

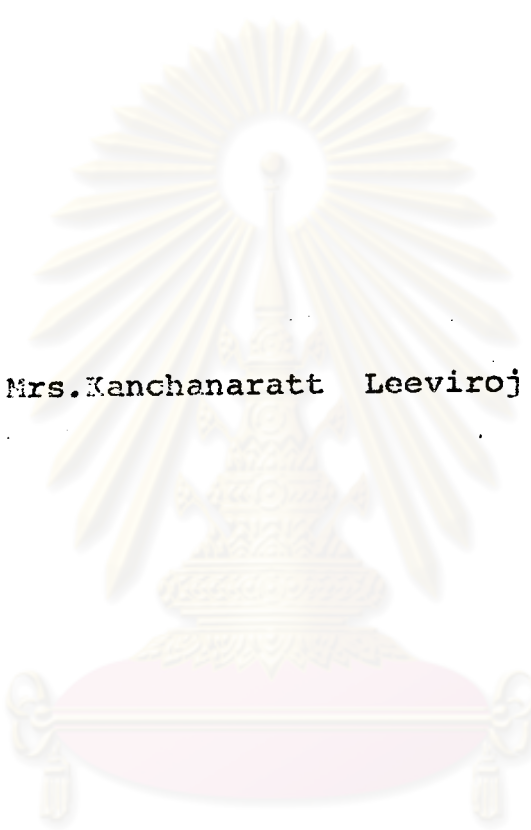
การร่างกฎหมาย



นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์

ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. 2523

LEGAL DRAFTING



Mrs.Kanchanaratt Leeviroj


ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School
Chulalongkorn University

1980


หัวข้อวิทยานิพนธ์ การร่างกฎหมาย
โดย นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์

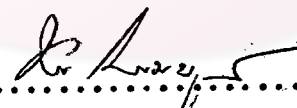
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

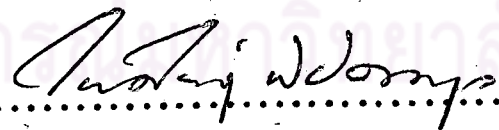


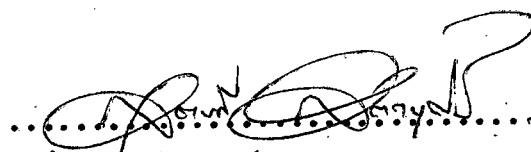
.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประทีฐ บุนนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ ไชวโกล)


.....กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์)


.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ไพฑูริย์ พิพัฒกุล)


.....กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธาบดี สัตตะกม)

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การร่างกฎหมาย

ชื่อนิสิต

นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์

ภาควิชา

นิติศาสตร์

ปีการศึกษา

2522

บทคัดย่อ



การร่างกฎหมายเป็นวิชาที่น่าสนใจวิชาหนึ่งในสาขาวิชานิติศาสตร์ แต่ก็มีมหาวิทยาลัยเพียงบางแห่งในต่างประเทศบางประเทศเท่านั้นที่เปิดทำการสอนวิชานี้ และไม่ได้มีการเปิดสอนวิชานี้ในมหาวิทยาลัยแห่งใดในประเทศไทยเลย นอกจากนี้ยังปรากฏว่าตำราในเรื่องการร่างกฎหมายที่เป็นภาษาไทยก็มีอยู่เป็นจำนวนน้อยมาก ส่วนใหญ่ที่มีอยู่ก็เป็นเพียงบทความสั้น ๆ ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิในการร่างกฎหมายได้เรียบเรียงขึ้นเท่านั้น จึงทำให้วิชานี้เป็นวิชาที่น่าสนใจและวิจัยมากวิชาหนึ่งด้วย

