ่มเติมกับเอกสารธรรมดา ไม่ใช่การแก้ไขเพิ่มเติมในทางนิติบัญญัติ ถ้าจะกล่าวลงไปให้ชัดอีกก็คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่ไม่ต้องตราเป็นกฎหมายสำหรับแก้ไขเพิ่มเติมอีกฉบับหนึ่ง ถ้ากฎหมายใดยังสามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยเอกสารธรรมดา ก็ถือว่ากฎหมายนั้นอยู่ในลักษณะของ "ร่างกฎหมาย"

นอกจากคำว่า "แก้ไขเพิ่มเติม" แล้ว ยังมีคำอีกคำหนึ่งที่ควรให้ความสนใจถึงด้วย ก็คือคำว่า "ปรับปรุง" ซึ่งหมายถึงกรณีที่เป็นการยกเลิกกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดหรือกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใดเสียทั้งหมด แล้วบัญญัติขึ้นใหม่เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง อันเป็นกรณีที่ต่างไปจากกรณีที่กล่าวถึงข้างต้นที่เป็นการแก้ไขหรือเพิ่มเติมเพียงบางส่วนเท่านั้น

สาเหตุที่ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายจำเป็นต้องมีร่างกฎหมาย น่าจะเนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ คือ

ก. บางครั้งผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายไม่ได้เป็นผู้จัดทำกฎหมายขึ้นเอง แต่ได้มอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้จัดทำขึ้น ดังนั้น ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายจึงจำเป็นต้องตรวจสอบเสียก่อนว่า ร่างกฎหมายนั้นตรงกับหลักการที่ไดมอบหมายให้ไปหรือไม่

ข. แม้ในบางครั้งผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายเป็นผู้จัดทำกฎหมายขึ้นเองก็ตาม แต่ด้านร่างกฎหมายนั้นออกประกาศใช้แล้ว อาจเกิดความไม่สะดวกในทางปฏิบัติ หรืออาจมีปัญหาอื่น ๆ ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายจึงได้นำร่างกฎหมายไปขอคำปรึกษาจากผู้ที่จะเป็นผู้ใช้กฎหมายนั้นก่อน

ค. ร่างกฎหมายที่ได้อำนาจจัดทำขึ้นแล้วนั้น ยังไม่เป็นการแน่นอนว่าจะยึดหรือแย้งกันเอง หรือยึดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นหรือไม่ จึงต้องได้รับการตรวจสอบความถูกต้องเสียก่อน

ง. เนื่องจากผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายไม่ได้บัญญัติกฎหมายขึ้นและใช้บังคับในทันที แต่เมื่อใดร่างขึ้นแล้วจะยังคงแก้ไขเพิ่มเติมอีก จนกว่าจะเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นสมบูรณ์แล้ว จึงจะให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายที่จะประกาศใช้สามารถสนองประโยชน์แก่ประชาชน และไม่เป็นการขัดการปฏิบัติตาม จึงจำเป็นต้องมีร่างกฎหมายไว้ เพื่อที่จะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้นให้เป็นที่ไปตามเจตนาธรรมได้

จากที่ได้อธิบายข้างต้นนี้ ถ้าพิจารณาถึงขั้นตอนในการร่างกฎหมายด้วย ก็จะสามารถเข้าใจได้ชัดเจนยิ่งขึ้นไปอีกว่า แท้ไหนเพียงไรจึงจะเรียกว่า "ร่างกฎหมาย"

การร่างกฎหมายนี้โดยรวบรวมเอาการกระทำไว้ด้วยกัน 2 การกระทำ หรือ 2 ขั้นตอน คือ¹

- ก. การร่างกฎหมาย
- ข. การพิจารณาร่างกฎหมาย

ก. การร่างกฎหมาย

เป็นการกระทำในขั้นแรกที่มีหน้าที่ร่างกฎหมายมีแต่หลักการของร่างกฎหมายที่ตนได้รับมาเท่านั้น ผู้มีหน้าที่ร่างกฎหมายจะต้องร่างกฎหมายให้อยู่ภายในขอบเขตของหลักการที่ได้รับมา และมีรายละเอียดเพื่อให้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามหลักการได้เท่านั้น จะร่างให้ขัดหรือแย้งกับหลักการที่ได้รับมาไม่ได้

ข. การพิจารณาร่างกฎหมาย

เป็นการกระทำในขั้นที่สอง เป็นกรณีที่ผู้มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายมีร่างกฎหมายที่ได้รับการร่างขึ้นตามข้อ ก. อยู่ในมือเรียบร้อยแล้ว ผู้มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายเพียงแต่ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้นให้มีความถูกต้องตามรูปแบบ มีหลักการถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนด ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักกฎหมาย และให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เมื่อได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนี้เรียบร้อยแล้วทุกขั้นตอน เช่น ได้ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงต้องนำร่างกฎหมายที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วนั้น ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ดังที่บัญญัติ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1 - 2.

ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปีพุทธศักราช 2521) มาตรา 77 ว่า

มาตรา 77 ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ในนายกรัฐมนตรี-มนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อใด ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้¹

ตามมาตรา 77 นี้แสดงให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้จะยังคงมีฐานะเป็นเพียงร่างพระราชบัญญัติอยู่จนกว่าพระมหากษัตริย์จะใดทรงลงพระปรมาภิไธย จึงจะถือว่าเป็นพระราชบัญญัติ และในระหว่างที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและรอให้ทรงลงพระปรมาภิไธยอยู่นั้น ก็ยังคงมีฐานะเป็นเพียงร่างพระราชบัญญัติอยู่ หากได้มีฐานะเป็นพระราชบัญญัติตั้งแต่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วไม่ ดังจะเห็นได้จากมาตราต่อมา คือ มาตรา 78 ที่บัญญัติว่า

มาตรา 78 ร่างพระราชบัญญัติใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมาซึ่งรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเกล้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะตั้งผู้ปรึกษา ร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้ว ในนายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ในนายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว²

จากมาตรา 78 นี้ ถ้อยคำที่ว่า ". . . รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ . . ." แสดงให้เห็นว่าร่างกฎหมายที่ผู้มีอำนาจลงนามยังไม่ไดลงนาม หรือกรณีก็คือ ร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ยังมีได้ทรงลงพระปรมาภิไธย ก็ยังคงสภาพเป็นเพียงร่างพระราชบัญญัติอยู่ หากได้มีผลเป็นกฎหมายตั้งแต่ได้ผ่านการพิจารณาตามกระบวนการทางนิติบัญญัติครบถ้วนแล้วไม่ จะมีกรณีถือว่าเป็นกฎหมายได้ทั้ง ๆ ที่ผู้มีอำนาจลงนามยังไม่ไดลงนามในกฎหมายนั้นก็คือ เมื่อมีพฤติการณ์เข้าตามเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ เป็นกรณีพิเศษเท่านั้น

¹ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 20.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

ซึ่งจากตัวอย่างที่ได้ออกมาให้เห็นก็สามารถนำมาปรับใช้กับการพิจารณาว่า แต่ไหนแต่ไร
จึงจะถือว่าเป็นร่างพระราชกฤษฎีกา หรือร่างกฎกระทรวงใดด้วย

ร่างกฎหมายที่ไม่ได้รับการลงนามแต่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยมีเงื่อนไขเข้า
ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่มีข้อความเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 78 นี้ เท่าที่
ปรากฏมีอยู่ 3 ฉบับ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปีพุทธศักราช 2475) ทั้งสิ้น ได้แก่

1. พระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาทหาร พุทธศักราช 2477¹
2. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาชญา พุทธศักราช 2477

(ฉบับที่ 6)²

3. พระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความอาชญา พุทธศักราช 2477 (ฉบับที่ 3)³

จากพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับนี้ มีข้อที่น่าสังเกตด้วยกันหลายประการ คือ

1. ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ผ่านร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว
และนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เป็นช่วงเวลาที่พระบาทสมเด็จพระ
ปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นพระประมุขอยู่ในสมันนั้นไม่ได้ประทับอยู่ในราชอาณาจักร และได้
มีการตั้งให้สมเด็จพระบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์วรพินิตขึ้นเป็นผู้สำเร็จราชการ
แทนพระองค์ โดยพระราชกฤษฎีกาตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พุทธศักราช 2476⁴

¹"พระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาทหาร พุทธศักราช 2477," ราชกิจจานุเบกษา 52(5 พฤษภาคม 2478): 321.

²"พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาชญา พุทธศักราช 2477 (ฉบับที่ 6)," ราชกิจจานุเบกษา 52(5 พฤษภาคม 2478): 325.

³"พระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความอาชญา พุทธศักราช 2477 (ฉบับที่ 3)," ราชกิจจานุเบกษา 52(5 พฤษภาคม 2478): 330.

⁴"พระราชกฤษฎีกาตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พุทธศักราช 2476," ราชกิจจานุเบกษา 50(11 มกราคม 2476): 838.

2. ในการนำพระราชบัญญัติดังกล่าวประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ปรากฏว่าผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์มิได้ทรงลงพระนาม และโดยเหตุนี้เองนายกรัฐมนตรีจึงมิได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

3. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปีพุทธศักราช 2475)

มาตรา 39 บัญญัติว่า

มาตรา 39 ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินี้ จะโดยพระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนับตั้งแต่วันที่สภาจะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนด้วยวิธีเรียกชื่อ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมไซ้ร ทานให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานลงนามภายในสัปดาห์แล้ว ทานให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นไซ้บังคับเป็นกฎหมายได้¹

ตามมาตรา 39 นี้แสดงให้เห็นว่า ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในเมื่อสภาได้ขึ้นบันในมติตามเดิมแล้ว ก็สามารถนำร่างพระราชบัญญัตินั้นออกประกาศใช้เป็นกฎหมายได้เลย หากได้มีข้อความในคดีบัญญัติให้รัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีต้องทำเป็นคำสั่งให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นแต่อย่างใด ซึ่งถ้าจะพิจารณาตามมาตรา 39 ก็อย่างเคร่งครัดแล้ว ก็จะได้เห็นว่า ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยก็สามารถนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ทันทีเลย แต่ปรากฏว่าพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ ที่ได้กล่าวนำมาแล้วข้างต้น จะมีคำสั่งนายกรัฐมนตรีประกาศอยู่ก่อนพระราชบัญญัตินั้น ๆ ทุกฉบับ ซึ่งคำสั่งนายกรัฐมนตรีได้สรุปถึงสาเหตุที่ทำให้ต้องมี การประกาศกฎหมายแต่ละฉบับโดยไม่มี การลงพระนามและลงนาม ซึ่งถ้าเราพิจารณากันตามเหตุผลและความสะดวกในการใช้กฎหมายแล้ว จะเห็นว่า การที่ประกาศคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไว้ด้วย จะทำให้เกิดประโยชน์มากกว่า

¹ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," ราชกิจจานุเบกษา 49(10 ธันวาคม 2475): 542 - 543.

4. ในคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้สรุปถึงสาเหตุที่สำคัญตอนหนึ่งว่า
 "... พระบาทสมเด็จพระปรมิขรมหาปรีชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงลงพระ
 ประทานโองายในกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ . . ." ¹ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตดังที่ได้กล่าวข้างต้น
 ว่า ในระหว่างเวลาที่ได้มีการผ่านร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และนำร่างพระราชบัญญัตินั้น
 ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เป็นระยะเวลาระหว่างที่มีผู้สำเร็จราชการ
 แทนพระองค์ แต่ในคำสั่งนั้นกลับอ้างถึงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

นับตั้งแต่พุทธศักราช 2478 เป็นต้นมา ไม่ปรากฏว่ามีพระราชบัญญัติใดที่พระมหา
 กษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่สภาก็ยังคงขึ้นตามมติเดิม และ
 พระมหากษัตริย์ก็ยังไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยอยู่ก็อีก ดังนั้น กฎหมายทำนองที่จึงมีอยู่เพียง
 3 ฉบับ และเป็นกรนำมาประกาศเรียงตามลำดับกันไปด้วย จึงไม่อาจจะหาตัวอย่างจากที่
 อื่นมาเปรียบเทียบกับเห็นได้

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹"คำสั่งนายกรัฐมนตรี," ราชกิจจานุเบกษา 52(5 พฤษภาคม 2478): 319.



ที่มาของร่างกฎหมาย

เมื่อใดที่ทราบแล้วว่าร่างกฎหมายมีลักษณะอย่างไรและมีขอบเขตแค่ไหนเพียงไร สิ่งต่อมาที่ควรพิจารณาคือ ที่มาของร่างกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วร่างกฎหมายจะมีที่มาด้วยกัน 2 ทาง คือ

- ก. ทางคณะรัฐมนตรี
- ข. ทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (หรือสมาชิกสภาที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกันแต่เรียกชื่ออย่างอื่น)

ก. ทางคณะรัฐมนตรี

โดยปกติแล้วคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาตาม แต่ก็ได้เป็นผู้กร่างกฎหมายขึ้นเองไม่ ผู้ที่จะเป็นผู้กร่างกฎหมายอย่างแท้จริงจะได้แก่

1. กระทรวง ทบวง กรม
2. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

1. กระทรวง ทบวง กรม

กระทรวง ทบวง กรม ที่จะเป็นผู้กร่างกฎหมายขึ้นนั้นจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ร่างขึ้น ซึ่งโดยปกติก็คือกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นผู้นำที่ที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามร่างกฎหมายนั้น ทั้งนี้เพราะกระทรวง ทบวง กรม นั้นเป็นผู้ที่ใชกฎหมายฉบับนั้นโดยตรง ย่อมจะทราบถึงกฎหมายในเรื่องนั้นจำเป็นจะต้องมีหรือไม่ อย่างไร และเพราะเหตุที่เป็นผู้ที่จะต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นเอง ทำให้ กระทรวง ทบวง กรม นั้น สามารถทราบได้ว่ากฎหมายฉบับนั้นมีข้อบกพร่องอย่างไร จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรบ้างหรือไม่ แต่ทั้งนี้ก็ไม่ไดหมายความว่า ถ้ากระทรวง ทบวง กรม นั้น เห็นควรบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้วอย่างไร จะสามารถทำได้ตามความต้องการเสมอไป เพราะการจะจัดทำใหม่ร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นได้

ยอมขึ้นอยู่กับนโยบายของคณะรัฐมนตรี ถ้าคณะรัฐมนตรีมีนโยบายเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น
อย่างไร กระทรวง ทบวง กรม ก็ต้องปฏิบัติไปตามนั้นด้วย

2. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยทั่วไปแล้วสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่เมื่ออยู่บางกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำหน้าที่เป็นผู้
ยกร่างกฎหมายเสียเอง ซึ่งกรณีนี้จะเกิดจากเหตุหนึ่ง เหตุใดดังต่อไปนี้ คือ

- ก) เป็นกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ยกร่างกฎหมาย เรื่องหนึ่ง เรื่องใดขึ้นเป็นพิเศษ
- ข) เป็นกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับมอบหมายให้พิจารณา
ร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า ร่างกฎหมาย
ฉบับนั้นมีผลกระทบกระเทือนไปยังกฎหมายฉบับอื่น จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับอื่น
ด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะได้นำเสนอความคิดเห็นพร้อมทั้งผลการพิจารณาร่าง
กฎหมายที่ได้รับมอบหมายไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาว่าสมควรจะแก้ไข
เพิ่มเติมกฎหมายฉบับอื่นตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือไม่ อย่างไร

ในประเทศฝรั่งเศสก็มีคณะกรรมการกฤษฎีกา (Conseil d'Etat) ที่ทำหน้าที่
คล้ายคลึงกับคณะกรรมการกฤษฎีกาของไทย โดย Conseil d'Etat มีหน้าที่อยู่ 2
อย่าง คือ¹

- ก) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล ก่อนที่จะเสนอต่อรัฐสภา
แต่ไม่มีอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่วนตัวของสมาชิก ส่วนกฤษฎีกาและออกข้อบังคับ
บางเรื่อง รัฐธรรมนูญให้เสนอต่อ Conseil d'Etat ก่อน แต่รัฐบาลอาจเสนอให้
Conseil d'Etat พิจารณาฎข้อบังคับได้เสมอ ทั้งรัฐบาลอาจขอคำแนะนำเกี่ยวกับการ

¹ Nesille Brown, The participation of the French
Conseil d'Etat in legislation, p. 796.

แปลกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วใดควา

ข) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับรัฐบาลในการให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการที่กระทรวง ทบวง กรม คำริจะดำเนินการ หรือให้ความเห็นในปัญหาทางกฎหมาย เสนอรายงานประจำปี และควบคุมศาลปกครองชั้นที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่า

หน่วยงานทั้งสองแห่งนี้ (คือ กระทรวง ทบวง กรม และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) จะสามารถทำหน้าที่ร่างกฎหมายในนามของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดก็ได้ ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีได้กำหนดหลักการในเรื่องนั้นเพื่อเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายขึ้นเสียก่อน ซึ่งหลักการในเรื่องต่าง ๆ ที่อาจจะทราบได้จากนโยบายของคณะรัฐมนตรี คือ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีแนวนโยบายเป็นของตนเองแล้ว จะทำให้สามารถทราบลงไปในระดับเอื้อคดีใดอีกว่า คณะรัฐมนตรีมีแนวนโยบายในเรื่องนั้น ๆ อย่างไร ซึ่งจะมีผลทำให้ทราบว่า คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าควรจะมีกฎหมายในเรื่องใด หรือไม่ และอย่างไรควา สิ่งเหล่านี้ก็คือหลักการของร่างกฎหมายที่จะร่างขึ้นนั่นเอง

แนวนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีจะนำมาเป็นเครื่องกำหนดหลักการของกฎหมายใดนั้น ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดแนวนโยบายใด คณะรัฐมนตรีจะต้องคำนึงถึงข้อผูกพันเหล่านี้เป็นหลัก คือ¹

ก) ต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ
ข) ต้องนำแนวนโยบายของพรรคการเมืองที่สนับสนุนคณะรัฐมนตรีนั้น มาเป็นแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรี

ก) ต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

แนวนโยบายแห่งรัฐนี้ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญบางฉบับ ซึ่งเป็นเพียงแนวทางหนึ่งที่กำหนดไว้เพื่อวางแนวทางให้เห็น อย่างน้อยที่สุดคณะรัฐมนตรีทุกคณะจะต้องปฏิบัติการ

¹ หุค แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 155 - 156.

ให้เป็นไปตามนั้น จะขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้นั้นไม่ได้ ตัวอย่างของแนวนโยบายแห่งรัฐดังกล่าวก็เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปีพุทธศักราช 2521) มาตรา 53 ถึงมาตรา 73 ซึ่งจะขอยกตัวอย่างในมาตรา 53 มาตรา 54 และมาตรา 55 ที่บัญญัติว่า

มาตรา 53 บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย และไมก่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้อง

มาตรา 54 รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช และบูรณภาพแห่งอาณาเขต

มาตรา 55 รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ และถือหลักเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน¹

ข) ต่อนำแนวนโยบายของพรรคการเมืองที่สนับสนุนคณะรัฐมนตรีนั้น

มาเป็นแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้เพราะในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปนั้น พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกของตนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมจะนำนโยบายของพรรคมาเสนอต่อประชาชน พร้อมทั้งได้ให้คำมั่นสัญญาว่าในกรณีที่ผลของการเลือกตั้งปรากฏว่าสมาชิกในพรรคเป็นฝ่ายข้างมากในสภา พรรคจะดำเนินการตามนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งก็มีความหมายว่าพรรคนั้นจะนำนโยบายของพรรคมาเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั่นเอง

แต่ยังมีบางกรณีที่ไม่มีพรรคการเมืองใดมีจำนวนสมาชิกในพรรคเป็นฝ่ายข้างมากในสภา ทำให้พรรคการเมืองนั้นไม่อาจจัดตั้งรัฐบาลได้ หมายความว่าเสี่ยงสนับสนุนจากสมาชิกในพรรคแต่เพียงพรรคเดียว จำต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นร่วมด้วย ซึ่งกรณีนี้เองที่ทำให้พรรคการเมืองตั้งแต่สองพรรคขึ้นไปจำต้องร่วมมือกันเพื่อจัดตั้งรัฐบาลขึ้น เรียกว่า "รัฐบาลผสม" (coalition government) นโยบายของ

¹ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 16.

คณะรัฐมนตรีจึงเป็นนโยบายของพรรคการเมืองที่รวมมือกันจัดตั้งรัฐบาลขึ้น โดยการนำเอา
นโยบายของพรรคการเมืองนั้น ๆ มาผสมผสานกัน แล้วคณะรัฐมนตรีจึงนำแนวนโยบายนั้น
ไปแถลงต่อรัฐสภา

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาโดยการได้รับความไว้วางใจจาก
รัฐสภา ก็เท่ากับว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในนโยบายและตัวบุคคลที่ประกอบเป็นคณะรัฐ
มนตรีในรัฐบาลชุดนั้นแล้ว ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงจำต้องยึดถือแนวนโยบายของพรรคการเมือง
ดังกล่าวมาเป็นแนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินด้วย

ข. ทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (หรือสมาชิกสภาที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกันแต่
เรียกชื่ออย่างอื่น)

โดยปกติแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่ทำหน้าที่
นิติบัญญัติ มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาได้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2521) มาตรา 125 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 125 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับวงราชการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะ
เสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรค
การเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่าสี่คนรับรอง

ซึ่งแสดงขอแตกต่างให้เห็นว่า ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีแล้ว
รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้แต่ประการใด แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรเสนอเข้าสู่การพิจารณา จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ด้วย จึงจะมีสิทธิเสนอ
ร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาได้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

การเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ ในรัฐ-
ธรรมนูญบางฉบับมีกรณีพิเศษอยู่บ้าง คือ ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก
สภาที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่ทำหน้าที่นิติบัญญัติมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ ซึ่งนับได้ว่ากรณีนี้
เป็นข้อยกเว้น เช่น ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 16 ซึ่ง
บัญญัติว่า

มาตรา 16 พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้แก่โดยคณะรัฐมนตรี¹

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520," ราชกิจจานุเบกษา,