การศึกษาและวิจัยได้เริ่มด้วยการแนะนำให้รู้จักประเภทของกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในประเทศไทย จากนั้นได้กล่าวถึงเรื่องที่มาของร่างกฎหมายเพื่อเป็นการปูพื้นฐานให้ทราบว่าการร่างกฎหมายที่ใช้บังคับกันอยู่ในปัจจุบันมีแหล่งกำเนิดมาจากที่ใดบ้าง ต่อมาได้กล่าวถึงสิ่งต่าง ๆ ที่มีส่วนช่วยในการร่างกฎหมาย ซึ่งกรณีนี้นอกจากจะมีผลเป็นการเรียนรู้เกี่ยวกับกระบวนการในการร่างกฎหมายแล้ว ยังเป็นเครื่องชี้ให้ผู้ที่ทำการศึกษาร่างกฎหมายนี้ทราบด้วยว่า ตนอาจจะให้ความช่วยเหลือในการร่างกฎหมายได้อย่างไรด้วย ส่วนในขั้นสุดท้ายได้ศึกษาและวิจัยไปถึงเรื่องหลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมาย โดยได้แยกแยะให้เห็นถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการร่างกฎหมาย ซึ่งเมื่อได้ศึกษาและวิจัยโดยวางพื้นฐานมาตั้งแต่การแยกประเภทของกฎหมาย จนถึงเรื่องหลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมายแล้ว ในตอนท้ายของเรื่องจึงได้สรุปให้เห็นปัญหาที่จะพบในการร่างกฎหมาย และได้ชี้แนวทางในการแก้ปัญหาไว้ด้วย

แนวทางในการแก้ไข้ปัญหาในการร่างกฎหมายที่ได้อ้างไว้ นี้ เป็นแนวทางในการแก้ไข้
ปัญหาทางเทคนิคในการร่างกฎหมายที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องประสบอยู่เสมอ ๆ และยั้งรวมไปถึง
ปัญหาทางเทคนิคที่ผู้ร่างกฎหมายควรจะคำนึงในขณะที่ร่างกฎหมาย เพื่อที่ผู้ร่างกฎหมายจะได้นำมา
ใช้ให้เป็นประโยชน์ในการร่างกฎหมายของตนต่อไปด้วย.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title	Legal Drafting
Name	Mrs.Kanchanaratt Leeviroj
Thesis Adviser	Professor Dr.Amorn Chandara - Somboon
Department	Law
Academic Year	1979

Abstract

Legal Drafting is one very interesting topic in the field of legal science which is taught only in a few Universities abroad and not at all in any University in Thailand. Moreover, very few complete textbooks in Thai language on this topic exist and they are mainly in the form of short articles written by persons having practical experience in legal drafting. It is therefore very appropriate topic for academic study and research.

The study and research in the topic of Legal Drafting as presented in this thesis begin with the introduction to various types of laws in force in Thailand. This thesis have classified all the law in force in orders of their importance ie. the Constitution, the Laws of the Palace, the Laws of Succession, Acts of Parliament, the Emergency Decrees and various types of delegated legislation such as the Royal Decrees, the Ministerial Regulations and the Notifications. This thesis then proceed to specify the source of draft legislation, this is to ensure that the reader understands the sources of the laws which are presently in force in the country. After that the thesis come to probably the most interesting part of the topic which is the enumeration of the factors which will be of assistance in the drafting of legislation, the procedural steps involved, and the various rules applicable to the drafting of legislation. When the reader has studied this, he or she will know in case she becomes involved in it how he or she can assist in the drafting of legislation.

In the final part, this thesis have summarized the problems encountered in the drafting of legislation and their possible solutions. The solutions to the problems in legislative drafting stated herein are technical solutions to the problems usually encountered by the drafter. This thesis also include in this final part the technical problems the drafter must bear in mind in drafting any piece of legislations. And also this thesis will be useful and beneficial to any person intending to pursue his or her career in legal drafting.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กติกกรมประกาศ

ผู้เขียนรู้สึกภาคภูมิใจเป็นอย่างมากที่ได้รับเกียรติอย่างสูงจาก ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน เพราะท่านได้ให้ความสนใจเอาใจใส่ รวมทั้งคอยสั่งสอนและแนะนำตลอดเวลาที่ท่านมีโอกาส ท่านเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาที่ยากจะหาผู้ใดเสมอเหมือนได้ เพราะนอกจากท่านจะได้ศึกษาและตรวจสอบผลงานที่ผู้เขียนได้จัดทำขึ้นอย่างละเอียดแล้ว ท่านยังได้อบรมสั่งสอนความรู้รวมทั้งประสบการณ์ต่าง ๆ ของท่านในการร่างกฎหมายให้ผู้เขียนได้ทราบ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ทั้งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้เขียน ในทางตรงกันข้ามผู้เขียนรู้สึกเสียใจอย่างสุดซึ้งที่ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ถึงแก่อนิจกรรมไปเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2522 ผู้เขียนไม่ได้เสียใจเพราะท่านได้ถึงแก่อนิจกรรมไปในขณะที่ท่านได้ส่งมอบผลการตรวจผลงานของผู้เขียนได้เพียง 5 บทเท่านั้น แต่ผู้เขียนเสียใจที่ท่านได้ถึงแก่อนิจกรรมไปก่อนที่งานของผู้เขียนจะเสร็จบริบูรณ์ ก่อนที่ผู้เขียนจะได้จารึกชื่อของท่านไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความภาคภูมิใจ

อย่างไรก็ดี เมื่อศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ถึงแก่อนิจกรรมไปแล้วและ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของผู้เขียนแทน ซึ่งแม้จะเป็นช่วงเวลาอันสั้นก็ตาม แต่ผู้เขียนก็รู้สึกซาบซึ้งเป็นอันมากที่ได้รับ ความกรุณาจากท่านที่กรุณาให้ความช่วยเหลือผู้เขียน ทั้งโดยทางตรง โดยทางอ้อมและไม่ว่าในโอกาสใด ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คือไปจนสำเร็จบริบูรณ์ ซึ่งผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในพระคุณของท่านอาจารย์ทั้งสองเป็นอย่างยิ่ง และขอจดจำไว้ตลอดไป

นอกจากจะได้รับความกรุณาจากท่านอาจารย์ทั้งสองแล้ว ผู้เขียนยังได้รับความกรุณาจากรองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ ไชวโกลกุล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธาบดี สัตตบุศย์ ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำในด้านธุรการ และให้คำแนะนำในการเขียนวิทยานิพนธ์ และผู้เขียนขอขอบคุณคุณคุณกมลมิตร วุฒิจำนงค์ และคุณชาญชัย แสงวงศ์ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับเอกสารภาษาต่างประเทศ

ผู้เขียนได้จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขึ้น โดยได้รับความแนะนำจาก ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสง
อุทัย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมวิชาความรู้เกี่ยวกับ การร่างกฎหมายและนำออกเผยแพร่ให้วิชา
ท่านแก่ผู้สนใจโดยทั่วไป ผู้เขียนจึงขออุทิศความดีและประโยชน์ทั้งหลายอันจะพึงได้รับจากวิทยานิพนธ์
ฉบับนี้ให้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
บทที่ 2 กฎหมาย.....	3
ก. กฎหมายจารีตประเพณี.....	5
ข. กฎหมายลายลักษณ์อักษร.....	6
1. กฎหมายสูงสุดของประเทศ.....	8
ก) รัฐธรรมนูญ.....	8
ข) กฎมณเฑียรบาล.....	9
2. กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ.....	12
3. กฎหมายของฝ่ายบริหาร.....	14
ก) กฎหมายของฝ่ายบริหารที่ตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย.....	16
1) พระราชกำหนด.....	16
2) ประกาศพระบรมราชโองการ.....	19
3) กฎหมายปลีกยกย.....	20
(ก) พระราชกฤษฎีกา.....	22
(1) พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยอาศัย อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น..	22
(2) พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยไม่ขัด หรือแย้งกับกฎหมาย.....	24
(ข) กฎกระทรวง.....	25
(ค) ประกาศของกระทรวง ระเบียบ ขอบบังคับ คำสั่ง	36



	ข) กฎหมายของฝ่ายบริหารที่ตราขึ้นในลักษณะพิเศษ.....	38
	1) ประกาศของคณะปฏิวัติ.....	38
	2) คำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ.....	42
	3) กฎอัยการศึก.....	47
4.	กฎหมายของท้องถิ่น.....	51
	ก) ขอบัญญัติจังหวัด.....	51
	ข) เทศบัญญัติ.....	52
	1) ขอบัญญัติกรุงเทพมหานคร.....	53
	2) ขอบัญญัติเมืองพัทยา.....	53
	ค) ขอบังคับสุขาภิบาล.....	55
บทที่ 3	การร่างกฎหมาย.....	56
ตอนที่ 1	ขอบเขตของร่างกฎหมาย.....	56
	ก. การยกร่างกฎหมาย.....	58
	ข. การพิจารณาร่างกฎหมาย.....	98
ตอนที่ 2	ที่มาของร่างกฎหมาย.....	63
	ก. ทางคณะรัฐมนตรี.....	63
	1. กระทรวง ทบวง กรม.....	63
	2. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.....	64
	ข. ทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (หรือสมาชิกของสภาที่ ทำหน้าที่อย่างเดียวกันแต่เรียกชื่ออย่างอื่น).....	67
บทที่ 4	สิ่งที่ช่วยในการร่างกฎหมาย.....	69
ตอนที่ 1	ผู้ร่างกฎหมาย.....	70
	ก. คุณสมบัติของผู้ร่างกฎหมาย.....	71
	ข. ประเภทของผู้ร่างกฎหมาย.....	75

	หน้า
1. ผู้ที่เป็นผู้ร่างกฎหมายโดยตรง.....	75
ก) กระทรวง ทบวง กรม.....	76
ข) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.....	79
2. ผู้ที่มีส่วนช่วยในการร่างกฎหมาย.....	83
ก) กระทรวง ทบวง กรม.....	84
ข) ประชาชน.....	84
ค. หน้าที่ของผู้ร่างกฎหมาย.....	85
ง. ระบบในการร่างกฎหมาย.....	89
1. ระบบที่ใช้ผู้ร่างกฎหมายคนเดียว.....	89
2. ระบบที่ใช้ผู้ร่างกฎหมายสองคน.....	90
3. ระบบที่มีคณะกรรมการร่างกฎหมายไว้เป็นประจำ..	91
ตอนที่ 2 เครื่องช่วยในการร่างกฎหมาย.....	94
ก. ประวัติและวิวัฒนาการของกฎหมาย.....	94
ข. การตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศ.....	95
ค. การเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ.....	97
ง. ความร่วมมือของกระทรวง ทบวง กรม และบุคคลภายนอก..	98
บทที่ 5 หลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมาย.....	106
ตอนที่ 1 ลักษณะของร่างกฎหมาย.....	109
ก. แบบของกฎหมาย.....	109
1. ชื่อกฎหมาย.....	110
2. คำปรารภ.....	115
3. บทบัญญัติว่าด้วยการอาศัยอำนาจ.....	117
4. วันใช้บังคับ.....	119
5. เนื้อหาของกฎหมาย.....	128
6. ผู้รักษาการตามกฎหมาย.....	128

7. พระปรมาภิไธยและผู้รับสนองพระบรมราชโองการ หรือ ลายมือชื่อของผู้มีอำนาจตรากฎหมาย.....	133
8. กฎหมายประเภทที่แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเดิม.....	134
ข. เนื้อหาสาระของกฎหมาย.....	136
ค. ลักษณะของร่างกฎหมายที่ดี.....	141
ตอนที่ 2 วิธีการในการร่างกฎหมาย.....	142
ก. ขั้นตอนในทางสาระ.....	142
1. เวลาในการยกร่างกฎหมาย.....	144
2. ประเภทของกฎหมายที่จะยกร่าง.....	145
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง.....	145
4. วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะยกร่าง.....	145
5. ปัญหาและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกฎหมายที่จะยกร่าง.....	146
6. เนื้อหาสาระ ขอบเขต และรายละเอียด.....	147
ข. ขั้นตอนในการเรียงความ.....	147
1. วิธีการทั่วไปในการร่างกฎหมาย.....	148
ก) การจัดแบ่งเนื้อหาของกฎหมายออกเป็นพวก ๆ.....	148
ข) การจัดทำโครงร่างของกฎหมาย.....	154
ค) การใช้อยู่คำในการร่างกฎหมาย.....	155
ง) การบัญญัติโดยอ้างอิง.....	166
2. วิธีการร่างบทบัญญัติเฉพาะแต่ละประเภท.....	168
ก) บทยกเว้น.....	168
ข) บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายอื่น.....	169
ค) บทบัญญัติที่ยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายอื่น.....	171
ง) บทบัญญัติพิเศษ.....	174

บทที่ 6 บทสรุปและเสนอแนะ.....	179
ภาคผนวก.....	191
บรรณานุกรม.....	215
ประวัติผู้เขียน.....	227



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย