

การปริกษาหาหรือและการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติ  
และการออกกฎ ข้อบังคับ



นายจามร โสมานันท์

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์

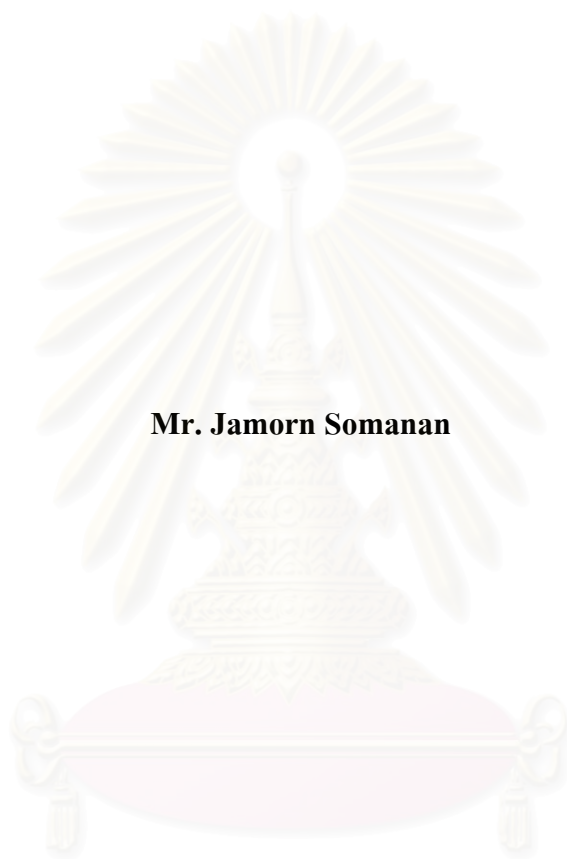
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-03-1377-9

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**LEGISLATIVE AND REGULATORY CONSULTATION AND HEARING**



**Mr. Jamorn Somanan**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
For the Degree of Master of Laws in Laws**

**Faculty of Law**

**Chulalongkorn University**

**Academic Year 2001**

**ISBN 974-03-1377-9**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การปรึกษาหารือและการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการ นิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับ
โดย	นายจามร โสมานันท์
ภาควิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม (ถ้ามี)	อาจารย์ ดร.กฤษณ์ วสินนท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน  
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ธิตินันท์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
(อาจารย์ ดร.กฤษณ์ วสินนท์)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ชงทอง จันทร์รางสุ)

นายจามร โสมานันท์ : การปรึกษาหารือและการรับฟังความคิดเห็น ในกระบวนการนิติบัญญัติ และการออกกฎ ข้อบังคับ . (LEGISLATIVE AND REGULATORY CONSULTATION AND HEARING) อ.ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ.ที่ปรึกษาร่วม ดร.กฤษณ์ วสินนท์, 274 หน้า. ISBN 974-03-1377-9

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติ และการออกกฎ ข้อบังคับของประเทศไทย โดยศึกษาขั้นตอนต่างๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน นอกจากนั้นยังได้ศึกษาถึงกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับของประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขและนำมาปรับใช้ในประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ผลการศึกษาพบว่า ในกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยขาดขั้นตอนที่ให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาของกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่จะตราขึ้นซึ่งมีผลกระทบต่อตนเอง จนอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการดังกล่าวไม่อาจทำให้กฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับ เป็นกฎหมายและกฎ ข้อบังคับที่ดีได้ ซึ่งแตกต่างจากในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกาที่ให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกฏหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่จะมีขึ้นทุกฝ่ายมีโอกาสให้ข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้ง แก่ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนดังกล่าวมากำหนดเนื้อหาของกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่จะตราขึ้น ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวได้แก่ ขั้นตอนการปรึกษาหารือ และขั้นตอนการรับฟังตามลำดับ จึงทำให้กฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับนั้นมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายอันถือได้ว่าเป็นกฎหมายและกฎ ข้อบังคับที่ดีได้

ผลการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถนำขั้นตอนการปรึกษาหารือและการรับฟังมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยได้ แต่อย่างไรก็ตาม การนำขั้นตอนทั้งสองมาใช้พร้อมกันจะทำให้เสียเวลาและ ค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ทั้งยังทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน ดังนั้นจึงควรเลือกขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งได้แก่ ขั้นตอนการปรึกษาหารือ เพราะนอกจากจะสามารถนำข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือไปใช้ในการยกร่างกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับแล้วยังสามารถนำไปใช้พิจารณาร่างกฎหมาย หรือร่างกฎ ข้อบังคับได้อีกด้วย ซึ่งทำให้เกิดความรวดเร็วในการพิจารณา ส่วนขั้นตอนการรับฟังไม่เหมาะสมแก่การนำมาปรับใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทยเนื่องจากขั้นตอนดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารได้ กล่าวคือ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องยังคงทำการยกร่างกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับโดยขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง และก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาร่างกฎหมาย หรือร่างกฎ ข้อบังคับนั้น

ดังนั้นจึงควรนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาปรับใช้โดยควรมีคำสั่งของฝ่ายบริหารในลักษณะมติของคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ ที่จะทำการยกร่างกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับจัดให้มีขั้นตอนการปรึกษาหารือในช่วงการเริ่มและเตรียมการที่จะมีการยกร่างกฎหมาย และร่างกฎ ข้อบังคับ เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการกำหนดเนื้อหาของร่างกฎหมาย หรือร่างกฎข้อบังคับ อันจะทำให้กฎหมายหรือกฎ ข้อบังคับที่จะมีขึ้นเป็นกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ดี สามารถจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิติศ.....  
ปีการศึกษา.....2544.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

JAMORN SOMANAN: LEGISLATIVE AND REGULATORY CONSULTATION AND HEARING. THESIS ADVISER: ASSISTANT PROF. DR. KRIENKRAI CHAROENTHANAVAT, THESIS COADVISER : DR. KRIS VASINONDHA, 274 PP. ISBN 974-03-1377-9.

This master thesis aims to study the problems of the legislative and regulatory process in Thailand by examining each stage of the process and conducting a comparative study of this in Thailand and those in the United Kingdom and the United State of America. The main objective is evidently to provide proper solutions applicable to problems of the legislative and regulatory process in Thailand.

Findings indicate that the legislative and regulatory process in Thailand does not involve participation of interest groups in determining the substance of laws and regulations. In fact, it can be said that the actual process is less likely to result in proper laws and regulations. On the contrary, in other countries, for example the United Kingdom and the United State of America, allow every interest group to share information, opinions or objections. These are known as legislative and regulatory consultation and hearing respectively. Information gathered from these stages is used to determine the substance of laws and regulations, making them more effective as they are approved by every interest group.

Findings also show that legislative and regulatory consultation and hearing could be applied to such problems. However, the adoption of both stages simultaneously would cause much time and expenses. Moreover, it could confuse practitioners themselves. Therefore, only one of them should be adopted and that is the legislative and regulatory consultation. In this respect, information collected from such stage could not only be used in laws and regulations drafting but also in laws and regulations determination which then would fasten the process. On the other hand, the hearing seemed less appropriate because it could not solve such problems especially on administration. That is the government departments would draft laws and regulation without the active participation of interest groups which normally causes delays on laws and regulations determination.

Therefore, the legislative and regulatory consultation should be adopted. This should be processed by having administrative order in the form of Cabinet Resolution or Prime Minister's Office Regulation stipulated that the government departments dealing with laws and regulation development must set the consultation stage in the initiation of laws and regulations drafting. Thus, information collected from this stage could be used to determine the substance of laws and regulations. Therefore, they would be highly effective and justly approved by every group involved.

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิติศ.....  
ปีการศึกษา.....2544.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และอาจารย์ ดร.กฤษณ์ วสินนท์ ที่ได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำปรึกษาในการเขียนวิทยานิพนธ์ด้วยดีตลอดมา ซึ่งผู้เขียนรู้สึกเป็นพระคุณอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณ โน ที่กรุณาได้รับเป็น ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และแนะนำวิธีการเขียนหนังสือแก่ผู้เขียนเรื่อยมาตั้งแต่ผู้เขียน เริ่มเข้ามาทำงานจนถึงปัจจุบัน ซึ่งทำให้ผู้เขียนมีพัฒนาการและมีประสบการณ์มากยิ่งขึ้น ทั้งยังให้ ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จของวิทยานิพนธ์นี้ และผู้เขียน ขอขอบพระคุณกรรมการอีกสองท่านได้แก่ รองศาสตราจารย์ ชงทอง จันทรางศุ ที่กรุณาได้รับ เป็น กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็นในการแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และ อาจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ แต่ไม่สามารถมาทำการ สอบได้เนื่องจากติดภารกิจ ซึ่งผู้เขียนขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณ ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ ผู้ช่วยเลขาธิการสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา คุณอำนาจ คลังผา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลพบุรี คุณคมสัน โปธิ์คง Prof. Robert B Albritton Sir.Jim Lester และ Mr.Paul Greening ที่ให้ข้อมูล ซึ่งเป็น ประโยชน์แก่ผู้เขียนอย่างยิ่งในการเขียนวิทยานิพนธ์

ขอขอบคุณคุณเนียนสิริ ที่ช่วยหาและแปลข้อมูล ขอขอบคุณคุณศิริกมล คุณศุภณัฐ คุณชีวิสิทธิ์ พนักงานและลูกจ้างสถาบันพระปกเกล้าที่ให้ความช่วยเหลือในทุกๆ ด้าน และขอบคุณ เพื่อนๆ ทุกคนที่ไม่ได้เอ่ยนาม ณ ที่นี้

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ให้ความ ช่วยเหลือด้วยดีตลอดมา

และท้ายที่สุดผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อและคุณแม่ที่คอยเป็นกำลังใจและ ให้กำลังใจทรัพย์ และเชื่อมั่นในตัวผู้เขียนตลอดมา และขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ที่ประสิทธิ์ ประสาทวิชาให้แก่ผู้เขียน ซึ่งผู้เขียนสำนึกในพระคุณเป็นอย่างสูง

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญ .....	ช
สารบัญแผนภูมิ .....	๗
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย .....	8
1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย .....	8
1.4 ขอบเขตของการวิจัย .....	8
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	9
1.6 นิยามศัพท์ .....	9
บทที่ 2 การปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับ ในประเทศอังกฤษ .....	11
2.1 การปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษ .....	12
2.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษ .....	13
2.1.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร .....	16
ก) ขั้นริเริ่ม .....	17
ข) ขั้นการเตรียมการ .....	17
ค) ขั้นยกร่าง .....	18
2.1.1.2 กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ .....	19
ก) การพิจารณาโดยสภาล่าง .....	19
ข) การพิจารณาในสภาสูง .....	27
2.1.2 ลักษณะของการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ .....	32
2.1.2.1 การปรึกษาหารือก่อนการพิจารณาของรัฐสภา .....	32

## สารบัญ (ต่อ)

2.1.2.2 การปรึกษาหารือในขณะการพิจารณาร่างกฎหมาย ของรัฐสภา .....	32
2.1.3 รูปแบบของการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ .....	32
2.1.3.1 การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ.....	32
2.1.3.2 การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ.....	35
2.1.4 ผลจากการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ .....	40
2.2 การปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับ.....	42
2.2.1 กระบวนการในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศอังกฤษ .....	42
2.2.2 ลักษณะของการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับ .....	48
2.2.3 รูปแบบของการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับ .....	48
2.2.4 ผลจากการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับ .....	51
บทที่ 3 การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับ ในประเทศสหรัฐอเมริกา .....	54
3.1 การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกา .....	55
3.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกา .....	55
3.1.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร .....	57
3.1.1.2 กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ .....	58
ก) การริเริ่ม .....	58
ข) การยกร่าง .....	59
ค) การเสนอร่างกฎหมาย .....	61
ง) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร .....	62
จ) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภา .....	72
ฉ) การประกาศใช้กฎหมาย .....	74
3.1.2 การรับฟังทางนิติบัญญัติ .....	77
3.1.2.1 การเตรียมการก่อนการรับฟัง.....	78
ก) การกำหนดประเด็นที่จะทำการรับฟัง .....	78



## สารบัญ (ต่อ)

ข) กำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการรับฟัง .....	79
ค) คัดเลือกบุคคลที่เกี่ยวข้องและเชิญให้เข้าร่วม .....	80
3.1.2.2 ขั้นตอนการรับฟัง .....	81
ก) การแถลงเปิดการรับฟัง .....	82
ข) การให้ข้อมูล โดยผู้ที่ได้รับเชิญ .....	82
ค) การซักถามผู้มาให้ข้อมูล .....	83
3.1.2.3 กระบวนการภายหลังการรับฟัง .....	83
3.1.3 รูปแบบการดำเนินการรับฟัง .....	84
3.1.3.1 การรับฟังอย่างไม่เป็นทางการ .....	84
3.1.3.2 การรับฟังอย่างเป็นทางการ .....	84
ก) การรับฟังข้อมูลโดยทำเป็นหนังสือ .....	85
ข) การรับฟังข้อมูลในรูปแบบการประชุม .....	85
3.1.4 ผลจากการรับฟัง .....	86
3.2 การรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศสหรัฐอเมริกา .....	87
3.2.1 กระบวนการในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศสหรัฐอเมริกา ...	88
3.2.1.1 ขั้นริเริ่ม .....	90
ก) การออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ .....	90
ข) การออกกฎอย่างเป็นทางการ.....	90
3.2.1.2 การรับฟังความคิดเห็น .....	92
3.2.1.3 การออกกฎ .....	92
3.2.2 การรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับ .....	94
3.2.2.1 การรับฟังในการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ .....	94
ก) การริเริ่มกระบวนการรับฟัง .....	94
ข) ผู้มีสิทธิเสนอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็น .....	96
ค) การดำเนินการรับฟังข้อมูลหรือความคิดเห็น .....	96
ง) ผลของการรับฟังความคิดเห็น .....	97
3.2.2.2 การรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการ.....	98

สารบัญ (ต่อ)

ก) การริเริ่มกระบวนการ .....	99
ข) บุคคลผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการรับฟัง .....	100
ค) สถานที่ที่จัดให้มีการรับฟัง .....	101
ง) การดำเนินการรับฟัง .....	101
จ) การสิ้นสุดกระบวนการรับฟัง .....	103
ฉ) ผลของการรับฟัง .....	103
3.2.2.3 การรับฟังในการออกกฎโดยการเจรจา .....	106
ก) ผู้ริเริ่มกระบวนการรับฟัง .....	106
ข) การโฆษณาประกาศแจ้ง .....	107
ค) การดำเนินการรับฟัง .....	108
ง) ผลจากการรับฟัง .....	108
3.2.3 ผลจากการรับฟัง .....	110
บทที่ 4 กระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับ ในประเทศไทย :	
การขาดขั้นตอนการปรึกษาหารือ .....	114
4.1 ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย .....	114
4.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติไทย .....	115
4.1.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร .....	115
ก) การริเริ่ม .....	115
ข) การยกร่างกฎหมาย .....	118
ค) การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย .....	123
ง) การเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา .....	132
4.1.1.2 กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ .....	133
ก) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร .....	133
ข) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภา .....	136
4.1.2 สภาพปัญหาของกระบวนการนิติบัญญัติที่ขาดขั้นตอน	
การปรึกษาหารือ .....	140
4.1.2.1 สภาพปัญหาของการยกร่างและการเสนอร่างกฎหมาย .....	140

## สารบัญ (ต่อ)

ก) สภาพปัญหาของการยกร่างและการเสนอร่าง โดยคณะรัฐมนตรี.....	140
ข) สภาพปัญหาของการยกร่างและการเสนอร่าง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร .....	143
ค) สภาพปัญหาของการยกร่างและการเสนอร่าง โดยประชาชน .....	144
4.1.2.2 สภาพปัญหาของการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา .....	144
ก) สภาพปัญหาของการพิจารณาร่างกฎหมาย ในสภาผู้แทนราษฎร .....	144
ข) สภาพปัญหาของการพิจารณาร่างกฎหมายในวุฒิสภา ...	145
4.2 ปัญหาในการออกกฎหมาย ข้อบังคับในประเทศไทย .....	146
4.2.1 กระบวนการในการออกกฎหมาย ข้อบังคับในประเทศไทย .....	147
4.2.1.1 การริเริ่ม .....	147
4.2.1.2 การยกร่างกฎหมาย ข้อบังคับ .....	148
4.2.1.3 การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ข้อบังคับ .....	148
ก) กฎ ข้อบังคับที่เป็นพระราชกฤษฎีกา หรือประกาศกระทรวง .....	148
ข) กฎข้อบังคับที่ไม่ใช่พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง.....	150
4.2.2 สภาพปัญหาของการออกกฎหมาย ข้อบังคับที่ขาดขั้นตอน การปรึกษาหารือ .....	152
4.2.2.1 สภาพปัญหาที่เกิดจากการริเริ่มและยกร่างกฎหมาย ข้อบังคับ .....	152
4.2.2.2 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ข้อบังคับและการใช้บังคับ .....	152
บทที่ 5 บทวิเคราะห์การนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาใช้ในกระบวนการ นิติบัญญัติไทย .....	158
5.1 ความเป็นไปได้และลักษณะการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือ และการรับฟังมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทย .....	159

## สารบัญ (ต่อ)

5.1.1 การนำการปรึกษาหารือมาใช้ในขั้นการริเริ่ม และการยกร่างกฎหมายในประเทศไทย .....	160
5.1.1.1 ขอบเขตการปรึกษาหารือ .....	163
5.1.1.2 ระยะเวลาในการปรึกษาหารือ.....	164
5.1.1.3 รูปแบบการปรึกษาหารือ.....	165
5.1.1.4 กลุ่มที่จะได้รับการปรึกษาหารือ.....	166
5.1.2 การนำขั้นตอนการรับฟังมาใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมาย ในประเทศไทย .....	167
5.2.2.1 ขอบเขตการรับฟัง.....	167
5.2.2.2 ระยะเวลาในการรับฟัง .....	168
5.1.2.3 รูปแบบการรับฟัง .....	169
5.1.2.4 กลุ่มที่จะได้รับการรับฟัง .....	170
5.2 ผลกระทบจากการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือและการรับฟังมาใช้ ในกระบวนการนิติบัญญัติ .....	171
5.2.1 ผลกระทบในขั้นการริเริ่มและการยกร่างกฎหมาย .....	171
5.2.2 ผลกระทบในขั้นการพิจารณาร่างกฎหมาย .....	172
5.2.3 ผลกระทบภายหลังกระบวนการนิติบัญญัติ .....	173
5.3 ลักษณะการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือและการรับฟังมาใช้ ในการออกกฎข้อบังคับในประเทศไทย .....	173
5.3.1 การนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับ ในประเทศไทย .....	174
5.3.1.1 ขอบเขตของการปรึกษาหารือ .....	174
5.3.1.2 ระยะเวลาในการปรึกษาหารือ .....	174
5.3.1.3 รูปแบบของการปรึกษาหารือ .....	175
5.3.1.4 กลุ่มที่จะได้รับการปรึกษาหารือ .....	176
5.3.2 การนำการรับฟังมาใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย ....	177
5.3.2.1 ขอบเขตในการรับฟัง .....	177

## สารบัญ (ต่อ)

5.3.2.2 ระยะเวลาในการรับฟัง .....	178
5.3.2.3 รูปแบบการรับฟัง .....	178
5.3.2.4 กลุ่มที่ได้เข้าร่วมในการรับฟัง .....	180
5.4 ผลกระทบจากการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือและการรับฟังมาใช้ ในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย .....	180
5.4.1 ผลกระทบจากการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย .....	180
5.4.2 ผลกระทบจากการนำขั้นตอนการรับฟังมาใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย .....	181
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	184
6.1 บทสรุป .....	184
6.1.1 การปรึกษาหารือและการรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติ .....	184
6.1.2 การปรึกษาหารือและการรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับ .....	188
6.2 ข้อเสนอแนะ .....	190
รายการอ้างอิง .....	193
ภาคผนวก .....	202
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	274

## สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1 ตัวอย่างการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภาอังกฤษ	29
แผนภูมิที่ 2 กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษ	31
แผนภูมิที่ 3 กระบวนการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศอังกฤษ	50
แผนภูมิที่ 4 กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศสหรัฐอเมริกา	76
แผนภูมิที่ 5 กระบวนการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศสหรัฐอเมริกา	93
แผนภูมิที่ 6 กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารในประเทศไทย	132
แผนภูมิที่ 7 กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติในประเทศไทย	139
แผนภูมิที่ 8 กระบวนการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย	151

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับ เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญ เนื่องจากกระบวนการนิติบัญญัติเป็นกระบวนการในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ในประเทศ และการออกกฎ ข้อบังคับ ก็เป็นการวางกฎเกณฑ์ตามกฎหมายที่ตราขึ้นจากกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อให้กฎหมายที่ตราขึ้นบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กระบวนการนิติบัญญัติแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ คือ กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร คือ การริเริ่ม การเตรียมการและการร่างกฎหมาย และกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การพิจารณาร่างกฎหมาย

การริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมายนั้นเกิดขึ้นได้ 3 ทาง คือ จากส่วนราชการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชน 50,000 คน เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายส่วนขั้นตอนการร่างกฎหมายนั้น จะเริ่มจากมาได้จาก 3 ทางเช่นกัน คือ ทางคณะรัฐมนตรี ทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (หรือสมาชิกที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกันแต่ใช้ชื่ออื่น)<sup>1</sup> และประชาชน 50,000คน เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

การร่างโดยคณะรัฐมนตรี โดยปกติคณะรัฐมนตรีจะไม่ร่างเองแต่จะให้กระทรวง ทบวง กรม หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ร่างโดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดหลักการในเรื่องนั้นเป็นแนวทางก่อน<sup>2</sup> เมื่อร่างเสร็จแล้วคณะรัฐมนตรีก็จะนำเสนอสู่การพิจารณาของรัฐสภาโดยถือว่าเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล ส่วนการร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยหลักการแล้วเป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติแล้วร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีจำนวนน้อยกว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี<sup>3</sup> เนื่องจากประการหนึ่งสมาชิก

---

<sup>1</sup> กาญจนรัตน์ ลิ่วโรจน์, “การร่างกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 63.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 63-67.

<sup>3</sup> ที่มาจากการสังเคราะห์เอกสารที่ได้จากสำนักคณะรัฐมนตรี

สภาผู้แทนราษฎรส่วนมากไม่มีความรู้ในด้านเทคนิคการร่างกฎหมาย ซึ่งต่างจากคณะรัฐมนตรีที่ให้หน่วยงานอื่น หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่างกฎหมายแทนได้ อีกประการหนึ่งคือ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายใดเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีมักเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการเป็นอย่างเดียวกันเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเช่นกัน และในลักษณะนี้รัฐสภาจะถือเอาร่างกฎหมายของรัฐบาลเป็นหลักในการพิจารณา

ไม่ว่าจะเป็นการยกร่างโดยคณะรัฐมนตรี โดยกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะมีรูปแบบในการยกร่าง 3 วิธีใหญ่ ๆ คือ<sup>4</sup>

1. ระบบที่ใช้ผู้ยกร่างกฎหมายคนเดียว ในระบบนี้จะใช้ผู้ยกร่างกฎหมายเพียงคนเดียว สำหรับร่างกฎหมายทั่ว ๆ ไป เว้นแต่จะเป็นร่างกฎหมายที่มีความสำคัญจึงจะตั้งกรรมการยกร่างกฎหมายเป็นกรณีพิเศษ

2. ระบบที่ใช้ผู้ยกร่างกฎหมายสองคน ในระบบนี้จะคล้ายกับระบบที่ใช้ผู้ยกร่างกฎหมายคนเดียว แต่จะแตกต่างกันตรงที่ในระบบนี้จะใช้สองคนในการยกร่างกฎหมาย โดยคนหนึ่งจะทำหน้าที่ยกร่างกฎหมาย ส่วนอีกคนจะคอยตรวจสอบร่างนั้น

3. ระบบที่มีคณะกรรมการร่างกฎหมายไว้เป็นประจำ ในระบบนี้จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นเป็นประจำสำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายที่กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยกร่างมาแล้ว ซึ่งแตกต่างจากระบบแรกที่ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่ยกร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างที่มีความสำคัญ หรือในระบบที่สองที่คณะกรรมการไม่ใช่ผู้ยกร่างกฎหมายนั้น ๆ เอง

ระบบทั้ง 3 ระบบนี้จะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป แต่หลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมายจะมีลักษณะ และวิธีในการร่างกฎหมายก็จะเป็นอย่างเดียวกัน โดยลักษณะในการร่างกฎหมายแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ<sup>5</sup>

1. แบบของกฎหมาย โดยลักษณะแล้วจะแตกต่างกันบ้างซึ่งเป็นไปตามประเภทของกฎหมายที่ทำการยกร่าง เช่น การยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ การปรับปรุงเรื่องบางเรื่องใหม่ทั้งหมด หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิม เป็นต้น ซึ่งเป็นเพียงความแตกต่างในรายละเอียดเท่านั้น เพราะโดยหลักใหญ่ ๆ แล้วแบบของกฎหมายโดยทั่วไปจะเหมือนกัน เช่น ชื่อกฎหมาย คำปรารภ บทบัญญัติว่าด้วยการอาศัยอำนาจ วันใช้บังคับ เป็นต้น

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 89-93.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 109-178.



2. เนื้อหาสาระของกฎหมาย เป็นส่วนที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากเป็นเครื่องชี้ให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายดังนั้นผู้ร่างกฎหมายจึงต้องใช้ความระมัดระวังและความรอบคอบเป็นอย่างมาก โดยจะต้องพิจารณาถึงเนื้อหาสาระของกฎหมายใน 2 ด้าน คือ เนื้อหาสาระของกฎหมายที่ประสงค์จะบัญญัติขึ้น และเนื้อหาสาระของกฎหมายที่กฎหมายฉบับอื่นบังคับให้ปฏิบัติ

3. ลักษณะของร่างกฎหมายที่ดี ลักษณะของร่างกฎหมายที่ดีที่ควรยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แบ่งได้เป็น 4 ประการคือ ต้องใช้ถ้อยคำที่ชัดเจน รัดกุม และเป็นถ้อยคำธรรมดา ต้องใช้ข้อความในทำนองเดียวกันหรือต่อเนื่องกัน ต้องพยายามทำให้ร่างกฎหมายนั้นเข้าใจง่ายและเข้าถึงประชาชน และต้องพยายามร่างให้ค้นหาได้ง่าย

ส่วนวิธีการในการร่างกฎหมายสามารถแยกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนในทางสาระ เมื่อผู้ร่างกฎหมายได้ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายที่จะทำการยกร่างมาแล้ว ก็ไม่ได้หมายความว่า จะทำการยกร่างกฎหมายได้ทันที เนื่องจากข้อมูลที่ได้มาเป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้นเท่านั้น ดังนั้นในตอนแรกผู้ร่างกฎหมายควรทำการศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับงานของตนเสียก่อน โดยแบ่งการศึกษาเป็นขั้น ๆ เช่น เวลาในการยกร่าง ประเภทของกฎหมายที่จะทำการยกร่าง กฎหมายที่เกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะทำการยกร่าง เป็นต้น

ขั้นตอนในการเรียงความ เป็นขั้นตอนในการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ นำมาเรียบเรียงเป็นร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ผู้ร่างกฎหมายต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเป็นการทำให้ผู้ใช้กฎหมายเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการยกร่างโดยคณะรัฐมนตรีโดยกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะมีรูปแบบในการยกร่างกฎหมายที่แตกต่างกันออกไป แต่หลักเกณฑ์และวิธีในการร่างกฎหมายจะเป็นอย่างเดียวกัน

เมื่อพิจารณาลักษณะและขั้นตอนในการยกร่างกฎหมายของไทย จะเห็นได้ว่ากระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร กล่าวคือ การเริ่ม การเตรียมการ และการยกร่างกฎหมายมีลักษณะเป็นการยกร่างตามแบบ ลักษณะ และวิธีการที่กำหนดไว้เท่านั้น โดยไม่มีขั้นตอนที่ให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ที่ถูกกฎหมายนั้นกระทบ หรือกลุ่มผลประโยชน์ มีส่วนร่วม (Participation) ในการร่างกฎหมายอย่างชัดเจน (ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการยกร่างกฎหมายได้โดยการให้แนวคิดแก่ผู้ร่างกฎหมายซึ่งในเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้เชิญนักกฎหมาย นักหนังสือพิมพ์และอดีตนักการเมืองไปแสดงความคิดเห็นในร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง พ.ศ. .... ในฐานะที่เป็นประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษี หรือผู้ทำการยกร่างกฎหมายจะทำหน้าที่เป็นที่

ปรึกษา โดยปรึกษาและรับการปรึกษาหารือจากเจ้าของหลักการของร่างกฎหมายนั้น เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของหลักการตลอดจนผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎหมายที่บัญญัติขึ้น ซึ่งอาจทำให้เจ้าของหลักการยกเลิกความคิดที่จะตรากฎหมายที่มีหลักการเช่นนั้น หรือเปลี่ยนแปลงหลักการเพื่อให้กฎหมายนั้นเป็นกฎหมายที่ดี แต่อย่างไรก็ตามถ้าเจ้าของหลักการทบทวนหลักการแล้วยังคงยืนยันให้มีการร่างกฎหมายขึ้นตามหลักการเดิม การกร่างกฎหมายในกรณีดังกล่าวก็ยังคงต้องมีขึ้น) จึงทำให้ร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่ไม่สามารถจัดสรรความต้องการของสังคมได้อย่างสมดุลและเต็มที่ ทำให้ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ดีได้ เช่น พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนและสมาชิกวุฒิสภารายฐร เป็นต้น และนอกจากนี้ยังรวมไปถึงการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายด้วย เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ว่าด้วยเรื่องการชี้สองสถาน เป็นต้น

ส่วนการริเริ่มและยกร่างกฎหมาย โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชน 50,000 คน เข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายนั้นก็มีปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมอยู่เช่นกัน แต่ร่างกฎหมายที่ริเริ่มจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยมักไม่ได้รับการพิจารณาจนกลายเป็นกฎหมายมากนัก ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้นเกิดจากความต้องการของบุคคลหรือกลุ่มที่สนับสนุนหรือคัดค้านการมีกฎหมายนั้นอยู่แล้ว จึงถือได้ว่ามีการมีส่วนร่วมในระดับหนึ่ง ดังนั้นในส่วนนี้จึงไม่เกิดปัญหามากนัก

ส่วนในการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภานั้นแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ

1. การพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร
2. การพิจารณาร่างกฎหมายในวุฒิสภา

การพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยต้องทำเป็น 3 วาระตามลำดับ<sup>6</sup>คือ

1. การพิจารณาในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ ในขั้นนี้สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างกฎหมายนั้นหรือไม่<sup>7</sup> โดยให้ผู้เสนอร่างกฎหมายอภิปรายชี้แจงหลักการและเหตุผลต่อสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นประธานจะให้สมาชิกอภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุนสลับกันไป<sup>8</sup>

<sup>6</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2540 ข้อ 96.

<sup>7</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2540 ข้อ 97.

<sup>8</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2540 ข้อ 54.

เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลงประธานสภาผู้แทนราษฎรจะขอมติที่ประชุมว่าจะรับหลักการแห่งร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ ซึ่งถ้าที่ประชุมมีมติรับหลักการ สภาผู้แทนราษฎรก็จะทำการพิจารณาในวาระที่ 2 ต่อไป<sup>9</sup> การพิจารณาในขั้นนี้สภาผู้แทนราษฎรอาจตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายก่อนรับหลักการก็ได้ หรือคณะรัฐมนตรีจะขอนำร่างกฎหมายนั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการก็ได้แต่อยู่ภายใต้การอนุมัติของสภา

2. การพิจารณาในวาระที่ 2 ขั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการและการพิจารณารายมาตรา ในการพิจารณาในขั้นนี้สามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ขั้นตอนคือ การพิจารณาของคณะกรรมการ และการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว<sup>10</sup> ในการพิจารณาของคณะกรรมการจะเป็นการพิจารณาเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมข้อความในร่างกฎหมาย เมื่อการพิจารณาของคณะกรรมการสิ้นสุดลงก็จะเป็นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ในขั้นนี้คณะกรรมการต้องเสนอร่างกฎหมายเดิมและร่างกฎหมายที่แก้ไขแล้ว พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา และเปิดโอกาสให้ประธานกรรมการแถลงผลการพิจารณา จากนั้นที่ประชุมจะทำการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเป็นรายมาตราจนจบ และจะทำการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งซึ่งไม่สามารถแก้ไขเนื้อความใด ๆ ได้แล้วนอกจากข้อความที่ยังขัดแย้งกันอยู่<sup>11</sup> จากนั้นก็จะเป็นการพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป

3. การพิจารณาในวาระที่ 3 ขั้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้น ในขั้นตอนนี้จะไม่มีกรอภิปรายใด ๆ ที่ประชุมจะมีเพียงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้นเท่านั้น ซึ่งการมีมติไม่เห็นชอบจะมีผลทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป แต่ถ้าที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับร่างกฎหมายจะมีผลทำให้สภาผู้แทนราษฎรส่งร่างกฎหมายนั้นสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป

การพิจารณาร่างกฎหมายในวุฒิสภามีลักษณะใกล้เคียงกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาจะเริ่มขึ้นเมื่อสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างกฎหมายนั้นมาสู่วุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงินให้เสร็จภายใน 60 วัน ส่วนร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน การพิจารณาจะแบ่งเป็น 3 วาระเช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่จะต่างกันบ้างก็ตรง

<sup>9</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2540 ข้อ 97.

<sup>10</sup> สถาบันพระปกเกล้า, การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย, รายงานวิจัย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540 หน้า 3-4.

<sup>11</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 107.

ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมาย และไม่ว่ากรณีใดหากวุฒิสภาพิจารณาร่างกฎหมายไม่เสร็จในเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้นแล้ว<sup>12</sup> โดยการพิจารณาทั้ง 3 วาระแบ่งเป็น

1. การพิจารณาในวาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ ในชั้นนี้วุฒิสภาจะลงมติรับหรือไม่รับหลักการแห่งร่างกฎหมายนั้น โดยการรับหลักการจะมีผลเป็นการพิจารณาในวาระที่ 2 ต่อไป<sup>13</sup> แต่ถ้าไม่รับหลักการจะมีผลเป็นการยับยั้งร่างกฎหมายนั้น และส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร<sup>14</sup>

2. การพิจารณาในวาระที่ 2 ชั้นพิจารณารายมาตรา ในชั้นตอนนี้จะมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็จะเป็นการพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป

3. การพิจารณาในวาระที่ 3 ชั้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมาย ในชั้นนี้ก็จะเป็นอย่างเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการอภิปรายได้อีก และจะลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผลของการลงมติจะแตกต่างกัน โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) ในกรณีที่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไข ก็สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ทันที

(2) ในกรณีที่ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 หรือในวาระที่ 3 ต้องส่งร่างกฎหมายนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาใหม่แต่ต้องรอให้พ้น 180 วันไปก่อนสภาผู้แทนราษฎรจึงทำการพิจารณาใหม่ได้ ถ้าหากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ก็สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

(3) ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายก็ต้องส่งร่างคืนสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบกับการแก้ไขของวุฒิสภา แต่ละสภาต้องตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาของตนจำนวนเท่า ๆ กันตั้งเป็นคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย แล้วทำรายงานเสนอต่อทั้งสองสภา ถ้าสภาทั้งสองเห็นด้วยก็สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วยต้องยับยั้งร่างกฎหมายนั้นไว้ก่อน และสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกร่างนั้นพิจารณาใหม่หลังจากพ้น 180 วันไปแล้ว แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้น

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 174.

<sup>13</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2540 ข้อ 104 วรรค 1.

<sup>14</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 105.

พิจารณาได้ทันที ซึ่งถ้าสภาผู้แทนราษฎรยื่นร่างเดิมก็สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ยกขึ้นพิจารณา หรือยกขึ้นพิจารณาแต่ได้คะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่ง ถือว่าร่างกฎหมายนั้นตกไป

จากกระบวนการดังกล่าว จะเห็นว่ามีปัญหาประการสำคัญ อยู่ในการพิจารณาในวาระที่ 2 ของการพิจารณาร่างกฎหมายของทั้งสองสภา กล่าวคือ ในวาระที่ 2 ประชาชนทั่วไปไม่สามารถร้องขอแสดงความคิดเห็นกรณีการที่พิจารณาร่างกฎหมายได้<sup>15</sup> ปัญหาในสองขั้นตอนนี้ดังกล่าวสามารถแก้ไขได้ โดยนำขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation) มาใช้ในทำนองเดียวกับการปรึกษาหารือในการยกร่างกฎหมาย

ในการออกกฎ ข้อบังคับนั้น จะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร โดยการออกกฎ ข้อบังคับ ก็เพื่อให้กฎหมายแม่บทที่ใช้บังคับอยู่ สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่การออกกฎ ข้อบังคับในปัจจุบัน ฝ่ายบริหารก็จะออกกฎ ข้อบังคับตามความเหมาะสมตามที่ตนคิดโดยไม่ทำการปรึกษาหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ที่จะต้องเกิดผลกระทบจากกฎ ข้อบังคับนั้น ๆ เลย จึงเป็นที่ปรากฏอยู่ ณ ปัจจุบันว่า เมื่อฝ่ายบริหารออกกฎ ข้อบังคับใดแล้ว ไม่สามารถบังคับใช้กฎ ข้อบังคับนั้นได้ในทันทีที่สมกับความต้องการของฝ่ายบริหารเอง โดยต้องเลื่อนระยะเวลาในการบังคับใช้ออกไป เช่น กฎกระทรวงเรื่องฟิล์มกรองแสง หรือประกาศกรมการขนส่งทางบก เรื่อง กำหนดประเภทของรถยนต์และแบบของเข็มขัดนิรภัย เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องในขั้นตอนการออกกฎ ข้อบังคับ ที่ยังขาดขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผลประโยชน์ หรือประชาชนผู้ต้องถูกผลกระทบจากกฎ ข้อบังคับนั้น เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความเห็นก่อนที่จะมีการออกกฎ ข้อบังคับนั้น

กล่าวโดยสรุป ในกระบวนการนิติบัญญัติของไทยทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และขั้นตอนในการออกกฎ ข้อบังคับ ยังขาดการมีส่วนร่วม (Participation) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน จึงทำให้กฎหมายและกฎ ข้อบังคับที่ตราขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชน ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมาย และกฎ ข้อบังคับที่ดีได้ เนื่องจากไม่สามารถจัดสรรสิทธิ (right) และผลประโยชน์ (interest) ให้แก่กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้อย่างเหมาะสม จึงสมควรหาวิธีการแก้ปัญหาอันเกิดจากกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับ ดังกล่าว กล่าวคือใช้วิธี

<sup>15</sup> สถาบันพระปกเกล้า, การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย, หน้า 3-24.

การปรึกษาหารือ (Consultation) อย่างที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ ที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชน มีส่วนร่วมด้วยในกระบวนการดังกล่าว โดยสามารถทำได้ใน กระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับ ซึ่งเพิ่มเป็นขั้นตอนหนึ่งที่ต้องทำทุกครั้งใน กระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับ ดังนั้น จึงสมควรทำการศึกษำขั้นตอนการ ปรึกษาหารือที่ใช้อย่างแพร่หลายในต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้กับกระบวนการนิติบัญญัติ และการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย

### 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

1. ศึกษาถึงปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติทั้งในฝ่ายบริหารคือการริเริ่ม เตรียมการ และ ยกร่างกฎหมาย และฝ่ายนิติบัญญัติคือการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย และการออกกฎ ข้อบังคับใน ประเทศไทย ที่ก่อให้เกิดความไม่สมดุลในการจัดสรรสิทธิ (right) และประโยชน์ (interest) ให้แก่ กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม
2. ศึกษาถึงปัญหาอันเกิดจากกฎหมายและกฎ ข้อบังคับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ที่ตราขึ้น โดยขาดขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation)
3. ศึกษาและวิเคราะห์ขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation) ในต่างประเทศมาใช้ใน ประเทศไทย เพื่อแก้ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับที่ตราขึ้นโดยขาด ขั้นตอนการปรึกษาหารือ

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

กระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับ ของไทยยังขาดขั้นตอนที่สำคัญ ทั้งใน ขณะยกร่าง และพิจารณาร่างกฎหมายและกฎ ข้อบังคับ กล่าวคือขาดขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation) จึงทำให้กฎหมายและกฎ ข้อบังคับ ที่ใช้บังคับในประเทศไทยทุกวันนี้ไม่สามารถ จัดสรรสิทธิ (right) และประโยชน์ (interest) ให้แก่กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้อย่างสมดุล หรือยังขาด ความพร้อมในการบังคับใช้ ดังนั้นจึงสมควรทำการศึกษำเพื่อหาแนวทางในการนำขั้นตอนการ ปรึกษาหารือมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับ ของไทย ให้สามารถ แก้ปัญหาดังกล่าวได้

### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษำครั้งนี้มุ่งศึกษาถึง

1. ปัญหาของกระบวนการนิติบัญญัติทั้งในฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ และการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยโดยเน้นขั้นตอนที่ขาดการปรึกษาหารือ (Consultation)

2. ปัญหาของกฎหมายและกฎ ข้อบังคับที่เกิดจากกระบวนการนิติบัญญัติที่ขาดขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation) โดยพิจารณาจากกฎหมายประเภทต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

3. รูปแบบของการปรึกษาหารือ (Consultation) ที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ และรูปแบบของการรับฟัง (Hearing) ที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปัจจุบันเพื่อนำรูปแบบดังกล่าวมาปรับใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับของไทย

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยที่ต้องนำขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation) มาใช้

2. ทราบถึงปัญหาของกฎหมายและกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยที่ขาดขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation) ก่อนตรากฎหมายและกฎ ข้อบังคับ

3. ทราบถึงกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับ รวมทั้งขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation) ที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ และการรับฟัง (Hearing) ที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา

4. ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยให้สามารถสร้างกฎหมายและกฎ ข้อบังคับที่จำเป็น และสร้างความสมดุลในสิทธิ (right) และประโยชน์ (interest) แก่กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้

### 1.6 นิยามศัพท์

1. การปรึกษาหารือ (Consultation) หมายถึง กระบวนการที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ ส่วนราชการที่ต้องการตรากฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ลำดับรอง หรือรัฐบาลจัดขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลจากกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ประชาชนที่เกี่ยวข้อง ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือนักวิชาการ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ลำดับรองดังกล่าว โดยการปรึกษาหารือนี้ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ และประเทศในทวีปยุโรป เช่น เยอรมัน เป็นต้น

2. การรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) หมายถึง กระบวนการที่คณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาจัดให้มีขึ้นในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งจากผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มผลประโยชน์ ประชาชนทั่วไป หรือนักวิชาการ และนำข้อมูลนั้นไปสรุปใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมาย และเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาลงมติต่อไป โดยการรับฟังทางนิติบัญญัตินี้ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา

3. การรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับ (Hearing) หมายถึง กระบวนการที่ส่วนราชการที่  
ต้องการตรากฎ ข้อบังคับจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในการพิจารณาปรับปรุงร่างกฎ ข้อบังคับ  
ที่ส่วนราชการได้ยกร่างขึ้น โดยการรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับนั้นใช้อยู่ในประเทศอเมริกา
4. กฎ ข้อบังคับ หมายถึง กฎ ข้อบังคับทางปกครอง



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 2

### การปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับ ในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศต้นแบบของการปกครองระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกนำไปใช้ รัฐสภามีอำนาจหน้าที่หลายประการ แต่อำนาจหน้าที่ที่สำคัญที่สุดคือ การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับภายในประเทศ ประเทศอังกฤษมีกระบวนการออกกฎหมายที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Participation) ในการกำหนดเนื้อหาของกฎหมายที่จะตราขึ้น กระบวนการดังกล่าวคือ การปรึกษาหารือ (Consultation) ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ส่วนราชการต่างๆ ที่ต้องการมีกฎหมายเพื่อปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อขอรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) ผู้เชี่ยวชาญ (expert) และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง (government department) และนำเอาความคิดเห็นเหล่านั้นไปเป็นข้อมูลในการยกร่างพระราชบัญญัติ

นอกจากการปรึกษาหารือจะใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติแล้ว ในประเทศอังกฤษยังใช้การปรึกษาหารือในทำนองเดียวกันกับการออกกฎ ข้อบังคับ (regulatory) อีกด้วย กล่าวคือ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรือรัฐมนตรีที่รักษาการตามพระราชบัญญัติจะทำการออกกฎเกณฑ์ลำดับรอง (Statutory Instrument) ตามที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ เพื่อให้พระราชบัญญัตินั้นมีผลบังคับใช้ที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยมีการหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ ผู้เชี่ยวชาญ หรือส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง และนำมาเป็นข้อมูลในการยกร่างกฎเกณฑ์ลำดับรองต่อไป

หลักการที่รัฐให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้ในกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับนั้น เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ที่รัฐจะต้องดำเนินกิจกรรมต่างๆ ด้วยความโปร่งใสและประชาชนสามารถตรวจสอบกิจกรรมนั้นๆ ได้ ซึ่งอาจเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมในเบื้องต้นของการดำเนินกิจกรรม เช่น การร่วมวางแผน การร่วมกำหนดนโยบาย หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในขณะดำเนินกิจกรรม เช่น การให้ข้อมูล การให้คำปรึกษา หรือการโต้แย้งคัดค้าน หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมหลังจากการดำเนินกิจกรรมเสร็จสิ้นแล้ว เช่น การร้องเรียนคัดค้าน กระบวนการปรึกษาหารือทั้งในกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับเป็นกระบวนการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในขณะดำเนินกิจกรรม กล่าวคือเป็นกระบวนการที่ประชาชนสามารถให้ข้อมูลแก่รัฐ เพื่อให้รัฐนำข้อมูลนั้นไปเป็นส่วนหนึ่งใน

การตัดสินใจ นอกจากนี้รัฐยังต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ด้วย กล่าวคือ รัฐต้องเคารพกฎหมายและใช้อำนาจตามที่กฎหมายจำกัดอำนาจไว้ จะกระทำกิจการใดๆ ตามอำเภอใจไม่ได้

การปรึกษาหารือที่ดำเนินอยู่ในประเทศอังกฤษมีหลายลักษณะ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงการปรึกษาหารือใน 2 ลักษณะ คือ การปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ และการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับ ดังนี้

## 2.1 การปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษ

ขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation)<sup>1</sup> เป็นกระบวนการที่ส่วนราชการที่ต้องการยกร่างพระราชบัญญัติจัดขึ้นเพื่อใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในร่างพระราชบัญญัติ กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) ผู้เชี่ยวชาญ หรือส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะมีการยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่ทำให้ประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับที่จะมีผลกระทบต่อตนเองหรือกลุ่มของตน ทำให้ได้กฎหมายที่ดีสามารถจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

เหตุที่ในกระบวนการนิติบัญญัติจำเป็นต้องมีขั้นตอนการปรึกษาหารือก็เนื่องมาจาก เมื่อส่วนราชการมีความคิดที่จะมีกฎหมายขึ้นใช้บังคับ หรือเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติตามนโยบายที่เคยหาเสียงไว้แล้ว ส่วนราชการต่างๆ อาจไม่มีข้อมูลที่เพียงพอหรืออาจไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม ส่วนราชการเหล่านั้นก็ต้องสอบถามไปยังผู้ที่มีข้อมูลผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มนั้นส่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การยกร่างพระราชบัญญัติให้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ดี เวลาที่ใช้ในการปรึกษาหารือในแต่ละครั้งขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของเนื้อหาที่จะนำมาบัญญัติเป็นกฎหมาย และความเร่งรีบ<sup>2</sup>

ในการหารือนี้ส่วนราชการอาจหารือภายในส่วนราชการตนเอง โดยหารือกับกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ (กระทรวงการคลัง (the Treasury) จะเป็นองค์กรที่สามารถให้คำปรึกษา

<sup>1</sup> ขั้นตอนการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติจะมีเฉพาะในการณิการยกร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล (Government Bill).

<sup>2</sup> Paul Silk and Rhodi Walters, *How Parliament Work*, 4<sup>th</sup> ed, (London : Longman London and New York), p. 106.

หารือได้ดีกว่าหน่วยงานอื่นๆ) หรืออาจหารือกับกลุ่มผลประโยชน์ภายนอก (interest group) ที่ได้รับผลกระทบ อาทิ สหภาพอุตสาหกรรม หรือสหภาพการค้า ผู้เชี่ยวชาญ การหารือในแต่ละครั้งอาจหารืออย่างเป็นทางการ (formal consultation) หรือหารืออย่างไม่เป็นทางการ (informal consultation)<sup>3</sup> ก็ได้ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำเสนอในรายละเอียดต่อไป

### 2.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติในประเทอังกฤษ

แต่เดิมอำนาจในการปกครอง (อำนาจอธิปไตย) ประเทศในประเทอังกฤษไม่ได้เป็นการแบ่งแยกองค์การใช้อำนาจอย่างทุกวันนี้ แต่อำนาจดังกล่าวกลับอยู่ในมือของกษัตริย์ โดยในสมัยนั้นกษัตริย์ได้ทรงใช้อำนาจในการปกครองด้วยพระองค์เอง จนเมื่อภารกิจมากขึ้นกษัตริย์ได้ทรงจัดตั้งมหาสภา (the Great Council) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของพระองค์<sup>4</sup> แต่มหาสภานี้ก็กลับกลายมาเป็นผู้คานอำนาจของกษัตริย์ในที่สุด

มหาสภาประกอบด้วย ผู้นำฝ่ายศาสนจักร (Lord Spiritual) และขุนนางฝ่ายฆราวาส (Temporal Lord) ซึ่งได้แก่ เจ้าของที่ดินรายใหญ่ ซึ่งเป็นชนชั้นสูงหรือชนชั้นศักดินาที่พอจะมีอำนาจในการต่อรองกับพระมหากษัตริย์ จนในศตวรรษที่ 13 ระบบชนชั้นในประเทอังกฤษได้พัฒนาเป็น 2 ชนชั้น คือ ชนชั้นขุนนางเจ้าของที่ดินรายใหญ่ และชนชั้นกลางที่เป็นเจ้าของที่ดินรายย่อย ได้แก่ พวกอัศวิน (Knights of the Shire) และชนชั้นกลาง (Burgesses) ประกอบกับในศตวรรษนี้เองเมื่ออังกฤษได้ทำสงครามกับฝรั่งเศส กษัตริย์มีความจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก จึงต้องเก็บภาษีจากพวกชนชั้นกลางเพิ่มขึ้น ซึ่งต้องได้รับความยินยอมจากชนชั้นกลางก่อน มิเช่นนั้นจะเกิดการต่อต้านภายในประเทศ ดังนั้นกษัตริย์จึงกำหนดให้มีตัวแทนของชนชั้นกลางในมหาสภาด้วยเพื่อจัดปัญหาการต่อต้านที่จะเกิดขึ้น จึงทำให้ชนชั้นกลางได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง และมีอำนาจในการต่อรองมากขึ้น อันเป็นที่มาของรัฐสภา (Parliament)

ในระยะเริ่มแรกรัฐสภาประชุมร่วมกันแต่ต่อมาในการประชุมแต่ละครั้งมักจะเกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างสมาชิกมหาสภาฝ่ายขุนนาง กับฝ่ายชนชั้นกลางเสมอๆ ดังนั้นตัวแทนของทั้งสองชนชั้นจึงแยกกันประชุมเป็นสองสภาตามที่มาของตน คือสภาขุนนาง (House of Lord)

<sup>3</sup> Ibid., pp.106-107.

<sup>4</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมารธรรม, สิงหาคม 2543), หน้า109.

<sup>5</sup> เป็นไปตามเอกสาร แมกนา คาร์ตา (Magna Carta) เมื่อปี ค.ศ. 1215 ที่เป็นสัญญาของกษัตริย์ว่าจะปรึกษาหารือขุนนางและผู้นำชุมชนท้องถิ่นก่อนที่จะเรียกเก็บภาษี

ที่ประกอบด้วยขุนนางทั้งฝ่ายศาสนจักรและฝ่ายฆราวาส และสภาสามัญ (House of Commons) ซึ่งประกอบด้วยชนชั้นกลาง<sup>6</sup> อันเป็นที่มาของระบบรัฐสภาอังกฤษอย่างในปัจจุบัน

รัฐสภาในสมัยนั้นมีอำนาจในการให้คำปรึกษาหารือแก่กษัตริย์ในการออกกฎหมายที่สำคัญๆ มีอำนาจในการอนุมัติเกี่ยวกับการออกกฎหมาย<sup>7</sup> การจัดเก็บภาษีและการใช้จ่ายของกษัตริย์ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐสภามีอำนาจเหนือกษัตริย์ แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจในการอนุมัติหรือออกกฎหมายก็ยังไม่เป็นของรัฐสภาอย่างแท้จริง เนื่องจากกษัตริย์ยังคงมีอำนาจที่จะยกเลิกกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา (statute) ได้เสมอ จนกระทั่งในศตวรรษที่ 17 ในสมัยพระเจ้าวิลเลียมและพระนางแมรี รัฐสภามีอำนาจมากขึ้นประกอบกับมี Bill of Right 1689 ทำให้อำนาจในการออกพระราชบัญญัติเป็นของรัฐสภาอย่างแท้จริง จึงเกิดเป็นหน้าที่อันสำคัญของรัฐสภา คือ อำนาจนิติบัญญัติ (legislation)

ในปัจจุบันอำนาจของรัฐสภาแบ่งออกเป็น 2 ประการ คือ อำนาจทางนิติบัญญัติ และอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่งในที่นี้จะกล่าวเฉพาะอำนาจทางนิติบัญญัติ คือการตราพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับภายในประเทศ แต่ก่อนที่รัฐสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใด จะต้องมียุติบัญญัติ (Bills) เข้าสู่การพิจารณาก่อน ในประเทศอังกฤษแบ่งร่างพระราชบัญญัติออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ คือ ดังต่อไปนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) คือ ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียของประชาชนเป็นส่วนรวมและใช้บังคับทั่วประเทศ<sup>8</sup> และรวมถึงร่างพระราชบัญญัติที่ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่บังคับใช้ทั้งประเทศ (general law of the land) ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้อาจเสนอโดยรัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาก็ได้ ถ้าเสนอโดยรัฐบาลก็จะเรียกว่าร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล (Government Bill) ถ้าเสนอโดยสมาชิกรัฐสภาที่จะเรียกว่าร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา (Private Members' Bill)<sup>9</sup> แต่อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้มักถูกเสนอโดยรัฐบาลมากกว่าสมาชิกรัฐสภาด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐบาล

<sup>6</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, สหราชอาณาจักรการเมือง-การปกครอง (ม.ป.พ, ม.ป.ป.), หน้า 181.

<sup>7</sup> ในศตวรรษที่ 14 ในการถวายฎีกาเพื่อให้กษัตริย์บำบัดความเดือดร้อน รัฐสภาได้ใช้อำนาจในการให้ความยินยอมในการเก็บภาษีเป็นเครื่องมือต่อรองกับกษัตริย์ จนเกิดมาตรการต่างๆ ที่ทำให้กษัตริย์ต้องยินยอมตามนั้น อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติ (Statute)

<sup>8</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, สหราชอาณาจักรการเมือง-การปกครอง, หน้า 201.

<sup>9</sup> สนธิ เชนันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ (กรุงเทพฯ : โอ.เอส.พรีนติ้ง เฮาส์, 2529), หน้า 163.

ต้องออกกฎหมายให้เป็นไปตามที่ได้เสนอนโยบายต่อประชาชนในการหาเสียงเลือกตั้ง<sup>10</sup> และเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย นอกจากนั้นร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ยังอาจเสนอได้โดยกระทรวงต่างๆ ซึ่งเป็นผลจากประสบการณ์ในด้านบริหาร รายงานของคณะกรรมการไต่สวน (Royal Commission) หรืออิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ<sup>11</sup> ตัวอย่างของร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ อาทิ ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการโอนกิจการของเอกชนเป็นของรัฐ การงบประมาณและภาษีอากร การสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้จะเสนอต่อสภาใดก่อนก็ได้ ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินจะต้องเสนอต่อสภาล่าง (House of Commons) ก่อนเสมอ<sup>12</sup>

2. ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill) คือ ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนตัวได้เสียของเอกชนหรือองค์การบุคคล หรือองค์การปกครองท้องถิ่น<sup>13</sup> หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์จะให้อำนาจหรือสิทธิบางประการแก่บุคคล คณะบุคคลหรือวิสาหกิจ (body of person or corporation) ตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ อาทิ เทศบาลแห่งหนึ่งต้องการขยายเขตให้กว้างขวาง หรือขยายการบริการออกไป แต่พระราชบัญญัติที่ใช้บังคับไม่ให้อำนาจไว้ จึงจำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจกระทำการดังกล่าว แต่เทศบาลอื่นๆ ก็ยังคงมีอำนาจตามที่พระราชบัญญัติเดิมให้อำนาจไว้<sup>14</sup> ในปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ไม่ค่อยมีการเสนอสู่การพิจารณามากนักเนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่ได้รับจากพระราชบัญญัติทั่วไป และกฎหมายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเป็นส่วนรวมอยู่แล้ว โดยเฉพาะเรื่องการศึกษา สาธารณสุข การวางแผน เป็นต้น<sup>15</sup> แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจใช้สำหรับสิ่งก่อสร้างสาธารณประโยชน์ต่างๆ เช่น ทางรถไฟ ท่าเรือ ก๊าซ และระบบประปา เป็นต้น<sup>16</sup> ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้จะเสนอโดยสมาชิกสภาหรือรัฐบาลก็ได้ และจะเสนอต่อสภาใดก่อน ก็ได้

<sup>10</sup> อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฝ่ายนิติบัญญัติของคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้วินิจฉัยรายละเอียดในขั้นสุดท้ายก่อนที่จะเสนอร่างกฎหมายต่อสภา

<sup>11</sup> คณิน บุญสุวรรณ, การเมืองการปกครองอังกฤษ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2529), หน้า 91.

<sup>12</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, สหราชอาณาจักรการเมือง-การปกครอง, หน้า 201.

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 202.

<sup>14</sup> สนธิ เชนันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย, หน้า 163.

<sup>15</sup> คณิน บุญสุวรรณ, การเมืองการปกครองอังกฤษ, หน้า 98.

<sup>16</sup> Private Bills HC Factsheets – Legislation Series No 4, Retrieved August 10, 2001 Available from : <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs33.pdf>, p1.

3. ร่างพระราชบัญญัติผสม (Hybrid Bills) คือ ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bills) ที่มีผลกระทบต่อสิทธิของเอกชน บุคคลหรือกลุ่มคนหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งถือได้ว่ามีเนื้อหาเป็นร่างพระราชบัญญัติเอกชนด้วย ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ผู้ที่เสียประโยชน์อาจโต้แย้งได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น ไม่ใช่ “ร่างผสม (Hybrid)” ในกรณีดังกล่าวประธานสภาจะเป็นผู้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติมหาชนใด เป็นร่างพระราชบัญญัติผสม ตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้อาทิ The Bank of England Bill ที่ควบคุมกิจการของธนาคาร ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น เป็นต้น<sup>17</sup> ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้อาจเสนอได้โดยรัฐบาลหรือสมาชิกสภาที่ไม่มีตำแหน่ง (backbencher)<sup>18</sup> ก็ได้

จากประเภทของร่างพระราชบัญญัติที่ผู้วิจัยได้กล่าวแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีความจำเป็นต่อการปกครอง หรือบริหารประเทศได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bills) ดังนั้นในการอธิบายกระบวนการบัญญัติผู้วิจัยจะเน้นที่ร่างพระราชบัญญัติมหาชน โดยจะอธิบายกระบวนการนิติบัญญัติของพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bills) และร่างพระราชบัญญัติผสม (Hybrid Bills) เพิ่มเติมในส่วนที่ต่างออกไป

ในประเทศอังกฤษแบ่งกระบวนการนิติบัญญัติออกเป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร และกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

### 2.1.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร

โดยปกติเมื่อกล่าวถึงกระบวนการนิติบัญญัติบุคคลต่างๆ ไปมักจะนึกถึงการพิจารณาและผ่านร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ภายในประเทศ แต่ในข้อเท็จจริงแล้วฝ่ายบริหารก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติเป็นอย่างมาก กล่าวคือร่างพระราชบัญญัติทั้ง 3 ประเภทของประเทศอังกฤษนั้น รัฐบาลสามารถเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ ซึ่งหมายถึง รัฐบาลจะเป็นเจ้าของร่างพระราชบัญญัตินั้นซึ่งมีการริเริ่ม เติ้มการและยกร่างโดยฝ่ายบริหารนั่นเอง ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงกระบวนการนิติบัญญัติจึงหมายถึงขั้นตอนต่างๆ ในฝ่ายบริหารที่รวมเรียกว่า กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารด้วย อันเป็นวิถีทางหนึ่งที่จะนำเอานโยบายของรัฐบาล (Government's political objectives) มาใช้ในการบริหาร

<sup>17</sup> สนธิ เชนานันท์, ระบบการเมืองการปกครองประเทศอังกฤษ, หน้า164.

<sup>18</sup> Hybrid Bills HC Factsheets – Legislation Series No 5, Retrieved August 10,2001 Available from : <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs35.pdf>, p1.

ประเทศได้<sup>19</sup> โดยนำมาบัญญัติไว้ในรูปของกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสะดวกในการบริหารประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ในการอธิบายขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารนี้ผู้วิจัยจะอธิบายโดยเน้นที่ร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล (Government Bills) เป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จำเป็นและสำคัญในการบริหารประเทศประกอบกับเป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลมีส่วนในการริเริ่ม เติบโต และยกร่างอยู่เสมอๆ ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ ในปัจจุบันลดความสำคัญลงมาก

ขั้นตอนหลักของกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ ได้แก่<sup>20</sup>

ก) ขั้นริเริ่ม (Inspiration) ในขั้นตอนนี้คือขั้นตอนการคิด หรือริเริ่มที่จะนำเอานโยบายของรัฐบาลมาทำให้อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติเพื่อใช้ในการบริหารประเทศนั่นเอง ความคิดริเริ่มนี้อาจเกิดขึ้นได้จากหลากหลายที่มา เช่น พรรคและกลุ่มผลประโยชน์ (Party and interest group) นโยบายของพรรคการเมือง (Politicians) นโยบายที่พรรคการเมืองใช้ในการหาเสียง (party manifesto) หน่วยงานราชการ (Government department) และผู้เชี่ยวชาญ (Professional bodies) เป็นต้น

ข) ขั้นการเตรียมการ (Formulation) ในขั้นนี้จะเป็นขั้นตอนการกำหนดเนื้อหาของกฎหมาย โดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดเนื้อหาของกฎหมายโดยรวม และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดรายละเอียดตามแนวทางที่รัฐมนตรีได้กำหนดไว้ ถ้าหากร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นของรัฐบาล หน่วยงานเหล่านั้นก็จะหารือตกลงกัน แต่ถ้าหากว่าพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล รัฐบาลก็จะเชิญตัวแทนของกลุ่มที่เกี่ยวข้องนั้นมาให้ความคิดเห็นและแนะนำ ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพลจะถือโอกาสนี้ในการต่อรองกับรัฐบาลให้บรรลุสิ่งที่ตนต้องการและบรรจุอยู่ในร่างพระราชบัญญัติในที่สุด<sup>21</sup> ในขั้นตอนนี้เองที่การปรึกษาหารือ (Consultation) จะเริ่มขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ (Information consultation) ที่ส่วนราชการ (Government department) ที่เกี่ยวข้องอาจจะทำการหารือ โดยไม่มีรูปแบบกับผู้เชี่ยวชาญ กลุ่มผลประโยชน์ กระทรวงการคลัง พรรคการเมือง (โดยเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ฯลฯ

<sup>19</sup> Jim Lester, *The Legislative Process*, paper presented, p.1.

<sup>20</sup> Christopher Pick, *Passing Legislation in Britain* (London : Foreign & Commonwealth Office, September 1997),pp.4-5.

<sup>21</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, *สหราชอาณาจักรการเมือง-การปกครอง*, หน้า 202.

หรือการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (Formation consultation) ที่จะเป็นการหารืออย่างมีรูปแบบที่ชัดเจน โดยใช้เอกสารที่เรียกว่า “เอกสารปกเขียว (Green Paper)” เป็นเครื่องมือในการรับทราบความคิดของผู้เชี่ยวชาญ กลุ่มผลประโยชน์ สมาคมผู้บริโภค หรือผู้อื่นในลักษณะเดียวกันที่ต้องได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้น<sup>22</sup> เมื่อส่วนราชการ (Government department) ดำเนินการหารือเสร็จแล้วก็จะส่งผลการหารือดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรี (Cabinet) หรือคณะกรรมการของคณะรัฐมนตรี (Cabinet committee) เพื่อทำการยกร่างกฎหมายต่อไป

ค) ขั้ยกร่าง (Drafting) เมื่อมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของเนื้อหาของกฎหมายฉบับนั้นๆ แล้ว รัฐบาลก็จะทำการยกร่าง (Drafting) ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ ในการยกร่างนั้น การยกร่างพระราชบัญญัติถือว่าเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยความชำนาญมาก เนื่องจากพระราชบัญญัติจะต้องบรรจุวัตถุประสงค์ของเหตุที่ต้องมีร่างกฎหมายนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรึกษาหารือกันระหว่างผู้ร่างและกระทรวงที่เกี่ยวข้อง<sup>23</sup> ดังนั้นในประเทศอังกฤษจึงมีหน่วยงานเฉพาะที่ถูกตั้งขึ้นโดยมีหน้าที่หลักในการยกร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล (Government Bills) เพื่อนำเสนอสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้แก่ สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายรัฐสภาของรัฐบาล (Parliamentary Counsel Office (PCO))<sup>24</sup> ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) หน่วยงานนี้จะประกอบด้วยนักกฎหมายประมาณ 40 คนเป็นทีมงานในการดำเนินการยกร่าง<sup>25</sup> PCO จะยกร่างตามโครงร่างที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ซึ่งเรื่องนี้อาจจะมีการใช้เอกสารปกเขียว (Green Paper) หรือเอกสารที่ใช้ในการหารือ (Consultation Document) หรือเอกสารปกขาว (White Paper) ในการการหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ หรือถ้าเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญอาจไม่มีขั้นตอนการหารือก็ได้<sup>26</sup> หน้าที่ของ PCO ไม่ใช่เป็นเพียงการเลือกใช้ภาษาที่ถูกต้องเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติ

<sup>22</sup> ส่วนราชการจะไม่ดำเนินการหารือกับรัฐสภาในขั้นการกำหนดหลักการ (formulation) นี้

<sup>23</sup> คณิน บุญสุวรรณ, การเมืองการปกครองอังกฤษ, หน้า 92.

<sup>24</sup> นอกจาก PCO จะมีหน้าที่ยกร่างกฎหมายให้รัฐบาลแล้ว ยังมีหน้าที่ยกร่างกฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) เมื่อเป็นเรื่องที่สำคัญ ตรวจสอบกฎหมายลำดับรองที่แก้ไขกฎหมาย และแนะนำเรื่องกฎหมายแก่ รัฐบาล และตอบปัญหาเกี่ยวกับรัฐสภาและ รัฐธรรมนูญ

<sup>25</sup> สมาชิกใน PCO บางส่วนจะถูกยืมตัวไปเป็น Law Commission ด้วยหากมีการร้องขอให้แก้ไขหรือปรับปรุงร่างกฎหมายในขั้นเตรียมการ หรือถูกยืมตัวไปช่วยงานกรมสรรพากร (Inland Revenue) ในการออกแบบกฎหมายภาษี หรือถูกยืมตัวไปช่วยงานในการร่างหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับบริษัท (the DTI Company Law Review)

<sup>26</sup> Parliamentary Stages of Government Bill HC Fact sheets – Legislation Series No 1, Retrieved August 10,2001 Available from : <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs01.pdf>, p1.



และทำให้เกิดความชัดเจนในการนำนโยบายที่กำหนดไว้ไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผล โดยในการยกร่างนี้จะมีการปรึกษากับนักกฎหมายและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการก่อน<sup>27</sup> เมื่อ PCO ยกร่างเสร็จแล้วก่อนเสนอต่อสภาที่จะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (Cabinet) คณะกรรมาธิการของคณะรัฐมนตรี (Cabinet Committee) กระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก่อน<sup>28</sup> เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวก็จะถูกเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

### 2.1.1.2 กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ

หลังจากที่คณะรัฐมนตรียกร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลเสร็จแล้วก็เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งโดยปกติจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาล่าง (House of Commons) ก่อน แต่ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับก็อาจเสนอต่อสภาสูงหรือสภาขุนนาง (House of Lords) พิจารณาก่อนก็ได้เพื่อให้มีการใช้เวลาของรัฐสภาให้เกิดประโยชน์สูงสุด<sup>29</sup> แต่ร่างพระราชบัญญัติที่ยังมีการโต้แย้ง (Controversial Bills) และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน (Finance Bills) จะเสนอต่อสภาล่างก่อน และในบางกรณีร่างพระราชบัญญัติอาจจะได้รับการพิมพ์โฆษณา (Published) ในรูปแบบของร่างกฎหมายนั้นก่อนที่จะมีการพิจารณาของสภาล่างในวาระแรก เพื่อให้สาธารณชนได้พิจารณาและอภิปรายร่างพระราชบัญญัตินั้นอย่างกว้างขวาง<sup>30</sup>

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยรัฐสภานั้นแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนคือการพิจารณาโดยสภาล่าง (House of Commons) และการพิจารณาโดยสภาสูง (House of Lords)<sup>31</sup>

#### ก) การพิจารณาโดยสภาล่าง (House of Commons)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาล่างนั้นแบ่งออกเป็น 3 วาระได้แก่

การพิจารณาในวาระแรก (First Reading) เป็นขั้นตอนการรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาซึ่งเป็นเพียงการปฏิบัติตามระเบียบ กล่าวคือ

<sup>27</sup> Christopher Pick, *Passing Legislation in Britain*, pp.4-5.

<sup>28</sup> สนธิ เตชานันท์, *การเมืองการปกครองของประเทศไทย*, หน้า 165.

<sup>29</sup> สถาบันพระปกเกล้า, *การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย*, หน้า 4-2 ถึง 4-3.

<sup>30</sup> Christopher Pick, *Passing Legislation in Britain*, p.10.

<sup>31</sup> Ibid, pp.11-13.

เมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภา ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นก็จะปรากฏในทำเนียบระเบียบวาระ (Order Paper) ประธานสภาจะแจ้งต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อร่างพระราชบัญญัตินั้นทราบ<sup>32</sup> แล้วส่งสำเนาร่างพระราชบัญญัติให้เลขาธิการ (Clerk) อ่านชื่อร่างพระราชบัญญัติ เค่าโครงของร่างพระราชบัญญัติซึ่งอยู่ในกระดาษแผ่นหนึ่งที่มีชื่อร่างพระราชบัญญัติ และรายชื่อสมาชิกที่ให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น จากนั้นรัฐมนตรีหรือวิป (Whip) ของรัฐบาลจะชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติม<sup>33</sup> ในวาระนี้จะไม่มีการอภิปรายหรือลงมติ จากนั้นเนื้อหาของร่างกฎหมายทั้งหมดจะถูกเปิดเผยต่อสาธารณชน รวมทั้งทางอินเทอร์เน็ต เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ทั้งในและนอกสภาตลอดเวลาก่อนที่จะมีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาในวาระที่สาม<sup>34</sup> นอกจากนี้ในการเผยแพร่ร่างกฎหมายต่อสาธารณชนยังรวมถึงเอกสารอธิบายร่างกฎหมาย (Explanatory Note) ข้อสรุป (summary) หลักการของร่างกฎหมาย ความเห็น และตารางเวลาในการพิจารณา และอาจมีเอกสารอธิบายความเป็นมา เช่น กฎหมายในลักษณะเดียวกันที่เคยมี หรือรายงานก่อนที่จะมีการเสนอร่างกฎหมายต่อสภา<sup>35</sup> ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน (private Bills) หรือร่างพระราชบัญญัติผสม (Hybrid Bills) ในวาระที่หนึ่งนี้ก็มีกระบวนการพิจารณาค่อนข้างคลึงกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bills)

การพิจารณาในวาระที่สอง (Second Reading) เป็นขั้นที่มีการอภิปรายโต้แย้งอย่างกว้างขวางในหลักการและขอบเขตของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งถ้าเป็นการอภิปรายโต้แย้งกันในเรื่องข้อขัดข้อง โดยปกติจะใช้เวลามากกว่า 1 วัน ซึ่งอาจจะใช้เวลา 2-3 วันในการอภิปราย ผู้ที่มีสิทธิในการอภิปรายในวาระที่ 2 นี้ ได้แก่ รัฐมนตรี ฝ่ายค้าน สมาชิกสภาล่างของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านที่กำหนดไว้ และรัฐมนตรีผู้ที่มีผลประโยชน์โดยเฉพาะเกี่ยวกับตน เช่น กฎหมายที่กำลังพิจารณามีผลกระทบต่อเขตเลือกตั้ง (Constituencies) ของตน และจะเป็นขั้นที่มีการลงมติว่าจะให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อไปหรือไม่ ส่วนวิธีการในการพิจารณานั้นจะเริ่มด้วยการที่รัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อร่างพระราชบัญญัตินั้นนำเสนอหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมและสมาชิก จากนั้นสมาชิกระดับหัวหน้าผู้หนึ่งของฝ่ายค้านเรียกว่า

<sup>32</sup> คณิน บุญสุวรรณ, การเมืองการปกครองอังกฤษ, หน้า 93.

<sup>33</sup> Parliamentary Stages of Government Bill HC Fact sheets – Legislation Series No 1, Retrieved August 10,2001 Available from : <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs01.pdf>, p1.

<sup>34</sup> สถาบันพระปกเกล้า, การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย, หน้า4-2.

<sup>35</sup> Parliamentary Stages of Government Bill HC Fact sheets – Legislation Series No 1, Retrieved August 10,2001 Available from : <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs01.pdf>, pp2-3.

รัฐมนตรีเงา (shadow minister) จะเป็นผู้อภิปรายก่อนและตามด้วยสมาชิกสภาอื่นรวมถึงสมาชิกสภาที่ไม่มีตำแหน่ง (backbencher) ของทั้งสองฝ่ายก็จะอภิปรายต่อ แล้วสิ้นสุดลงด้วยการอภิปรายสรุปของรัฐมนตรีเงาและรัฐมนตรีอภิปรายเป็นคนสุดท้าย<sup>36</sup> ในวาระที่สองนี้มีร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล (Government Bills) จำนวนน้อยมากที่ตกไป<sup>37</sup>

ในวาระที่สองจะมีการพิจารณา 2 ลักษณะ แบ่งออกเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการ (Committee) และการพิจารณาโดยสภาล่าง (House of Common) หรือชั้นรายงาน (Report) ดังนี้

#### การพิจารณาโดยกรรมการ (Committee)

การพิจารณาในชั้นนี้สภาจะลงมติว่าจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการวิสามัญ (Standing Committee)<sup>38</sup> คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) หรือคณะกรรมการสามัญ (Select Committee) เป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ ในการพิจารณาจะเป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติเป็นรายมาตรา (clause-by-clause)<sup>39</sup> ซึ่งโดยปกติแล้วสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง ส่วนคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) และคณะกรรมการสามัญ (Select Committee) จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบางเรื่องเท่านั้น ในชั้นนี้สมาชิกสภาที่ไม่มีตำแหน่งมีโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นได้เต็มที่ เพื่อให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัตินั้นตามที่ต้องการ

ในชั้นนี้จะมีความคิดที่หลากหลายและแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของรัฐบาลซึ่งก่อให้เกิดปัญหาแก่รัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นที่จะรวบรวมความคิดที่หลากหลายเหล่านั้นมาบรรจุไว้ในร่างพระราชบัญญัติ ดังนั้นรัฐมนตรีจึงต้องหารือกับที่ปรึกษาของตนอย่างจริงจังว่าควรมีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ หรืออาจมีการขอคำหารือ

<sup>36</sup> พุทธิสาณ ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มีนาคม 2544), หน้า 85.

<sup>37</sup> Parliamentary Stages of Government Bill HC Fact sheets – Legislation Series No 1, Retrieved August 10,2001 Available from : <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs01.pdf>, p3.

<sup>38</sup> คณะกรรมการวิสามัญ (Standing Committee) ในประเทศอังกฤษเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นใหม่ในแต่ละครั้งที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งสมาชิกในคณะกรรมการเป็นไปตามสัดส่วนของที่นั่งของสมาชิกพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง เทียบได้กับคณะกรรมการวิสามัญในประเทศไทย.

<sup>39</sup> Christopher Pick, Passing Legislation in Britain, p.11.

จากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีส่วนได้เสียด้วยในร่างพระราชบัญญัตินั้น หรืออาจประนีประนอม โดยการแก้ไขให้บางส่วนเป็นไปตามความต้องการของสมาชิกสภา แต่อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัตินั้นต้องมีบทบัญญัติที่อนุญาตให้รัฐมนตรีไปออกกฎกระทรวงได้ในบางกรณี<sup>40</sup>

ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bills) โดย คณะกรรมาธิการนั้นอาจคล้ายคลึงหรือแตกต่างไปจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน โดย คณะกรรมาธิการแล้วแต่กรณี กล่าวคือ ถ้าร่างพระราชบัญญัติเอกชนนั้นถูกโต้แย้งก็จะถูกส่งไป พิจารณายังคณะกรรมาธิการที่เชื่อว่า คณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill Committee) ซึ่งมีสมาชิก 4 คนพิจารณา ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาคัดค้านโดยผู้พิชิตกรรม โดยให้มีการ ตั้งทนาย (counsel) เป็นตัวแทน และมีการเสนอพยานหลักฐาน แต่ก็ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นมีค่าใช้จ่ายมากเกินไป ถ้าหากร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่มีการโต้แย้ง ร่างพระราชบัญญัติก็จะถูกส่งไปพิจารณาอีกคณะกรรมาธิการที่เชื่อว่า คณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีการโต้แย้ง (Unopposed Private Bill Committee) มีหน้าที่ในการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่มีสิ่งใดขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะ และอาจเชิญผู้ที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมาชี้แจงได้ด้วย ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติผสม (Hybrid Bills) โดยคณะกรรมาธิการ โดยทั่วไปจะเสนอไปยังคณะกรรมาธิการวิสามัญ (Select Committee) ชุดหนึ่ง กระบวนการพิจารณาก็จะเหมือนกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน โดยคณะกรรมาธิการ แต่จะแตกต่างกันบ้างก็ตรงที่ ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติอาจมายัง คณะกรรมาธิการเองหรือให้ทนายมาแทนก็ได้ จากนั้นก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาต่อ ยังคณะกรรมาธิการเต็มสภา ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาเหมือนร่างพระราชบัญญัติมหาชน<sup>41</sup>

คณะกรรมาธิการในประเทศอังกฤษแบ่งออกเป็น 3 ประเภทด้วยกันดังนี้

1. คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Standing Committee) คณะกรรมาธิการนี้จะถูกตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง โดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมาธิการวิสามัญ (Select Committees) ที่ตั้งขึ้นอย่างถาวรเพื่อพิจารณากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นการเฉพาะหรือทำการตรวจสอบ (inquire) เรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษ ปัจจุบันนี้สมาชิกส่วนใหญ่ในคณะกรรมาธิการวิสามัญจะเป็นสมาชิกที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อการหนึ่ง โดยเฉพาะ (Ad hoc) จากสมาชิกพรรคการเมืองในสภาล่าง ประมาณ 18 – 25 คน เป็นคณะกรรมาธิการ (อาจมีอัตราส่วน 12 : 6 จากรัฐบาล และฝ่ายค้านตามลำดับ) ในคณะกรรมาธิการจะประกอบด้วย รัฐมนตรีที่เป็นผู้รับผิดชอบ

<sup>40</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, สหราชอาณาจักรการเมือง-การปกครอง, หน้า 204.

<sup>41</sup> สนิธ เชนันท์, ระบบการเมืองการปกครองประเทศอังกฤษ, หน้า 169-170.

ร่างพระราชบัญญัติ ฝ่ายค้าน วิป (Whips) 2 คน มาจากทั้งสองฝ่าย และสมาชิกสภาทั้งสองฝ่าย ซึ่งจะเป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับโดยเฉพาะ ในการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ จะดำเนินการพิจารณาร่วมกันอย่างน้อยที่สุด 10-12 ครั้ง ภายใน 6 สัปดาห์ หรือมากกว่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติบางประเภท คณะกรรมการธิการก็จะร่วมดำเนินการพิจารณาเพียงครั้งเดียวในรอบหลายเดือน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ เป็นสำคัญ การกิจหลักของคณะกรรมการธิการคือการอภิปรายและปรับปรุงต่างๆ มาตรการในร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับที่คณะกรรมการธิการพิจารณา ซึ่งจะต้องไม่เกินไปกว่าขอบเขตของร่างกฎหมายได้เสนอไว้ต่อรัฐสภา กรรมการแต่ละคนมีสิทธิที่จะเสนอถ้อยคำในการปรับปรุงร่างกฎหมายได้นอกจากนั้น ฝ่ายค้าน หรือสมาชิกสภาล่างอาจจะเสนอให้แก้ไขส่วนใดส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นการเฉพาะได้ ซึ่งรัฐบาลอาจให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามนั้นได้ในระหว่างวาระที่สองนี้ หรือให้มีการอภิปรายที่เสนอโดยองค์กรภายนอก (outside organizations) หรือกลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) และหาแนวทางแก้ไขด้วยตนเอง เมื่อมีการลงมติในร่างกฎหมายนั้นแล้ว โดยปกติก็จะผ่านร่างสู่การพิจารณาในวาระที่สาม แต่อาจมีการแก้ไขบางอย่าง เช่น การปรับปรุงถ้อยคำ การแก้ไขรายละเอียดเล็กน้อย แต่บางครั้งการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติอาจเกิดจากฝ่ายค้าน หรือสมาชิกสภาล่างที่ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติรวมตัวกันฝ่ายเดียวโดยที่พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลไม่เห็นด้วย ซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนของกรรมการธิการในขณะนั้นๆ เช่น ระหว่างปี ค.ศ. 1992 และ 1997 รัฐบาลมีสมาชิกในคณะกรรมการธิการเพียง 1 หรือ 2 คนเท่านั้น จึงทำให้สมาชิกสภาล่างของรัฐบาลที่ไม่เห็นพ้องด้วยกับร่างพระราชบัญญัติทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล แต่เมื่อรัฐบาลมีสมาชิกในคณะกรรมการธิการมากกว่า การแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ขัดต่อความต้องการของรัฐมนตรีก็จะมีจำนวนน้อยมาก แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลก็มีโอกาสที่จะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้รับความเห็นชอบได้อีก ในชั้นรายงาน (Report Stage) ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติได้มีการอภิปรายโต้แย้งกันมากก็มักจะทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเกิดความล่าช้าได้ในการพิจารณาของรัฐสภา เนื่องจากมีการเสนอข้อแก้ไขปรับปรุงเป็นจำนวนมาก ในกรณีนี้ ประธานคณะกรรมการธิการ มีอำนาจที่จะกำหนดให้อภิปรายโต้แย้งกันได้เฉพาะข้อเสนอแก้ไขปรับปรุงที่ประธานเลือกเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว หรือเมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเกิดความล่าช้ามาก รัฐบาลอาจเลือกใช้มาตรการกิโยติน (guillotine) ได้ กล่าวคือ เมื่อเกิดความล่าช้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งอาจเกิดจากความต้องการของฝ่ายค้านที่ต้องการถ่วงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้โดยใช้วิธีการต่างๆ ที่ชอบด้วยกระบวนการทางรัฐสภาที่อ้างได้ว่าเป็นการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติให้ดีที่สุด เช่น การตั้งกรรมการในคณะกรรมการสามัญจำนวนมาก หรือการอภิปรายที่ยืดยาวในชั้นรายงาน (Report Stage) ในกรณีนี้รัฐบาลก็มีวิธีที่จะแก้ไข โดยใช้มาตรการกิโยติน (Guillotine) ซึ่งเป็น มาตรการที่ทั้งสภาต้องอภิปรายและลงมติร่วมกันในเวลาที่กำหนด มาตรการนี้ถูกใช้เสมอ ๆ

เช่นในปี 1988 – 1989 มีการใช้ 10 ครั้ง ในปี 1992 – 1993 มีการใช้ 5 ครั้ง ในปี 1993 – 1994 มีการใช้ 6 ครั้ง เป็นต้น<sup>42</sup>

2. คณะกรรมาธิการสามัญ (Select Committees) กรรมาธิการวิสามัญ ถูกตั้งขึ้นโดยสภาล่างเพื่อปฏิบัติงานของรัฐสภา รวมถึงการตรวจสอบการทำงานของส่วนราชการต่างๆ และให้คำแนะนำในการดำเนินการและการจัดการงานของสภา นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วย สมาชิกของคณะกรรมาธิการสามัญ (Select Committees) จะมีที่มาต่างกัน กล่าวคือ ถ้าเป็นสมาชิกใน Departmental Select Committees (มีเฉพาะสมาชิกที่มาจากสภาเท่านั้น ไม่มีสมาชิกจากรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน) และ Domestic Committees จะถูกเสนอชื่อโดยสภา ส่วนสมาชิกในคณะกรรมาธิการวิสามัญอื่น รัฐบาลจะตั้งขึ้นเมื่อมีการหารือกับฝ่ายค้านแล้ว สมาชิกในคณะกรรมาธิการวิสามัญจะทำการเลือกประธานคณะกรรมาธิการกันเอง สมาชิกส่วนใหญ่จะมีวาระการดำรงตำแหน่งไม่จำกัด หรือตลอดระยะเวลาที่เหลืออยู่ของสภา หรือตลอดความเป็นสมาชิกภาพ ส่วนจำนวนของกรรมาธิการนั้นเป็นไปตามสัดส่วนของสมาชิกใน แต่ละพรรคการเมืองที่อยู่ในสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปดังนี้

1. เรียกบุคคล เอกสาร หรือบันทึก ยกเว้น สมาชิกรัฐสภา แต่สมาชิกนั้นอาจมาเองได้

2. แต่งตั้งที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ (specialist advisers) ในเรื่องการสนับสนุนข้อมูลที่เพียงพอ หรือดำเนินการในเรื่องที่ซับซ้อนให้ชัดเจน ตามคำสั่งของคณะกรรมาธิการ

3. ประชุมในวันที่สภาเลื่อนการประชุมไป

4. แต่งตั้งคณะอนุกรรมาธิการวิสามัญ (sub-committees) 1 หรือ 2 คณะ

5. แลกเปลี่ยนเอกสาร และ/หรือประชุมเป็นการด่วนในการค้นหาพยาน

หลักฐาน<sup>43</sup>

3. กรรมาธิการเต็มสภา (Committees of the whole House) กรรมาธิการเต็มสภาจะประกอบด้วย สมาชิกของสภาล่าง (House of Commons) โดยประชุมร่วมกัน แต่จะแตกต่างไปจากการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการอื่นๆ ของสภาล่าง 2 ประการ คือ

<sup>42</sup> Christopher Pick, *Passing Legislation in Britain*, p.11-12.

<sup>43</sup> The Committee System of the House of Commons Retrieved August 10,2001 Available from : <http://www.parliament.uk/commons/selcom/ctteesys.htm>, p15-36.

1. ประธานคณะกรรมการจะไม่ใช่ประธานสภาล่าง (the Speaker) แต่จะเป็นประธานที่ถูกแต่งตั้งขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเลขาธิการสภาล่าง (the Clerk of the House) และมีผู้ช่วย 2 คน ซึ่งอาจมาจากผู้ที่ถูกเสนอชื่อโดยประธานสภาล่าง (the Speaker) 1 คน
2. ผู้ที่เป็น สมาชิกกรรมการเต็มสภา สามารถอภิปรายในประเด็นปัญหาเดียวกันได้เกินกว่า 1 ครั้ง

ในปัจจุบันนี้ กรรมการเต็มสภาจะใช้กับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับสาธารณะประโยชน์ (Public Bills) เท่านั้น ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติที่มีผลกระทบต่อรัฐธรรมนูญ เช่น การให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาของประชาคมยุโรป (European Union) หรือรัฐบาลของสหราชอาณาจักร (United Kingdom) เช่น ประเทศไอร์แลนด์เหนือ
2. ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลต้องการให้ผ่านสภาด้วยเวลาที่ไม่มีปกติ เช่น เมื่อศาลพบว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่บริบูรณ์ และเป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการเงินหรือนโยบายที่ต้องใช้เวลานาน หรือเป็นกรณีที่เร่งด่วนก็ต้องใช้เวลาน้อย เป็นต้น
3. ร่างพระราชบัญญัติที่โดยสภาไม่มีข้อโต้แย้ง เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ในชั้นกรรมการต้องการความรวดเร็ว ซึ่งใช้ได้ดีกว่าการตั้งคณะกรรมการสามัญ (Standing Committee)
4. ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาล่างและสมาชิกสภาสูง (Private Members' Bill) ที่ไม่ถูกคัดค้านและในการพิจารณาทุกๆ ชั้น ไม่มีการอภิปราย

ร่างพระราชบัญญัติบางร่างอาจแบ่งแยกการพิจารณาได้ทั้งโดย คณะกรรมการสามัญ และกรรมการเต็มสภา ซึ่งโดยปกติจะใช้กับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (the annual Finance Bill) หรืออาจนำไปใช้กับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล (Government Bills) ที่ยังมีข้อโต้แย้ง (controversial) การพิจารณาในลักษณะนี้เคยนำมาใช้ในปี 1993-94 กรณี Sunday trading hours และ the age of consent for homosexual act และในปี 1995-96 กรณีการพิจารณา 2 มาตราที่มีการโต้แย้งกันมากของกฎหมายครอบครัว โดยให้กรรมการเต็มสภาพิจารณาก่อนการเริ่มพิจารณาร่างกฎหมายทั้งฉบับ โดยคณะกรรมการสามัญ<sup>44</sup>

<sup>44</sup> The Committee System of the House of Commons Retrieved August 10,2001 Available from : <http://www.parliament.uk/commons/selcom/ctteesys.htm>, p2-4.

### การพิจารณาขั้นรายงาน (Report Stage)

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติใดเสร็จแล้วก็นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมารายงานต่อรัฐสภา ซึ่งในขั้นนี้รู้จักกันในชื่อ “ขั้นพิจารณา (Consideration) หรือขั้นรายงาน (Report Stage)” ในขั้นนี้สภาล่างสามารถตรวจสอบรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขปรับปรุงโดยคณะกรรมการแล้วได้อีกครั้ง และสมาชิกสภาล่างที่ไม่ใช่คณะกรรมการสามัญที่พิจารณาในขั้นกรรมการสามารถอภิปรายในร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ และนอกจากนั้นยังสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในแต่ละมาตราได้อีกด้วย ซึ่งอาจจะเป็นการแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติโดยรัฐบาลเองตามที่ตกลงไว้ใน การพิจารณาในขั้นคณะกรรมการก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามข้อแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะกรรมการไม่ยอมรับจะนำกลับมาพิจารณาอีกไม่ได้<sup>45</sup> และไม่สามารถพิจารณามาตราที่ไม่ได้มีการแก้ไขในขั้นกรรมการได้ นอกจากนั้น ถ้ามีการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาและไม่มีการแก้ไขในขั้นตอนนี้ก็จะแก้ไขในขั้นนี้อีกไม่ได้เช่นกัน จากนั้นสภาก็จะลงมติในร่างพระราชบัญญัตินั้น<sup>46</sup> ซึ่งถ้าลงมติไม่เห็นชอบร่างนั้นก็ตกไป แต่ถ้าสภาล่างลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายนั้นก็ส่งการพิจารณาในวาระที่สามต่อไป<sup>47</sup> การอภิปรายในวาระที่สองนี้จะถูกพิมพ์ลงในรายงานการประชุมของรัฐสภา (Hansard) และมีการเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตด้วย เพื่อให้สาธารณชนรับทราบ

การพิจารณาในวาระที่สาม (Third Reading) ขั้นนี้เป็นขั้นสุดท้ายของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งจะเป็นการพิจารณาภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดที่มีการแก้ไขในคณะกรรมการหรือในขั้นการพิจารณา (Consideration) โดยไม่มีการแก้ไขใดๆ อีกครั้ง<sup>48</sup> นอกจากถ้อยคำที่ยังไม่เหมาะสม หากมีการอภิปรายใดๆ จะใช้เวลาสั้นๆ ซึ่งเป็นการอภิปรายเฉพาะประเด็นสำคัญๆ เท่านั้น โดยอภิปรายทันทีหลังจากขั้นรายงาน (Report Stage)<sup>49</sup> หลังจากการพิจารณาในวาระที่ 3 เสร็จสิ้นลงร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะส่งการพิจารณาของสภาสูง (House of Lord) ในทันที

<sup>45</sup> Christopher Pick, *Passing Legislation in Britain*, p.12.

<sup>46</sup> อาจเป็นการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับการแก้ไข กลับหรือแก้ไขการแก้ไขของคณะกรรมการก็ได้

<sup>47</sup> ถ้าร่างกฎหมายนั้นพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) และไม่มีการแก้ไขแต่อย่างใด ร่างกฎหมายนั้นก็ส่งการพิจารณาในวาระที่ 3 โดยไม่มีการพิจารณาโดยสภาล่างในขั้นการพิจารณา (Consideration) หรือรายงาน (report) อีก

<sup>48</sup> Christopher Pick, *Passing Legislation in Britain*, p.13.

<sup>49</sup> Parliamentary Stages of Government Bill HC Fact sheets – Legislation Series No 1, Retrieved August 10,2001 Available from : <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs01.pdf>, p6.



### ข) การพิจารณาในสภาสูง (House of Lord)

การพิจารณาร่างกฎหมายในสภาสูงก็เป็นการอภิปรายอย่างกว้างขวางและมีลักษณะอย่างเดียวกันกับการพิจารณาในสภาล่าง (House of Common) กล่าวคือ ในการพิจารณาแบ่งออกเป็น 3 วาระ ได้แก่ การพิจารณาในวาระที่ 1 การลงมติรับร่างกฎหมายนั้นไว้พิจารณา การพิจารณาในวาระที่ 2 การพิจารณาโดยคณะกรรมการ (Committee Stage) และการพิจารณาโดยสภาสูง (Report Stage) และการพิจารณาในวาระที่ 3 การลงมติ แต่อย่างไรก็ตามแม้ขั้นตอนต่างๆ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาสูงจะมีลักษณะอย่างเดียวกันกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติในสภาล่าง แต่ก็มีเหตุสำคัญ 2 ประการที่แตกต่างกันออกไป ประการแรก ในขั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ (Committee Stage) ในสภาสูง ส่วนมากมักจะพิจารณาในสภาสูงนั่นเองโดยไม่นำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาใน คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) และสมาชิกสภาสูง (Peer) อาจเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณา และสามารถอภิปรายได้ ประการที่สอง ไม่สามารถตัดทอนเวลาที่ใช้ในการอภิปรายของ สมาชิกสภาสูง โดยใช้มาตรการกิโยติน (Guillotine) ได้ แม้ว่าสมาชิกรุ่นจะแกลั้งขัดขวางการพิจารณาหรือใช้วิธีการต่างๆ ที่ทำให้การพิจารณาล่าช้า

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านสภาสูงโดยไม่มี การแก้ไขร่างนั้นก็ถือว่าได้ รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาและไปสู่ขั้นตอนการลงพระปรมาภิไธย (Royal Assent) ของ สมเด็จพระราชินีนาถของอังกฤษ แต่ถ้ามีการแก้ไขโดยสภาสูง ร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่มีการ แก้ไข โดยสภาสูงก็จะถูกส่งกลับคืนสภาล่างเพื่อพิจารณา สภาล่างอาจยอมรับตามการแก้ไขของ สภาสูง หรือแก้ไขข้อที่สภาสูงแก้ไขมา หรือแก้ไขข้อความใหม่แทนที่ข้อแก้ไขของสภาสูง หากมี กรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะถูกส่งไปให้สภาสูงพิจารณาอีกครั้งพร้อมกับเอกสาร แสดงเหตุผลในการแก้ไขของสภาล่าง ซึ่งถ้าสภาสูงยืนยันตามมติเดิมร่างพระราชบัญญัตินั้นอาจจะ ตกไป (กรณีนี้ก็เกิดขึ้นครั้งเดียวในปี 1945) หรือถ้าสภาล่างเสนอร่างพระราชบัญญัติตามเดิมที่ สภาล่างแก้ไขให้พระมหากษัตริย์ทรงให้ความเห็นชอบภายใน 1 ปี นับแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ คืนจากสภาสูง ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ประกาศใช้ได้<sup>50</sup> แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงิน ภาษี หรืองบประมาณสภาสูงไม่ต้องให้ความเห็นชอบ โดยร่างพระราชบัญญัตินี้จะกลายเป็น กฎหมายภายใน 1 เดือน นับจากส่งให้สภาขุนนาง<sup>51</sup>

<sup>50</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, สหราชอาณาจักรการเมือง-การปกครอง, หน้า 205.

<sup>51</sup> สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, หน้า 129.

หลังจากที่สภาล่าง (House of Commons) และสภาสูง (House of Lords) มีมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นที่ตรงกันและไม่มีการแก้ไขใดๆ เพิ่มเติมอีกแล้ว รัฐสภาก็ต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นเสนอกราบบังคมทูลต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย (Royal Assent) ประกาศใช้เป็นกฎหมายใหม่ที่บังคับใช้ภายในประเทศ (อาจมีผลใช้บังคับทันที หรือตามวันเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นๆ)<sup>52</sup> ในการลงพระปรมาภิไธยนี้พระมหากษัตริย์อาจเสด็จมายังสภาขุนนางเพื่อลงพระปรมาภิไธยด้วยพระองค์เอง เมื่อปิดสมัยประชุมสภา หรือกระทำโดยคณะขุนนางคณะหนึ่งที่ทรงแต่งตั้งขึ้น

ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติมหาดิน คำพระราชทานพระบรมราชานุมัติจะมีว่า “le roy le veult”<sup>53</sup> หมายความว่า พระมหากษัตริย์ตั้งพระทัยให้เป็นไปดั่งนั้น (The King wills it) ถ้าไม่ทรงยอมพระบรมราชานุมัติจะใช้คำว่า “le roy le s’ avisera” หมายความว่าพระมหากษัตริย์จะได้ทรงพิจารณา (The King will consider it) การไม่ยอมให้พระบรมราชานุมัตินี้เรียกว่า การยับยั้ง (veto) แต่พระราชอำนาจนี้ไม่เคยมีพระมหากษัตริย์พระองค์ใดเคยใช้นับตั้งแต่ ค.ศ. 1707 เป็นต้นมา

ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติการเงิน คำพระราชทานพระบรมราชานุมัติจะใช้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงขอบใจพลเมืองที่ดีของพระองค์ ทรงยอมรับความช่วยเหลือของเขาเหล่านั้น และทรงตั้งพระทัยให้เป็นไปตามนั้น”

ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเอกชน คำพระราชทานพระบรมราชานุมัติจะมีว่า “Soit fait comme il est desiré” ซึ่งหมายความว่า ให้เป็นไปตามความประสงค์ได้ (Let it be done as is desired)<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Christopher Pick, *Passing Legislation in Britain*, p.15.

<sup>53</sup> ภาษาฝรั่งเศสนอร์มัน (Norman French)

<sup>54</sup> สนธิ เชนันท์, *ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย*, หน้า 170.

## แผนภูมิที่ 1

ตัวอย่างการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภาอังกฤษ

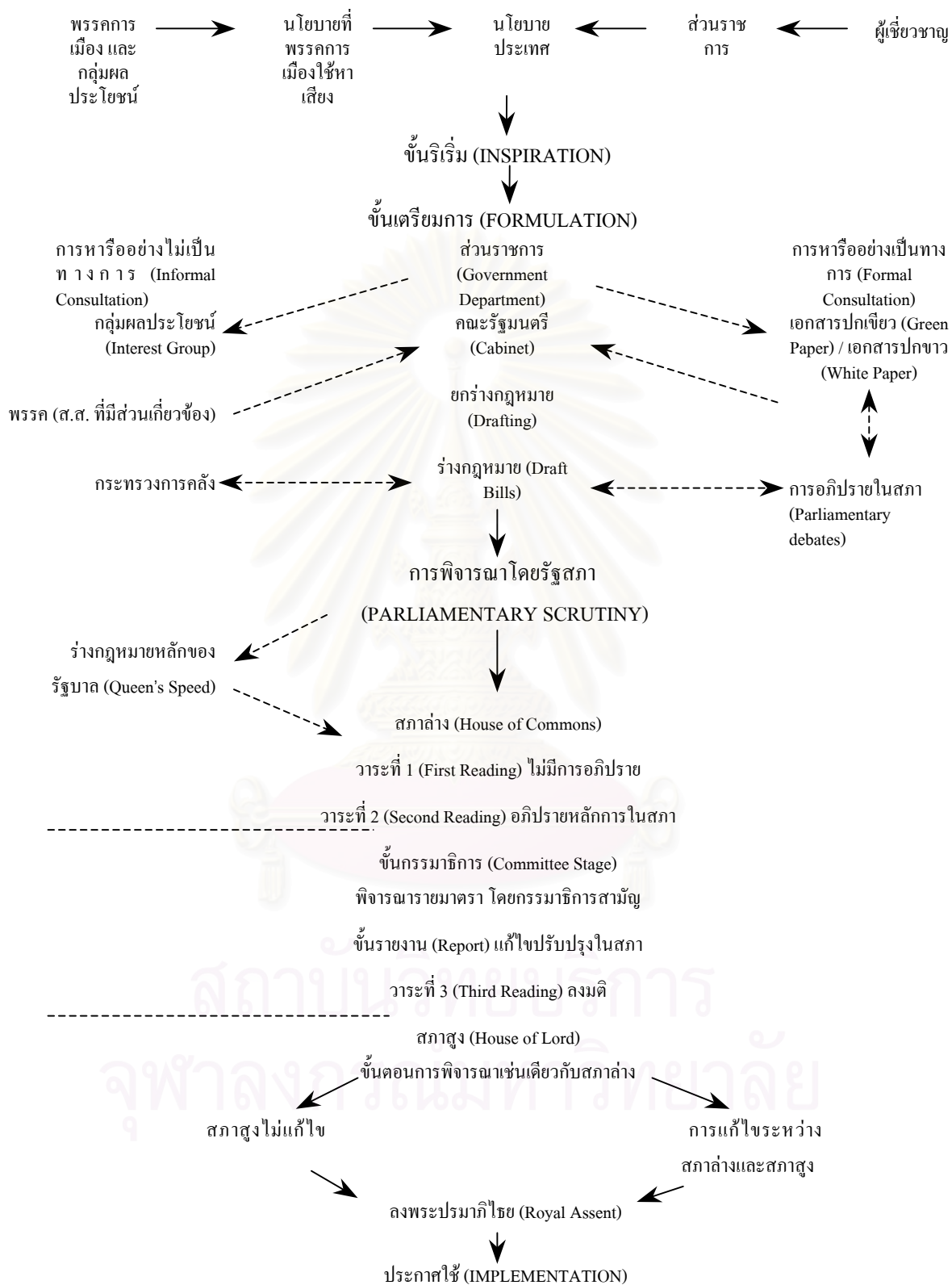
สภาล่าง (House of Commons)		
วาระที่ 1	18 มกราคม 1996	
วาระที่ 2	29 มกราคม 1996	ใช้เวลาในการพิจารณา 6 ชั่วโมง 25 นาที ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 290 ต่อ 259 เสียง
การพิจารณาชั้นกรรมาธิการ (Standing Committee)	6 กุมภาพันธ์ – 2 เมษายน 1996 (มีการประชุม 296 ครั้ง)	ใช้เวลาในการพิจารณา 63 ชั่วโมง 38 นาที มีการแก้ไขปรับปรุง 554 แห่ง มีการเสนอมาตราเพิ่มเติม 100 มาตรา
ชั้นรายงาน (Report)	29 – 30 เมษายน 1996	ใช้เวลา 13 ชั่วโมง 49 นาที มีการแก้ไขปรับปรุง 175 แห่ง
วาระที่ 3	30 เมษายน 1996 (หลังชั้นรายงานเสร็จสิ้น)	ใช้เวลา 6 นาที ที่ประชุมมีมติเห็นชอบ 286 ต่อ 259 เสียง
สภาสูง (House of Lord)		
วาระที่ 1	2 พฤษภาคม 1996	ใช้เวลาในการพิจารณา 4 ชั่วโมง 19 นาที
วาระที่ 2	16 พฤษภาคม 1996	
การพิจารณาชั้นกรรมาธิการ (Standing Committee)	6 – 25 มิถุนายน 1996 (มีการประชุม 7 ครั้ง)	ใช้เวลา 26 ชั่วโมง 58 นาที มีการแก้ไข 270 แห่ง
ชั้นรายงาน	8, 10, 11 มิถุนายน 1996	ใช้เวลา 20 ชั่วโมง 54 นาที มีการแก้ไข 207 แห่ง

วาระที่ 3	17 มิถุนายน 1996	ใช้เวลา 7 ชั่วโมง 23 นาที ที่ประชุมมีมติเห็นชอบ
สภาล่าง (House of Commons)		
พิจารณาข้อแก้ไขของสภาสูง	22 มิถุนายน 1996	ใช้เวลา 4 ชั่วโมง 24 นาที รับข้อเสนอแก้ไขของสภาสูง 325 แห่ง ตัดออก 3 แห่ง แก้ไข 1 แห่ง
สภาสูง (House of lord)		
พิจารณาข้อแก้ไขของสภาล่าง	23 มิถุนายน 1996	ใช้เวลา 30 นาที รับข้อแก้ไขตามที่สภาล่างแก้ไข
ลงพระปรมาภิไธย	24 มิถุนายน 1996	

จากขั้นตอนการริเริ่ม การยกร่าง และการพิจารณาร่างกฎหมาย ที่เป็นร่างกฎหมายของรัฐบาลนั้นสามารถแสดงเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## แผนภูมิที่ 2 กระบวนการนิติบัญญัติในสหราชอาณาจักร



ที่มา : Andrew Adonis, Parliament Today (Manchester University Press, 1990), page 66.

Adapted by Adonis from Gavin Drewry's "legislation" (in M ryle and P G Richards, The Commons Under Scrutiny (Routledge, 1998), page 124-125).

การปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติสามารถแบ่งออกได้ 2 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ การปรึกษาหารือก่อนการพิจารณาของรัฐสภา และการปรึกษาหารือในขณะการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ดังนี้

### 2.1.2.1 การปรึกษาหารือก่อนการพิจารณาของรัฐสภา

การปรึกษาหารือก่อนการพิจารณาของรัฐสภาได้แก่การปรึกษาหารือที่กระทำโดยส่วนราชการต่างๆ ที่ต้องการรับทราบความคิดเห็นของประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญ หรือส่วนราชการ โดยประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์นั้นจะทำให้ปัญหาหรือประเด็นเรื่องราวของตนเข้าไปอยู่ในระเบียบวาระของการกำหนดนโยบาย (policy agenda) หรือเป็นประเด็นนโยบาย (policy issue) ในการปรึกษาหารือส่วนราชการอาจทำการตีพิมพ์เอกสารปกเขียว (Green Paper / Consultation Document) เพื่อขอรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนหรือกลุ่มต่างๆ และ/หรือ เอกสารปกขาว (White Paper) จากนั้นจึงนำแนวทางที่ได้จากการหารือไปทำการยกร่างพระราชบัญญัติต่อไป<sup>55</sup> ซึ่งวิธีการที่จะใช้ในการหารือนั้นจะได้กล่าวถึงต่อไป

### 2.1.2.2 การปรึกษาหารือในขณะการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา

การปรึกษาหารือนั้นยังอาจมีขึ้นได้อีกแม้ในขณะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยรัฐสภา ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ก็ยังสามารถเสนอความคิดเห็นของตนต่อคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือหาทางแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ทุกขั้นตอนของสภา<sup>56</sup> การหารือในขณะการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภานั้นกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ สามารถกระทำได้โดยไม่มีวิธีที่กำหนดไว้แน่นอน

## 2.1.3 รูปแบบของการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ

รูปแบบของการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ และการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ ดังนี้

### 2.1.3.1 การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ

การหารืออย่างไม่เป็นทางการ (informal consultation) นี้ เป็นขั้นตอนที่รัฐมนตรี หรือส่วนราชการทำขึ้นเพื่อขอรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและองค์กรต่างๆ เพื่อให้แน่ใจได้ว่าร่างพระราชบัญญัติที่จะมีขึ้นใช้บังคับนั้นครอบคลุมและทั่วถึง เนื่องจาก

<sup>55</sup> พฤทธิสาน ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 220.

<sup>56</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 221.

ประชาชนหรือองค์กรต่างๆ อาจมีความคิดเห็นต่อเรื่องที่รัฐบาลหารือต่างกันออกไป โดยการหารือ นั้น รัฐบาลอาจหารือไปยัง กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นักการเมือง กระทรวงการคลัง ส่วนราชการอื่น และองค์การระหว่างประเทศ โดยในที่นี้จะเน้นที่กลุ่มผลประโยชน์

### กลุ่มผลประโยชน์

ในประเทศอังกฤษมีการจัดตั้งกลุ่มต่างๆ ขึ้นมากมาตามแรงจูงใจหรือเพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน ซึ่ง S.E. Finer เรียกกลุ่มเหล่านี้ว่า “กลุ่มอิทธิพล” โดย S.E. Finer แบ่งกลุ่มอิทธิพลตามประเภทของอาชีพและสมาคมแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ดังนี้ เช่น กลุ่มธุรกิจ กลุ่มสหภาพแรงงาน กลุ่มสมาคมสหกรณ์ กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพสำคัญ สมาคมเอกชน สมาคมพิทักษ์ผลประโยชน์บุคคล กลุ่มทางศาสนา กลุ่มเหล่านี้รวมตัวกันเพื่อแสดงให้รัฐบาลรับรู้ถึงความต้องการของของกลุ่ม ซึ่งพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการตัดสินใจของรัฐบาลเพื่อให้นโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับความต้องการหรืออุดมการณ์ของกลุ่ม จากแนวทางของ Finer เราสามารถแบ่งกลุ่มอิทธิพลในอังกฤษออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ กลุ่มผลประโยชน์ (interest group) และกลุ่มส่งเสริม (promotion group)<sup>57</sup> ซึ่งในที่นี้จะเน้นที่กลุ่มผลประโยชน์เนื่องจากเกี่ยวข้องกับงานวิจัยชิ้นนี้โดยตรง

กลุ่มผลประโยชน์ ได้แก่ กลุ่มที่รวมตัวกันและจัดตั้งองค์กรขึ้นด้วยแรงจูงใจทางเศรษฐกิจหรือพื้นฐานทางอาชีพที่คล้ายคลึงกัน รวมตัวกันเพื่อพลังที่เข้มแข็งและมีอำนาจต่อรองที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดนโยบายของรัฐให้เป็นไปตามความต้องการและพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่ม<sup>58</sup> สำหรับความหมายของกลุ่มผลประโยชน์นั้นมีผู้ให้ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ไว้หลายท่านด้วยกัน เช่น

บริช ให้ความหมายไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นจากบุคคลที่มีอาชีพคล้ายกัน หรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจคล้ายกัน เป็นกลุ่มที่มีพลังในการต่อรองสูงและมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล ได้แก่ กลุ่มสหภาพการค้า กลุ่มสหพันธ์ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแห่งอังกฤษ<sup>59</sup>

<sup>57</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, สหราชอาณาจักรการเมือง-การปกครอง, หน้า 133-134.

<sup>58</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

<sup>59</sup> Brich A.H., The British System and Government, 9<sup>th</sup> ed, London : Routledge, 1993, pp 98-99.

นอร์ตัน ให้ความหมายไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มที่ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ทางด้านสังคม การแบ่งกลุ่มนี้มีพื้นฐานมาจากทางเศรษฐกิจ กลุ่มนี้มีจุดประสงค์ในการช่วยเหลือสมาชิกมากกว่าที่จะกดดันรัฐบาล เช่น ให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิก เช่น สหภาพการค้า สมาคมกฎหมาย (Law Society)<sup>60</sup> เป็นต้น

คาร์วานาฟ ให้ความหมายไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานอาชีพที่คล้ายกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน คล้ายกับกลุ่มวิชาชีพ (Professional Organization) กลุ่มสหภาพการค้า และกลุ่มธุรกิจ เป็นต้น<sup>61</sup>

กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศอังกฤษมีมากมาย เช่น<sup>62</sup>

Trade Union Congress- TUC

Confederation of British Industry - CBI

The National Farmers Union of England and Wales - NFU

The Television Programme Contractor's Association.

The National Federal of Wholesale Poultry Merchants.

The National Union of Railwaymen.

The Society of Authors.

The National Union of Student.

The British Limbless Ex-Service Men's Association.

The National Cyclists' Union.

The Association of Jewish Refugees in Grate Britain.

The Free Church Federal Council.

The Royal Automobile Club.

The Society of Civil Srevants.

เป็นต้น

<sup>60</sup> Norton Philip, *The British Polity*, 3<sup>rd</sup>.ed, (London : Longman Publishing Group, 1994), p.149-150.

<sup>61</sup> Kavanagh Dennis, *British Politics : Continuities and Change* (New York : Oxford University Press Inc, 1996), pp. 184-185.

<sup>62</sup> สนธิ เตชานันท์, *ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย*, หน้า 70.



กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เหล่านี้มีการก่อตั้งและมีความสัมพันธ์กับรัฐกันมานานแล้ว แต่ยังมีบทบาทสำคัญขึ้นในการตัดสินใจของรัฐเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กล่าวคือ รัฐต้องการให้มีผลผลิตทั้งภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมที่สูงขึ้น และมีบริการรักษาพยาบาลฉุกเฉิน ประกอบกับช่วงนั้นรัฐได้พัฒนาระบบสวัสดิการอย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้รัฐต้องพึ่งพากลุ่มผลประโยชน์เพื่อขอรับฟังความคิดเห็นดังนั้นการปรึกษาหารือ (Consultation) ระหว่างรัฐกับกลุ่มผลประโยชน์จึงเป็นเรื่องที่สำคัญและกลายเป็นบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมอย่างหนึ่งของการเมืองอังกฤษ กลุ่มต่างๆ คาดหวังการปรึกษาหารือที่ควรจะมีทุกครั้งที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลมีนโยบายจะเสนอ หรือเปลี่ยนแปลงวิधिปฏิบัติราชการใดๆ ที่มีผลกระทบต่อกลุ่ม การปรึกษาหารือนี้มีความจำเป็นมากเพราะข้าราชการในกระทรวงมักจะเป็นผู้บริหารมากกว่าที่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญจึงต้องการข้อมูลจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเพื่อมีกฎหมายที่ดี<sup>63</sup>

ที่กระบวนการนิติบัญญัติของอังกฤษต้องมีขั้นตอนการปรึกษาหารือในส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากร่างพระราชบัญญัติที่จะทำการยกขึ้นนั้นนั้นมีผลกระทบต่อบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย หรือกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์นั้นเข้ามามีบทบาทตั้งแต่การช่วยพรรคการเมืองกำหนดนโยบายที่พรรคการเมืองใช้ในการหาเสียง โดยเป็นผู้ให้ข้อมูลในเรื่องต่างๆ เมื่อพรรคนั้นได้รับเลือกตั้งและเป็นรัฐบาลในที่สุด รัฐบาลก็จะผูกพันกับนโยบายซึ่งส่วนหนึ่งได้ตกลงกับกลุ่มอิทธิพลไว้ล่วงหน้าแล้ว อีกส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากข้าราชการต้องอาศัยข้อมูลจากกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ในการจัดเตรียมนโยบายต่างๆ ให้รัฐมนตรีตัดสินใจ ทั้งนี้เพราะข้อมูลนั้นมักจะมี ความใกล้เคียงกับความเป็นจริงมาก แต่ทั้งนี้ข้าราชการนั้นก็ต้องทำการตรวจสอบข้อมูลนั้นด้วย

ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็สามารถให้ข้อมูลในส่วนที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวข้องกับพื้นที่ของตน (constituency) กระทรวงการคลังก็ให้คำหารือได้ในร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ (เกือบทุกร่าง) ส่วนราชการก็ให้คำหารือได้เมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวข้องกับหรือมีผลกระทบต่อหน่วยงานของตน<sup>64</sup>

### 2.1.3.2 การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ

การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (formal consultation) นั้น เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการยกพระราชบัญญัติที่รัฐบาลมักจะหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย ผู้เชี่ยวชาญ

<sup>63</sup> พฤทธิสาน ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 204.

<sup>64</sup> Christopher Pick, Passing Legislation in Britain, p.7-8.

และองค์กรต่างๆ อย่างเป็นทางการ ในขั้นตอนนี้เองที่เอกสารปกเขียว (Green Paper) และเอกสารปกขาว (White Paper) จะถูกตีพิมพ์เพื่อใช้ในการรับคำหาหรือ ในการนี้ สาธารณชน หรือกลุ่มผลประโยชน์จะได้รับการร้องขอจากรัฐบาลให้เสนอความคิดเห็นและคำแนะนำของตนต่อประเด็นที่รัฐบาลต้องการทราบ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการร่างพระราชบัญญัติ เอกสารปกขาว (White Paper) คือ เอกสารที่แสดงให้เห็นถึงข้อสรุปของการหาหรือและความต้องการที่แท้จริงของรัฐบาลในเนื้อหาหรือนโยบายในการมีร่างพระราชบัญญัตินั้น<sup>65</sup> ส่วนเอกสารปกเขียว (Green Paper or Consultation Document) คือ เอกสารที่รัฐบาลใช้ในการรับฟังข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขจากสาธารณชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ในกรณีที่รัฐบาลไม่อาจตัดสินใจร่างพระราชบัญญัติไปในทางหนึ่งทางใดได้<sup>66</sup>

#### การเขียนเอกสารปกเขียว (Green Paper or Consultation Document)

ในการเขียนเอกสารปกเขียว หรือเอกสารที่ใช้ในการหาหรือ นั้น ก่อนปี ค.ศ. 2001 ประเทศอังกฤษมีแนวทางปฏิบัติที่ชื่อว่า “How to conduct written consultation exercises”<sup>67</sup> แนวทางดังกล่าวได้กำหนดวิธีการที่หน่วยงานที่ต้องการหาหรือกับประชาชน หรือกลุ่มต่างๆ โดยใช้เอกสารซึ่งต่อมาในปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลอังกฤษได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการปรึกษาหาหรือเพิ่มเติมชื่อว่า “Code of practice on written consultation” ขึ้นเพื่อเสริมในส่วนที่แนวทางปฏิบัติเดิมยังไม่ครอบคลุมถึง อันเป็นการปรับปรุงให้การเขียนเอกสารที่ใช้ในการหาหรือดีขึ้น โดยเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2001

แนวทางในการเขียนเอกสารที่ใช้ในการหาหรือสรุปได้ว่าส่วนราชการที่ต้องการหาหรือต้องปฏิบัติดังนี้<sup>68</sup>

1. กำหนดระยะเวลาของขั้นตอนการปรึกษาหาหรือไว้ในแผนการมีกฎหมาย  
ต้องกำหนดเวลาไว้สำหรับการเขียนเอกสารที่ใช้ในการหาหรือ และกำหนดเวลาไว้สำหรับให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วน กำหนดเวลาดังกล่าวต้องมีขึ้นในช่วงต้นๆ เพื่อผลสำเร็จในการหาหรือ นอกจากนั้นยังต้องกำหนดแหล่งข้อมูลที่จะทำการหาหรือไว้ด้วย

<sup>65</sup> โปรดดูตัวอย่างเอกสารปกขาวในภาคผนวก.

<sup>66</sup> Christopher Pick, *Passing Legislation in Britain*, p. 8-9.

<sup>67</sup> โปรดดูตัวอย่างเอกสารปกเขียวในภาคผนวก.

<sup>68</sup> Code of practice on written consultation Retrieved April 20,2001 Available from : <http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm>, pp. 8-15.

2. กำหนดผู้ที่จะทำการปรึกษาหารือ คำถามที่จะใช้ในการหารือ ระยะเวลา และวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน

เอกสารที่ใช้ในการหารือควรกำหนดถึงประชาชนหรือกลุ่มต่างๆ ที่ต้องการหารือเป็นพิเศษ และเชิญให้สาธารณชนมีโอกาสดูแลเห็นอย่างเท่าเทียม โดยอาจทำเป็นบัญชีรายชื่อไว้ก็ได้ เอกสารนั้นควรกำหนดประเด็นที่จะหารือไว้อย่างชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงเวลาที่เสียไปอย่างเปล่าประโยชน์ในการตอบกลับ กำหนดช่วงเวลาในการประชุมหลังจากการหารือไว้อย่างชัดเจน เพื่อสอบถามความคิดเห็นเพิ่มเติม

3. เอกสารที่ใช้ในการหารือควรจะกระชับ ชัดเจนและใช้ภาษาที่อ่านง่ายเข้าใจง่าย การมีเอกสารที่ชัดเจนและเข้าใจง่ายก็เพื่อความสะดวกในการให้ความเห็น และควรประกอบด้วย ใจความย่อ (summary) ไม่เกิน 2 หน้าสำหรับคำถามที่สำคัญที่ต้องการรับทราบความเห็น ใจความย่อดังกล่าวไม่จำเป็นต้องสรุปรวมเนื้อหาทั้งหมดทุกประเด็นของเอกสารที่ใช้ในการหารือ ในบางกรณีอาจมีการคัดลอก (quoted) ข้อมูลหรือความคิดเห็นจากภายนอกที่เกี่ยวข้องลงในเอกสาร ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลหรือความคิดเห็นที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับความต้องการของรัฐบาลก็ตาม นอกจากนั้นเอกสารนี้ยังควรเผยแพร่ในอินเทอร์เน็ตด้วย โดยระบุการติดต่อ ไม่ว่าจะเป็ e-mail หรือที่อยู่ที่ให้ส่งความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมายเลขโทรสาร

ในแต่ละย่อหน้าของเอกสารควรมีหมายเลขหรืออักษรกำกับไว้ด้วยเพื่อง่ายแก่การอ้างอิง และควรมีหมายเลขหน้าของเอกสารด้วย ที่อยู่ให้ผู้แสดงความคิดเห็นติดต่อกลับนั้นควรจะแสดงโดยชัดแจ้งว่าจะติดต่อกับใคร และอาจแสดงถึงที่อยู่ของหน่วยงานที่ต้องการรับฟังความคิดเห็น ส่วนการขอรับฟังความคิดเห็นจากองค์กร หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีขนาดเล็กนั้นควรแจ้งให้กลุ่มเหล่านั้นทราบตั้งแต่ระยะเริ่มแรกว่าตนต้องแสดงความคิดเห็นต่อเรื่องที่ทำการหารือ เพื่อที่กลุ่มเหล่านั้นจะสามารถกำหนดแผนการ หรือตัวแทนของกลุ่มตนในการแสดงความคิดเห็นไว้ล่วงหน้าเพื่อไม่ให้เสียเวลาทั้งสองฝ่าย

4. เอกสารที่ใช้ในการหารือนั้นควรจะมีการเผยแพร่อย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อดึงดูดความสนใจของกลุ่มผลประโยชน์และสาธารณชน

เอกสารที่ใช้ในการหารือควรเผยแพร่ทางหนังสือพิมพ์ และควรเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตด้วย ในการนี้ต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายของผู้ให้ความคิดเห็นด้วย โดยเอกสารที่ใช้ในการหารือต้องแจกฟรีเป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามการเผยแพร่เอกสารที่ใช้ในการหารือดังกล่าวก็อาจไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มผลประโยชน์ได้ทั้งหมด ดังนั้นจึงควรพิจารณาแนวทางอื่นในการเผยแพร่เอกสารที่ใช้ในการหารือด้วย เช่น

- เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์หรือนิตยสารที่ตรงกับกลุ่มเป้าหมาย
- ส่งเอกสารที่ใช้ในการหารือไปยังที่อยู่หรือ e-mail ของผู้ที่ต้องการหารือ

โดยตรง

- จัดทำเอกสารหลายรูปแบบและหลายภาษา เช่น ใช้ภาษาพื้นเมือง หรือใช้แบบอักษรขนาดใหญ่ อักษรเบรลล์ หรือเทปบันทึกเสียงสำหรับผู้ที่มีปัญหาทางสายตา เมื่อต้องหารือกับกลุ่มบุคคลเหล่านี้

- ใช้การสอบถามโดยตรงจากผู้ที่มีปัญหาทางด้านการศึกษา เช่น อ่านหนังสือไม่ได้ เป็นต้น

5. กำหนดเวลาให้เพียงพอแก่การแสดงความคิดเห็นจากกลุ่มต่างๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง

ระยะเวลาที่ใช้ในการหารือจะต้องไม่สั้นหรือไม่ยาวจนเกินไป กล่าวคือเวลาที่ไม่เพียงพอจะทำให้ผู้ที่ให้คำปรึกษาไม่สามารถให้ความคิดเห็นได้ทันในขั้นตอนการหารือนี้และไม่ครอบคลุม แต่ถ้ากำหนดเวลาไว้ยาวเกินไปก็จะทำให้ชักช้าไม่ทันการณ์ ดังนั้นเวลาที่เหมาะสมในขั้นตอนการหารือ คือ ประมาณ 12 สัปดาห์ แต่ในบางกรณีก็ไม่อาจกำหนดให้ระยะเวลาในการหารืออยู่ในเวลา 12 สัปดาห์ได้ เนื่องจากในบางกรณีมีเหตุการณ์ที่ทำให้ขั้นตอนการหารือต้องลดเวลาลง เช่น เวลาที่กำหนดไว้แล้วในกฎหมาย กฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรปที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ เป็นต้น ซึ่งรัฐมนตรีต้องแสดงเหตุผลไว้ด้วย และนอกจากนั้นแล้วยังควรเผื่อเวลาสำหรับผู้ให้คำปรึกษาที่จะขอขยายระยะเวลาในการแสดงความคิดเห็นออกไปอีกด้วย

เมื่อเอกสารที่ใช้ในการหารือได้ถูกเตรียมขึ้นตามแนวทางดังกล่าว และเผยแพร่แล้ว ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ต้องแสดงความคิดเห็นก็จะเขียนความเห็นแล้วส่งกลับไปยังที่อยู่ที่ระบุไว้ในเอกสาร เมื่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้รับเอกสารที่ใช้ในการหารือแล้วก็ต้องดำเนินการดังนี้

1. ส่วนราชการจะต้องวิเคราะห์คำตอบที่ได้จากการหารืออย่างรอบคอบถี่ถ้วน และเปิดกว้างทางความคิด

เมื่อมีผู้ตอบการหารือแล้วส่วนราชการจะต้องแจ้งให้ผู้นั้นทราบ จากนั้นต้องทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับอย่างรอบคอบ เนื่องจากคำตอบที่ได้รับมีผลต่อการตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย การวิเคราะห์นี้มีขึ้นเพื่อพิจารณาว่ามีแนวทางใหม่ในเรื่องที่หารือหรือไม่ มีข้อเท็จจริงอื่นใดหรือไม่ เอกสารที่ตอบกลับมาทุกฉบับส่วนราชการต้องเก็บไว้ใช้ในการพิจารณาเพื่อความเท่าเทียม และต้องเปิดเผยได้เมื่อมีผู้ขอข้อมูล แต่ถ้าหากในการตอบการหารือนั้นผู้ตอบระบุให้เป็นความลับส่วนราชการก็ต้องปิดเป็นความลับเนื่องจากข้อมูลนั้นอาจมีผลกระทบต่อบุคคลที่สามได้

เมื่อส่วนราชการได้วิเคราะห์แนวทางต่างๆ แล้วพบว่าประเด็นสำคัญเกิดขึ้นจากการหารือดังกล่าว ส่วนราชการนั้นก็สามารถนำประเด็นนั้นมาทำการปรึกษาหารือได้อีกครั้งก่อนที่จะมีการตัดสินใจใดๆ

## 2. ส่วนราชการต่างๆ ควรตรวจสอบและประเมินการหารือ

ในการตรวจสอบและประเมินการหารือในส่วนราชการต่างๆ ควรตรวจสอบขั้นตอนการปรึกษาหารืออย่างสม่ำเสมอ ว่าทำตามขั้นตอนปฏิบัติที่กำหนดไว้หรือไม่ และวิเคราะห์ข้อดีเสียต่างๆ เพื่อนำมาพัฒนาขั้นตอนการหารือต่อไป นอกจากนี้ ยังต้องพัฒนาบุคลากรภายในองค์กรให้มีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญงานด้านการปรึกษาหารือด้วย

ในการประเมินการปรึกษาหารือในส่วนราชการต้องพิจารณาในประเด็นต่อไปนี้

- มีการปรึกษาหารือตามขั้นตอนที่กำหนดไว้หรือไม่
- มีการพิจารณาว่าเทคนิคใดที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการรับคำตอบที่หลากหลายและมีประโยชน์จากการหารือ หรือเทคนิคใดที่ไม่มีประสิทธิผล
- ต้องประเมินค่าใช้จ่ายในการหารือทั้งที่คำนวณเป็นเงินได้และคำนวณเป็นเงินไม่ได้ เช่น เวลาการทำงานของเจ้าหน้าที่
- หลังจากที่มีการหารือแล้วต้องประเมินว่าเกิดผลเปลี่ยนแปลงประการใดในนโยบาย (รวมถึงกฎหมาย) และบริการ
- ต้องประเมินผลตอบแทนที่ได้ ซึ่งพิจารณาได้จากอัตราการตอบรับและการวิเคราะห์ข้อดีข้อเสีย หรือข้อเสนอแนะอื่นจากการหารือ

นอกจากนี้ส่วนราชการต่างๆ ควรเก็บข้อมูลต่างๆ ไว้ในรูปแบบของสถิติประจำปี และมีการประเมินเชิงคุณภาพไว้ด้วย

ตัวอย่างการปรึกษาหารือในประเทศอังกฤษ

ตัวอย่างที่ 1<sup>69</sup>

ประเทศอังกฤษต้องการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตำรวจที่ดูแลความสงบเรียบร้อยในการเดินทางโดยรถไฟในเกาะอังกฤษ (ประเทศอังกฤษ ประเทศสก็อตแลนด์ และ ประเทศเวลส์) โดยตำรวจนี้มีชื่อเรียกว่า “The British Transport Police (BTP) ดังนั้น

<sup>69</sup> Department for Transport Local Government and the Regions, Modernising the British Transport Police A Consultation Paper, Retrieved November 21,2001 Available from : <http://www.railway.dtlr.gov.uk/consult/police/index.htm>.

กรมการขนส่ง (Department for Transport) จึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องในเรื่องความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่ตำรวจดังกล่าว อำนาจหน้าที่ใน ขบวนการไฟและอำนาจหน้าที่นอกขบวนการไฟ และอำนาจหน้าที่ที่นอกเหนือออกไป โดยเริ่ม ประกาศเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นได้ตั้งแต่วันที่ 25 ตุลาคม 2001 และปิดรับความคิดเห็นในวันศุกร์ที่ 4 มกราคม 2002 โดยกำหนดให้ผู้ที่ต้องการแสดงความคิดเห็นส่งความคิดเห็นได้ ทั้งทางไปรษณีย์ ทางโทรสาร และทาง e-mail มายังเจ้าหน้าที่ที่ดูแลรับผิดชอบเรื่องนี้โดยเฉพาะ การดำเนินการหารือ (consultation) นี้ได้ดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติในการหารือโดยลายลักษณ์อักษร (Code of Practice on Written Consultation)

#### ตัวอย่างที่ 2<sup>70</sup>

รัฐบาลของประเทศอังกฤษต้องการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับเด็กที่ไม่มีที่อยู่อาศัยที่อยู่ในความดูแลของท้องถิ่นไปสู่ครอบครัวใหม่ เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่เดิมคือ the Children Act 1989 ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติ ขัดแย้งกัน และไม่ทันสมัย จึงต้องการมีกฎหมายใหม่ ชื่อ the Adoption Act ที่กำหนดกระบวนการต่างให้แน่นอนและรวมถึงข้อกำหนดในกรณีของเด็กไม่ต้องการไปอยู่ในครอบครัวใหม่ กระบวนการต่างๆ ที่รัฐต้องการแก้ไขเพิ่มเติมได้แก่ การลงทะเบียนของครอบครัวที่ต้องการรับเด็ก ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นที่ทำให้กระบวนการล่าช้า กำหนดมาตรฐานใหม่ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องที่เหมาะสมโดยไม่เลือกปฏิบัติต่อเด็กเพื่อให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกัน เป็นต้น รัฐบาลจึงให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อข้อเสนอของรัฐบาลดังกล่าว โดยให้ส่งความคิดเห็นไปยังเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นทางไปรษณีย์ โทรสาร หรือ e-mail ภายในวันที่ 6 ตุลาคม 2001 จากนั้นรัฐบาลก็จัดทำเอกสารปกขาว (White Paper) ที่แสดงถึงข้อสรุปการตัดสินใจของรัฐบาลและเผยแพร่ต่อไป

### 2.1.4 ผลจากการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ

#### ขั้นตอนการปรึกษาหารือก่อให้เกิดผลดังนี้

1. ทำให้รัฐบาลรู้ว่าควรร่างกฎหมายให้มีแนวทางอย่างไรเพื่อสร้างความเท่าเทียมให้แก่ผู้มีส่วนได้เสีย และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ดังนี้

- ทำความเข้าใจและปรับแผนนโยบายระหว่างกลุ่มผลประโยชน์และรัฐบาล ซึ่งเป็นหนทางที่จะได้รับความร่วมมือจากกลุ่มผลประโยชน์

<sup>70</sup> Cabinet Office, A performance and Innovation Unit Report – July 2000, Retrieved April 21, 2001 Available from : <http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/2000/adoption/html>.

- ทำให้กลุ่มผลประโยชน์มีโอกาสมีอิทธิพลต่อนโยบายนั้นตั้งแต่ขั้นตอนแรกและทราบแนวความคิดของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ<sup>71</sup>
- ตรวจสอบและให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
- ให้ข่าวให้ความรู้ทางเทคนิคหรือข้อมูลแก่รัฐสภาและหน่วยงานของรัฐบาลซึ่งโดยปกติจะไม่ทราบ
- ถ่วงดุลรัฐบาลโดยให้ข้อคิดเห็น ซึ่งรัฐบาลก็ต้องนำข้อมูลเหล่านี้ไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และนโยบายใหม่ซึ่งอาจมีข้อบกพร่อง<sup>72</sup>

2. มีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายทำให้ผู้ยกร่างและพิจารณาร่างกฎหมายสามารถจัดสรรสิทธิให้แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างเท่าเทียมและยอมรับได้ทุกกลุ่ม<sup>73</sup>

3. ทำให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนเพื่อประกอบการตัดสินใจ<sup>74</sup>

4. ทำให้กระบวนการนิติบัญญัติโปร่งใสตรวจสอบได้ ทั้งยังต้องอธิบายเหตุผลที่รับได้แก่สาธารณะ<sup>75</sup>

5. ทำให้ทราบว่ามาตรการในกฎหมายเพียงพอหรือไม่ หรือจะมีปัญหาในการบังคับหรือไม่ ซึ่งสามารถปรับปรุงได้ตั้งแต่ต้น<sup>76</sup>

6. ช่วยประหยัดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในรัฐสภา เนื่องจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติที่พิจารณานั้นมีความชัดเจนและแสดงให้เห็นถึงความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อย่างชัดเจนอยู่แล้ว จึงไม่ก่อให้เกิดการโต้เถียงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

แต่อย่างไรก็ตามการปรึกษาหารือก็อาจมีข้อเสียบ้างเช่นกัน โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ คือ

<sup>71</sup> พฤทธิสถาน ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 206.

<sup>72</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, สหราชอาณาจักรการเมือง-การปกครอง, หน้า 142-143.

<sup>73</sup> สถาบันพระปกเกล้า, การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย, หน้า 12-2.

<sup>74</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>75</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>76</sup> เรื่องเดียวกัน.

1. กลุ่มผลประโยชน์อาจใช้อิทธิพลต่อการบริหารหรือเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เพราะมีหลายกลุ่มที่มีพฤติกรรมแตกต่างกัน โดยอาจมีความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มหรือใช้กำลังรุนแรงตอบโต้กัน ซึ่งการกระทำนี้ทำให้เสียขั้นตอนของประชาธิปไตย เนื่องจากจะมองเฉพาะประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือกลุ่มอื่นๆ

2. เมื่อทำตามความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ก็จะถูกต่อว่าว่าเห็นกลุ่มผลประโยชน์สำคัญกว่าประชาชนทำให้รัฐบาลขาดความมั่นคง

## 2.2 การปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับ

การปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับนั้น เป็นวิธีการที่ส่วนราชการที่ต้องการตรากฎขึ้นใช้บังคับเพื่อให้พระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกกฎนั้นสามารถบังคับใช้ได้โดยสมบูรณ์ และยังทำให้กฎ ข้อบังคับที่ตราขึ้นนั้นเป็นกฎ ข้อบังคับที่ดีสามารถจัดสรรผลประโยชน์แก่บุคคลหรือกลุ่มต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม ในกระบวนการในการออกกฎ ข้อบังคับนี้จะมีขั้นตอนการปรึกษาหารือในทำนองเดียวกับการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งถือได้ว่ามีความสำคัญเท่าเทียมหรือมากกว่าการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยการปรึกษารือนั้น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องควรต้องปรึกษารือกับผู้เชี่ยวชาญภายนอก และบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบ<sup>77</sup> กระบวนการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับนั้นจะเริ่มขึ้นก่อนที่ส่วนราชการจะร่างกฎ ข้อบังคับโดยแบ่งพิจารณาได้ดังนี้

### 2.2.1 กระบวนการในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศอังกฤษ

พระราชบัญญัติแต่ละฉบับที่รัฐสภานุมัติให้มีผลใช้บังคับนั้น ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดต่างๆ ไว้ครอบคลุมทุกประเด็น เนื่องจากจะทำให้พระราชบัญญัตินี้มีความซับซ้อนเกินไป และอาจต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง เช่น ค่าปรับ (fees) หรือกำหนดเวลาซึ่งทำได้ยาก ดังนั้น ทางออกในเรื่องดังกล่าวสามารถทำได้โดยนำรายละเอียดนั้นมากำหนดไว้ต่างหาก และหากต้องการแก้ไข หรือเพิ่มเติมเนื้อหาให้ทันสมัยขึ้นก็สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายใหม่เพิ่มขึ้นอีก<sup>78</sup> กล่าวคือ ต้องนำรายละเอียดต่างๆ มาบัญญัติเป็นคำสั่ง (orders) หรือกฎ ข้อบังคับ (regulatory) ต่างๆ ซึ่งรวมเรียกว่ากฎเกณฑ์ลำดับรอง (Statutory Instruments)<sup>79</sup> เพื่อให้พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับ

<sup>77</sup> Crong, *Administrative Law*, fourth eds, (London : Sweet & Maxwell, 1999), pp. 391-392.

<sup>78</sup> Statutory Instrument and Deregulation Orders HC Fact sheets – Series L No 7 (Previously Fact sheet 14, Retrieved September 6,2001 Available from : <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs14.pdf>, p1.

<sup>79</sup> กฎเกณฑ์ลำดับรอง (Statutory Instrument) อาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น secondary, delegated, subordinate legislation. เป็นต้น.



ได้โดยสมบูรณ์ กฎเกณฑ์ลำดับรองนี้จะมีผลเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติที่ทุกคนต้องปฏิบัติตาม เช่น The Child Resistant Packaging (Safety) Regulations 1986 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติ Consumer Safety Act 1978 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสารพิษที่มีจำนวนตามที่กำหนดต้องบรรจุลงในภาชนะที่ปลอดภัยสำหรับเด็ก เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การที่จะมีกฎเกณฑ์ลำดับรอง (Statutory Instruments) ได้นั้นจะต้องมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติแม่บท (“primary legislation” or “parent Acts”) กำหนดให้ส่วนราชการ หรือ รัฐมนตรีสามารถกำหนดเนื้อหา หรือแนวทางในการปฏิบัติ เป็นการเพิ่มเติมหรือขยายบทบัญญัติที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเอาไว้ในพระราชบัญญัติ และกำหนดส่วนขยายเพิ่มเติมได้เฉพาะเท่าที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น เช่น ในมาตรา 64 ของ the Road Traffic Regulation Act 1967 ได้บัญญัติไว้ว่า

*“In this Act “traffic sign” mean any object or device ... for conveying, to traffic ... warnings, information, requirements, restrictions or prohibition of any description – (a) specified by regulations made by ministers acting jointly, or (b) authorized by the Secretary of State.”*

ขั้นตอนการออก กฎเกณฑ์ลำดับรอง (Statutory Instrument)

ในการออกกฎเกณฑ์ลำดับรองมีขั้นตอนต่างๆ ดังนี้<sup>80</sup>

ก) กำหนดหลักเกณฑ์

ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือรัฐมนตรีที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้น จะทำการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อเป็นการขยายความพระราชบัญญัติ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนั้นให้อำนาจไว้ (เทียบได้กับขั้นริเริ่ม (Inspiration) ของกระบวนการนิติบัญญัติ)

ข) การยกร่างกฎเกณฑ์ลำดับรอง (Drafting)

กฎเกณฑ์ลำดับรองมักจะถูกยกร่างขึ้นโดยกองกฎหมายของส่วนราชการ (the legal department of Government Department) ที่เกี่ยวข้อง<sup>81</sup> โดยกองกฎหมายดังกล่าวจะทำการปรึกษาหารือ (Consultation) กับผู้มีส่วนได้เสีย (interested bodies) กลุ่มต่างๆ ข้าราชการและองค์กรภายนอก ตลอดระยะเวลาที่ยกร่างกฎเกณฑ์นั้น จากนั้นก็จะทำการยกร่างในนามของผู้ที่กฎหมาย

<sup>80</sup> Statutory Instrument and Deregulation Orders HC Fact sheets – Series L No 7 (Previously Fact sheet 14, Retrieved September 6,2001 Available from : <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs14.pdf>, pp1-2.

<sup>81</sup> หากเป็นกฎเกณฑ์ลำดับรองที่สำคัญๆ รัฐบาลอาจให้ PCO เป็นผู้ยกร่างก็ได้.

แม่บทให้อำนาจ (โดยปกติจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ) กฎเกณฑ์ลำดับรองที่ถูกร่างขึ้นนี้จะเรียงตามลำดับเป็นปีๆ ไป เช่น IS 1999/1, IS 1999/2 ... IS 1999/172 เป็นต้น ในแต่ละปีจะมีกฎเกณฑ์ลำดับรองประมาณ 200 ฉบับ โดยมีขนาดแตกต่างกันไป กล่าวคือ บางฉบับอาจเป็นเพียงกระดาษแผ่นเดียว หรืออาจเป็นเอกสารที่มีจำนวนหลายร้อยหน้า ก็ได้

ในการร่างกฎเกณฑ์ลำดับรองในประเทศอังกฤษต้องยึดถือหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ<sup>82</sup>

1. โปร่งใส (Transparency) คือ กฎเกณฑ์ลำดับรองควรจะเข้าใจง่ายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และใช้ภาษาที่ชัดเจนและง่าย
2. ตรวจสอบได้ (Accountable) คือ ผู้บังคับใช้กฎเกณฑ์นั้นต้องถูกตรวจสอบการใช้กฎเกณฑ์นั้นได้จาก รัฐบาล ประชาชนทั่วไป และรัฐสภา
3. ได้สัดส่วน (Proportionality) คือ กำหนดให้การชดเชยความเสียหายได้สัดส่วนกับภัยอันตรายที่เกิดขึ้น
4. ถูกต้องตรงกัน (Consistency) คือ กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นในภายหลังควรได้รับการกำหนดจากหน่วยงานที่เคยมีกฎเกณฑ์ในเรื่องนั้นมาก่อนเหมือนกัน และต้องตรงกับกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นก่อน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังต้องใช้กฎเกณฑ์นั้นทั่วทั้งประเทศ
5. ตรงเป้าหมาย (Targeting) คือ กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นต้องมีวัตถุประสงค์ (aim) ในการแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะ และต้องมีการตรวจสอบ (review) เสมอๆ ว่ากฎเกณฑ์นั้นยังมีความจำเป็นหรือเหมาะสมหรือไม่ ถ้าไม่ก็ต้องปรับปรุงหรือยกเลิกไป

นอกจากนั้น ในกฎเกณฑ์ลำดับรองยังต้องมีเอกสารอธิบาย (explanatory note) ที่ใช้ในการอธิบายขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎเกณฑ์นั้นด้วย เช่น the Gaming Order ที่กำหนดว่า “*This Order increases the monetary limits specified in the Gaming Act 1986 for the prizes, stakes and other matters mentioned ...*” แต่อย่างไรก็ตาม เอกสารอธิบายนี้จะไม่มีผลบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด เพียงแต่ให้เห็นถึงที่มาของกฎเกณฑ์เท่านั้น และยังอาจใช้ค้นหาความหมายของกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ในกรณีที่เกิดปัญหาในการบังคับใช้

<sup>82</sup> Better Regulation Task Force Principles of Good Regulation, Retrieved September 17,2001 Available from : <http://www.cabinet-office.gov.uk/regu/TaskForce/2000/PrinciplesLeaflet.pdf>.

ในประเทศอังกฤษแบ่งกฎหมายลำดับรองออกเป็น 4 ลักษณะใหญ่ๆ ได้แก่<sup>83</sup>

1. กฎเกณฑ์ลำดับรองประเภทที่ไม่ต้องได้รับคำยืนยันจากรัฐสภา (Negative Resolution Procedure)

กฎหมายลำดับรองประเภทนี้เมื่อส่วนราชการกำหนดขึ้นแล้วจะมีผลทันทีโดยไม่ต้องได้รับคำยืนยันจากรัฐสภาอีก ยกเว้นสภาใดสภาหนึ่งยกเลิกกฎหมายนั้นภายใน 40 วันนับแต่วันที่ขึ้นกฎหมายนั้นต่อรัฐสภา ก็จะทำให้กฎหมายนั้นสิ้นผลไป

2. กฎเกณฑ์ลำดับรองประเภทที่ต้องขอรับคำยืนยันจากรัฐสภาก่อน (Affirmative Resolution Procedure) จึงจะมีผลใช้บังคับ

กฎหมายลำดับรองประเภทนี้เมื่อถูกกำหนดขึ้นแล้วจะยังไม่จะมีผลใช้บังคับในทันที ส่วนราชการ หรือรัฐมนตรีที่รักษาการจะต้องนำกฎหมายดังกล่าวไปให้รัฐสภาพิจารณาก่อน เมื่อรัฐสภาให้คำยืนยันแล้วกฎหมายนั้นจึงจะมีผลใช้บังคับได้

3. กฎเกณฑ์ลำดับรองประเภทที่เสนอต่อสภาเพื่อทราบ

กฎหมายลำดับรองประเภทนี้เมื่อส่วนราชการกำหนดขึ้นแล้วส่วนราชการก็จะนำกฎหมายนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภารับทราบ และกฎหมายดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับทันทีในวันที่ลงไว้ในกฎหมายนั้นเอง ซึ่งโดยปกติจะไม่มีการอภิปรายในกฎหมายประเภทนี้

4. กฎ ข้อบังคับท้องถิ่น (Local Instrument)

กฎหมายลำดับรองประเภทนี้ไม่ต้องนำมาเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้คำยืนยันอีก โดยมีผลใช้บังคับทันที แต่ก็มีผลเฉพาะในท้องถิ่นเท่านั้นไม่ครอบคลุมทั่วประเทศ

เมื่อร่างเสร็จแล้วก็ต้องนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา แต่การพิจารณากฎเกณฑ์ลำดับรอง (Statutory Instrument) โดยรัฐสภานั้น โดยปกติรัฐสภาจะพิจารณาเฉพาะกฎหมายลำดับรองประเภทที่ต้องขอรับคำยืนยันจากรัฐสภาก่อน (Affirmative Resolution Procedure) และ กฎเกณฑ์ลำดับรองประเภทที่ไม่ต้องได้รับคำยืนยันจากรัฐสภา (Negative Resolution Procedure) เท่านั้น ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

ค) การพิจารณากฎเกณฑ์ลำดับรองโดยรัฐสภา<sup>84</sup>

ก่อนปี ค.ศ. 1984 กฎเกณฑ์ลำดับรองบางฉบับมีผลบังคับใช้ได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภา ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดเจน จนในปี ค.ศ. 1946 มี

<sup>83</sup> Christopher Pick, *Passing Legislation in Britain*, p.22.

<sup>84</sup> Statutory Instrument and Deregulation Orders HC Fact sheets – Series L No 7 (Previously Fact sheet 14, Retrieved September 6,2001 Available from : <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs14.pdf>, p3-5.

พระราชบัญญัติ Statutory Instrument Act 1946 ซึ่งบัญญัติวิธีการพิจารณากฎเกณฑ์ลำดับรองไว้ 2 ลักษณะคือ 1. การพิจารณากฎเกณฑ์ลำดับรองที่ไม่ต้องได้รับการยืนยันจากรัฐสภา (Negative Procedure) 2. การพิจารณากฎเกณฑ์ลำดับรองที่ต้องได้รับการยืนยันจากรัฐสภา (Affirmative Procedure)

1. การพิจารณากฎเกณฑ์ลำดับรองที่ไม่ต้องได้รับการยืนยันจากรัฐสภา (Negative Procedure)

กฎเกณฑ์ลำดับรองประเภทนี้จะมีผลใช้บังคับในวันที่กำหนดไว้ในกฎเกณฑ์ฉบับนั้นเอง แต่ก็อาจเป็นโมฆะได้ถ้าทั้งสภาล่าง (House of Commons) และสภาสูง (House of Lord) (ถ้าเป็นกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเงินใช้เฉพาะมติของสภาล่างในการทำให้กฎเกณฑ์นั้นเป็นโมฆะ) ใช้วิธีการที่เรียกว่า “Motion” ในการยกเลิกกฎเกณฑ์นั้นในช่วงเวลา 40 วัน นับแต่วันที่เสนอกฎเกณฑ์นั้นเพื่อพิจารณา ซึ่งจะมีผลทำให้กฎเกณฑ์ฉบับดังกล่าวสิ้นผลไป นอกจากนี้ ในช่วงเวลาประชุมสภา หรือช่วงปิดสมัยประชุมรัฐสภา หรือช่วงเวลาที่รัฐสภาเลื่อนการประชุมออกไปกว่า 4 วัน กฎเกณฑ์ลำดับรองนั้นก็จะมีผลใช้บังคับ ในกรณีดังกล่าวจะมีการพิจารณากฎเกณฑ์นั้นได้อีกครั้งเมื่อเปิดสมัยประชุมครั้งต่อไป หรือหลังจากช่วงเวลาที่เลื่อนออกไป วิธีการพิจารณาแบบนี้อาจเกิดขึ้นโดยสมาชิกฝ่ายค้าน (Opposition) หรืออาจเกิดจากสมาชิกใหม่ (backbencher) ร้องขอ

ในการพิจารณากฎเกณฑ์ลำดับรองแบบนี้โดยปกติจะไม่มีการอภิปรายแต่อย่างใดก็ตาม อาจมีการอภิปรายได้หากมีผู้ลงชื่อใน “Early Day Motion (EDM)” เป็นจำนวนมาก ซึ่งจะทำให้มีการอภิปรายเกิดขึ้นในรัฐสภา หรือคณะกรรมการ

2. การพิจารณากฎเกณฑ์ลำดับรองที่ต้องได้รับการยืนยันจากรัฐสภา (Affirmative Procedure)

วิธีการนี้เป็นวิธีการควบคุมกฎเกณฑ์ลำดับรองที่เข้มงวดโดยรัฐสภา กล่าวคือ กฎเกณฑ์ลำดับรองประเภทนี้จะยังไม่มีผลใช้บังคับจนกว่าจะได้รับการรับรองโดยรัฐสภา (ในกรณีที่เป็นการเกี่ยวกับเงินนั้นเพียงสภาล่างรับรองเพียงสภาเดียวก็มีผลใช้บังคับ) ภายในช่วงเวลา 28 วัน (ในบางครั้งอาจจะ 40 วัน ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายแม่บทบัญญัติไว้) ช่วงเวลาดังกล่าวไม่รวมระยะเวลาที่ปิดสมัยประชุมรัฐสภา หรือช่วงที่รัฐสภาเลื่อนการประชุมออกไปกว่า 4 วัน ในการพิจารณานี้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่จะเป็นผู้เตรียมการขึ้น เพื่อควบคุมการอภิปรายให้อยู่ในระยะเวลาที่จำกัด เมื่อรัฐสภาพิจารณายืนยันกฎเกณฑ์ฉบับใดแล้ว กฎเกณฑ์ฉบับนั้นก็จะผลใช้บังคับ และมีหมายเลขของกฎเกณฑ์ปรากฏอยู่ด้วย แต่อย่างไรก็ตามสภาใดสภาหนึ่งอาจยกเลิกกฎเกณฑ์นี้ได้

สำหรับการพิจารณา กฎ ข้อบังคับแบบที่ต้องได้รับคำยืนยันจากรัฐสภา (Affirmative Resolution Procedure) นั้น ในสภาล่างนั้น จะมีการอภิปรายอย่างกว้างขวางประมาณครึ่งชั่วโมง หรือไม่เกิน 1 ชั่วโมง ทั้งในสภาและคณะกรรมการวิสามัญ (Standing Committees on Delegation Legislation) ถึงข้อดีข้อเสียของกฎ ข้อบังคับนั้น โดยสภาจะไม่มีอำนาจในการแก้ไข มีเพียงอำนาจในการรับรองหรือไม่รับรองเท่านั้น ส่วนการพิจารณาในสภาสูง ข้อบังคับแบบที่ต้องได้รับคำยืนยันจากรัฐสภา จะพิจารณาในสภาโดยไม่จำกัดเวลาในการอภิปราย

#### การพิจารณาโดยคณะกรรมการ

การพิจารณา กฎเกณฑ์ลำดับรอง (ยกเว้น กฎ ข้อบังคับท้องถิ่น) จะเริ่มในคณะกรรมการร่วมของทั้งสองสภา (Joint Committee of both Houses)<sup>85</sup> ซึ่งมาจากสมาชิกทั้งสองสภา แต่ในบางครั้งอาจพิจารณาโดยคณะกรรมการสามัญ (Select Committees) ซึ่งจะมีการหาข้อเท็จจริงจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งโดยปากเปล่า และเอกสาร คณะกรรมการจะไม่พิจารณาข้อดีหรือข้อเสียของกฎเกณฑ์ลำดับรอง แต่คณะกรรมการจะพิจารณาว่ารัฐมนตรีใช้อำนาจในการออก กฎเกณฑ์ลำดับรองตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้หรือไม่ เมื่อพิจารณาแล้วคณะกรรมการก็จะเสนอผลการพิจารณาต่อรัฐสภาถึงส่วนที่รัฐมนตรีออกกฎเกณฑ์เกินกว่าอำนาจที่กฎหมายแม่บทให้ไว้ หรือเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ปกติ หรือร่างกฎเกณฑ์ลำดับรองนั้นไม่สมบูรณ์ หรือกฎเกณฑ์นั้นจะต้องมีเอกสารอธิบาย (explanatory note) เพิ่มขึ้นเพื่อความชัดเจน รายงานดังกล่าวจะมีการพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชนต่อไป แต่ทั้งรัฐสภาหรือรัฐบาลก็ไม่ต้องถูกผูกมัดให้ต้องปฏิบัติตามนั้น แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาจนำแนวคิดต่างๆ ในรายงานนั้นมาปรับปรุงกฎ ข้อบังคับของตนได้

ในการพิจารณาโดยรัฐสภานั้นจะมีการอภิปรายด้วย ซึ่งจะเป็นการอภิปรายเพื่อรับรองหรือไม่รับรองกฎเกณฑ์ลำดับรองที่รัฐสภากำลังพิจารณาอยู่ การอภิปรายนั้นอาจเกิดขึ้นในสภานั้นเอง ซึ่งโดยปกติจะอภิปรายในช่วงท้ายของการประชุมสภา หรืออาจเกิดในคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้แก่ Standing Committees on Delegated Legislation คณะกรรมการดังกล่าวจะประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 17 คน คณะกรรมการมีอำนาจลงมติรับรองหรือไม่รับรองเท่านั้น จะมิตีให้แก้ไขกฎเกณฑ์นั้นไม่ได้ โดยการแก้ไขนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี เมื่อคณะกรรมการมีมติรับรองกฎเกณฑ์นั้นแล้ว กฎเกณฑ์นั้นก็จะถูกเผยแพร่และพิจารณาอีกครั้งในสภา และเมื่อสภารับรอง กฎเกณฑ์ลำดับรองนั้นก็จะมีผลใช้บังคับได้

<sup>85</sup> ถ้าเป็นกฎ ข้อบังคับที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการเงินจะพิจารณาโดยคณะกรรมการของสภาล่าง (Commons Committee) เท่านั้น.

### 2.2.2 ลักษณะของการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับ

การปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับนั้นก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ กล่าวคือ แบ่งออกเป็นการปรึกษาหารือก่อนการพิจารณาของรัฐสภา และการปรึกษาหารือในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา โดยในการหารือก่อนการพิจารณาของรัฐสภานั้นเป็นการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย (interested bodies) กลุ่มต่างๆ ข้าราชการและองค์กรภายนอก เพื่อนำผลที่ได้จากการหารือมาเป็นข้อมูลในการร่างกฎ ข้อบังคับ ส่วนการปรึกษาหารือในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภานั้น กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ก็จะเข้ามามีส่วน ในการตั้งข้อเรียกร้องเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน ต่อการพิจารณาของ คณะกรรมาธิการและรัฐสภา

### 2.2.3 รูปแบบของการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับ

รูปแบบของการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับนั้น มีลักษณะเป็นอย่างเดียวกับรูปแบบการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ กล่าวคือ มีทั้งการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการและการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ โดยการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการก็จะมีการใช้เอกสารในการหารือเช่นเดียวกัน ส่วนการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการก็จะมีการหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ หรือผู้เชี่ยวชาญ เช่นเดียวกัน เช่น

- Adam Smith Institute
- AUEW
- Association For London Government
- Association of British Insurers
- Bar Council
- Professor Vernon Bogdanor
- British Retail Association
- Dr Alice Brown
- Charities Aid Foundation
- Civil Service College
- Deregulation Committee, House of Commons
- European Public Policy Advisors
- Financial Service Authority
- Professor Janet Finch
- Food and Drink Federation

- HM Land Registry
- Inland Revenue
- Institute of Directors

เป็นต้น

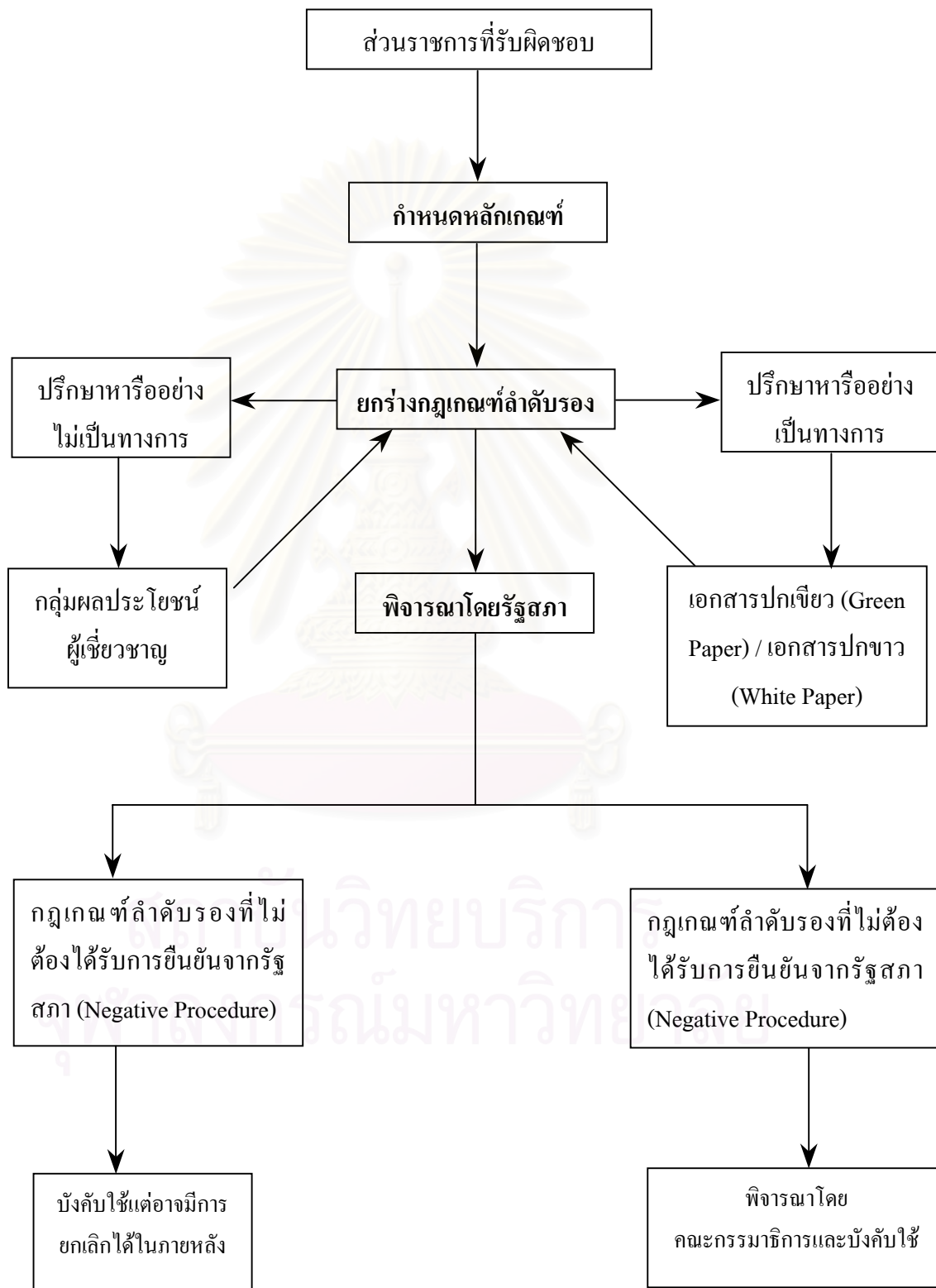
อย่างไรก็ตามแม้รูปแบบการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับ และการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติจะเป็นอย่างเดียวกัน เช่น กระบวนการปรึกษาหารือ (Consultation) ต้องใช้เวลาอย่างเพียงพอ แต่ก็มีจุดที่แตกต่างในการหารือซึ่งมีจุดหมายในการหารือคนละจุด กล่าวคือ การปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติจะเน้นที่การหารือเพื่อนำเอานโยบายมาบัญญัติเป็นกฎหมาย ในขณะที่การปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับจะเน้นที่การหารือเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่บัญญัติขึ้นให้พระราชบัญญัตินั้นเกิดผลมากที่สุด<sup>86</sup>

จากขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการตรากฎเกณฑ์ลำดับรอง สามารถแสดงเป็นแผนภูมิได้  
ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>86</sup> จากการสอบถาม Mr. Paul Greening MP. email: [pgreening@cabinet-office.x.gsi.gov.uk](mailto:pgreening@cabinet-office.x.gsi.gov.uk)

แผนภูมิที่ 3  
กระบวนการออกกฎ บังคับในประเทศไทย





## 2.2.4 ผลจากการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อข้อบังคับ

ผลจากการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อข้อบังคับ ก็เป็นเช่นเดียวกันกับผลจากการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ กล่าวคือ การปรึกษาหารือจะทำให้ส่วนราชการที่ต้องการออกกฎ ข้อบังคับจัดให้มีขึ้นนั้นจะทำให้ได้ข้อมูล หรือความคิดเห็นเห็นจากส่วนต่างๆ อย่างเต็มที่ ซึ่งส่วนราชการนั้นจะนำข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมไปใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับเพื่อจัดสรรสิทธิ หรือผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมอันจะทำให้กฎ ข้อบังคับนั้นเป็นกฎ ข้อบังคับที่ดีได้ นอกจากนี้ยังทำให้กฎ ข้อบังคับที่ส่วนราชการตราขึ้นใช้บังคับนั้นสามารถปฏิบัติได้จริง หรือไม่จำเป็นต้องประวิงเวลาในการบังคับใช้กฎ ข้อบังคับนั้น และผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับนั้นก็จะยอมรับและปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ

### ตัวอย่างการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อข้อบังคับ

#### ตัวอย่างที่<sup>87</sup>

ตามพระราชบัญญัติควบคุมมลพิษ ค.ศ. 1974 มาตรา 71 (the Control of Pollution Act 1974 Section 71) ให้ผู้อำนวยการสำนักงานสิ่งแวดล้อม (Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA)) สามารถปรับปรุงกฎในการควบคุมเสียงได้ ดังนั้นส่วนราชการดังกล่าวจึงจัดทำเอกสารขึ้นเพื่อใช้ในการปรึกษาหารือ (Consultation Paper) กับประชาชนและกลุ่มต่างๆ เพื่อปรับปรุงกฎดังกล่าวในเรื่องวิธีการควบคุมการใช้เสียง ส่วนราชการดังกล่าวกำหนดให้ประชาชนและกลุ่มต่างๆ ส่งความคิดเห็นไปยังสำนักงานภายในวันที่ 31 มกราคม 2002 (ใช้เวลาประมาณ 12 สัปดาห์) และกำหนดเจ้าหน้าที่ สถานที่ติดต่อ หมายเลขโทรสาร และ e-mail เฉพาะเรื่อง ถ้าหากผู้ที่ให้ความเห็นเกิดความสงสัยในเรื่องการหารือก็สามารถสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั้นได้ จากนั้นส่วนราชการก็จะนำความคิดเห็นที่ได้มาวิเคราะห์และหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

<sup>87</sup> Department for Environment, Food & Rural Affairs, Consultation Paper on Guidance to draft Codes of Practice to Minimise Noise, Retrieved November 26,2001 Available from : <http://www.defra.gov.uk/environment/consult/noisecode/index.htm>.

ตัวอย่างที่ 2<sup>88</sup>

The Radio Authority ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของ กรมการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry) มีหน้าที่ในการจัดสรรคลื่นวิทยุที่ไม่ใช่คลื่นวิทยุทางทหารให้แก่ส่วนราชการอื่น ภาคเอกชน ประชาชน และกลุ่มต่างๆ เนื่องจากการสื่อสารและระบบสื่อสารเปลี่ยนแปลงไปมาก จึงทำให้การออกกฎในเรื่องการใช้คลื่นจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นเพราะต้องจัดสรรการใช้คลื่นให้เป็นอย่างดีเหมาะสม บริสุทธิยุติธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด จึงจัดทำเอกสารที่ใช้ในการปรึกษาหารือ (Consultation Paper) เพื่อใช้ในการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว เอกสารในการหารือนั้น โฆษณาในวันที่ 18 กรกฎาคม 2001 และให้ส่งความคิดเห็นกลับมายังเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบภายในวันที่ 30 กันยายน 2001 ในการนี้มีหน่วยงานต่างๆ อาทิ สมาคมนักบินและบริษัทสายการบิน สำนักข่าวต่างๆ บริษัทโทรคมนาคม สถานีวิทยุต่างๆ ส่งความคิดเห็นกลับมายัง The Radio Authority จากนั้น The Radio Authority ก็จะนำข้อมูลนั้นมาวิเคราะห์และกำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดสรรคลื่นความถี่ต่อไป

ตัวอย่างที่ 3<sup>89</sup>

สำนักงานสิ่งแวดล้อม (Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA)) ต้องการออกกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการกำหนดคุณภาพของอากาศในอังกฤษ สก็อตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ซึ่งเป็นกฎที่กำหนดค่าของก๊าซต่างๆ ในอากาศ กฎเกณฑ์ดังกล่าวเคยกำหนดไว้แล้ว แต่เมื่อพื้นที่ต่างๆ มีแหล่งก่อมลพิษทางอากาศมากขึ้น จึงจำเป็นต้องกำหนดค่าของก๊าซต่างๆ ในอากาศใหม่เพื่อความเหมาะสม สำนักงานสิ่งแวดล้อมจึงจัดทำเอกสารที่ใช้ในการปรึกษาหารือเพื่อใช้ในการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว โดยให้ผู้แสดงความคิดเห็นส่งความคิดเห็นมายังสำนักงานภายในวันที่ 20 ธันวาคม 1999 จากนั้นสำนักงานดังกล่าวจึงนำข้อมูลความคิดเห็นที่ได้ไปยกร่างกฎเกณฑ์การกำหนดค่าดังกล่าว และมีผลใช้บังคับไปเมื่อต้นปี 2000

## สรุป

ในประเทศอังกฤษมีกระบวนการที่เป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วม (Participation) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนิน

<sup>88</sup> Radio spectrum management, A Consultation Paper, Retrieved November 26, 2001 Available from : <http://www.spectrumreview.radio.gov.uk>

<sup>89</sup> Department for Environment, Food & Rural Affairs, The Air Quality (England) Regulations 2000, Retrieved November 26, 2001 Available from : <http://www.defra.gov.uk/environment/consult/aqregs/2000/index.htm>

กิจกรรมต่างๆ ของรัฐเรียกว่า การปรึกษาหารือ (Consultation) โดยเฉพาะในเรื่อง การตราพระราชบัญญัติ (Legislative Consultation) และการตรากฎ ข้อบังคับ (Regulation Consultation) กล่าวคือ ในกระบวนการตราพระราชบัญญัตินั้นมีข้อกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติที่ รัฐบาลกำหนดขึ้นให้ส่วนราชการที่ต้องการมีกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามนโยบาย ของรัฐบาล จัดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นจากประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ (interest groups) ผู้เชี่ยวชาญ (expert) สถาบันการศึกษา และสมาชิกรัฐสภาที่ เกี่ยวข้องก่อนที่จะมีการร่างพระราชบัญญัติ (drafting) วิธีการปรึกษาหารือที่ส่วนราชการจัดการ ขึ้นนั้นมี 2 วิธี ได้แก่ 1. การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ (Informal Consultation) วิธีการนี้ ส่วนราชการจะทำการหารือขอความคิดเห็น ไปยังส่วนราชการอื่น กลุ่มผลประโยชน์ หรือ ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง โดยให้บุคคลเหล่านั้นแสดงความคิดเห็นมายังส่วนราชการที่ต้องการรับฟัง ความคิดเห็น 2. การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (Formal Consultation) วิธีการนี้ส่วนราชการที่ ต้องการรับฟังความคิดเห็นจะจัดให้มีกระบวนการปรึกษาหารือ โดยจัดให้มีเอกสารปกเขียว (Green Paper) ที่บรรจุวัตถุประสงค์ของการปรึกษาหารือ คำถามต่างๆ ที่ต้องการหารือ และสถานที่ที่ให้ส่ง เอกสารปกเขียวกลับมา รวมไปถึงระยะเวลาที่ใช้ในการหารือ เป็นต้น จากนั้นส่วนราชการนั้นจะทำการรวบรวมข้อมูลแล้วจัดทำเอกสารปกขาว (White Paper) ที่แสดงให้เห็นถึงข้อสรุปการตัดสินใจ ของส่วนราชการนั้นเผยแพร่แก่สาธารณะชนต่อไป วิธีการในการปรึกษาหารือนี้จะทำให้กฎหมายที่ บังคับใช้ในเวลาต่อมานั้นเป็นที่ดี สามารถจัดสรรผลประโยชน์แก่ประชาชน หรือกลุ่มต่างๆ ได้ อย่างเหมาะสม

ส่วนในกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับนั้น ในประเทศอังกฤษก็กำหนดให้ส่วนราชการที่ ต้องการตรากฎ ข้อบังคับ (Regulation) ต้องทำการปรึกษาหารือกับประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ ผู้เชี่ยวชาญ และสถาบันการศึกษาเช่นเดียวกันกับกระบวนการปรึกษาหารือในการ ตราพระราชบัญญัติ และใช้วิธีการอย่างเดียวกัน กล่าวคือ การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ (informal consultation) และการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (formal consultation) แต่ กระบวนการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับนั้นจะมุ่งเน้นไปในเรื่องการหาแนวทางที่เหมาะสม ในการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น การปรึกษาหารือนี้ มีผลทำให้กฎ ข้อบังคับที่ออกมาบังคับใช้นั้น เป็นกฎที่ดี สามารถเสริมให้กฎหมายมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น

### บทที่ 3

## การรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับ ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าการดำเนินกิจกรรมใดๆ ของรัฐต้องเป็นไปตามขั้นตอนและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักศกุนิติกระบวนการ (due process of law) หลักดังกล่าวมีขึ้นเพื่อปกป้องชีวิต ทรัพย์สิน และเสรีภาพของประชาชนสหรัฐอเมริกา โดยได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้หลักศกุนิติกระบวนการนี้ยังถือว่ามีความสำคัญต่อหลักการรับฟัง หลักแจ้งให้ทราบก่อนล่วงหน้า และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาคือเป็นระบบกฎหมายที่คุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้นในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียในกิจกรรมดังกล่าวมีส่วนร่วม (participation) ในการดำเนินกิจกรรมนั้นด้วย

ในเรื่องการตรากฎหมาย (Legislative) ของสภาองเกรสนั้น กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ในการพิจารณาร่างกฎหมาย (bills) ของสภาผู้แทนราษฎร (House of representative) และวุฒิสภา (House of Senate) ต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) ในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการ (committees) เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับจากการรับฟังนั้นมาใช้ในกระบวนการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ทั้งยังเป็นหลักประกันว่ากฎหมายที่ตราขึ้นนั้นเป็นไปตามความต้องการและสามารถจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่บุคคล (persons) และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ (interest groups) ได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรมซึ่งเรียกว่าเป็นกฎหมายที่ดีได้

ส่วนการออกกฎ (rulemaking) ของส่วนราชการนั้นกฎหมายก็กำหนดให้ส่วนราชการที่ต้องการออกกฎให้มีการรับฟัง (hearing) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความคิดเห็น และข้อโต้แย้งโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎด้วยเช่นเดียวกับการตรากฎหมาย โดยวิธีการที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายหรือการออกกฎนั้นถือได้ว่ารัฐได้ให้หลักประกันแก่ประชาชนว่ารัฐจะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายใต้อันหลักศกุนิติกระบวนการ (due process of law) อย่างจริงจัง จึงทำให้ประชาชนมั่นใจได้ว่ากฎที่ตราขึ้นนั้นจะไม่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแน่นอน ทั้งยังสามารถจัดสรรผลประโยชน์ได้อย่าง

เหมาะสมด้วย ดังนั้นกระบวนการที่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าวจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

ในประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งประเภทของการรับฟังไว้ในหลายๆ เรื่องด้วยกัน เช่น การรับฟังในการกำหนดนโยบายของรัฐ การรับฟังในการดำเนินโครงการของรัฐ การรับฟังในการสอบสวนเรื่องต่างๆ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงการรับฟังในสองเรื่อง ได้แก่ การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติที่เรียกว่า การรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) และการรับฟังในการออกกฏ

ดังนี้

### 3.1 การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศสหรัฐอเมริกา

การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติเรียกว่า การรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) กระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นในขั้นการพิจารณาร่างกฎหมาย (bills) โดยคณะกรรมการ (committees) ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการรับฟังข้อมูล ความเห็น หรือข้อโต้แย้งจากประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีส่วนได้เสีย รวมทั้งนักวิชาการ สถาบันการศึกษา ผู้เชี่ยวชาญ นอกจากนั้นกฎหมายยังกำหนดให้สภาองเกรสนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังไปใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการรับฟังดังกล่าวเป็นกระบวนการที่สำคัญที่เป็นหลักประกันความเป็นธรรมและการจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนและกลุ่มต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

ก่อนที่จะกล่าวถึงกระบวนการรับฟังทางนิติบัญญัตินั้น จะขอกล่าวถึงกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศสหรัฐอเมริกาก่อนเพื่อแสดงให้เห็นว่ากระบวนการรับฟังทางนิติบัญญัตินั้นอยู่ในขั้นตอนใดของกระบวนการนิติบัญญัติ จากนั้นจึงจะกล่าวถึงกระบวนการรับฟังทางนิติบัญญัติ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศสหรัฐอเมริกา

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่นิติบัญญัติในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ สภาองเกรส อำนาจหน้าที่ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่หลักและเป็นสิทธิขาดของสภาองเกรส<sup>1</sup> โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สภาองเกรสบัญญัติกฎหมายในเรื่องที่สำคัญดังนี้<sup>2</sup>

<sup>1</sup> U.S.C. มาตรา 1.

<sup>2</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมานธรรม, 2542), หน้า

1. การกำหนดอัตราภาษีและการจัดเก็บภาษี<sup>3</sup>
2. การกู้ยืมเงิน
3. การกำหนดกฎและระเบียบสำหรับการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐและต่างประเทศ
4. กำหนดเงินตรา กำหนดค่า กำหนดมาตรฐานการชั่ง ตวง วัด และกำหนดการลงโทษฐานปลอมแปลง
5. กำหนดระเบียบในการแปลงสัญชาติให้เป็นแบบแผนเดียวกัน
6. บัญญัติกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายให้เป็นอย่างเดียวกันทั่วประเทศ
7. ตั้งที่ทำการไปรษณีย์ และสร้างถนนหนทางสำหรับการไปรษณีย์
8. การจดทะเบียนแสดงสิทธิในสิ่งประดิษฐ์และลิขสิทธิ์
9. การจัดตั้งระบบศาลยุติธรรมกลาง
10. การลงโทษโจรสลัด
11. การประกาศสงคราม
12. การจัดตั้งและบำรุงกองทัพบก
13. การจัดให้มีกองทัพเรือ
14. กำหนดกฎ และระเบียบข้อบังคับด้านกองทัพบก และกองทัพเรือ
15. การจัดให้ระดมกำลังพลเรือนและอาสาสมัคร (Militia) เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในการปราบปรามการจลาจลหรือเพื่อต่อต้านการรุกรานจากภายนอกประเทศ
16. การร่วมมือกับมลรัฐต่างๆ ในการจัดตั้งกองพลเรือน อาสาสมัครและการจัดหาอาวุธให้แก่อาสาสมัคร
17. การบัญญัติกฎหมายทุกฉบับที่ใช้ในดิสมตริก ออฟ โคลัมเบีย (District of Columbia)
18. บัญญัติกฎหมายใดๆ ที่จำเป็นเพื่อที่สนับสนุนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่ให้ไว้แก่รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา หรือแก่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางสหรัฐ

การใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาองเกรสนั้นเป็นไปตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ถ้าเป็นกรณีนอกเหนือจากนี้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของมลรัฐหรือประชาชน อีกทั้งยังบัญญัติห้ามมิให้สภาองเกรสกระทำการดังต่อไปนี้ด้วย

1. ระวังการใช้กฎหมายจับกุม คุ่ม ชั่ง ยกเว้นขณะเกิดการกบฏ หรือถูกข้าศึกรุกราน
2. บัญญัติกฎหมายให้ลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา หรือกระทำความผิดกฎหมายได้โดยไม่มี การพิจารณาพิพากษาคดี

<sup>3</sup> U.S.C. มาตรา 8.

3. บัญญัติกฎหมายที่มีโทษทางอาญาซ้อนหลังแก่การกระทำที่ในขณะการกระทำนั้นไม่ถือเป็นความผิดทางอาญา
4. จัดเก็บภาษีทางตรงอื่นๆ แก่พลเมืองแห่งรัฐ นอกจากจะเก็บตามสำมะโนครัวประชากรที่สำรวจเสร็จ
5. จัดเก็บภาษีสินค้าที่ส่งออกนอกมลรัฐ
6. ปฏิบัติเกี่ยวกับการค้าหรือจัดเก็บภาษีท่าเรือ หรือการจัดเก็บภาษีเรือที่ใช้ในท่าเรือนั้นๆ ของมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งด้วยความเสนห่าเป็นพิเศษต่างจากมลรัฐอื่น
7. การให้ยศฐานบรรดาศักดิ์

สภาองเกรสสามารถพิจารณาญัตติต่างๆ 4 ประเภทที่เกี่ยวข้องกับอำนาจนิติบัญญัติดังนี้

1. ร่างกฎหมาย (Bills)
2. ญัตติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย (Joint Resolutions)
3. Concurrent Resolutions
4. Simple Resolutions

ปัจจุบันนี้ร่างกฎหมาย (Bills) หรือ ญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย (Joint Resolutions) ใช้ในกรณีการตรากฎหมายหรือแก้กฎหมาย นอกจากนั้น ญัตติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย (Joint Resolutions) ยังใช้ในกรณีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกด้วย ส่วนญัตติอีก 2 ประเภทคือ Concurrent Resolutions และ Simple Resolutions นั้นจะใช้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในของสภาองเกรสเอง เช่นการตราข้อบังคับการประชุม เป็นต้น

ส่วนวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับกิจการของฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้นอีก 2 ประเภทคือ 1. การเสนอชื่อสำหรับการเลือกตั้ง (Nominations) และ 2. การพิจารณาสนธิสัญญา (Treaties) ซึ่งเป็นเรื่องที่เสนอโดยประธานาธิบดีและต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะการตรากฎหมายใหม่และการแก้ไขกฎหมายเท่านั้น

กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่างๆ ได้ดังนี้

### 3.1.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร

ด้วยหลักการแบ่งแยกองค์กรการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเด็ดขาดในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงทำให้ ฝ่ายบริหารไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาได้ดังเช่นประเทศที่แบ่งองค์กรการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างไม่เด็ดขาดอย่างในประเทศอังกฤษ หรือประเทศที่ปกครอง

ด้วยระบบรัฐสภาอื่น ดังนั้นในกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นจึงหมายถึงเฉพาะ การริเริ่ม และการยกร่างกฎหมายเท่านั้น โดยการริเริ่มนี้อาจมาจากนโยบาย ประธานาธิบดี ส่วนราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการยกร่างกฎหมายนั้นส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถยกร่างกฎหมายได้ตามความต้องการของตน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อยกร่างกฎหมายเสร็จแล้วก็ต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภานำร่างกฎหมายนั้นเสนอต่อสภาองเกรสเพื่อพิจารณาต่อไป และด้วยเหตุที่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้หลักการแบ่งแยกองค์กรการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเด็ดขาดนี้เองจึงทำให้การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) ไม่อาจเกิดขึ้นได้ในฝ่ายบริหาร โดยสภาพ ซึ่งแตกต่างจากระบบในประเทศอังกฤษ ที่สามารถดำเนินขั้นตอนการปรึกษาหารือได้ในฝ่ายบริหาร

### 3.1.1.2 กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ

กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย (Bills) หรือญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย (Joint Resolutions) โดยสภาองเกรส ซึ่งแบ่งได้ดังนี้

#### ก) การริเริ่ม

การริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมายแต่ละฉบับมีที่มาแตกต่างกันหลายกรณี ได้แก่

- เกิดจากนโยบายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ในระหว่างหาเสียงก่อนเลือกตั้ง หรือเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อบกพร่องไม่ทันสมัยจำเป็นต้องปรับปรุงหรือแก้ไข

- เกิดจากประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เช่น สมาคมผู้ผลิต สมาคมนักธุรกิจ สมาคมกรรมกร สมาคมเกษตรกร<sup>4</sup> ยกร่างกฎหมายตามความต้องการของตนแล้วส่งร่างกฎหมายนั้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำเสนอต่อสภา<sup>5</sup> และหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะส่งร่างกฎหมายในลักษณะนั้นหรืออาจมีการแก้ไขก่อนสู่การพิจารณาของสภาก็ได้ การเสนอร่างกฎหมายในลักษณะนี้ทำให้มีร่างกฎหมายที่ดีใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้เนื่องจากมาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

<sup>4</sup> สมบัติ ชำรงฉัตรวงศ์, การเมืองอเมริกา, หน้า 117.

<sup>5</sup> สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนหรือกลุ่มต่างๆ ได้รับการรับรองใน First Amendment to the Constitution และการเสนอร่างกฎหมายในลักษณะนี้ทำให้มีร่างกฎหมายที่ดีใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้เนื่องจากมาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง



- เกิดจากความต้องการของฝ่ายบริหาร ซึ่งในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดเนื้อหาของร่างกฎหมาย โดยความต้องการของฝ่ายบริหารอาจเกิดจากการส่งข้อความหรือจดหมายจาก รัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือประธานาธิบดีส่งร่างกฎหมายที่ยกร่างขึ้นให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา จากนั้นความต้องการของฝ่ายบริหารในลักษณะนี้ก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาในลักษณะเดียวกับการเสนอกฎหมายโดยสมาชิก การเสนอความต้องการดังกล่าวของฝ่ายบริหารมักเกิดขึ้น ในกรณีที่ประธานาธิบดีเสนอร่างงบประมาณพร้อมทั้งข้อมูลของส่วนราชการต่างๆ ให้สภา

- เกิดจากศาลฎีกาสหรัฐ (Supreme Court) จากการใช้หรือตีความกฎหมายแล้วเห็นข้อบกพร่อง หรือคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ<sup>6</sup>

#### ข) การยกร่าง (Drafting)

ในการยกร่างกฎหมายนั้น ผู้ที่ริเริ่มให้มีกฎหมายฉบับนั้นอาจทำการยกร่างกฎหมายเองก็ได้ แต่โดยที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่แบ่งแยกองค์การใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเด็ดขาด ผู้ที่ริเริ่มและยกร่างกฎหมาย (กรณีที่ไม่ใช่สมาชิกสภาองเกรส) จึงต้องส่งร่างกฎหมายนั้นให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา เพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรสต่อไป ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการของกลุ่มต่างๆ ได้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม โดยปกติการยกร่างกฎหมายจะกระทำโดยสมาชิกสภาองเกรส ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะใช้อักษรย่อ “H.R.” แทน “House of Representative” เพื่อแสดงให้เห็นว่าร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หากร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาจะใช้อักษรย่อ “S” แทน “House of Senate”

ร่างกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ 1. ร่างกฎหมายมหาชน (Public Bills) เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชนโดยทั่วไป เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายอาญา (criminal law) กฎหมายภาษีอากร (taxes law) กฎหมายการใช้ที่ดิน (land use law) และกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (environmental protection law) เป็นต้น และ 2. ร่างกฎหมายเอกชน (Private Bills) เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเฉพาะบุคคลหนึ่งบุคคลใด

<sup>6</sup> Judy Schneider, Congress: Sources of Legislative Proposal, Retrieved October 9,2001 Available from : <http://www.house.gov/rules/96-663.htm>.

โดยเฉพาะ เช่น กฎหมายสัญญา (contract law) กฎหมายละเมิด (tort law) กฎหมายทรัพย์สิน (Property law) และกฎหมายสมาคมธุรกิจ (business associations law) เป็นต้น<sup>7</sup>

เนื้อหาที่ใช้ในการยกร่างกฎหมายนั้นอาจมีที่มาจากหลายแหล่ง เช่น ประชาชนทั่วไป กลุ่มผลประโยชน์ เจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ สมาชิกสภา คณะกรรมการ หรือพรรคการเมือง และในการยกร่างแต่ละครั้งจำเป็นต้องคำนึงถึงสิ่งสำคัญเหล่านี้ด้วย คือ

- ร่างกฎหมายที่ร่างขึ้น สร้างความสนใจแก่สมาชิกอื่นให้สนับสนุนร่างกฎหมายนั้นหรือไม่
- ต้องการให้คณะกรรมการคณะใดเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายนั้น
- สมควรเสนอร่างกฎหมายนั้นในช่วงเริ่มต้นเปิดสภาหรือในช่วงท้าย
- มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณหรือภาษีอากรหรือไม่

นอกจากการยกร่างกฎหมายจะมาจากผู้ริเริ่มดังกล่าวแล้ว ในประเทศสหรัฐอเมริกายังมีหน่วยงานที่ช่วยสมาชิกสภาองครักษ์กร่างกฎหมาย เรียกว่า สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (Legislative Counsel) ของสภา ซึ่งแต่ละสภาต่างมีสำนักงานดังกล่าวสังกัดอยู่ในสภาของตน แบ่งแยกได้ดังนี้

1. สำนักงานที่ปรึกษากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร (the Office of the Legislative Counsel of the House of Representative) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรจัดตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1970 ตามกฎหมาย the Legislative Reorganization Act 1970 ในสำนักงานมีนักกฎหมาย (attorneys) ประมาณ 39 คนและคณะผู้ช่วย (support staff) อีกประมาณ 15 คน สำนักงานนี้มีหน้าที่ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยกร่างกฎหมาย และให้คำแนะนำแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ โดยในการยกร่างกฎหมายนั้นนักกฎหมายที่ประจำอยู่ในสำนักงานจะทำการยกร่างกฎหมายโดยพิจารณาถึงนโยบายหรือความต้องการของสมาชิกหรือคณะกรรมการเป็นสำคัญ และยังคงมีการหารือไปยังสมาชิกสภาองครักษ์ คณะกรรมการ ส่วนราชการ และผู้เชี่ยวชาญต่างๆ ในขณะที่ทำการยกร่าง และนอกจากนั้นยังมีหน้าที่ช่วยเหลือสมาชิก คณะกรรมการและคณะทำงานในการวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากร่างกฎหมายนั้น ทั้งยังมีส่วนร่วมในการทำงานของคณะกรรมการ ในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภา และคณะกรรมการร่วมด้วย

<sup>7</sup> Jack Davies, Legislative law and process in a nut shell, 2d Ed., (United state of America : WEST PUBLISHING CO., 1986), pp.3-4.

แม้กระบวนการยกร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการจะไม่ได้กำหนดให้ต้องทำการยกร่างกฎหมายโดยผ่านกระบวนการยกร่างโดยสำนักงานที่ปรึกษาเสมอไป แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ส่วนใหญ่ผ่านการยกร่างโดยนักกฎหมายของสำนักงานที่ปรึกษาทั้งสิ้น<sup>8</sup>

2. สำนักงานที่ปรึกษากฎหมายของวุฒิสภา (the Office of Legislative Counsel of the Senate) สำนักงานที่ปรึกษาของวุฒิสภาก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1919 มีหน้าที่ช่วยเหลือสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการในการยกร่างกฎหมาย และยังมีหน้าที่ในการตรวจร่างกฎหมายที่ยกร่างโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและส่วนราชการต่างๆ และแก้ไขให้ถูกต้องก่อนที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ส่วนมากการทำงานของสำนักงานที่ปรึกษาจะกระทำในคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ การพิจารณาในสภา และการพิจารณาของคณะกรรมการร่วม ในลักษณะเดียวกันกับการทำงานของสำนักงานที่ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร<sup>9</sup> ดังนั้นจึงไม่ขอกล่าวในที่นี้อีก

#### ค) การเสนอร่างกฎหมาย<sup>10</sup>

เมื่อร่างกฎหมาย (Bills) ถูกยกร่าง (Drafting) เสร็จแล้ว สมาชิกผู้เป็นเจ้าของร่างกฎหมาย (sponsor) ต้องลงชื่อในร่างกฎหมายและอาจหาผู้ร่วมสนับสนุน (cosponsor) ในร่างกฎหมายนั้นด้วยก็ได้ เพื่อให้แน่ใจได้ว่าร่างกฎหมายนั้นจะผ่านการพิจารณาไปได้ด้วยดีโดยลงชื่อในท้ายร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภา<sup>11</sup> สมาชิกจะเสนอร่างกฎหมายเวลาใดและจำนวนเท่าใดก็ได้ในช่วงที่สภาเปิดสมัยประชุม<sup>12</sup> นอกจากนั้นร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาของเกรสนั้นอาจเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก่อนก็ได้ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาก็จะเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของ

<sup>8</sup> House of Representative Office of the Legislative Counsel, About HLC, Retrieved October 17,2001 Available from :<http://www.legcoun.gov/holc/about.asp>.

<sup>9</sup> United State Senate, Learning About The Senate, Retrieved October 17,2001 Available from [http://www.senate.gov/learning/brief\\_10c.html](http://www.senate.gov/learning/brief_10c.html).

<sup>10</sup> การเสนอร่างกฎหมายเป็นไปตาม House Rule XXI แต่ในทางปฏิบัติมักจะปล่อยให้สมาชิกเสนอร่างกฎหมายได้โดยอิสระ.

<sup>11</sup> สมาชิกที่ลงชื่อเป็นผู้สนับสนุนร่างกฎหมาย (cosponsor) สามารถลงชื่อของตนออกได้ด้วยความยินยอมเป็นเอกฉันท์ในที่ประชุมสภา

<sup>12</sup> นอกจากนั้นสมาชิกอาจเสนอร่างกฎหมายที่มาจากความต้องการของฝ่ายอื่น เช่น ฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดี บุคคลภายนอก กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งในกรณีดังกล่าวในร่างกฎหมายจะปรากฏคำว่า "by request" ในร่างกฎหมายตามผู้ที่ต้องการเสนอร่างกฎหมาย

วุฒิสภา แต่อย่างไรก็ตาม ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 1 ข้อ 7 บัญญัติให้การเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน แต่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเช่นกัน<sup>13</sup> ในการเสนอร่างกฎหมายนั้นสมาชิกก็จะนำร่างกฎหมายไปใส่ไว้ในกล่องที่เรียกว่า “hopper” และสามารถถอนคืนได้เสมอตราบเท่าที่ประธานสภายังไม่ได้ลงหมายเลขในร่างกฎหมายและกำหนดคณะกรรมการที่จะพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นซึ่งจะทำให้ร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายของสภาไม่ใช่เป็นร่างกฎหมายของสมาชิกคนที่เสนอร่างกฎหมายนั้นอีกต่อไป ซึ่งหากสมาชิกคนใดถอนชื่อออกไปหรือตายลงในระหว่างนี้ก็ไม่ได้ทำให้สภาสิ้นสิทธิในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นต่อไป จากนั้นประธานก็จะกำหนดหมายเลขที่จะลงในร่างกฎหมายและกำหนดคณะกรรมการที่จะพิจารณาร่างกฎหมาย<sup>14</sup> และส่งร่างกฎหมายนั้นไปให้คณะกรรมการที่กำหนดไว้พิจารณาต่อไป

ง) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎรนั้น แบ่งออกได้เป็น 3 วาระได้แก่

วาระที่ 1 การพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการ

ในขั้นนี้จะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการ<sup>15</sup> ซึ่งจะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายอย่างละเอียดและมีการรับฟัง (hearing) และมีการแก้ไขร่างกฎหมายก่อนที่จะเสนอต่อสภาต่อไป ในประเทศสหรัฐอเมริกาจะแบ่งประเภทของคณะกรรมการไว้หลายลักษณะ ดังนี้

#### 1. คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees)

คณะกรรมการสามัญจะมีอยู่ทั้งในสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) และในวุฒิสภา (House of Senate) มีวาระตลอดอายุของสภา มีหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา หากคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายใดแล้วเห็นว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นไม่มีความเหมาะสม ร่างกฎหมายนั้นก็จะเป็นอันตกไป โดยยังไม่ต้องมีการพิจารณาโดยสภาองเกรส ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการมี

<sup>13</sup> ในทางปฏิบัติร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณก็จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเช่นกัน

<sup>14</sup> โดยปกติคณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายจะถูกกำหนดมาแล้วก่อนที่ประธานสภาจะกำหนดหมายเลขในร่างกฎหมาย

<sup>15</sup> คณะกรรมการ (Committees) ในประเทศสหรัฐอเมริกาจัดตั้งขึ้นตาม The Legislative Reorganization Act 1946 (60 Stat. 812)

ความสำคัญในการดำเนินงานของรัฐสภามาก เนื่องจากในแต่ละปีมีร่างกฎหมายจำนวนมากที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรส หากไม่มีคณะกรรมการคอยกลั่นกรองร่างกฎหมายก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาจะทำให้งานของสภามีมากจนไม่สามารถดำเนินการได้ทัน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การมีระบบคณะกรรมการเป็นแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการปฏิบัติงานของสภาองเกรสให้น้อยลงเป็นอย่างมาก<sup>16</sup> นอกจากนั้นคณะกรรมการสามัญยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ นโยบาย หรือกิจกรรมต่างๆ ที่อยู่ในเขตอำนาจของคณะกรรมการแต่ละคณะด้วย<sup>17</sup>

คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา แบ่งได้ 3 ประเภท ได้แก่<sup>18</sup>

#### 1. คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร (House Standing Committees)

คณะกรรมการประเภทนี้เป็นคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรเลือกขึ้นมาจากสมาชิก มีทั้งสิ้น 19 คณะ และมีจำนวนสมาชิกแตกต่างกันไปโดยเฉลี่ยมีสมาชิกประมาณ 35 คนขึ้นไป มีวาระตลอดอายุของสภา มีหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอย่างถาวร ในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรจะมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องพิจารณา<sup>19</sup> เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วคณะกรรมการต้องส่งร่างกฎหมายนั้นมาให้สภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

<sup>16</sup> สมบัติ ชำรงค์ธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, หน้า 107.

<sup>17</sup> Carol Hardy Vincent, *CRS Report of Congress : Committee Types and Role*, Retrieved October 9,2001 Available from : <http://www.house.gov/rules/98-241.htm>.

<sup>18</sup> สมบัติ ชำรงค์ธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, หน้า 107.

<sup>19</sup> ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการหลายคณะต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา คณะกรรมการวิสามัญนี้แต่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดเสร็จแล้วก็ป็นอันยุติสภาพไป.

คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร (House Standing Committees) แบ่งออกได้หลายคณะดังนี้<sup>20</sup>

- (1) คณะกรรมาธิการเกษตร (Committee on Agriculture)
- (2) คณะกรรมาธิการจัดสรรงบประมาณ (Committee on Appropriations)
- (3) คณะกรรมาธิการทหาร (Committee on Armed Services)
- (4) คณะกรรมาธิการงบประมาณ (Committee on Budget)
- (5) คณะกรรมาธิการศึกษาและแรงงาน (Committee on Education and Workforce)
- (6) คณะกรรมาธิการพลังงานและพาณิชย์ (Committee on Education and Commerce)
- (7) คณะกรรมาธิการการคลัง (Committee on Financial Services)
- (8) คณะกรรมาธิการการปฏิรูประบบราชการ (Committee on Government Reform and Oversight)
- (9) คณะกรรมาธิการกิจการสภา (Committee on Administrative)
- (10) คณะกรรมาธิการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Committee on International Relations)
- (11) คณะกรรมาธิการยุติธรรม (Committee on Judiciary)
- (12) คณะกรรมาธิการทรัพยากร (Committee on Resources)
- (13) คณะกรรมาธิการข้อบังคับ (Committee on Rules)
- (14) คณะกรรมาธิการวิทยาศาสตร์ (Committee on Science)
- (15) คณะกรรมาธิการธุรกิจขนาดย่อม (Committee on Small Business)
- (16) คณะกรรมาธิการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ (Committee on Standard of Official Conduct)
- (17) คณะกรรมาธิการขนส่งและโครงสร้างพื้นฐาน (Committee on Transportation and Infrastructure)
- (18) คณะกรรมาธิการกิจการทหารผ่านศึก (Committee on Veterans' Affairs)

---

<sup>20</sup> Jeff Trandahl, Committees of the UNITED STATES CONGRESS, Retrieved October 18,2001  
Available from : <http://www.house.gov/107/comdir.php3>.

## (19) คณะกรรมาธิการพาณิชย์อากร (Committee on Ways and Means)

## 2. คณะกรรมาธิการสามัญของวุฒิสภา (Senate Standing Committees)

คณะกรรมาธิการประเภทนี้มีลักษณะเดียวกับคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร (House Standing Committees) จะต่างกันก็ตรงจำนวนคณะกรรมาธิการและจำนวนสมาชิกในคณะกรรมาธิการ กล่าวคือ คณะกรรมาธิการในวุฒิสภามี 16 คณะ โดยเฉลี่ยมีสมาชิกประมาณ 19 คน จำนวนอย่างต่ำ 9 คน จำนวนอย่างสูงไม่เกิน 27 คน คณะกรรมาธิการทั้ง 16 คณะได้รับการแต่งตั้งจากวุฒิสภา มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายที่ประธานวุฒิสภาเสนอเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วก็จะนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

คณะกรรมาธิการของวุฒิสภา (Senate Standing Committees) แบ่งออกได้หลายคณะดังนี้<sup>21</sup>

- (1) คณะกรรมาธิการเกษตร โภชนาการและการป่าไม้ (Committee on Agriculture, Nutrition and Forestry)
- (2) คณะกรรมาธิการจัดสรรงบประมาณ (Committee on Appropriations)
- (3) คณะกรรมาธิการทหาร (Committee on Armed Services)
- (4) คณะกรรมาธิการกิจการธนาคาร การคลัง และชุมชนเมือง (Committee on Banking, Finance and Urban affairs)
- (5) คณะกรรมาธิการงบประมาณ (Committee on Budget)
- (6) คณะกรรมาธิการพาณิชย์ วิทยาศาสตร์และการขนส่ง (Committee on Commerce, Science and Transportation)
- (7) คณะกรรมาธิการพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ (Committee on Energy and Resources)
- (8) คณะกรรมาธิการสิ่งแวดล้อมและการโยธา (Committee on Environment and Public Works)
- (9) คณะกรรมาธิการคลัง (Committee on Finance)
- (10) คณะกรรมาธิการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (Committee on Foreign Relations)

<sup>21</sup> สมบัติ ชำรงค์ชัยวงศ์, การเมืองอเมริกา, หน้า 110.

(11) คณะกรรมาธิการกิจการบริหารของรัฐ (Committee on Governmental Affairs)

(12) คณะกรรมาธิการสาธารณสุข การศึกษา แรงงาน และเงินบำนาญ (Committee on Pensions Health, Education, Labor and Pensions)

(13) คณะกรรมาธิการตุลาการ (Committee on Judiciary)

(14) คณะกรรมาธิการข้อบังคับและการบริหาร (Committee on Rules and Administrative)

(15) คณะกรรมาธิการธุรกิจขนาดย่อม (Committee on Small Business)

(16) คณะกรรมาธิการกิจการทหารผ่านศึก (Committee on Veterans' Affairs)

### 3. คณะอนุกรรมาธิการ (Sub-Committees)

คณะกรรมาธิการนี้ตั้งขึ้นโดยคำสั่งของประธานคณะกรรมาธิการสามัญ และประธานจะเป็นผู้กำหนดจำนวนสมาชิกเอง หรืออาจขอคำปรึกษาจากผู้นำเสียงข้างน้อยในคณะกรรมาธิการสามัญก่อนก็ได้ คณะอนุกรรมาธิการนี้ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อการพิจารณาร่างกฎหมายที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญพิเศษในการยกร่าง และเปิดโอกาสให้สมาชิกใหม่แสดงความสามารถเมื่อคณะอนุกรรมาธิการร่างกฎหมายฉบับใดเสร็จสิ้นแล้ว คณะอนุกรรมาธิการก็ต้องทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมาธิการด้วยซึ่งโดยทั่วไปคณะกรรมาธิการก็จะคล้อยตามกับข้อเสนอของคณะอนุกรรมาธิการ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการสามัญก็ยังคงต้องพิจารณาและลงมติให้ความเห็นชอบพร้อมทั้งเขียนรายงานเสนอต่อสภาเช่นกัน<sup>22</sup>

### 2. คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Special or Select Committees)

คณะกรรมาธิการประเภทนี้เป็นคณะกรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแต่งตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษเพื่อดำเนินการสอบสวนหรือศึกษาเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นการเฉพาะ และรายงานผลการสอบสวนหรือผลการศึกษากลับไปยังสภาที่แต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญนั้น เช่นคณะกรรมาธิการสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น และจะสิ้นสภาพไปเมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญสอบสวนหรือศึกษาเรื่องที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นแล้ว นอกจากนั้นคณะกรรมาธิการวิสามัญยังมีหน้าที่นำเสนอความรู้และความเชี่ยวชาญของสมาชิกในการแก้ไขปัญหาหรือรังบางประการ เช่น

<sup>22</sup> Jeff Trandahl, Committees of the UNITED STATES CONGRESS, Retrieved October 18,2001 Available from : <http://www.house.gov/107/comdir.php3>.



คณะกรรมการชำนาญพิเศษเกี่ยวกับเรื่องคุณค่าของอาหารและความต้องการบริโภคของมนุษย์ เป็นต้น

### 3. คณะกรรมการร่วมสามัญ (Joint Standing Committees)

คณะกรรมการประเภทนี้ถูกแต่งตั้งขึ้นจากมติร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยประกอบด้วยสมาชิกจากทั้งสองสภาในจำนวนที่เท่าๆ กัน คณะกรรมการร่วมสามัญนี้มีหน้าที่ในการช่วยเหลือสภาองเกรสในการตรวจสอบและศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งพิเศษบางประการ เช่น ช่วยเหลือในการแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ทางทหาร ภาษีอากร เป็นต้น นอกจากนี้ คณะกรรมการร่วมสามัญยังมีหน้าที่ในการจัดงานพิธีต่างๆ เมื่อคณะกรรมการร่วมสามัญปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงตามที่สภามอบหมายแล้ว ก็จะสิ้นสภาพไป

### 4. คณะกรรมการร่วมวิสามัญ (Conference Committees)

คณะกรรมการประเภทนี้ถูกแต่งตั้งขึ้นจากมติร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยประกอบด้วยสมาชิกจากทั้งสองสภาในจำนวนที่เท่าๆ กัน คณะกรรมการร่วมวิสามัญนี้มีหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ประนีประนอมและประสานประโยชน์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เช่น กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแก้ไขร่างกฎหมายแล้วมีความเห็นไม่ตรงกันหรือเมื่อสภาใดแก้ไขร่างกฎหมายแล้วอีกสภาหนึ่งไม่ยอมรับ เป็นต้น

คณะกรรมการในแต่ละสภามีความเป็นอิสระแยกออกจากกันโดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังนี้<sup>23</sup>

1. ศึกษาข้อเสนอกฎหมายที่แต่ละสภาเสนอมา คณะกรรมการของวุฒิสภาเป็นผู้ศึกษากฎหมายที่เสนอโดยวุฒิสภา คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ศึกษากฎหมายที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎร
2. รับฟังข้อเสนอแนะการทำงานของคณะกรรมการจากฝ่ายบริหาร
3. ให้การรับรองหรือปฏิเสธการเข้ารับตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร
4. ดำเนินการไต่สวนและสืบสวนบุคคลที่ถูกเชิญมาให้ปากคำ
5. เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำประชาพิจารณ์และติดตามการทำงานของฝ่ายบริหาร

<sup>23</sup> สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, หน้า 106-107.

6. ประเมินการทำงานของฝ่ายบริหารว่ามีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดหรือไม่
7. รับผิดชอบในการทำรายงานในเรื่องที่คณะกรรมการแต่ละคณะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ โดยศึกษาและสำรวจงานตามที่ได้รับมอบหมาย
8. ให้คำแนะนำและปรึกษาแนวทางในการตรากฎหมายที่ถูกต้อง
9. ทบทวนรายงาน เอกสาร และการวินิจฉัยที่เกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการในแต่ละหน้าที่
10. ดำเนินการประชุมอย่างไม่เป็นทางการกับสาธารณชน ผู้นำเอกชน เพื่อหาแนวทางเกี่ยวกับประเด็นที่คณะกรรมการกำลังพิจารณา
11. ดำเนินการตรวจเยี่ยมและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่ เพื่อประกอบพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายหรือเรื่องอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่นั้น

ในขั้นการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการนี้เองที่กระบวนการรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) เริ่มขึ้น กระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการในการพิจารณาร่างกฎหมาย การรับฟังนี้นำไปสู่การปรับปรุงร่างกฎหมาย (make up) และรายงานต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

การปรับปรุงร่างกฎหมาย (make up) จะเริ่มเมื่อกระบวนการในการรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) เสร็จสิ้นลงซึ่งมักจะกระทำโดยคณะอนุกรรมการ (subcommittee) คณะอนุกรรมการจะพิจารณาข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับจากการรับฟังและสรุปเป็นแนวทางปรับปรุงร่างกฎหมายอย่างรอบคอบ ซึ่งคณะอนุกรรมการอาจพิจารณาแล้วเห็นว่าควรส่งร่างกฎหมายนั้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการโดยมีหรือไม่มีแก้ไขร่างกฎหมาย หรือเห็นควรไม่ส่ง ร่างกฎหมายไปสู่คณะกรรมการ หรือไม่มีความเห็นใดๆ นอกจากนั้นคณะอนุกรรมการยังอาจแนะนำคณะกรรมการให้พิจารณาร่างกฎหมายนั้นหรือเลื่อนการพิจารณาออกไปด้วยก็ได้ แม้คณะอนุกรรมการจะพิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายเป็นประการใดก็ตาม ก็ยังไม่ถือว่าเป็นการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการอันเป็นที่สุด คณะอนุกรรมการต้องนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการทั้งคณะ (full committee meeting) เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขและลงมติจึงถือว่าสิ้นสุดการพิจารณาในขั้นกรรมการ

ในขั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการทั้งคณะ (full committee meeting) จะเป็นการพิจารณาเพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายในครั้งสุดท้ายก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา เมื่อ

คณะกรรมการพิจารณาจนเป็นที่พอใจแล้วและเห็นควรให้ร่างกฎหมายนั้นสู่การพิจารณาของสภา คณะกรรมการก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่ระเบียบวาระการพิจารณาของสภา (House Calendar) ต่อไป ในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภา คณะกรรมการจะต้องทำเอกสารรายงานร่างกฎหมาย (report bills) ประกอบไปด้วย

ในการทำเอกสารรายงานร่างกฎหมาย (report bills) ดังกล่าวจะต้องบรรยายถึงวัตถุประสงค์และขอบเขตของร่างกฎหมาย และแสดงถึงเหตุที่เสนอร่างกฎหมายนั้นต่อสภานอกจากนั้น ยังบรรจุข้อความที่คณะกรรมการแก้ไข (พิมพ์เป็นตัวเอน) และต้องส่งเอกสารรายงานร่างกฎหมาย (report bills) ไปให้สำนักพิมพ์ของรัฐบาล (Government Printing Office) เพื่อพิมพ์เผยแพร่แก่สาธารณชนที่สนใจต่อไป เอกสารดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเอกสารสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของร่างกฎหมาย ที่ศาลยุติธรรม ส่วนราชการ และสาธารณะสามารถนำไปใช้ในการพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และความหมายของกฎหมายได้<sup>24</sup> หลังจากที่คณะกรรมการเสนอรายงานเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว เจ้าหน้าที่จะนำไปเก็บรักษาหรือบันทึกไว้ในสมุดบันทึก (Calendar) ต่างๆ ดังนี้

1. สมุดบันทึกร่างกฎหมายมหาชนที่พิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา (Union Calendar)

สมุดบันทึกประเภทนี้ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้เป็นการบันทึกร่างกฎหมายที่คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) พิจารณาเสร็จแล้ว ซึ่งจะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายมหาชน (public bills and public resolutions) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากร (revenue) การจัดสรรงบประมาณ (appropriations) และทรัพย์สินของแผ่นดิน

2. สมุดบันทึกร่างกฎหมายมหาชนอื่น (House Calendar)

สมุดบันทึกประเภทนี้ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้เป็นการบันทึกร่างกฎหมายมหาชนอื่น (public bills and public resolutions) ที่ไม่ใช่การพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการเต็มสภา กล่าวคือร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากร (revenue) การจัดสรรงบประมาณ (appropriations) และทรัพย์สินของแผ่นดิน

<sup>24</sup> Charles W. Johnson, How our law are made, Retrieved October 9,2001 Available from : <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.toc.html>.

### 3. สมุดบันทึกร่างกฎหมายเอกชน (Private Calendar)

สมุดบันทึกการประชุมประเภทนี้ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้เป็น การบันทึกร่างกฎหมายเอกชน ซึ่งจะได้รับการพิจารณาในที่ประชุมสภาทุกวันอังคารที่ 1 และ 3 ของ ทุกเดือน

### 4. สมุดบันทึกร่างกฎหมายที่ไม่มีข้อยุ่งยาก (Corrections Calendar)

สมุดบันทึกการประชุมประเภทนี้จะใช้บันทึกที่มีร่างกฎหมายค้างอยู่ใน การพิจารณาของสภา ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับกฎระเบียบต่างๆ และคำวินิจฉัยของศาล ในกรณีนี้ ประธานสภาอาจทำการปรึกษาหารือกับผู้นำฝ่ายข้างน้อย (Minority Leader) เพื่อนำร่างกฎหมายนั้น ไปบันทึกไว้ในสมุดบันทึกร่างกฎหมายที่ไม่มีข้อยุ่งยาก (Corrections Calendar) เพื่อรอการพิจารณา ร่างกฎหมายนั้นไปพิจารณาร่างกฎหมายนั้นในสภาในวันอังคารที่ 2 และ 4 ของทุกเดือน ซึ่งต้องมี สมาชิกจำนวนสามในห้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้น หากไม่มีการลงมติในร่างกฎหมายนั้นก็ไม่ได้ทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป เนื่องจากสามารถพิจารณาร่างกฎหมายนั้นในสภาผู้แทนราษฎรได้อีก

#### วาระที่ 2 การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาองเกรส

การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาองเกรสนั้นจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนอภิปรายและแก้ไขร่างกฎหมายได้อย่างเต็มที่ และเป็นไปตามที่บันทึกไว้ในสมุดบันทึก ซึ่งแบ่งได้ดังนี้

#### 1. การพิจารณาร่างกฎหมายที่บันทึกไว้ในสมุดบันทึกร่างกฎหมายมหาชน ที่พิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา (Union Calendar)

การพิจารณาร่างกฎหมายประเภทนี้จะเป็นการพิจารณาโดย คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) ซึ่งจะเป็นวิธีพิจารณาร่างกฎหมายที่ เกี่ยวกับการเก็บภาษีอากร การจัดสรรงบประมาณ หรือการกำหนดค่าใช้จ่ายต่างๆ ซึ่งจะมี องค์ประชุม 100 คน คณะกรรมการข้อบังคับการประชุม (Committee on Rules) จะกำหนด ข้อบังคับที่ใช้ในการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภานี้ ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวจะกำหนดเวลาที่ ใช้ในการอภิปรายไว้อย่างชัดเจนและจะกำหนดเวลาในการอภิปรายไว้อย่างเท่าเทียมกันระหว่าง คณะกรรมการทุกคน

#### 2. การพิจารณาร่างกฎหมายอื่น

ในการพิจารณาร่างกฎหมายอื่นจะเป็นการพิจารณาเพื่อปรับปรุงแก้ไข ร่างกฎหมาย (amendment) เป็นรายมาตรา (section-by-section) จนครบทุกมาตรา ในการอภิปราย นั้นสมาชิกแต่ละคนมีสิทธิที่จะอภิปรายอธิบายญัตติขอแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายของตนเองได้

ภายใน 5 นาที<sup>25</sup> และจะไม่มีกรออภิปรายโดยสมาชิกอื่นในญัตติขอแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายนั้น ซึ่งเป็นการป้องกันการขัดขวางกรออภิปรายในสภาอย่างได้ผล วิธีการนี้เรียกว่า “กฎห้านาที (five minute rule)” แต่อย่างไรก็ตามสมาชิกอาจเสนอญัตติขอแก้ไขร่างกฎหมายได้อีกนอกจากเวลาดังกล่าว หรือเสนอญัตติตามระเบียบได้อีก แต่ญัตติที่เสนอนั้นจะต้องเป็นญัตติเดิมที่เคยเสนอไว้ นอกจากนั้นในทางปฏิบัติวิธีการพิจารณาร่างกฎหมายแบบเดียวกันนี้นำไปใช้ในการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาด้วย แม้ในการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการเต็มสภาจะมีวิธีการอื่นอยู่แล้วก็ตาม

หลังจากที่มีการแก้ไขร่างกฎหมายตามที่สมาชิกแต่ละคนยื่นญัตติขอแก้ไขแล้ว ประธานสภาจะถามสมาชิกว่าเห็นควรยุติกรออภิปรายและพิจารณาในวาระที่สามหรือไม่ ถ้าสมาชิกเห็นควรว่าให้มีการพิจารณาต่อไป ร่างกฎหมายนั้นก็จะไปสู่การพิจารณาในวาระที่สามซึ่งเป็นการลงมติในร่างกฎหมายเท่านั้นไม่มีการอภิปรายอีกแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามหลังจากที่สภาลงมติผ่านร่างกฎหมายหรือลงมติให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปแล้วก็ตาม ร่างกฎหมายนั้นต้องไปสู่ขั้นตอนการพิจารณาอีกครั้งตามระเบียบ โดยประธานสภาจะส่งร่างกฎหมายนั้นให้สมาชิกฝ่ายค้านรับรอง ซึ่งโดยปกติจะมีการอภิปรายประมาณ 10 นาทีหลังจากที่ประธานสภาถามสมาชิกดังกล่าว กระบวนการนี้จะมีขึ้นเพื่อให้สมาชิกฝ่ายค้านที่เสนอญัตติขอแก้ไขร่างกฎหมายเปลี่ยนข้อแก้ไขดังกล่าวเป็นครั้งสุดท้าย นอกจากนั้นยังเป็นการส่งให้คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายอีกครั้ง และรวมไปถึงการรับฟัง (hearing) ที่เพิ่มขึ้นด้วย จากนั้นสภาก็จะลงมติในร่างกฎหมาย

### วาระที่ 3 การลงมติ

ในวาระนี้สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาแก้ไขโดยสภามาแล้วซึ่งจะมี 3 วิธีการ<sup>26</sup> คือ

1. การลงมติโดยออกเสียง (voice vote) วิธีการนี้ประธานสภาจะให้สมาชิกกล่าวคำว่า “เห็นชอบ (Aye)” เมื่อสมาชิกเห็นชอบกับร่างกฎหมาย และให้กล่าวคำว่า “ไม่เห็นชอบ (No)” เมื่อสมาชิกไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมาย ประธานสภาจะเป็นผู้พิจารณาว่าเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบดังกล่าวกัน

<sup>25</sup> สมาชิกทุกคนทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน

<sup>26</sup> 3 วิธีที่ใช้ในการลงคะแนนนี้ใช้ทั้งการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา และการพิจารณาโดยสภาแบบอื่นๆ.

2. การลงมติโดยการยกมือหรือยืนขึ้น (division) วิธีนี้อาจเกิดจากความ ต้องการของสมาชิก หรือประธานสภาร้องขอ จากนั้นประธานจะถามสมาชิกเกี่ยวกับร่างกฎหมายถ้า สมาชิกเห็นชอบกับร่างกฎหมายก็ให้ยกมือหรือยืนขึ้นจนกว่าเจ้าหน้าที่จะนับจำนวนเสร็จ และถาม สมาชิกที่ไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายในทำนองเดียวกัน และเปรียบเทียบจำนวนสมาชิกที่เห็นชอบ และไม่เห็นชอบ

3. การลงมติโดยใช้เครื่องลงคะแนน (recorded vote) วิธีนี้จะเกิดขึ้นจาก สมาชิกร้องขอโดยมีสมาชิกอื่นสนับสนุนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าขององค์ประชุม (ประมาณ 44 คน)<sup>27</sup> ให้มีการลงมติด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์

เมื่อสภาลงมติแล้วเจ้าหน้าที่ของสภาจะต้องนำข้อความที่แก้ไขซึ่งสมาชิกสภาลงมติ เห็นชอบแทนที่ข้อความเดิมในร่างกฎหมาย จากนั้นร่างกฎหมายนั้นก็ส่งไปสู่การพิจารณาของ วุฒิสภาต่อไป หากสมาชิกลงมติไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายฉบับใดร่างกฎหมายฉบับนั้นก็ตกไป

#### จ) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภา

การพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภาจะแบ่งออกเป็น 3 วาระเช่นเดียว กับการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

##### วาระที่ 1 การพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย

เมื่อร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและลงมติจากสภาผู้แทนราษฎรมา ถึงวุฒิสภา วุฒิสภาก็จะนำร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายจะทำการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นอย่างเปิดเผย และรวมไปถึงการจัดทำการรับฟัง เพิ่มเติมด้วย แต่อย่างไรก็ตามกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายและการรับฟังอาจกระทำโดยลับ ก็ได้หากสมาชิกในคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการลงมติเช่นนั้น เนื่องจากการ พิจารณาหรือการรับฟังที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศหรือเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาและรับฟังจนเป็นที่พอใจแล้ว คณะกรรมการก็จะ ทำการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมาย (make up) และจะจัดทำรายงาน (report) ที่เกี่ยวกับการแก้ไข ปรับปรุงร่างกฎหมาย<sup>28</sup> ซึ่งการแก้ไขในรายงานดังกล่าวอาจกระทำได้โดย 1) การแทนที่ถ้อยคำหรือ ข้อความที่ต้องการแก้ไข 2) การขีดฆ่าถ้อยคำหรือข้อความที่ต้องการแก้ไข 3) การขีดฆ่าบางส่วน ของร่างกฎหมายและแทนที่ด้วยถ้อยคำหรือข้อความอื่น จากนั้นก็นำเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อ

<sup>27</sup> ในกรณีที่เป็นการลงมติในคณะกรรมการเต็มสภา จะต้องมีส่วนสมาชิกสนับสนุนไม่น้อยกว่า 25 คน.

<sup>28</sup> ในการจัดทำรายงานของคณะกรรมการอาจมีการแก้ไขหรือไม่มีการแก้ไขร่างกฎหมายก็ได้.

พิจารณาต่อไป โดยสรุปกระบวนการพิจารณาโดยคณะกรรมการในวุฒิสภาก็จะเป็นอย่างเดียวกันกับการพิจารณาโดยคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร<sup>29</sup> จึงไม่ขอกล่าวถึงอีก

## วาระที่ 2 การพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภา

ในขั้นนี้สมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิที่จะอภิปรายได้อย่างกว้างขวางโดยการพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภามี 2 วิธีคือ

1. การพิจารณาร่างกฎหมายตามมติเอกฉันท์ (unanimous consent) คือการพิจารณาร่างกฎหมายโดยให้สมาชิกแต่ละคนอภิปรายภายในเวลาที่กำหนดไว้ เช่น การพิจารณาร่างกฎหมายที่ไม่มีข้อยุ่งยาก (uncontroversial bill) สภาจะผ่านร่างกฎหมายนั้นโดยอภิปรายเพียงเล็กน้อยหรือไม่อภิปรายเลย แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาร่างกฎหมายด้วยวิธีนี้ก็ต้องได้รับการพิจารณาโดยสมาชิกเช่นกัน ไม่ใช่ผ่านร่างกฎหมายนั้นไปโดยไม่มีการพิจารณา

2. การพิจารณาร่างกฎหมายที่บันทึกใน สมุดบันทึกที่ร่างกฎหมาย (Calendar)<sup>30</sup> คือการพิจารณาร่างกฎหมายตามที่ปรากฏในสมุดบันทึกที่ร่างกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมายนี้คล้ายคลึงกับการพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร แต่จะแตกต่างกันตรงระยะเวลาที่ใช้ในการอภิปราย กล่าวคือ ในวันที่สภาใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมาย (Legislative Day) ซึ่งจะไม่จำกัดเวลาที่ใช้ในการอภิปราย สมาชิกวุฒิสภาจึงมีโอกาที่จะเปิดเผยข้อเท็จจริง การอภิปรายโดยวุฒิสภาจึงใช้เวลานาน หรือสมาชิกคนใดจะขัดขวางการลงมติหรือผ่านร่างกฎหมาย (filibustering) ก็ได้<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Robert B. Dove, Enactment of the Law, Retrieved October 9,2001 Available from : <http://www.thomas.loc.gov/home/enactment/enactlawtoc.html>.

<sup>30</sup> สมุดบันทึกที่ร่างกฎหมายของวุฒิสภาจะแตกต่างกับสมุดบันทึกที่ร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ สมุดบันทึกที่ร่างกฎหมายของวุฒิสภามี 2 ประเภท คือ 1. สมุดบันทึกที่ร่างกฎหมาย (Calendar of Business) ใช้สำหรับการบันทึกที่ร่างกฎหมายทุกประเภทไม่แยกเป็นระเบียบวาระการพิจารณาร่างกฎหมายมหาชนหรือร่างกฎหมายเอกชนอย่างระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร 2. สมุดบันทึกเรื่องของฝ่ายบริหาร (Executive Calendar) คือระเบียบวาระที่ใช้ในการพิจารณาสนธิสัญญา (treaties) และการพิจารณาคัดเลือกบุคคล (nominations).

<sup>31</sup> สมบัติ ชำรงค์ธัญวงศ์, การเมืองอเมริกา, หน้า120-121.

### วาระที่ 3 การลงมติ

ในขั้นนี้ ประธานวุฒิสภาจะถามสมาชิกวุฒิสภาว่าควรจะผ่านร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ ซึ่งสมาชิกแต่ละคนมีอิสระในการลงมติ โดยวิธีการในการลงคะแนนมีลักษณะเดียวกันกับการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ขอก้าวในที่นี้อีก

หลังจากที่วุฒิสภาลงมติในร่างกฎหมายใดแล้ว หากเป็นมติไม่เห็นชอบ ร่างกฎหมายฉบับนั้นก็ตกไป หากเห็นชอบกับร่างกฎหมายฉบับใดร่างกฎหมายฉบับนั้นก็จะเป็นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้ง

ไม่ว่าร่างกฎหมายฉบับใดเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก่อน เมื่อสภานั้นพิจารณาแก้ไขและส่งให้อีกสภานั่งพิจารณาแก้ไขแล้ว ข้อความที่แก้ไขนั้นต้องตรงกันก่อนที่จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปให้ประธานาธิบดีลงนาม การแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความให้ถูกต้องตรงกันนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งจึงต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญผสม (Joint Conference Committee) ซึ่งมาจากสมาชิกทั้งสองสภาในจำนวนที่เท่าๆ กัน คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่แก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายที่ยังขัดแย้งกันให้ถูกต้องตรงกัน ซึ่งอาจเป็นการแก้ไขตามที่วุฒิสภาแก้ไข หรือยืนยันทามที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายของวุฒิสภา หลังจากทีคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้วก็ต้องทำรายงาน (report) ขึ้นมาฉบับหนึ่งแล้วส่งให้แต่ละสภาพิจารณาอีกครั้ง เพราะร่างกฎหมายที่ผ่านทั้งสองสภาต้องมีข้อความถูกต้องตรงกัน<sup>32</sup> และแต่ละสภาจะพิจารณาแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความที่คณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขแล้วไม่ได้ เนื่องจากถือว่าได้ผ่านการประนีประนอมจากทั้งสองสภาแล้ว จากนั้นก็จะส่งร่างกฎหมายนี้ไปให้ประธานาธิบดีลงนามประกาศใช้ต่อไป

#### ฉ) การประกาศใช้กฎหมาย

ตามมาตรา 1 ข้อ 7 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบัญญัติให้ต้องนำร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาแก้ไขโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้วให้ประธานาธิบดีลงนามก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยประธานาธิบดีต้องลงนามภายใน 10 วันนับแต่ได้รับร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี หากประธานาธิบดีไม่ลงนามในร่างกฎหมายภายในระยะเวลาดังกล่าว ถือว่าประธานาธิบดีใช้อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายนั้น (Veto) ในกรณีนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกส่งกลับไปยังสภาที่เสนอร่างกฎหมายนั้นอีกครั้งเพื่อให้ลงมติ ซึ่งต้องมีคะแนนเสียงรับรองอย่างน้อย สองในสามของสมาชิกแต่ละสภา จึงสามารถประกาศ

<sup>32</sup> สมบัติ ชำรงค์ชัยวงศ์, การเมืองอเมริกา, หน้า 121.



ใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าหากแต่ละสภาลงมติรับรองโดยมีคะแนนเสียงไม่ถึงสองในสามของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา ร่างกฎหมายนั้นก็ป็นอันตกไป<sup>33</sup>

จากกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถแสดงเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

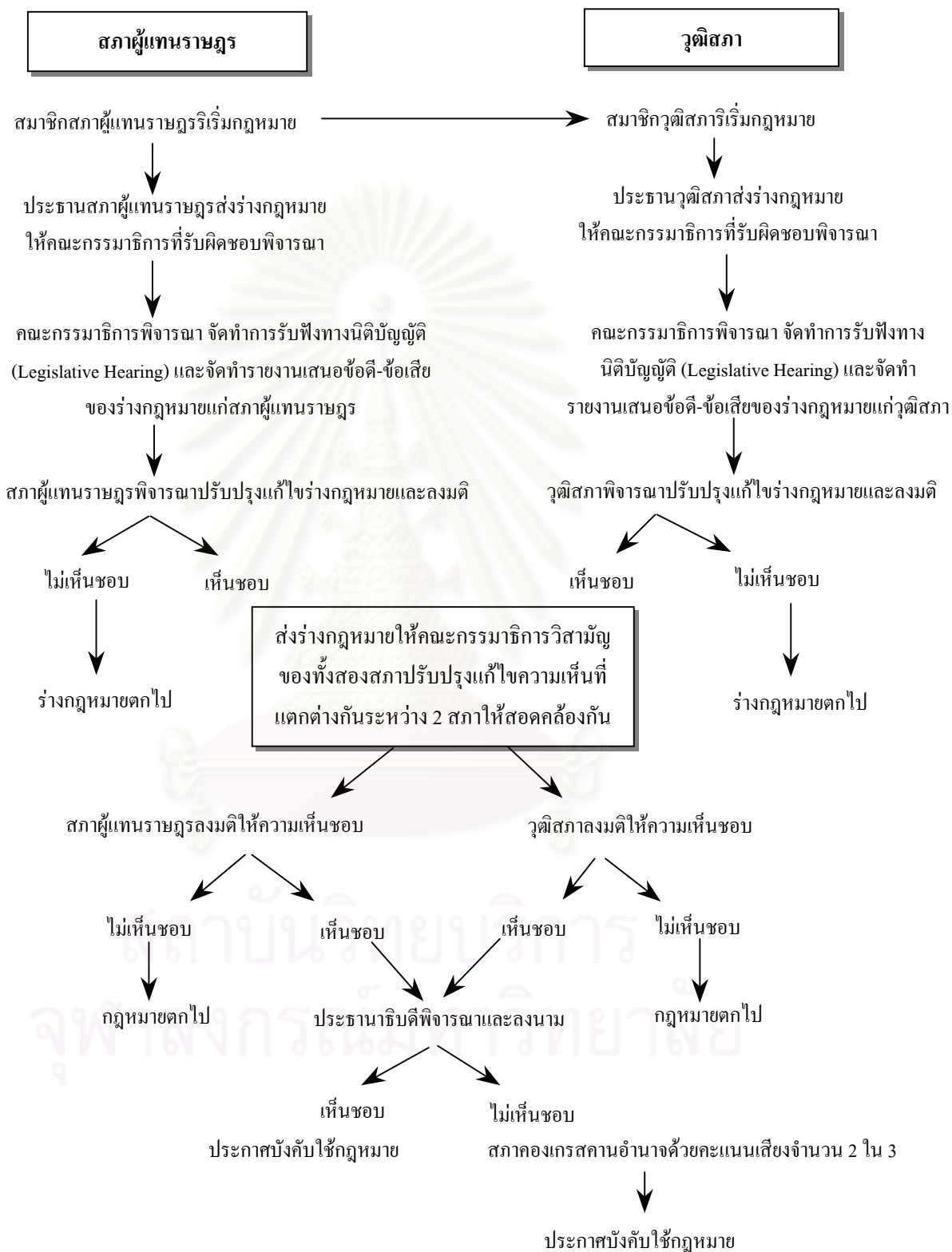


สภานโยบายบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>33</sup> อ้างแล้ว, หน้า 122.

### แผนภูมิที่ 4 กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศสหรัฐอเมริกา



ที่มา : สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, การเมืองอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2542, หน้า 123.

### 3.1.2 การรับฟังทางนิติบัญญัติ

ในประเทศสหรัฐอเมริกามีกระบวนการที่ให้ส่วนต่างๆ ในสังคม เช่น ประชาชน สมาคม ส่วนราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ กระบวนการดังกล่าวได้แก่ การรับฟัง (Hearing) ซึ่งจะกระทำโดยคณะกรรมการ (Committee) หรือคณะอนุกรรมการ (Subcommittee) ไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกสภามัชประชุม<sup>34</sup> เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังนั้นมาเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจ

การรับฟังนี้จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้<sup>35</sup>

1. เพื่อให้ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน กล่าวคือ การจัดการรับฟังก็เพื่อให้ประชาชนมั่นใจว่าตนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม (participation) ในการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐ

2. เพื่อให้รัฐทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น กล่าวคือ รัฐอาจมีปัญหาในการหาหรือรวบรวมข้อมูลที่จะช่วยในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ดังนั้นการจัดการรับฟังจึงทำให้รัฐได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การตัดสินใจ

3. เพื่อให้ประชาชนทราบถึงการดำเนินงานของรัฐในด้านต่างๆ กล่าวคือ การจัดการรับฟังจะทำให้ประชาชนทราบถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ในการดำเนินงานของรัฐ

การรับฟัง (Hearing) มีทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่<sup>36</sup>

1. การรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) คือ การรับฟังข้อมูลและพยานหลักฐานต่างๆ ของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ ในการพิจารณา ร่างกฎหมาย

2. การรับฟังเพื่อแก้ไขกฎหมาย (Oversight Hearing) คือการรับฟังข้อมูลและพยานหลักฐานต่างๆ ของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ เพื่อปรับปรุงกฎหมายที่ใช้

<sup>34</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 11 ข้อ 2 (m)(1)(A).

<sup>35</sup> เสรี นนทสุติ, “บทแปลคำบรรยายเรื่อง บทบาทของการประชาพิจารณ์ทางกฎหมายและการบริหารราชการ โดย Prof. Harold M. Bruff,” ใน วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 17 ตอนที่ 2 สิงหาคม 2541, หน้า 120.

<sup>36</sup> Richard C. Sachs, Hearing in the House of Representative: A Guide for Preparation and Procedure, Retrieved October 9, 2001 Available from : <http://www. House.gov/rules/RL30539.pdf>.

อยู่ให้ทันสมัยยิ่งขึ้น เช่น ปรับปรุงโทษ หรือการรับฟังในกรณีการก่ออาชญากรรมที่รุนแรง ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการยุติธรรม (COMMITTEE ON THE JUDICIARY HOUSE OF REPRESENTATIVES) และเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น เพื่อหาข้อสรุปและนำไปปรับปรุงรัฐธรรมนูญต่อไป<sup>37</sup> เป็นต้น

3. การรับฟังในการสอบสวน (Investigative Hearing) คือคือการรับฟังข้อมูล และพยานหลักฐานต่างๆ ของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไปในทางที่มีขอบ หรือกิจกรรมอื่นที่รัฐสภามอบหมายให้คณะกรรมการทำการสอบสวน

ในการรับฟังโดยคณะกรรมการนี้ส่วนใหญ่จะทำในสภา แต่ในบางกรณีคณะกรรมการอาจมีความจำเป็นต้องไปทำการรับฟังนอกสถานที่ก็ได้ ในกรณีนี้เรียกว่า การรับฟังในพื้นที่ “Field Hearing” กล่าวคือ เมื่อผู้ที่ให้ข้อมูลไม่สามารถเดินทางมายังสภาได้ หรือเมื่อคณะกรรมการเดินทางไปรับฟังข้อมูลในพื้นที่ที่จะสะดวกกว่า

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอเฉพาะการรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) และการรับฟังเพื่อแก้ไขกฎหมาย (Oversight Hearing) เท่านั้นเนื่องจากเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยโดยตรง การรับฟังทั้งสองมีลักษณะหรือวิธีการในการรับฟังแบบเดียวกัน โดยแบ่งเป็นขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

### 3.1.2.1. การเตรียมการก่อนการรับฟัง (Preparation for Hearing)

ขั้นตอนนี้จะเกิดขึ้นก่อนที่จะถึงวันที่คณะกรรมการจัดการรับฟัง โดยแบ่งออกเป็น

#### ก) การกำหนดประเด็นที่จะทำการรับฟัง

คณะกรรมการแต่ละคณะจะมีคณะทำงานที่มีความรู้ความสามารถ จะทำการรวบรวมผลการศึกษาและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหา เช่นความเป็นมาของร่างกฎหมายที่ต้องการรับฟัง กฎหมายหรือกฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน จากนั้นคณะกรรมการจะนำข้อมูลที่ได้มากำหนดเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องการรับฟังข้อเท็จจริงและความเห็นจาก

<sup>37</sup> COMMITTEE ON THE JUDICIARY HOUSE OF REPRESENTATIVES, Oversight hearing on "Hate Crimes Violence", Retrieved January 3,2002 Available from : [http://commdocs.house.gov/committees/judiciary/hju62909.000/hju62909\\_0f.htm](http://commdocs.house.gov/committees/judiciary/hju62909.000/hju62909_0f.htm).

ฝ่ายต่างๆ<sup>38</sup> เช่น ในการรับฟังในการพิจารณาร่างกฎหมาย "Student Athlete Protection Act" ซึ่งเป็นกฎหมายที่ห้ามการเล่นการพนันในการแข่งขันกีฬาระดับมัธยมและวิทยาลัย โดยคณะกรรมการได้กำหนดประเด็นในการรับฟังว่าควรห้ามไม่ให้มีการเล่นการพนันในการแข่งขันกีฬาดังกล่าวหรือไม่ หรือในการรับฟังในการพิจารณาร่างกฎหมาย "Special Counsel Act of 1999" ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาดูแลบุคคลหรือนิติบุคคลที่ถูกสอบสวนโดยอัยการสูงสุด โดยคณะกรรมการกำหนดประเด็นในการรับฟังว่าควรจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นทำหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ เป็นต้น

#### ข) กำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการรับฟัง<sup>39</sup>

คณะกรรมการอาจจัดการรับฟังในเวลาใดๆ ก็ได้ยกเว้นเวลาที่มีการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา (joint meeting)<sup>40</sup> ดังนั้นกรรมการแต่ละคนอาจเป็นผู้เสนอวันที่จัดการรับฟังก็ได้ แต่โดยปกติแล้ววันและเวลาที่ทำการรับฟังนั้นจะเป็นไปตามความสะดวกของประธานคณะกรรมการที่จัดการรับฟัง แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงวาระการประชุมของคณะกรรมการอื่นด้วย เนื่องจากสมาชิกในคณะกรรมการหนึ่งอาจเป็นสมาชิกในอีกคณะกรรมการหนึ่งได้ ส่วนการกำหนดวันเวลาในการรับฟังของคณะอนุกรรมการนั้น คณะอนุกรรมการจะทำการหารือกับคณะกรรมการทุกคณะก่อนที่จะกำหนดวันและเวลาในการรับฟัง ส่วนสถานที่ที่ใช้ในการรับฟังนั้นส่วนใหญ่มักจะกระทำที่สภาองเกรสทั้งสิ้น ยกเว้นในกรณีที่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการต้องไปรับฟังข้อเท็จจริงในพื้นที่ หรือการมาให้ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของผู้ที่ได้รับเชิญนั้นไม่เป็นการสะดวก เช่น การสร้างโรงเรียนในท้องถิ่น หรือการเข้าไปหาข้อเท็จจริงในสถานที่ส่วนบุคคล เป็นต้น จากนั้นคณะกรรมการจะจัดทำวาระการรับฟังขึ้น หลังจากนั้นประธานคณะกรรมการก็จะแจ้งให้สาธารณชนทราบถึงระเบียบวาระนั้นซึ่งรวมถึงวัน เวลา สถานที่ และเรื่องที่คณะกรรมการจะทำการรับฟัง<sup>41</sup> โดยใช้ระยะเวลาในการแจ้งอย่างน้อย 1 สัปดาห์ แต่ระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายออกไปได้อีก หากประธานคณะกรรมการโดยความเห็นชอบของฝ่ายข้างน้อย หรือกรรมการอื่นเห็นควรให้ขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไป โดยระเบียบวาระการรับฟังนั้นจะปรากฏอยู่ใน "Daily Digest" ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสมุดบันทึกของสภาองเกรส (Congressional Record)

<sup>38</sup> เสรี นนทสูติ, บทแปลคำบรรยายเรื่องบทบาทของการประชาพิจารณาทางกฎหมายและการบริหารราชการ, หน้า 120.

<sup>39</sup> Richard C. Sachs, Hearing in the House of Representative: A Guide for Preparation and Procedure, Retrieved October 9, 2001 Available from : <http://www. House.gov/rules/RL30539.pdf>.

<sup>40</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ 11 ข้อ 2 (i).

<sup>41</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ 11 ข้อ 2 (g)(3).

การแจ้งให้สาธารณชนทราบถึงวัน เวลา สถานที่และเรื่องที่จะรับฟังนั้น รวมถึงการใช้สื่อต่างๆ ในการแจ้งด้วยเช่น วิทยุและโทรทัศน์ หรือการโฆษณาทางรายการทาง โทรทัศน์ของสภา เป็นต้น

ค) คัดเลือกบุคคลที่เกี่ยวข้องและเชิญให้เข้าร่วม<sup>42</sup>

ขั้นตอนการคัดเลือกบุคคลเพื่อมาให้ข้อเท็จจริงนับเป็นขั้นตอนที่สำคัญ ในการรับฟัง เนื่องจากการจะได้ข้อเท็จจริงที่ดีเหมาะสม และเพียงพอต่อการตัดสินใจของ คณะกรรมาธิการก็ต้องได้มาจากบุคคลเหล่านี้ ดังนั้นคณะกรรมาธิการจึงใช้ความรอบคอบอย่างมาก ในการคัดเลือกบุคคลโดยพิจารณาว่าเป็นผู้ที่สามารถให้ข้อมูล ได้อย่างชัดเจนและถูกต้องซึ่งอาจมีการ สอบถามหรือสัมภาษณ์ผู้ที่คณะกรรมาธิการคัดเลือกก่อนที่จะส่งจดหมายเชิญ ผู้ที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมในการรับฟังนั้นอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตัวแทนส่วนราชการ ตัวแทนสมาคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ผู้เชี่ยวชาญ สถาบันการศึกษา ประชาชนทั่วไป กรรมการ สมาชิกสภา หรือ บุคคลที่ฝ่ายข้างน้อยในคณะกรรมาธิการเสนอ เมื่อคณะกรรมาธิการคัดเลือกบุคคลที่จะมาให้ข้อเท็จจริงแล้วคณะกรรมาธิการก็จะทำจดหมายเชิญบุคคลเหล่านั้นมาให้ข้อเท็จจริง ในจดหมายเชิญจะระบุถึงข้อมูลพื้นฐานซึ่งประกอบด้วยวัตถุประสงค์ เนื้อหา วัน เวลา และสถานที่ในการรับฟัง และในบางกรณียังรวมไปถึงข้อมูลที่ได้รับเชิญควรมานำมาแสดงต่อคณะกรรมาธิการ นอกจากนั้นในจดหมายยังอาจระบุถึงข้อจำกัดในการเสนอข้อมูลด้วยวาจาด้วย นอกจากจดหมายดังกล่าวแล้ว คณะกรรมาธิการอาจส่งข้อมูลอื่นเพิ่มเติมไปอีกด้วยก็ได้ ซึ่งอาจจะรวมไปถึงรายชื่อของ คณะกรรมาธิการ กฎข้อบังคับของคณะกรรมาธิการ และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการรับฟัง ในกรณีที่คณะกรรมาธิการจะชดใช้ค่าใช้จ่ายที่ผู้ให้ข้อมูลได้ออกไปก่อนเกี่ยวกับการให้ข้อมูลคณะกรรมาธิการจะแจ้งให้ทราบรวมไปในจดหมายเชิญ<sup>43</sup> ในจดหมายเชิญยังอาจมีข้อความที่ให้ผู้ได้รับเชิญส่งประวัติส่วนตัวและเอกสารเกี่ยวกับข้อมูลที่จะเสนอต่อคณะกรรมาธิการ<sup>44</sup> และเอกสารที่นำเสนอต่อคณะกรรมาธิการนั้นจะมีจำนวนมากดังนั้นคณะกรรมาธิการจะกำหนดการ นำเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมาธิการ ในกรณีที่ผู้ได้รับเชิญไม่มาให้ข้อมูลคณะกรรมาธิการอาจออกหมายเรียก(subpoenas) ให้ผู้ที่ได้รับหมายมาให้ข้อมูลก็ได้<sup>45</sup> นอกจากนั้นคณะกรรมาธิการยังอาจมีหมายเรียกต่อหนังสือ บันทึก ข้อตกลง เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้ การใช้หมายเรียก

<sup>42</sup> Richard C. Sachs, Hearing in the House of Representative: A Guide for Preparation and Procedure, Retrieved October 9,2001 Available from : <http://www. House.gov/rules/RL30539.pdf>.

<sup>43</sup> อัตราค่าตอบแทนกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 11 ข้อ 5.

<sup>44</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่11 ข้อ 2(g)(4).

<sup>45</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ 11 ข้อ (2)(m)(A-B).

ดังกล่าวมักจะใช้ในกรณีการรับฟังในการสอบสวน (Investigative Hearing) ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา (ที่ไม่ได้รับเชิญ) อาจร่วมสังเกตการณ์ แต่ไม่สามารถเข้าร่วมการรับฟังได้ในวันที่ตนไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ในการพิจารณาร่างกฎหมาย "Student Athlete Protection Act" คณะกรรมการได้เชิญผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เชี่ยวชาญ ผู้ฝึกสอนกีฬา ตัวแทนองค์การกีฬาอาชีพและกึ่งอาชีพ หรือในการพิจารณาร่างกฎหมาย "Special Counsel Act of 1999" คณะกรรมการได้เชิญบุคคลต่างๆ เช่น พนักงานอัยการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตัวแทนสมาคมการค้า เป็นต้น

### 3.1.2.2. ขั้นตอนการรับฟัง

ขั้นตอนนี้จะเริ่มขึ้นในวันที่มีการรับฟังโดยคณะกรรมการ โดยปกติแล้วการรับฟังทุกครั้งจะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน แต่คณะกรรมการก็อาจลงมติให้การรับฟังในวันนั้น<sup>46</sup> เป็นการรับฟังโดยลับก็ได้<sup>47</sup> เนื่องจากการเปิดเผยการให้ข้อมูล (testimony) พยานหลักฐาน (evidence) หรือสิ่งอื่นใดในการพิจารณาจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศ เช่น เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางทหาร เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือเกี่ยวกับข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น<sup>48</sup> แต่หากการรับฟังเริ่มขึ้นแล้วคณะกรรมการจะลงมติให้รับฟังเป็นการลับได้ก็ต่อเมื่อ 1) การให้ข้อมูลนั้นเป็นการหมิ่นประมาท ใส่ร้าย หรือทำให้ขายหน้าแก่บุคคลอื่น หรือ 2) แม้รับฟังโดยลับก็ไม่เกิดผลใดๆ

ในแต่ละคณะกรรมการจะกำหนดจำนวนสมาชิกในคณะดำเนินการรับฟังเองแตกต่างกัน แต่ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้มีองค์ประชุม (quorum) อย่างน้อยที่สุด 2 คน<sup>49</sup> เช่น คณะกรรมการภาชีอากร (Committee on Way and Mean) กำหนดให้มีองค์ประชุมอย่างน้อย 2 คน คณะกรรมการข้อบังคับการประชุม (Committee on Rule) กำหนดให้มีองค์ประชุม 5 คน เป็นต้น ในขั้นตอนการรับฟังนี้แบ่งออกเป็นขั้นตอนต่างๆ ได้ดังนี้

<sup>46</sup> หากเป็นคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณ และคณะกรรมการทหารอาจลงมติให้รับฟังโดยลับเพิ่มขึ้นอีก 5 วันจากกำหนดการเดิมก็ได้.

<sup>47</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ 12 ข้อ 2 (g)(2) และ 2(k)(5).

<sup>48</sup> William J. Keefe and Morris s. Ogul, The American Legislative Process Congress and the States, Sixth Edition, (New Jersey : Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1985), p. 181.

<sup>49</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ 11 ข้อ 2(h)(2).

### ก) การแถลงเปิดการรับฟัง

ในวันที่มีการรับฟังจะเริ่มต้นด้วยการแถลงเปิด (Opening Statements) ของประธานในที่ประชุมการรับฟัง<sup>50</sup> ซึ่งโดยปกติจะเป็นการแถลงเปิดโดยประธานกรรมการ ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เช่น ไม่อยู่ หรือลา ที่ประชุมจะให้ รองประธานคณะกรรมการหรือรองประธานคณะอนุกรรมการทำหน้าที่แทนประธาน กรรมการเป็นการชั่วคราว หากประธานทั้งสองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ส่วนใหญ่ คณะกรรมการจะแต่งตั้งกรรมการที่มีอาวุโสสูงสุดมาทำหน้าที่ประธานในการรับฟัง ในการแถลงเปิดประธานจะกล่าวให้ทราบถึงเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของการรับฟัง และยังสามารถอธิบายถึง เหตุการณ์ที่นำมาสู่การรับฟังและประเด็นปัญหาสำคัญที่ใช้ในการรับฟัง เมื่อประธานแถลงจบแล้ว อาจเปิดโอกาสให้สมาชิกฝ่ายข้างน้อยและสมาชิกอื่นแถลงได้เช่นกัน และการแถลงโดยกรรมการ อื่นนั้นต้องอยู่ภายใต้กฎห้านาที (five minutes rule) กล่าวคือ กรรมการแต่ละคนที่ประธาน อนุญาตให้กล่าวได้จะต้องกล่าวคำแถลงการณ์ของตนภายใน 5 นาที<sup>51</sup>

### ข) การให้ข้อมูลโดยผู้ที่ได้รับเชิญ<sup>52</sup>

หลังจากการแถลงเปิดแล้ว ประธานจะให้ผู้ที่ได้รับเชิญมาให้ข้อมูลเริ่ม ให้ข้อมูลต่อกรรมการตามลำดับที่กำหนดไว้ และกรรมการอื่นก็สามารถนำบุคคลมาให้ข้อมูล แก่คณะกรรมการได้เช่นกัน เช่น คณะกรรมการทรัพยากร (Committee on Resources) อนุญาต ให้กรรมการแต่ละคนนำบุคคลมาเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการได้

ก่อนที่จะมีการให้ข้อมูลประธานจะให้บุคคลที่มาให้ข้อมูลสาบานตน ก่อน<sup>53</sup> แต่ในทางปฏิบัติแล้วมักจะไม่มีสาบานก่อนที่จะให้ข้อมูล ซึ่งหมายถึงการสาบานไม่ได้ เป็นเงื่อนไขในการรับฟังข้อมูลของคณะกรรมการ<sup>54</sup> ในการให้ข้อมูลนั้นข้อบังคับการประชุมจะ กำหนดเวลาไว้สำหรับให้ผู้ให้ข้อมูลแต่ละคนได้สรุปข้อมูลที่ตนจะนำเสนอต่อคณะกรรมการ<sup>55</sup> เนื่องจากไม่มีความจำเป็นที่จะให้ผู้ให้ข้อมูลมาอ่านข้อมูลที่ตนเขียนมาให้คณะกรรมการฟัง

<sup>50</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ 11 ข้อ 2(d).

<sup>51</sup> คณะกรรมการการค้ำอาจให้สมาชิกแถลงได้ภายใน 5 นาทีในขณะที่คณะกรรมการอื่นอาจให้ แถลงได้ภายใน 3 นาที.

<sup>52</sup> Richard C. Sachs, *Hearing in the House of Representative: A Guide for Preparation and Procedure*, Retrieved October 9,2001 Available from : <http://www. House.gov/rules/RL30539.pdf>.

<sup>53</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ 11 ข้อ 2(m)(2).

<sup>54</sup> การสาบานตนก่อนให้ข้อมูลนั้นมักจะเกิดขึ้นในการรับฟังในการสอบสวน (Investigative Hearing).

<sup>55</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ 11 ข้อ 2 (g)(4).



ซึ่งโดยปกติจะอยู่ที่ประมาณ 5 นาที ต่อการเสนอข้อมูลแต่ละคน แต่ในบางคณะกรรมการ วิชาการ ประธานจะเป็นผู้กำหนดเวลาที่จะให้แก่ผู้ให้ข้อมูลนำเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการ วิชาการ เช่น คณะกรรมการเกษตร เป็นต้น ในการให้ข้อมูลนั้นคณะกรรมการจะทำการบันทึกไว้และ เผยแพร่ต่อสาธารณชนต่อไป

### ค) การซักถามผู้มาให้ข้อมูล

เมื่อผู้ให้ข้อมูลได้นำเสนอข้อมูลเสร็จสิ้นแล้วก็จะถึงช่วงเวลาในการซักถาม โดย คำถามนั้นมักจะถูกเตรียมไว้ก่อนโดยคณะทำงานของคณะกรรมการ<sup>56</sup> ในช่วงนี้ข้อบังคับการ ประชุมกำหนดให้กรรมการแต่ละคนมีสิทธิที่จะซักถามผู้มาให้ข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวกับข้อมูลเพื่อ ความกระจ่าง เพื่อเน้นในประเด็นที่มีความสำคัญ หรือเพื่อโต้แย้งแสดงความคิดเห็นด้วย โดย สมาชิกแต่ละคนมีเวลาในการซักถาม 5 นาที<sup>57</sup> แต่ในทางปฏิบัติระยะเวลาดังกล่าว อาจขยายออกไป ได้อีกโดยมติเอกฉันท์ของคณะกรรมการ นอกจากนั้นข้อบังคับการประชุมยังกำหนดให้ คณะกรรมการทุกคนสามารถซักถามผู้มาให้ข้อมูลเพิ่มเติมได้อีก ซึ่งเมื่อรวมแล้วต้องไม่เกิน 1 ชั่วโมง<sup>58</sup> การซักถามผู้มาให้ข้อมูลอาจเกิดขึ้นจากคณะทำงานของคณะกรรมการ ได้ด้วย การซักถามนี้จะถูกบันทึกไว้เช่นเดียวกับการให้ข้อมูล นอกจากนั้นการนำเสนอข้อมูลต่อ คณะกรรมการนี้ยังอาจมีการเผยแพร่แก่สาธารณชนโดยสื่อต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หรือ อินเทอร์เน็ตอีกด้วย เมื่อกรรมการทุกคนซักถามผู้มาให้ข้อมูลเสร็จแล้ว ประธานก็จะให้ผู้มาให้ ข้อมูลคนต่อมามานำเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการและให้คณะกรรมการซักถามเช่นเดียวกัน จนกระทั่งครบทุกคนที่จะต้องนำเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการในวันนั้น

### 3.1.2.3 กระบวนการภายหลังการรับฟัง<sup>59</sup>

หลังจากที่ผู้ให้ข้อมูลนำเสนอข้อมูลเสร็จสิ้นทั้งหมดแล้วประธานก็จะปิดการ รับฟัง โดยประธานอาจทำการสรุปผลที่ได้และรวมไปถึงการให้ความเห็นจากการรับฟังในครั้งนี้ จากนั้นคณะทำงานของคณะกรรมการก็จะจัดทำรายงานสรุปเพื่อแจกจ่ายให้กรรมการและ เผยแพร่ต่อสาธารณชน คณะกรรมการก็จะนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังรวมไปถึงข้อมูลที่ได้จาก การซักถามผู้มาให้ข้อมูลไปปรับปรุงร่างกฎหมาย (make up) และทำรายงาน (report) เสนอต่อสภา

<sup>56</sup> เสรี นนทสุติ, บทแปลคำบรรยายเรื่องบทบาทของการพิจารณาพิจารณาทางกฎหมายและการบริหารราชการ, หน้า 120.

<sup>57</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ 11 ข้อ 2(j)(2).

<sup>58</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ 11 ข้อ 2(j)(1)(B) และ ข้อ 2(j)(1)(C).

<sup>59</sup> Richard C. Sachs, Hearing in the House of Representative: A Guide for Preparation and Procedure, Retrieved October 9,2001 Available from : <http://www. House.gov/rules/RL30539.pdf>.

นอกจากนั้นคณะกรรมการยังต้องนำรายงานนั้นไปให้สมาชิกสภาองเกรสก่อนที่จะมีการพิจารณาโดยสภา เช่น หากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ สมาชิกสภาองเกรสต้องได้รับรายงานก่อนที่จะมีการพิจารณาอย่างน้อย 3 วัน ไม่นับรวมวันหยุดราชการ เป็นต้น

### 3.1.3 รูปแบบการดำเนินการรับฟัง

โดยปกติการรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) ในประเทศสหรัฐอเมริกาตามกฎหมายจะได้แก่ การรับฟังอย่างเป็นทางการ แต่อย่างไรก็ตามก็อาจมีการปรึกษาหารือหรือสอบถามข้อมูลหรือความคิดเห็นจากส่วนอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการอื่น หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อย่างไม่เป็นทางการเช่นกัน กล่าวคือ ไม่ใช่การรับฟังในลักษณะที่อยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ดังนั้นรูปแบบในการรับฟังในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบคือ

#### 3.1.3.1 การรับฟังอย่างไม่เป็นทางการ (informal hearing)<sup>60</sup>

การรับฟังอย่างไม่เป็นทางการคือ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นหรือข้อมูลจากส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ หรือนักวิชาการ แต่กระบวนการรับฟังดังกล่าวนี้จะไม่ได้รับบรรจุอยู่ในระเบียบวาระการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง แต่จะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือความคิดเห็นโดยไม่มีเอกสารเป็นหลักฐานหรือการจัดประชุมเพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็น และนอกจากนั้นกระบวนการรับฟังอย่างไม่เป็นทางการนี้ก็ได้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้คณะกรรมการต้องดำเนินการให้มีการรับฟังอย่างไม่เป็นทางการแต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็มีมีการสอบถามข้อมูลหรือความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียในรูปแบบนี้ก่อนเสมอๆ<sup>61</sup>

#### 3.1.3.2 การรับฟังอย่างเป็นทางการ (formal hearing)<sup>62</sup>

การรับฟังอย่างเป็นทางการคือ การรับฟังข้อมูลในลักษณะการประชุมเพื่อหาข้อเท็จจริงมาหักล้างกันเพื่อให้ได้ข้อยุติ และเป็นการรับฟังที่มีลักษณะที่เป็นการศึกษาหารือร่วมกัน และเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปร่วมแสดงความคิดเห็น ซึ่งประกอบด้วย 2 ลักษณะคือ

<sup>60</sup> จากการสอบถาม Professor Robert B. Albritton , raibrutt@sunset.backbone.ole

<sup>61</sup> ศิริพร เอี่ยมทรงชัย, การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา, รายงานการศึกษา, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 7-8.

<sup>62</sup> อ้างแล้ว, หน้า 7-8.

### ก) การรับฟังข้อมูลโดยทำเป็นหนังสือ (paper hearing)

การรับฟังในรูปแบบนี้เป็นบทบังคับขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด และนอกจากนั้นกฎหมายยังอาจกำหนดให้มีการรับฟังความเห็นในรูปแบบอื่นด้วยก็ได้ การรับฟังในรูปแบบนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ โดยทำเป็นหนังสือแสดงความคิดเห็น ซึ่งจะทำให้ไม่มีการเผชิญหน้ากันเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจึงไม่ทำให้เสียเวลาในการพิจารณา แต่อาจมีการรับฟังในรูปแบบการประชุมอีกด้วยก็ได้

### ข) การรับฟังข้อมูลในรูปแบบการประชุม (public meeting)

การรับฟังในรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่รัฐจัดขึ้นเอง โดยรัฐนำเสนอข้อมูลต่อประชาชนและให้ประชาชนทั่วไปเสนอข้อมูลแก่รัฐเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยเป็นการนำเสนอด้วยวาจาและไม่มีการบันทึกการนำเสนอขึ้นไว้ การจัดประชุมนี้จะจัดขึ้นช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่งก็ได้ตามความเหมาะสม

ข้อมูลที่ได้รับจากการจัดการรับฟังนี้ไม่ผูกพันการตัดสินใจของสภาแต่อย่างใด แต่สภาจะใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อประกอบการตัดสินใจในการดำเนินการหรือการพิจารณาในสภา

ตัวอย่างการรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติคืออย่างเป็นทางการ เช่น ในการพิจารณาร่างกฎหมาย "Student Athlete Protection Act" โดยคณะกรรมการยุติธรรม (Committee on the Judiciary) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการห้ามเล่นการพนันในการแข่งขันกีฬาในระดับมัธยมและวิทยาลัย ซึ่งคณะกรรมการได้เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย อาทิ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐสภาของรัฐเนวาดา ประธานและผู้บริหารระดับสูงของสมาคมกีฬาแห่งสหรัฐอเมริกา ตัวแทนมหาวิทยาลัย ผู้ฝึกสอนบาสเก็ตบอลของมหาวิทยาลัย Kentucky เป็นต้น เข้ามาเป็นผู้ข้อมูลและความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายดังกล่าวในกระบวนการรับฟัง ซึ่งดำเนินการในวันที่ 13 มิถุนายน ค.ศ. 2000 โดยประเด็นที่คณะกรรมการกำหนดให้มีการรับฟังได้แก่ ควรห้ามไม่ให้มีการเล่นพนันในการแข่งขันกีฬาในระดับมัธยมศึกษาและระดับวิทยาลัยหรือไม่ โดยในกระบวนการรับฟังนั้นประธานคณะกรรมการจะกล่าวเปิดการรับฟังและชี้แจงวัตถุประสงค์ในการรับฟังให้ผู้เข้าร่วมได้รับทราบ จากนั้นผู้เข้าร่วมการรับฟังจะให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายดังกล่าว เช่น เงินที่สูญเสียไปกับการเล่นการพนัน การเล่นการพนันเป็นการชักจูงนักกีฬา และการพนันอาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมในการแข่งขันได้ เป็นต้น จากนั้นคณะกรรมการจะสอบถามผู้เข้าร่วมการรับฟังในประเด็นที่ยังสงสัย จากนั้นคณะกรรมการก็จะนำข้อมูลหรือความคิดเห็นที่

ได้ไปปรับปรุงร่างกฎหมายต่อไป<sup>63</sup> เช่น หรือ ในการพิจารณาร่างกฎหมาย "Special Counsel Act of 1999" โดยคณะกรรมการการค้าและกฎหมายปกครอง (Subcommittee on Commercial and Administrative Law) และคณะกรรมการยุติธรรม (Committee on the Judiciary) ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตั้งหน่วยงานชั่วคราวขึ้นเพื่อดูแลบุคคล หรือนิติบุคคลที่ถูกสืบสวนและสอบสวน โดยอัยการสูงสุด (Attorney General) โดยคณะกรรมการตั้งประเด็นในการรับฟังว่าควรมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษที่ทำหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการได้เชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็น เช่น ผู้ช่วยอัยการสูงสุด สมาชิกสภาผู้แทนจากรัฐ Pennsylvania และประธานคณะกรรมการการค้าและกฎหมายปกครอง เป็นต้น ในการรับฟังนี้ได้เริ่มดำเนินการในวันที่ 15 กันยายน ค.ศ. 1999 โดยประธานได้กล่าวเปิดการรับฟังและเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมการรับฟังให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็น จากนั้นก็จะมีการซักถามผู้ให้ข้อมูล และในท้ายที่สุดก็ได้มีการนำข้อมูลนั้นไปใช้ในการปรับปรุงกฎหมายนั้นต่อไป<sup>64</sup> เป็นต้น จากนั้นคณะกรรมการก็จะนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังนั้นมาปรับปรุงร่างกฎหมายต่อไป

### 3.1.4 ผลจากการรับฟัง

ผลที่ได้รับจากการจัดการรับฟังนั้นไม่มีผลผูกมัดให้สภาต้องพิจารณาตัดสินใจไปตามที่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการรับฟังมา เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากการรับฟังนั้นเป็นเพียงข้อมูลที่ช่วยสมาชิกสภาองเกรสในการตัดสินใจต่อร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา กระบวนการดังกล่าวมีทั้งข้อดีและข้อเสียหลายประการได้แก่

#### ข้อดี

1. ทำให้ประชาชนทราบถึงการดำเนินงานของรัฐและได้รับความเชื่อถือจากประชาชน
2. สภาองเกรสได้ข้อมูลครบทุกด้านก่อนที่จะมีการตัดสินใจดำเนินการใดๆ
3. สร้างแรงสนับสนุนทางการเมืองในการผ่านร่างกฎหมาย
4. ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบกับตนโดยไม่สิ้นเปลืองเวลาของสภามากนัก

<sup>63</sup> COMMITTEE ON THE JUDICIARY HOUSE OF REPRESENTATIVES, Legislative hearing on H.R. 3575, the "Student Athlete Protection Act", Retrieved January 3,2002 Available from : [http://commdocs.house.gov/committees/judiciary/hju67089.000/hju67089\\_of.htm](http://commdocs.house.gov/committees/judiciary/hju67089.000/hju67089_of.htm).

<sup>64</sup> Subcommittee on Commercial and Administrative Law, Committee on the Judiciary, Legislative hearing on H.R. 2083, the "Special Counsel Act of 1999", Retrieved January 3,2002 Available from : [http://commdocs.house.gov/committees/judiciary/hju63858.000/hju63858\\_of.htm](http://commdocs.house.gov/committees/judiciary/hju63858.000/hju63858_of.htm).

## 5. ประชาชนยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเต็มใจ

### ข้อเสีย

1. หากการรับฟังจัดขึ้นในหลายพื้นที่จะทำให้เสียค่าใช้จ่ายมากกว่าการพิจารณาด้วยเอกสาร
2. กระบวนการรับฟังอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหน่วงเหนี่ยวหรือก่อให้เกิดความสับสนแก่ร่างกฎหมายที่ทำการรับฟังนั่นเอง
3. แม้ผลการรับฟังจะไม่ผูกพันการตัดสินใจของสภาแต่ก็ส่งผลกระทบต่อไม่มากนักต่อการตัดสินใจ

### 3.2 การรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศสหรัฐอเมริกา

นอกจากในประเทศสหรัฐอเมริกาจะให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้เชี่ยวชาญ หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลหรือให้คำแนะนำในการตัดสินใจในการตรากฎหมาย (Legislative Hearing) แล้ว ในประเทศสหรัฐอเมริกายังเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าว เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลหรือคำแนะนำในการออกกฎ (rulemaking) ด้วย กระบวนการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลในการออกกฎนั้น กล่าวคือ มีกระบวนการรับฟัง (Hearing) ซึ่งกระบวนการนี้โดยหลักจะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาองเกรสที่มอบอำนาจให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบดำเนินการรับฟังก่อนการออกกฎ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวก็จะบัญญัติเป็นบทบังคับอย่างกว้างๆ โดยไม่ได้บัญญัติในรายละเอียดของกระบวนการรับฟังเอาไว้ ส่วนราชการจึงต้องกำหนดรายละเอียดของกระบวนการไว้ในระเบียบหน่วยงานของตน<sup>65</sup> ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติวิธีการรับฟังไว้โดยเฉพาะก็ต้องปฏิบัติตามวิธีการรับฟังถูกบัญญัติไว้ใน U.S.C (United State Code) ส่วนที่ 5 กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง A.P.A. (Administrative Procedure ACT 1946) ซึ่งในที่นี้ จะกล่าวถึงเฉพาะวิธีการรับฟังที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเท่านั้น

ก่อนที่จะกล่าวถึงการรับฟังในกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับนั้น จะได้อธิบายถึงกระบวนการในการออกกฎ ข้อบังคับก่อนเพื่อให้เห็นว่าการรับฟังในกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับนั้นอยู่ในขั้นใด จากนั้นจึงจะกล่าวถึงขั้นตอนการรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับ

<sup>65</sup> ศิริพร เอี่ยมทรงชัย, การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา, หน้า 14.

### 3.2.1 กระบวนการในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและลงนามโดยประธานาธิบดีจะไม่กำหนดรายละเอียดทั้งหมดให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้น ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการต่างๆ หรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ (rule) ต่างๆ ที่กำหนดรายละเอียดดังกล่าวไว้ เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายนั้นมีประสิทธิภาพเต็มที่ และผู้ที่ทำหน้าที่ในการออกกฎเกณฑ์คือ ส่วนราชการต่างๆ<sup>66</sup> ที่รับผิดชอบต่อกฎหมายฉบับนั้น เช่น การกำหนดระดับมลพิษทางอุตสาหกรรม หรือวิธีการจัดการเชื้อเพลิงปรมาณู เป็นต้น

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความหมายของกฎ (rule) ไว้ใน A.P.A (Administrative Procedure ACT 1946) section 551 (4) ว่าหมายถึง คำแถลงของหน่วยงานของรัฐ (agency statement) ไม่ว่าจะบางส่วนหรือทั้งหมด ที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะ และมีผลไปถึงในอนาคต เพื่อการปฏิบัติตาม (implement) ตีความ (interpret) หรือให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายหรือนโยบาย หรือเพื่อบรรยายถึงข้อกำหนดในเรื่องขององค์กร กระบวนการพิจารณา หรือทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ และยังรวมไปถึง การอนุมัติหรือการกำหนดให้มีผลในอนาคตซึ่ง อัตรา (rates) ค่าจ้าง (wages) โครงสร้างบริษัทหรือโครงสร้างสถาบันการเงินหรือการปฏิรูปองค์กร (reorganization) ราคา (prices) สิ่งอำนวยความสะดวก (facilities) เครื่องมือ (appliances) บริการ (services) หรือเบี้ยเลี้ยง (allowances) เพื่อการนั้น หรือมูลค่า (valuations) ค่าใช้จ่าย (costs) หรือการบัญชี (accounting) หรือทางปฏิบัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับการที่กล่าวมาจากการให้ความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาคือส่วนขยายในรายละเอียดของกฎหมายที่ไม่ได้บัญญัติไว้โดยละเอียดในกฎหมายโดยรัฐสภานั้นเอง

การออกกฎ (rulemaking) ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นหมายถึง การออกกฎใหม่ (formulating) การแก้ไขกฎเดิม (amending) หรือการยกเลิกกฎที่ใช้อยู่ (repealing)<sup>67</sup> ซึ่งโดยทั่วไปเป็นไปตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1946 (Administrative Procedure ACT 1946 (A.P.A.)) section 533 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับเป็นการทั่วไปว่าในการออกกฎนั้นจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะบังคับใช้กฎนั้นในท้ายที่สุด (final rule) ในทุกกรณี

<sup>66</sup> เสรี นนทสูติ, บทแปลคำบรรยายเรื่องบทบาทของการประชาพิจารณาทางกฎหมายและการบริหารราชการ, หน้า 127.

<sup>67</sup> Section 511 (5) “rule making” means agency process for formulating, amending, or repealing a rule.

ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น<sup>68</sup> กล่าวคือ ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดวิธีการในการออกกฎไว้โดยเฉพาะแล้ว การออกกฎก็ต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม A.P.A. อีก เช่น section 11.51 ของระเบียบของหน่วยงานบริการทางการบินแห่งสหรัฐ (Federal Aviation Administration's Regulations) กำหนดให้ประชาชนร้องขอให้ หน่วยงานจัดให้มีการทำ public meeting ก่อนออกกฎ<sup>69</sup> เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามก็มีข้อยกเว้นบางประการที่ทำให้การออกกฎไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน A.P.A. section 553 กล่าวคือ ไม่ต้องมีการรับฟัง (hearing) ข้อมูลหรือความคิดเห็นของประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้เชี่ยวชาญ หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ก่อนที่จะมีการออกกฎข้อยกเว้นดังกล่าวได้แก่<sup>70</sup>

1. การออกกฎที่เกี่ยวกับกิจการทางทหาร<sup>71</sup>
2. การออกกฎที่เกี่ยวกับกิจการต่างประเทศ<sup>72</sup>
3. การออกกฎที่เกี่ยวกับการจัดการหน่วยงานและบุคลากรของรัฐ<sup>73</sup>
4. การออกกฎที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐ การกู้เงิน การให้ทุน การช่วยเหลือ หรือการทำสัญญา<sup>74</sup>
5. การออกกฎในลักษณะดังต่อไปนี้
  - 1) กฎที่มีลักษณะเป็นคำแถลงทั่วไป (general policy statements) เกี่ยวกับแนวทางที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการในการออกกฎหรือการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งคำแถลงดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายของบุคคลใดโดยตรง<sup>75</sup>
  - 2) กฎที่มีลักษณะเป็นระเบียบวิธีพิจารณา (procedural rule หรือ rule relating to practice and procedure)<sup>76</sup>

<sup>68</sup> ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย, การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา, หน้า 7.

<sup>69</sup> 14 CFR Part II.

<sup>70</sup> ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย, การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา, หน้า 8.

<sup>71</sup> U.S.C Title 5 Section 553 (a)(1).

<sup>72</sup> U.S.C Title 5 Section 553 (a)(1).

<sup>73</sup> U.S.C Title 5 Section 553 (a)(2).

<sup>74</sup> U.S.C Title 5 Section 553 (a)(2).

<sup>75</sup> U.S.C Title 5 Section 553 (b)(3)(A).

<sup>76</sup> U.S.C Title 5 Section 553 (b)(3)(A).

6. กรณีการออกกฎเป็นเรื่องที่ปฏิบัติไม่ได้ (impracticable) ไม่จำเป็น (unnecessary) หรือขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะ (contrary to the public interest) การอ้างข้อยกเว้นนี้หน่วยงานของรัฐต้องมีเหตุผลที่ดีพอ (good cause exception) และจะต้องแสดงเหตุผลอธิบายว่าเหตุใดจึงไม่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎประกอบไปกับการประกาศใช้กฎนั้นด้วย<sup>77</sup>

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า กฎที่อยู่ในบังคับของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1946 ((Administrative Procedure ACT 1946) A.P.A.) ที่จะต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น (hearing) ของประชาชนนั้น จะต้องเป็นกฎในทางเนื้อหา (Substantive rule) นั้นเอง<sup>78</sup>

กระบวนการในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่างๆ ได้ดังนี้

### 3.2.1.1 ขั้นริเริ่ม

ในขั้นนี้ส่วนราชการต่างๆ ที่ต้องการออกกฎ จะทำการริเริ่มที่จะมีกฎ ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะริเริ่มโดยเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั่นเองและอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่ส่วนราชการนั้นในการออกกฎ ซึ่งส่วนราชการนั้นอาจดำเนินการออกกฎ ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1946 Section 533 ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ การออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Rulemaking) และการออกกฎอย่างเป็นทางการ (Formal Rulemaking) ดังนี้<sup>79</sup>

#### ก) การออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Rulemaking)

การออกกฎอย่างไม่เป็นทางการนี้ถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1946 Section 553 (a) ที่กำหนดให้ส่วนราชการที่จะออกกฎต้องดำเนินการรับฟัง (Hearing) ก่อนที่จะบังคับใช้กฎนั้น<sup>80</sup>

#### ข) การออกกฎอย่างเป็นทางการ (Formal Rulemaking)

การออกกฎอย่างเป็นทางการถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1946 Section 553 (c) ซึ่งเป็นหลักการที่บังคับให้ส่วนราชการที่ต้องการออกกฎดำเนินการรับฟังข้อมูลหรือความคิดเห็นจากประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

<sup>77</sup> U.S.C Title 5 Section 553 (b)(3)(B).

<sup>78</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 137.

<sup>79</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>80</sup> เรื่องเดียวกัน.



นอกเหนือไปจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์นั้นส่งข้อมูลหรือความคิดเห็น เป็นลายลักษณ์อักษร วิธีการนี้มีขึ้นเพื่อแก้ไขวิธีการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการที่อาจทำให้ได้ข้อยุติที่ไม่แน่นอน และขาดการวิเคราะห์ข้อมูลที่เพียงพอ

การออกกฎอย่างเป็นทางการ (Formal Rulemaking) นี้จะมีกระบวนการรับฟัง (hearing) เช่นเดียวกับการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Rulemaking) แต่ในกระบวนการออกกฎอย่างเป็นทางการนี้จะมีกระบวนการรับฟัง (hearing) ในลักษณะกึ่งการพิจารณาคดี คล้ายคลึงกับการพิจารณาคดีของศาล (trial-type hearing) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียให้การเป็นพยาน และตรวจสอบพยานหลักฐานต่างๆ ก่อนที่จะออกกฎ<sup>81</sup> ในการรับฟังนี้ผู้มีส่วนร่วมอาจเสนอพยานหลักฐานต่างๆ ทั้งที่เป็นเอกสารและวาจาได้ รวมถึงการเสนอพยานหลักฐานเพื่อหักล้างพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง และสามารถซักค้านพยานของอีกฝ่ายหนึ่ง (cross-examination) อีกด้วย ทางส่วนราชการก็จะจัดเตรียมสถานที่และผู้ดำเนินการรับฟังในลักษณะของผู้พิพากษาเรียกว่า ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง (Administrative Law Judge) ทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานที่ฝ่ายต่างๆ เสนอเข้ามา การตัดสินใจของส่วนราชการต้องเป็นไปตามพยานหลักฐานที่ได้จากการรับฟัง แต่ในปัจจุบันพบว่ากระบวนการออกกฎอย่างเป็นทางการนั้นถูกใช้น้อยลงเนื่องจากมีความล่าช้า และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเป็นอย่างมาก เช่นการออกกฎเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานของเนยถั่วที่ใช้เวลาในการรับฟังและพิจารณาข้อมูลพยานหลักฐานถึง 9 ปี และมีรายงานทางวิชาการมากถึง 7736 หน้า เป็นต้น<sup>82</sup>

นอกจากวิธีการออกกฎทั้งสองวิธีดังกล่าวแล้ว ในปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกา ยังกำหนดให้มีการออกกฎในรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า การออกกฎโดยการเจรจา (Negotiated Rulemaking) โดยกำหนดวิธีการออกกฎรูปแบบดังกล่าวไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง section 563-570 การออกกฎโดยการเจรจา (Negotiated Rulemaking) นี้มีลักษณะอย่างเดียวกันกับการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Rulemaking) แต่จะแตกต่างกันที่การออกกฎโดยการเจรจານี้เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเสนอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม และต่างจากการออกกฎอย่างเป็นทางการ (Formal Rulemaking) ตรงที่ไม่ต้องมีกระบวนการในการรับฟังในลักษณะกึ่งการพิจารณาคดี (trial-type hearing)

<sup>81</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>83</sup> อ้างแล้ว, หน้า 139-140.

กระบวนการออกกฎโดยการเจรจาจะกำหนดให้ส่วนราชการคัดเลือกและกำหนดจำนวนบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากกฎที่จะตราขึ้น เข้าร่วมในการกำหนดเนื้อหา ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานในการดำเนินการประชุมและทบทวนข้อสรุป และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการออกกฎโดยการเจรจา (Negotiated Rulemaking Committee) ขึ้นทำหน้าที่ดังกล่าว วิธีการออกกฎโดยการเจรจານี้ในปัจจุบันได้รับความนิยมเป็นอย่างมากเพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในเบื้องต้น แต่ก็อาจมีข้อเสียที่ส่วนราชการที่จัดการออกกฎโดยรูปแบบนี้อาจเสียการควบคุมกระบวนการตัดสินใจของตนเองไป<sup>84</sup>

ทั้งนี้การที่ส่วนราชการที่ต้องการออกกฎ จะใช้วิธีการใดในการรับฟังความคิดเห็นนั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกกฎนั้นจะกำหนดให้ใช้วิธีใดในการรับฟัง (ในกรณีที่กฎหมายแม่บทนั้นไม่ได้กำหนดวิธีการรับฟังเอาไว้) เมื่อส่วนราชการที่ต้องการออกกฎ มีความคิดที่จะออกกฎแล้ว ส่วนราชการนั้นก็จะดำเนินการจัดให้มีกระบวนการรับฟังข้อมูล หรือความคิดเห็น และข้อโต้แย้งขึ้น

### 3.2.1.2 การรับฟังความคิดเห็น

ในขั้นตอนนี้ส่วนราชการที่ต้องการออกกฎ จะดำเนินการให้มีการรับฟังข้อมูลหรือความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนที่เกี่ยวข้อง โดยการรับฟังความคิดเห็นนี้ก็จะมามีวิธีการที่ต่างกันออกไปตามวิธีการที่ใช้ในการออกกฎ กล่าวคือ การรับฟังในการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ การรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการ และการรับฟังในการออกกฎโดยการเจรจา ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

### 3.2.1.3 การออกกฎ

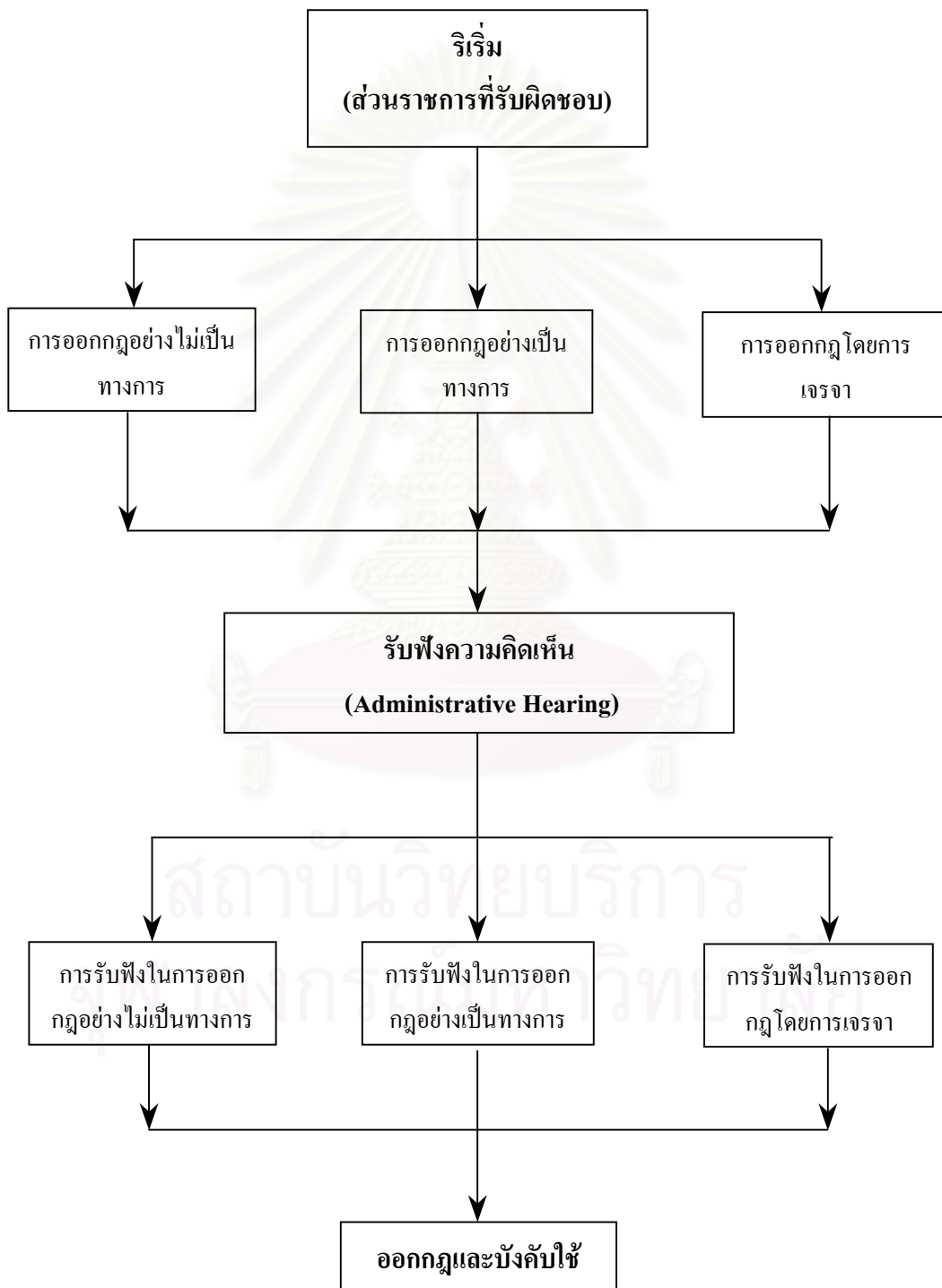
เมื่อส่วนราชการที่ต้องการออกกฎดำเนินการรับฟังเสร็จสิ้นแล้ว ส่วนราชการนั้นต้องนำข้อมูลที่ได้นำไปใช้ประกอบการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายในการออกกฎ และต้องจัดทำรายงานผลการพิจารณาเพื่อแจกจ่ายให้ประชาชนทราบถึงความมุ่งหมายของการออกกฎ และเป็นข้อมูลพื้นฐานที่ให้ศาลยุติธรรมใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

<sup>84</sup> เสรี นนทสูติ, บทแปลคำบรรยายเรื่องบทบาทของการประชาพิจารณ์ทางกฎหมายและการบริหารราชการ, หน้า 127.

จากขั้นตอนกระบวนการในการออกกฎ ข้อบังคับนั้น สามารถแสดงให้เห็นเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

### แผนภูมิที่ 5

กระบวนการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศสหรัฐอเมริกา



### 3.2.2 การรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่ารูปแบบในการออกกฎในประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ 3 รูปแบบ ซึ่งกำหนดไว้ใน A.P.A. (Administrative procedure Act 1946) โดยแต่ละรูปแบบล้วนมีขั้นตอนที่ทำให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากกฎนั้นมีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาของกฎที่จะมีผลกระทบต่อตน โดยการให้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น หรือการเสนอพยานหลักฐานต่างๆ วิธีที่ให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์เข้ามามีส่วนร่วมได้นั้นเรียกว่า การรับฟัง (hearing) และด้วยการที่รูปแบบของการออกกฎ (Rulemaking) มีลักษณะที่แตกต่างกันจึงมีผลทำให้การรับฟัง (hearing) ในแต่ละรูปแบบแตกต่างกันออกไปด้วย ดังนี้

#### 3.2.2.1 การรับฟังในการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ

กระบวนการรับฟังในการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการนั้นถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1946 (A.P.A. Administrative Procedure Act 1946) section 553 ซึ่งเรียกว่าเป็นการรับฟังความคิดเห็นโดยทำเป็นหนังสือ (Notice and comment หรือ Public Comment หรือ Paper hearing) กระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบจากการออกกฎของส่วนราชการเสนอข้อมูล แสดงความคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งเป็นลายลักษณ์อักษร (written comments) ไปยังหน่วยงานที่ต้องการออกกฎดังกล่าว<sup>85</sup>

กระบวนการรับฟังความคิดเห็น (hearing) ของประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร มีขั้นตอนต่างๆ ดังนี้<sup>86</sup>

##### ก) การริเริ่มกระบวนการรับฟัง

ผู้ที่ริเริ่มกระบวนการดังกล่าวได้แก่ ส่วนราชการต่างๆ ที่ต้องการกำหนดรายละเอียดหรือวิธีการปฏิบัติตามกฎหมายที่ตราขึ้นซึ่งไม่ได้กำหนดรายละเอียดเอาไว้ โดยส่วนราชการดังกล่าวจะทำการร่างกฎที่ต้องการตราออกมาบังคับใช้ จากนั้นก็จะประกาศแจ้ง (notice) ให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเสนอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎดังกล่าว การประกาศแจ้ง (notice) นี้ถือเป็นขั้นตอนสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นเป็นการแสดงให้ประชาชนทราบถึงจุดเริ่มต้นของกระบวนการรับฟัง และรวมไปถึงแสดงให้ประชาชนทราบถึงความตั้งใจของหน่วยงานที่ให้โอกาสแก่ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ให้มีส่วนร่วม

<sup>85</sup> ศิริพร เอี่ยมทรงชัย, การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา, หน้า 16.

<sup>86</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-20.

ในการออกกฎ โดยการให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งก่อนที่จะออกกฎมาบังคับใช้นอกจากนั้น การประกาศแจ้ง (notice) ยังเป็นการวางกรอบหรือกำหนดหรือประเด็นที่ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น และยังเป็นกรให้ข้อมูลที่จำเป็นเบื้องต้นแก่ประชาชนเพื่อให้การแสดงความเห็นของประชาชนมีประสิทธิภาพด้วย ประกาศแจ้ง (notice) ที่ส่วนราชการทำขึ้นจะประกอบด้วย

#### 1) เนื้อหาของประกาศแจ้ง

โดยหลักประกาศแจ้งจะต้องประกอบด้วย วัน เวลา สถานที่ที่ทำการรับฟังกระบวนการรับฟัง<sup>87</sup> อำนาจตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจส่วนราชการในการออกกฎ<sup>88</sup> และร่างของกฎที่จะพิจารณา รวมทั้งข้อสรุปสาระสำคัญและประเด็นที่จะทำการรับฟัง และอธิบายถึงกระบวนการหรือวิธีการในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย<sup>89</sup> ได้แก่ ระบุวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดการแสดงความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร ที่อยู่สำหรับส่งความคิดเห็น ชื่อที่อยู่ของเจ้าหน้าที่ที่ประชาชนสามารถติดต่อเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติม ตลอดจนสำเนารายงานแสดงข้อเท็จจริง (fact sheet)

ศาลสูงเคยวางหลักวินิจฉัยไว้ในกรณีการประกาศแจ้ง (notice) สำหรับการออกกฎซึ่งถือได้ว่าเป็นบรรทัดฐานสำหรับการประกาศแจ้งในกรณีอื่นด้วยว่า การจะถือว่าคำประกาศเป็นไปโดยชอบและเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่าการประกาศนั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียมีโอกาสเสนอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นหรือโต้แย้งอย่างเป็นธรรมแล้วหรือไม่ กล่าวคือ ประกาศแจ้งจะต้องประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายมีโอกาสรับทราบกระบวนการรับฟังอย่างทั่วถึง เช่น การประกาศใน Federal Register โดยไม่ได้บ่งชี้ว่าจะทำการรับฟังในส่วนใดของการแก้ไขกฎที่ใช้บังคับอยู่ ถือได้ว่าเป็นการประกาศแจ้งที่ไม่ชอบทำให้กฎนั้นไม่มีผลใช้บังคับ<sup>90</sup>

<sup>87</sup> U.S.C. Title 5 Section 533 (b)(1).

<sup>88</sup> U.S.C Title 5 Section 553 (b)(2).

<sup>89</sup> U.S.C Title 5 Section 553(b)(3).

<sup>90</sup> United Steelworkers of America v. Schuykill Metals Corp. 828 F.2d 314, 317 (5<sup>th</sup> Cir.1987) อ้างไว้ในเชิงอรรถที่ 43 ของ Alfred C. Aman, and William T. Mayton, Administrative Law, Hornbook Series, (London : west Publishing Co.), 1993, p 52.

## 2) การโฆษณาประกาศแจ้ง

โดยปกติแล้วการโฆษณาประกาศแจ้ง(public notice) กฎหมายกำหนดให้ ส่วนราชการ โฆษณาใน Federal Register ซึ่งเทียบได้กับราชกิจจานุเบกษาของไทย แต่ในกรณีที่ รู้ตัวประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎนั้นอย่างแน่นอน ส่วนราชการจะทำการส่งประกาศแจ้งให้แก่บุคคลเหล่านั้นเป็นรายบุคคล (mailing list)<sup>91</sup> แต่ในบาง กรณีกฎหมายอาจกำหนดให้ส่วนราชการลงโฆษณาในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นรายวันที่จัดพิมพ์ เผยแพร่อยู่เป็นประจำ หรือโฆษณาทางวิทยุท้องถิ่น ตลอดจนวิธีการอื่นๆ ที่สามารถทำให้ประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากกฎนั้นได้รับรู้ถึงประกาศแจ้งนั้นอย่างแท้จริง

### ข) ผู้มีสิทธิเสนอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็น

ผู้ที่มีสิทธิเสนอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็น ในกระบวนการรับฟังได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้ได้รับผลกระทบ (affected persons) หรือประชาชนที่สนใจ (interested persons) ในการออกกฎนั้น ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะพลเมืองของรัฐ รัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลชนพื้นเมือง (tribal government) กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม องค์กรชุมชน กลุ่มธุรกิจ ผู้ใช้แรงงาน ผู้เชี่ยวชาญด้าน วิชาการ วิทยาศาสตร์ หรือเทคนิค ตัวแทนสื่อมวลชน เป็นต้น ส่วนจำนวนคนที่ขอเสนอข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนไว้แน่นอนจึงเป็นเรื่องที่ส่วนราชการที่ ต้องการรับฟังไปกำหนดเอาเอง เช่น หน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency) เคยได้รับข้อมูลและความคิดเห็นประมาณ 192 ความเห็นสำหรับเรื่องที่ต้องการรับฟังเรื่อง หนึ่ง และเคยได้รับความเห็นถึง 10,000 ความเห็นสำหรับเรื่องอื่น<sup>92</sup> เป็นต้น

### ค) การดำเนินการรับฟังข้อมูลหรือความคิดเห็น

เมื่อส่วนราชการ โฆษณาประกาศแจ้ง (public notice) ให้สาธารณชนทราบเพื่อให้ เสนอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นแล้ว ผู้มีสิทธิเสนอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นจะส่งข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งที่เกี่ยวข้องกับกฎที่จะออกมามีบังคับใช้ไปยังส่วนราชการที่รับผิดชอบใน การจัดการรับฟังในครั้งนั้นโดยตรง โดยส่วนราชการดังกล่าวอาจเปิดโอกาสให้บุคคลนั้นมาแถลง

<sup>91</sup> Mailing list คือ บัญชีรวบรวมรายชื่อและที่อยู่ของของบุคคลที่เคยเข้าร่วมในกระบวนการรับฟัง (hearing) ตั้งแต่ในอดีตและสม่ำเสมอ หรือบุคคลที่ร้องขอให้ตนมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อ และบัญชีรายชื่อนี้จะ เปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยเสมอ และหน่วยงานของรัฐต้องแจ้งให้บุคคลทั่วไปทราบถึงการเปิดรับบุคคลให้อยู่ใน บัญชีรายชื่อด้วย และรายชื่อที่อยู่ในบัญชีอาจถูกตัดออกไปได้ถ้าบุคคลนั้นไม่เข้าร่วมกระบวนการรับฟังอย่าง สม่ำเสมอ

<sup>92</sup> Richard J. Pierce, ect., อ้างใน ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย, “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศ สหรัฐอเมริกา”, หน้า 19.

ข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งโดยวาจาต่อเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั้นก็ได้<sup>93</sup> ทั้งนี้มักมีการกำหนดกรอบเวลาในการส่งข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นดังกล่าวแตกต่างกันไปในแต่ละกรณีซึ่งโดยปกติจะใช้เวลาในการรับฟังประมาณ 30-60 วันนับแต่วันที่ประกาศโฆษณาประกาศแจ้ง (public notice) เช่น กรณีการรับฟังตามกฎหมาย Clean Air Act, Safe Drinking Water Act, Clean Water Act, และ Resource Conservation and Recovery Act จะให้เวลาในการรับฟังประมาณ 30 วัน หรือกรณีการรับฟังที่หน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environment Protection Agency) จัดขึ้นจะใช้เวลาในการรับฟังประมาณ 60 วัน หรือการรับฟังในการออกกฎ “Children’s Online Privacy Protection Rule” ตามกฎหมาย “Children’s Online Privacy Protection Act” ซึ่งเป็นกฎที่เกี่ยวข้องกับการมีเว็บไซต์เฉพาะเด็กเท่านั้น โดยคณะกรรมการ “FEDERAL TRADE COMMISSION” กำหนดให้ประชาชนที่มีความสนใจส่งความคิดเห็นมายังคณะกรรมการก่อนวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 2000<sup>94</sup> เป็นต้น นอกจากนี้ในการรับฟังอย่างไม่เป็นทางการนี้อาจมีการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นในการรับฟังด้วยก็ได้ ในกรณีนี้จะมีผู้พิพากษากฎหมายปกครอง (Administrative Law Judge) มาทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการในการรับฟังดังกล่าว เช่น ในการรับฟังในการออกกฎของกระทรวงแรงงานตามกฎหมาย “the Federal Coal Mine Health and Safety Act of 1969” ซึ่งเป็นกฎที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องผลประโยชน์ที่ลูกจ้างจะได้จากการประสบอันตรายที่เกี่ยวกับปอดจากการทำงานในเหมืองถ่านหิน และเป็นการแก้ไขกฎเดิมที่บังคับใช้มากกว่า 13 ปี ในกรณีนี้มีการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมาแสดงความคิดเห็นในการรับฟังซึ่งจะมีผู้พิพากษากฎหมายปกครอง (Administrative Law Judge) มาดำเนินการในระหว่างที่มีการรับฟัง<sup>95</sup>

ง) ผลของการรับฟังความคิดเห็น (response to comment และ administrative record)

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาในการรับฟัง (hearing) แล้ว ส่วนราชการที่จัดการหาหรือมีหน้าที่ต้องรวบรวมและนำข้อมูล ข้อคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งที่ได้ทั้งหมดจากการรับฟังนั้นมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของตน การนำข้อมูลหรือข้อคิดเห็นที่ได้จากการรับฟังดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการออกกฎของส่วนราชการ และถือเป็นบทบังคับให้ส่วนราชการที่จัดการรับฟังต้องดำเนินการต่อข้อมูลหรือ

<sup>93</sup> U.S.C Title 5 Section 553 (c).

<sup>94</sup> Federal Register, Children’s Online Privacy Protection Rule, Retrieved January 9,2002 Available from : <http://www.ftc.gov/os/2000/02/65FR11947.pdf>.

<sup>95</sup> Federal Register, Regulations Implementing the Federal Coal Mine Health and Safety Act of 1969, as Amended; Notice of Public Hearing, Retrieved January 4,2002 Available from : [http://www.dol.gov/dol/esa/public/regs/fedreg/proposed/97\\_15942.htm](http://www.dol.gov/dol/esa/public/regs/fedreg/proposed/97_15942.htm).

ความเห็นที่สำคัญ (respond to significant comments) ด้วย<sup>96</sup> หลังจากที่ส่วนราชการพิจารณาข้อมูลความเห็น หรือข้อโต้แย้งทั้งหมดแล้ว ส่วนราชการดังกล่าวต้องจัดทำรายงานผลการพิจารณาที่สั้นและชัดเจน (concise general statement of basis and purpose) ประกอบกฎที่ได้รับการพิจารณาแล้ว<sup>97</sup> เพื่อให้ประชาชนทราบถึงความมุ่งหมายของกฎที่จะจัดทำขึ้น และทราบถึงการตอบสนองของหน่วยงานของรัฐที่มีต่อข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งที่ส่วนราชการได้รับไว้จนกลายมาเป็นกฎในท้ายที่สุด โดยรายงานผลการพิจารณาที่ส่วนราชการจัดทำขึ้นนี้ยังเป็นข้อมูลพื้นฐานที่ให้ศาลยุติธรรมใช้ในการพิจารณาทบทวนว่าการออกกฎนั้นเป็นไปโดยอำเภอใจของส่วนราชการหรือไม่มีความแน่นอน (arbitrary and capricious) หรือไม่ อันมีผลให้ศาลเพิกถอนกฎนั้นได้ โดยสรุปข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งที่ส่วนราชการได้รับนั้นเป็นข้อผูกพันที่ส่วนราชการต้องนำมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจของตนในขั้นสุดท้าย และเมื่อตัดสินใจแล้วก็ถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ และอยู่ภายใต้การทบทวนของศาลต่อไป

กล่าวโดยสรุป วิธีการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Rulemaking) นี้กฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการที่ต้องการออกกฎ จัดให้มีกระบวนการรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งจากบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น โดยการรับฟังวิธีนี้จะเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวเสนอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นโดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร โดยไม่มีกระบวนการให้บุคคลผู้ให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นเผชิญหน้ากัน วิธีนี้เป็นวิธีการที่ง่าย รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อย และเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่อาจได้รับผลกระทบจากกฎนั้น ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบ หรือข้อมูลอื่นที่เป็นประโยชน์ในการออกกฎ เพื่อให้กฎนั้นสามารถใช้อย่างเต็มที่และเป็นธรรม แต่กระบวนการดังกล่าวก็เป็นเพียงการพิจารณาด้วยเอกสาร ที่ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ไม่อาจทราบได้ว่าความเห็นของตนจะได้รับการพิจารณาหรือไม่ และไม่เป็นที่พึงพอใจเท่ากับการปรากฏตัวและมีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎ

### 3.2.2.2 การรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการ

การรับฟังความคิดเห็นในการออกกฎอย่างเป็นทางการ คือ วิธีการ Public Hearing กล่าวคือ เป็นวิธีการที่ส่วนราชการที่ต้องการออกกฎเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎนั้นมีสิทธิเข้าร่วมในการรับฟังที่ส่วนราชการจัดขึ้นเพื่อ

<sup>96</sup> บทบังคับดังกล่าวบังคับให้ส่วนราชการพิจารณาข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งที่สำคัญเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องพิจารณาข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งทั้งหมด

<sup>97</sup> U.S.C Title 5 Section 553 (c).



รับฟังข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้ง ในลักษณะที่เป็นการสื่อสารสองทาง (two-way communication) โดยวาจา และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้พบปะ แลกเปลี่ยนข้อมูล หรือข้อคิดเห็นระหว่างกัน รวมถึงเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านข้อมูลของอีกฝ่ายหนึ่งได้

กระบวนการรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่างๆ ได้ดังนี้<sup>98</sup>

#### ก) การริเริ่มกระบวนการ

ผู้ริเริ่มกระบวนการรับฟังในกรณีนี้ ได้แก่ส่วนราชการที่ต้องการออกกฎ โดยจะจัดกระบวนการรับฟังขึ้นเมื่อส่วนราชการจัดทำร่างกฎเสร็จสิ้นแล้ว ในกรณีที่ส่วนราชการต้องการให้ประชาชนส่งความเห็นเป็นหนังสือ (public comment) กฎหมายมักกำหนดให้มีการรับฟังในช่วงที่มีการให้ส่งความเห็น (during comment period) ด้วย การรับฟังความคิดเห็นนี้จึงเกิดในช่วงที่ส่วนราชการจะทำการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย ไม่ใช่ขั้นเริ่มวางแผนหรือนโยบาย ดังนั้นวิธีการดังกล่าวจึงไม่เหมาะสมในการหาข้อมูล

เมื่อส่วนราชการที่ต้องการออกกฎได้ริเริ่มการรับฟัง (hearing) แล้ว ส่วนราชการดังกล่าวก็ต้องจัดทำประกาศแจ้ง (notice) เช่นเดียวกับการรับฟังความคิดเห็นในกรณีการรับฟังในการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อเป็นการโฆษณาให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ได้เตรียมความพร้อมก่อนที่จะเข้าร่วมการรับฟัง (hearing) และยังเป็นกรวางกรอบหรือกำหนดประเด็นในการรับฟัง ตลอดจนยังเป็นการให้ข้อมูลเบื้องต้นที่จำเป็นแก่ประชาชนเพื่อใช้ในการเสนอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการด้วย เช่น ในการพิจารณาร่างกฎ ข้อบังคับที่ออกตามกฎหมาย “Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act” ซึ่งเป็น กฎ ที่ เกี่ยว ก ับ การแก้ไขกฎเกณฑ์เกี่ยวกับค่าชดเชยเดิมและ แก้ไขขั้นตอนการพิจารณาข้อพิพาทโดยส่วนราชการก่อนที่จะดำเนินการ โดยผู้พิพากษากฎหมายปกครอง ซึ่งในการรับฟังนั้นก็จะมีที่ตั้งประเด็นที่จะทำการรับฟังว่าควรที่จะมีการแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามที่กระทรวงแรงงานต้องการหรือไม่<sup>99</sup> เป็นต้น ประกาศแจ้ง (notice) ที่ส่วนราชการจัดทำขึ้นนั้นจะประกอบด้วย

#### 1) เนื้อหาของประกาศแจ้ง

ประกาศแจ้งต้องประกอบด้วย การอ้างอิงวันที่มีการจัดการรับฟัง (hearing) ที่มีก่อนหน้านั้น (ถ้ามี) วัน เวลา สถานที่ ของการรับฟัง อำนาจหน้าที่และเขตอำนาจตามกฎหมาย

<sup>98</sup> ศิริพร เอี่ยมรงค์ชัย, การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา, หน้า 22.

<sup>99</sup> Federal Register, Regulations Implementing the Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act , Retrieved January 6,2002 Available from : [http://www.Dol.gov/dol/esa/public/regs/proposal/96\\_6379.pdf](http://www.Dol.gov/dol/esa/public/regs/proposal/96_6379.pdf).

ในการจัดให้มีการรับฟัง คำอธิบายโดยย่อเกี่ยวกับลักษณะ (nature) และวัตถุประสงค์ของการรับฟัง รวมถึงกฎเกณฑ์และวิธีการในการรับฟัง (rule and procedures)

## 2) การโฆษณาประกาศแจ้ง

โดยทั่วไปกฎหมายจะกำหนดให้ส่วนราชการที่ต้องการรับฟัง (hearing) โฆษณาประกาศแจ้ง (public notice) ใน Federal Register เพื่อให้ประชาชน หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียทราบถึงการจัดการรับฟัง (hearing) ของส่วนราชการ แต่ในกรณีที่ส่วนราชการทราบถึงผู้ที่จะให้ข้อมูล หรือความเห็น หรือกลุ่มผลประโยชน์เป็นที่แน่นอน ส่วนราชการนั้นก็ส่งประกาศแจ้ง (notice) ให้แก่บุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์เหล่านั้นเป็นรายบุคคล (mailing list) โดยตรง เช่นเดียวกับการโฆษณาประกาศแจ้งในการรับฟังในการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ แต่ในการส่งประกาศแจ้งในการรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการนี้ ส่วนราชการที่ต้องการรับฟังจะส่งประกาศแจ้งไปให้ผู้มีส่วนได้เสียอื่นด้วย ซึ่งผู้ที่มีส่วนได้เสียในกรณีนี้รวมถึงการส่งให้หน่วยงานรัฐบาลกลางที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการจัดการรับฟังของส่วนราชการดังกล่าว และหน่วยงานของมลรัฐหรือหน่วยงานของท้องถิ่นที่มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับการจัดการรับฟังในครั้งนั้น และในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการที่ต้องการรับฟังลงโฆษณาประกาศแจ้งในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นรายวันที่พิมพ์เผยแพร่อยู่เป็นประจำ หรือโฆษณาทางวิทยุท้องถิ่น หรือติดประกาศ ณ อาคารสถานที่ของหน่วยงานของรัฐทั่วไป ตลอดจนวิธีการอื่นๆ ที่สามารถทำให้ประชาชนได้รู้ถึงประกาศแจ้ง (notice) อย่างแท้จริง นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดกรอบเวลาในการโฆษณาประกาศแจ้ง (public notice) ล่วงหน้าก่อนวันที่จัดให้มีการรับฟัง เพื่อให้ประชาชนเตรียมความพร้อมก่อนเข้าร่วมกระบวนการรับฟัง ซึ่งการโฆษณาให้ทราบล่วงหน้านี้จะกระทำก่อนมีการรับฟังประมาณ 30-45 วัน<sup>100</sup>

### ข) บุคคลผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการรับฟัง

บุคคลผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการ ได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชนผู้สนใจ (interested persons) ในการออกกฎ หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบ (affected persons) จากกฎที่จะบังคับใช้ ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะของพลเมือง รัฐบาลมลรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลชนเผ่าพื้นเมือง (tribal government) กลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม องค์กรชุมชน กลุ่มธุรกิจหรือผู้ใช้แรงงาน และผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาการ วิทยาศาสตร์ หรือเทคนิค และตัวแทน

<sup>100</sup> ศิริพร เอี่ยมทรงชัย, การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา, หน้า 22-23.

สื่อมวลชน ส่วนจำนวนผู้เข้าร่วมการรับฟังกฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนไว้แน่นอน<sup>101</sup> แต่กรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องโฆษณาในสื่อที่แพร่หลาย ส่วนราชการที่ต้องการรับฟังอาจกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมการรับฟังได้จากวิธีการโฆษณาประกาศแจ้ง (notice) ใน Federal Register เท่านั้น ดังนั้นผู้ที่สนใจในการออกกฎนั้นอย่างแท้จริงเท่านั้นจึงจะทำการตรวจสอบและเข้าร่วมการรับฟัง (hearing) หรือ โดยส่งประกาศแจ้ง (notice) ไปยังบัญชีรายชื่อที่ส่วนราชการจัดทำไว้ (mailing list)

#### ค) สถานที่ที่จัดให้มีการรับฟัง

ในเรื่องสถานที่จัดให้มีการรับฟังนั้นกฎหมายกำหนดเฉพาะเพียงให้ส่วนราชการโฆษณาประกาศแจ้ง (notice) ซึ่งระบุถึง วัน เวลาหรือสถานที่เท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้ส่วนราชการจัดการรับฟัง ณ สถานที่ใดดังนั้นจึงต้องคำนึงถึงความสะดวกและความจำเป็นของบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากกฎที่จะบังคับใช้อย่างเหมาะสม และดุลพินิจของส่วนราชการที่ดำเนินการจัดการรับฟัง โดยปกติการจัดการรับฟังจะจัดที่หอประชุมประจำท้องถิ่น (townhall) หรือ ณ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของส่วนราชการที่รับผิดชอบในการจัดการรับฟัง หรือสำนักงานภูมิภาคของส่วนราชการนั้น เป็นต้น ส่วนเรื่องค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการรับฟังนั้น ส่วนราชการที่ดำเนินการจัดการรับฟังจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด โดยเป็นการเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณของส่วนราชการนั้นตามวิธีการงบประมาณ<sup>102</sup>

#### ง) การดำเนินการรับฟัง (conduct of hearing)

เมื่อถึงวันที่กำหนดไว้ในประกาศแจ้ง (notice) ให้มีการรับฟังแล้ว ส่วนราชการที่ต้องการรับฟังก็จะดำเนินการรับฟัง โดยการรับฟัง (hearing) ในการออกกฎอย่างเป็นทางการนั้น แตกต่างไปจากการรับฟังในการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ คือการรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการนั้นส่วนราชการที่ต้องการรับฟังจะดำเนินการรับฟังในลักษณะกึ่งการพิจารณาคดี (trial-type hearing) ซึ่งเป็นการรับฟังที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังนั้นสามารถเสนอข้อมูลและพยานหลักฐานต่างๆ ตลอดจนซักถามพยานของอีกฝ่ายได้ (cross-examination) โดยรายละเอียดในขั้นการรับฟังแบ่งแยกได้ดังนี้

<sup>101</sup> Richard J. Pierce, et., p. 329, อ้างใน ศิริพร เอี่ยมทรงชัย, “การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเทศไทย”, หน้า 19

<sup>102</sup> ศิริพร เอี่ยมทรงชัย, การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา, หน้า 23-24.

### 1) ผู้ดำเนินการในการรับฟัง

โดยหลักแล้วผู้ดำเนินการในการรับฟังจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ส่วนราชการที่ต้องการรับฟังความคิดเห็นซึ่งโดยปกติจะเป็นนักกฎหมาย เนื่องจากอาจมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมของการปฏิบัติตามกฎที่ตราขึ้น หรือบุคคลที่ส่วนราชการที่ต้องการรับฟังแต่งตั้งขึ้นเรียกว่าผู้พิพากษากฎหมายปกครอง (Administrative Law Judge) ซึ่งจะแต่งตั้งขึ้นเท่าที่จำเป็นต่อการรับฟังในแต่ละครั้ง โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนไว้อย่างแน่นอน<sup>103</sup> บุคคลที่ทำหน้าที่ดำเนินการรับฟังนั้นมียานาจหน้าที่โดยทั่วไปดังต่อไปนี้

- (1) มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลหรือเอกสารที่ส่งมายังส่วนราชการที่ต้องการรับฟัง ไม่ว่าข้อมูลนั้นจะมีลักษณะเป็นการสนับสนุนหรือคัดค้านร่างกฎที่กำลังพิจารณา รวมถึงข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังไว้ในสำนวนการพิจารณาเพื่อใช้สำหรับกระบวนการตัดสินใจ (administrative record of action) และต้องให้สาธารณะตรวจสอบได้
- (2) ควบคุมการรับฟัง ลำดับวาระการรับฟัง และกำหนดการรับฟัง รวมถึงการสั่งพักการรับฟัง สั่งให้เลื่อนการรับฟัง สั่งให้เริ่มรับฟังใหม่ หรือสั่งเลื่อนการรับฟัง
- (3) ดำเนินการตามที่จำเป็นและเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกฎหมาย ตามนโยบายหรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาส่วนราชการนั้น

### 2) การดำเนินการรับฟัง

ในขั้นตอนการดำเนินการรับฟังอาจสรุปได้ดังนี้

- (1) ผู้ดำเนินการรับฟังแถลงทำการเปิดกระบวนการรับฟัง โดยชี้แจงวัตถุประสงค์ของการรับฟัง และกำหนดกระบวนการวิธีพิจารณาทั่วไป (general procedures) ที่ผู้เข้าร่วมการรับฟังต้องปฏิบัติตามระหว่างการรับฟัง
- (2) จากนั้นผู้ดำเนินการรับฟังจะเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมในกระบวนการรับฟังมีโอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการเสนอข้อมูล พยานหลักฐาน และหักล้างข้อมูลของฝ่ายอื่นภายในเวลาที่ผู้ดำเนินการรับฟังกำหนดอย่างเหมาะสม
- (3) จากนั้นบุคคลที่เข้าร่วมการรับฟังจะเสนอข้อมูล หรือพยานหลักฐานต่อผู้ดำเนินการรับฟัง ซึ่งอาจเสนอข้อมูลหรือพยานหลักฐานด้วยวาจาหรือเอกสารก็ได้ หรือจะเรียกให้พยานมาแถลงข้อมูลหรือความคิดเห็นด้วยวาจาหรือเอกสารก็ได้เช่นกัน ทั้งนี้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตจากผู้ดำเนินการรับฟัง นอกจากนี้บุคคลที่เข้าร่วมการรับฟังยังสามารถเสนอข้อมูล ความคิดเห็น หรือพยานหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อบันทึกไว้ในสำนวนก่อนการรับฟังที่ดำเนินการอยู่จะสิ้นสุดลง รวมทั้งอาจเสนอข้อเสนอนี้ต่าง ๆ ได้อีกด้วย และอาจมีการบันทึกเทป

<sup>103</sup> U.S.C title 5 Section 3105.

ไว้ด้วยก็ได้ ส่วนระยะเวลาที่ใช้ในการรับฟังนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้แน่นอนแต่โดยปกติจะใช้เวลาประมาณ 2-5 ชั่วโมง แต่หากมีข้อโต้แย้งมากอาจขยายระยะเวลาในการรับฟังออกไปอีกได้ ซึ่งอาจขยายเพิ่มอีกหลายวัน

(4) หลังจากที่กระบวนการรับฟังสิ้นสุดลง ผู้ดำเนินการรับฟังจะจัดทำรายงานการรับฟังอย่างละเอียด (verbatim) ทำการสำเนาเทปที่บันทึกไว้และสำเนารายงานการรับฟัง (transcripts) และต้องจัดให้ประชาชนตรวจสอบและให้ประชาชนเป็นเจ้าของได้ เช่น การซื้อเป็นต้น

#### จ) การสิ้นสุดกระบวนการรับฟัง

เมื่อสิ้นสุดกระบวนการรับฟังแล้ว ผู้ดำเนินการรับฟังจะต้องจัดทำรายงานการรับฟัง (transcript) และนำหลักฐานที่เสนอในกระบวนการรับฟังทั้งหมดมารวบรวมไว้ จากนั้นจะนำข้อมูลที่ได้มาเสนอต่อส่วนราชการเจ้าของผู้จัดการรับฟังเพื่อพิจารณาข้อมูลทั้งหมด และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะเบื้องต้น รวมถึงประเด็นสำคัญและมีเหตุผลที่ได้รับจากการรับฟังด้วย (response to comment from hearing) และเสนอต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงผู้ดูแลเรื่องดังกล่าวต่อไป

#### ฉ) ผลของการรับฟัง (response to comment และ administrative record)

ส่วนราชการที่จัดการรับฟังมีหน้าที่ต้องรวบรวมข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งทั้งหมดที่ได้จากการรับฟังมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของตน การรวบรวมข้อมูล หรือความคิดเห็นในการรับฟังมาพิจารณาตัดสินใจดังกล่าว ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการออกกฎ และเป็นบทบังคับที่ส่วนราชการต้องดำเนินการต่อข้อมูลหรือความคิดเห็นที่สำคัญ (response to significant comments) ด้วย เมื่อส่วนราชการพิจารณาข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งเสร็จสิ้นแล้ว ส่วนราชการดังกล่าวก็ต้องทำการตัดสินใจ (final action) และระบุไว้ในรายงานการรับฟังเพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องใช้ในการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม และให้ศาลยุติธรรมใช้ในการทบทวนกฎที่บังคับใช้ต่อไป

จากขั้นตอนต่างๆ ของการรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการนั้นมีตัวอย่างให้เห็นอยู่หลายตัวอย่างด้วยกัน ซึ่งในที่นี้สามารถแสดงให้เห็นเป็นตัวอย่างได้ดังนี้

ตัวอย่างที่ 1 ในการรับฟังในการแก้ไขกฎ ที่ตราขึ้นตามกฎหมาย the Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act ซึ่งเป็นกฎที่ต้องการแก้ไขค่าชดเชยของลูกจ้างในการทำงาน และแก้ไขวิธีการจัดการข้อพิพาทแรงงาน โดยส่วนราชการก่อนการวินิจฉัยของผู้พิพากษากฎหมายปกครอง โดยในการรับฟังนี้จัดขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและให้ผู้มีส่วนได้เสีย หรือ

กลุ่มผลประโยชน์ส่งเอกสารแสดงข้อมูลหรือความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร ไปยังเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจส่งได้ทั้งทางจดหมายและทางแฟกซ์ที่กำหนดไว้ในประกาศแจ้ง และถ้าหากผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์ใดยังต้องการข้อมูลเพิ่มเติมก็สามารถขอข้อมูลได้ที่กระทรวงแรงงานซึ่งอาจเป็นเอกสาร หรือเอกสารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือเทปบันทึกเสียง นอกจากนี้ การรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการนี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นในการจัดให้มีการรับฟัง ในวันที่มีการรับฟังผู้พิพากษากฎหมายปกครองที่ดำเนินการรับฟังจะกล่าวต้อนรับและชี้แจงวัตถุประสงค์และประเด็นที่จะทำการรับฟัง ซึ่งในกรณีนี้มีประเด็นว่าสมควรแก้ไขกฎให้เป็นไปตามที่กระทรวงแรงงานต้องการหรือไม่ จากนั้นก็จะเป็นการให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นโดยผู้เข้าร่วมการรับฟังและมีการสอบถามเมื่อเกิดความสงสัยของอีกฝ่ายหนึ่งในการให้ข้อมูลหรือความคิดเห็น เช่นการให้ข้อมูลเรื่องค่าชดเชยที่ลูกจ้างได้รับอยู่ในปัจจุบัน และค่าชดเชยใหม่ที่แก้ไข เป็นต้น จากนั้น กระทรวงแรงงานก็จะนำข้อมูลที่ได้รับการรับฟังไปปรับปรุงกฎก่อนที่จะมีการประกาศใช้ต่อไป แต่อย่างไรก็ตามการรับฟังดังกล่าวก็ไม่มีผลผูกพันกระทรวงแรงงานในการออกกฎแต่อย่างใด และนอกจากนั้นกระทรวงแรงงานก็ต้องจัดทำรายงานการรับฟังเผยแพร่แก่สาธารณชนด้วย<sup>104</sup>

ตัวอย่างที่ 2 การรับฟังในการแก้ไขกฎของกระทรวงแรงงานที่ 11246 ซึ่งเป็นกฎที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดขอบเขตของกฎเดิม และอำนาจของเจ้าหน้าที่ในกฎเดิมให้เหมาะสม เพื่อให้แน่ใจได้ว่าลูกจ้างที่ทำงานกับรัฐได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา และเพศจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการรับฟังนี้กระทรวงแรงงานกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์สามารถส่งข้อมูลหรือความคิดเห็นเป็นเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้แก่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงภายในวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1996 และหากผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์ใดต้องการข้อมูลเพิ่มเติมก็สามารถขอข้อมูลได้ที่กระทรวงแรงงาน ส่วนการรับฟังโดยการให้แสดงข้อมูลหรือความคิดเห็นในที่ประชุมนั้นกระทรวงแรงงานได้จัดให้มีขึ้นที่รัฐสภา โดยในวันที่มีการรับฟังนั้นผู้พิพากษากฎหมายปกครองก็จะกล่าวเปิดการรับฟังและชี้แจงวัตถุประสงค์และประเด็นที่จะทำการรับฟัง จากนั้นก็จะเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมการรับฟังให้แสดงข้อมูลหรือความคิดเห็น เช่นแสดงให้เห็นถึงบทบัญญัติต่างๆ ในกฎเกณฑ์นั้นที่สมควรมีการแก้ไข และการเพิ่มเติมข้อความที่จำเป็นที่เกี่ยวกับการให้คำจำกัดความการปฏิบัติงานกับรัฐ จากนั้น

<sup>104</sup> Federal Register, Regulations Implementing the Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act, Retrieved January 6, 2002 Available from : [http://www.Dol.gov/dol/esa/public/regs/proposal/96\\_6379.pdf](http://www.Dol.gov/dol/esa/public/regs/proposal/96_6379.pdf).

กระทรวงแรงงานก็จะนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังนั้นไปใช้ในการปรับปรุงกฎเกณฑ์นั้นต่อไป แต่ทั้งนี้ไม่ผูกมัดกระทรวงแรงงานต้องปฏิบัติตาม<sup>105</sup>

ตัวอย่างที่ 3 การรับฟังในการออกกฎในส่วนที่ 34 ซึ่งออกตามมาตรา 167 ของกฎหมาย “the Job Training Partnership act” กฎนี้เป็นกฎที่เกี่ยวข้องกับการห้ามการเลือกปฏิบัติแก่บุคคลที่จะมีโอกาสและความเสมอภาคในการส่งไปฝึกงานเพิ่มเติมระหว่างหน่วยงานที่อยู่ในเครือข่าย เพราะเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ อายุ ความสามารถ ทักษะทางการเมือง หรือความเชื่อ โดยในเนื้อหานั้นแบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ 5 ส่วนด้วยกัน คือ ส่วนทั่วไป การเก็บรักษาข้อมูลของผู้ได้รับเลือก ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองต่อการปฏิบัติในการไม่เลือกปฏิบัติและความเท่าเทียมทางโอกาสตามกฎหมาย Job Training Partnership act กฎนี้เป็นกฎที่กระทรวงแรงงานตราขึ้นและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียคือ ลูกจ้าง นายจ้าง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนการอนุญาต และกระบวนการของรัฐต่อขั้นตอนการอนุญาต ในการรับฟังนั้น กระทรวงแรงงานก็จะกำหนดประเด็นที่จะทำการรับฟัง ในกรณีนี้ประเด็นคือสมควรกำหนดกฎเกณฑ์ตามร่างกฎที่กระทรวงแรงงานต้องการหรือไม่ ซึ่งจะมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันมากมาย เช่น ขอบเขตของกฎฉบับนี้ ผลกระทบจากกฎนี้ต่อกฎหมายโดยรวม หรือการลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืน เป็นต้น จากนั้นกระทรวงแรงงานก็นำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังนั้นไปปรับปรุงแก้ไขกฎนั้นต่อไป<sup>106</sup>

กล่าวโดยสรุป การออกกฎอย่างเป็นทางการนั้นกฎหมายจะกำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการจัดทำกระบวนการรับฟัง (hearing) เพื่อรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งจากบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากกฎที่จะใช้บังคับ เพื่อให้ส่วนราชการนำสิ่งที่ได้จากการรับฟังนั้นไปเป็นข้อมูลในการตัดสินใจ ส่วนวิธีที่ใช้ในกระบวนการรับฟังนั้นแม้จะมีการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชนทั่วไปสามารถเสนอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้แล้ว กฎหมายยังกำหนดให้ส่วนราชการที่ต้องการรับฟังข้อมูลหรือความคิดเห็น จัดให้มีการรับฟังโดยให้ผู้มีส่วนราชการเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องหรือประชาชนที่ให้ความสนในได้เสนอข้อมูล แสดงความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งในลักษณะกึ่งการ

<sup>105</sup> Federal Register, Government Contractor, Affirmative Action Requirement; Implementation of Executive Order 11246; Proposed Rule [05/21/1996], Retrieved January 6,2002 Available from : [http://www.dol.gov/dol/esa/public/regs/fedreg/proposed/96\\_12687.htm](http://www.dol.gov/dol/esa/public/regs/fedreg/proposed/96_12687.htm).

<sup>106</sup> Federal Register, Part 34 – Implementation of the Nondiscrimination and Equal Opportunity Requirements of the Job Training Partnership Act of 1982, as Amended (JTPA), Retrieved January 6,2002 Available from : [http://www.dol.gov/dol/oasam/public/regs/cfr/29\\_cfr\\_34\(2000\).pdf](http://www.dol.gov/dol/oasam/public/regs/cfr/29_cfr_34(2000).pdf).

พิจารณาคดี กล่าวคือเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ มีสิทธิเสนอพยานหลักฐานต่างๆ รวมถึงการซักค้านพยานของอีกฝ่ายหนึ่ง โดยจะมีผู้ดำเนินการรับฟัง ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่ต้องการรับฟังเองหรือบุคคลที่ส่วนราชการแต่งตั้งขึ้นเฉพาะเพื่อดำเนินการรับฟังก็ได้ เมื่อกระบวนการรับฟังสิ้นสุดลงส่วนราชการที่จัดให้มีกระบวนการรับฟังก็ต้องพิจารณาข้อมูลความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งต่างๆ ตามที่ผู้ดำเนินการประชุมจัดทำรายงานการรับฟัง และต้องเผยแพร่รายงานกระบวนการรับฟังและกระบวนการตัดสินใจให้สาธารณชนรับทราบ แต่อย่างไรก็ตามวิธีการในการออกกฎอย่างเป็นทางการนี้ไม่ได้รับความนิยมในปัจจุบันมากนัก เนื่องจากวิธีการรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการนั้นทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากไม่คุ้มค่ากับการดำเนินการรับฟัง

### 3.2.2.3 การรับฟังในการออกกฎโดยการเจรจา (Negotiated rulemaking)

การรับฟังออกกฎโดยการเจรจา (Negotiated rulemaking) นี้มีขึ้นเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่ต้องการจัดให้มีการรับฟังในการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ (informal Rulemaking) เนื่องจากสามารถให้บุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสีย (interest persons) สามารถเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังได้และทำให้ส่วนราชการได้ข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งที่เป็นประโยชน์แก่การตัดสินใจมากยิ่งขึ้น รวมทั้งผู้ที่มาให้ข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งทราบถึงการจัดการของส่วนราชการเกี่ยวกับข้อมูลที่ตนเสนอไป เมื่อพิจารณาโดยรูปแบบแล้วจะเห็นว่ากรรับฟังในการออกกฎโดยการเจรจานี้ อาจมีลักษณะคล้ายคลึงกับการรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการ (Formal Rulemaking) ที่ให้ฝ่ายต่างๆ เสนอหน้ากันเพื่อเสนอข้อมูล หรือพยานหลักฐาน แต่วิธีการรับฟังในการออกกฎโดยการเจรจานี้ไม่มีลักษณะการรับฟังกึ่งการพิจารณาคดี (trial-type hearing) ที่ให้ฝ่ายต่างๆ ซักค้านพยานได้ จึงช่วยลดระยะเวลาในกระบวนการลงได้เป็นอย่างมาก

การรับฟังในการออกกฎโดยการเจรจานั้นเป็นออกเป็นขั้นตอนต่างๆ ได้ดังนี้

ก) ผู้ริเริ่มกระบวนการรับฟัง

กฎหมายกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการที่ต้องการออกกฎ ข้อบังคับ (head of the agency) เป็นผู้ตัดสินใจในการเลือกใช้กระบวนการรับฟังโดยการเจรจา (Negotiated rulemaking) โดยต้องพิจารณาถึงสิ่งเหล่านี้ด้วย

- 1) ความต้องการที่จะใช้วิธีการรับฟังโดยการเจรจาในการออกกฎ
- 2) จำนวนผู้เข้าร่วมการรับฟังที่จำกัดให้มีเฉพาะผู้ที่มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบจากการออกกฎนั้น



- 3) มีเหตุผลที่น่าเชื่อได้ว่าสามารถดำเนินการรับฟังได้โดยการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ มีสิทธิเสนอข้อมูล หรือพยานหลักฐานได้อย่างเท่าเทียมกัน
- 4) มีเหตุผลที่น่าเชื่อได้ว่า การรับฟังจะอยู่ในกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้
- 5) กระบวนการรับฟัง โดยการเจรจาจะต้องไม่ทำให้การออกกฎในขั้นสุดท้ายล่าช้าออกไปอย่างไม่มีเหตุผล
- 6) เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั้นต้องได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ในการจัดการรับฟังนั้น
- 7) เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการนั้นสามารถใช้ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังนั้นมาใช้ในการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายได้เป็นอย่างดี

เมื่อส่วนราชการต้องการใช้วิธีการรับฟัง โดยการเจรจาในการออกกฎแล้ว ส่วนราชการอาจใช้บริการของ convener<sup>107</sup> ให้ช่วยส่วนราชการนั้น กำหนดบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎ<sup>108</sup> ดำเนินการและกำหนดประเด็นในการอภิปรายของผู้ที่เข้าร่วมการรับฟัง และค้นหาผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นกรรมการการออกกฎ โดยการเจรจา (Negotiated Rulemaking Committee)<sup>109</sup> โดย convener มีหน้าที่ในการรายงานเสนอต่อส่วนราชการและอาจจะบอกความคิดเห็นของตนลงในรายงานด้วย ในบางกรณีส่วนราชการอาจให้ convener ค้นหาตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีคุณสมบัติให้เข้าร่วมการรับฟังด้วยก็ได้ นอกจากนี้รายงานดังกล่าวต้องให้สาธารณชนสามารถหาได้ง่าย เช่น การซื้อ เป็นต้น<sup>110</sup>

#### ข) การโฆษณาประกาศแจ้ง

เมื่อส่วนราชการพิจารณารายงานของ convener แล้ว (ถ้ามี) ส่วนราชการก็จะโฆษณาประกาศแจ้ง (public notice) ให้ผู้ที่ได้รับเลือกให้ร่วมการรับฟังทราบ โดยโฆษณาใน Federal Register หรือในสื่ออื่นๆ ทั้งนี้ในขั้นตอนนี้จะมีการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการการออกกฎ โดยการเจรจา (Negotiated Rulemaking Committee) โดยประกาศแจ้งนั้นจะประกอบด้วย

<sup>107</sup> Convener บุคคลที่มีความยุติธรรม ที่ช่วยส่วนราชการต่างๆ ในการตัดสินใจแต่งตั้งคณะกรรมการการออกกฎโดยการเจรจา (Negotiated Rulemaking Committee) เพื่อให้การดำเนินการรับฟังเป็นไปได้อย่างเหมาะสม.

<sup>108</sup> U.S.C Title 5 Section 563 (b)(1)(A).

<sup>109</sup> U.S.C Title 5 Section 563 (b)(1)(B).

<sup>110</sup> U.S.C Title 5 Section 563 (b)(2).

- 1) การแต่งตั้งคณะกรรมการการออกกฎโดยการเจรจา (Negotiated Rulemaking Committee)
- 2) เนื้อหาหรือประเด็นที่ส่วนราชการต้องการรับฟัง
- 3) รายชื่อของบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎนั้น
- 4) ตารางวาระการดำเนินงานของคณะกรรมการ รวมถึงวัน เวลา และสถานที่ที่ใช้ในการรับฟัง
- 5) ข้อความเชิญชวนให้แสดงความเห็นในการแต่งตั้งคณะกรรมการ และรายชื่อผู้เข้าร่วมในการรับฟัง
- 6) ข้อความที่ให้ผู้บุคคลในสามารถสมัครเป็นสมาชิกในคณะกรรมการได้

#### ค) การดำเนินการรับฟัง

เมื่อถึงวันที่ส่วนราชการกำหนดให้มีการรับฟังแล้วบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ส่วนราชการกำหนดให้มีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังก็จะนำเสนอข้อมูล พยานหลักฐาน หรือข้อโต้แย้งต่อคณะกรรมการการออกกฎโดยการเจรจา โดยคณะกรรมการดังกล่าวก็จะทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการรับฟังและเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ มีการเจรจาต่อรองกันในประเด็นที่มีการรับฟัง เพื่อให้ได้ข้อสรุป (consensus) ในการรับฟังครั้งนั้น หลังจากนั้นคณะกรรมการก็จะจัดทำรายงาน (report) ซึ่งสรุปผลการรับฟัง โดยการเจรจาแล้วส่งให้ส่วนราชการที่แต่งตั้งคณะกรรมการนั้นต่อไป แต่หากคณะกรรมการไม่สามารถหาข้อสรุปในการรับฟังโดยการเจรจาได้ คณะกรรมการจะส่งรายงานเฉพาะในส่วนที่หาข้อสรุปได้ให้แก่ส่วนราชการที่แต่งตั้งคณะกรรมการ นอกจากนั้นคณะกรรมการยังจากส่งข้อมูล ความคิดเห็น หรือรายละเอียดอื่นที่คณะกรรมการเห็นว่าเหมาะสมให้แก่ส่วนราชการ และกรรมการแต่ละคนอาจส่งข้อมูล ความคิดเห็น หรือรายละเอียดอื่นเพิ่มเติมได้อีกด้วย

#### ง) ผลจากการรับฟัง

เมื่อส่วนราชการได้รับรายงานการรับฟังจากคณะกรรมการแล้วส่วนราชการต้องนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังนั้นมาใช้ในการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายของส่วนราชการ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการรับฟังในการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ

จากกระบวนการขั้นตอนการรับฟังในการออกกฎโดยการเจรจานั้นมีตัวอย่างหลายกรณีที่ดำเนินการดังกล่าว ซึ่งสามารถยกตัวอย่างให้เห็นได้ดังนี้

ตัวอย่างที่ 1 ในการออกกฎ “Digital Performance Right in Sound Recordings and Ephemeral Recordings” ซึ่งตราขึ้นตามกฎหมาย “the Digital Millennium Copyright Act of 1998” เนื่องจากปัจจุบันเทคโนโลยีที่เกี่ยวกับการบันทึกเสียงได้พัฒนาไปมาก จึงต้องมีการกำหนดให้มีการขออนุญาตในการบันทึกเสียงในวิธีการที่ต่างออกไป ซึ่งมี 2 กรณี คือการอนุญาตให้สาธารณชนทำการบันทึกเสียงได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมที่ขออนุญาตในแต่ละครั้ง และการอนุญาตให้สาธารณชนทำการบันทึกเสียงเป็นการชั่วคราวในอนาคตเมื่อมีการขออนุญาต และในการกำหนดให้ต้องขออนุญาตในกรณีดังกล่าวไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับลักษณะและค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตไว้ในกฎหมายแม่บท ดังนั้นสำนักงาน “Copyright Office, Library of Congress” จึงทำการร่างกฎที่กำหนดลักษณะและค่าธรรมเนียมแล้วจัดให้มีการรับฟังโดยการเจรจาขึ้นซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย “the Digital Millennium Copyright Act of 1998” มาตรา 112 (e) (4) และมาตรา 114 (f) (2)(A) ซึ่งในการรับฟังนี้มีประเด็นในการรับฟังว่าควรกำหนดลักษณะและค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตอย่างไร เพียงใด โดยใช้เวลาในการรับฟังประมาณ 60 วัน และในระหว่างนั้นหากผู้ที่เข้าร่วมการรับฟังมีความสงสัยก็สามารถติดต่อขอข้อมูลเพิ่มเติมได้จากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการรับฟังนั้นบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าร่วมการรับฟังก็จะมาแสดงข้อมูลหรือความคิดเห็นได้ต่อคณะกรรมการที่สำนักงาน “Copyright Office, Library of Congress” แต่งตั้งขึ้น หลังจากนั้นสำนักงาน ก็จะนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังไปกำหนดลักษณะและค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมต่อไป<sup>111</sup>

ตัวอย่างที่ 2 การรับฟังในการออกกฎ “Noncommercial Educational Broadcasting Compulsory License” ตามมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติ the Copyright Act ซึ่งเป็นกฎที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดลักษณะและอัตราค่าธรรมเนียมที่จ่ายเป็นค่าเผยแพร่ผลงานเพลงที่ไม่ใช่เพลงละครและผลงานรูปภาพและปฏิมากรรมแก่เจ้าของผลงานในกรณีที่ไม่ใช่ในทางการค้านั้น สำนักงาน the Copyright Office of the Library of Congress ได้กำหนดให้มีการรับฟังโดยการเจรจาในหลายๆ วัน เช่น วันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 1996 หรือในวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 1997 หรือวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1997 ซึ่งมีผู้แทนจากฝ่ายต่างๆ อาทิ the National Public Radio, the Public Broadcasting Service, the American Society of Composers, Publishers Association, Inc. (NMPA) เป็นต้น โดยในการรับฟังนั้นจะกำหนดประเด็นว่าการแก้ไขลักษณะและอัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้เหมาะสมหรือไม่เพียงใด โดยเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสีย หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ได้แสดงความคิดเห็น

<sup>111</sup> Federal Register, Digital Performance Right in Sound Recordings and Ephemeral Recordings, Retrieved January 6, 2002 Available from : [http://www.loc.gov/copyright/fedreg/carp98\\_4.pdf](http://www.loc.gov/copyright/fedreg/carp98_4.pdf).

เห็นต่อประเด็นที่สำนักงานกำหนดขึ้น จากนั้นสำนักงานก็นำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังไปทำการปรับปรุงกฎนั้นต่อไป จนมีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1998<sup>112</sup>

กล่าวโดยสรุป การรับฟังในการออกกฎโดยการเจรจา (Negotiated Rulemaking Committee) นั้นเป็นวิธีการรับฟังในลักษณะที่ผสมผสานระหว่างการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Rulemaking) และการออกกฎอย่างเป็นทางการ (Formal Rulemaking) กล่าวคือ เป็นวิธีการรับฟังที่เปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิเข้าร่วมในการรับฟังได้ แต่การรับฟังในการออกกฎโดยการเจรจานั้นไม่มีลักษณะการรับฟังถึงการพิจารณาคดี (trial-type hearing) และในการรับฟังนั้นจะมีคณะกรรมการการออกกฎโดยการเจรจา (Negotiated Rulemaking Committee) ทำหน้าที่เป็นผู้รวบรวมข้อมูล และหาข้อสรุป โดยให้ฝ่ายต่างๆ มีการเจรจาต่อรองกันจนได้ข้อสรุป (consensus) จากนั้นคณะกรรมการก็จะทำรายงานเสนอผลการรับฟังแก่ส่วนราชการที่แต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งในรายงานดังกล่าวอาจรวมไปถึงข้อมูลหรือความคิดเห็นของคณะกรรมการหรือกรรมการแต่ละคนด้วย จากนั้นส่วนราชการก็จะนำข้อมูลที่ได้ไปเป็นข้อมูลในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก่อนที่จะบังคับใช้กฎนั้น

### 3.2.3 ผลจากการรับฟัง

กระบวนการรับฟังในการออกกฎทั้ง 3 วิธีกรนั้น แม้จะมีวิธีการที่ใช้ในการรับฟัง (hearing) ที่แตกต่างกันตามแต่กฎหมายเฉพาะจะกำหนดให้ส่วนราชการนั้นดำเนินการรับฟังด้วยวิธีใด แต่วิธีการทั้งสามล้วนมีข้อดีข้อเสียในลักษณะเดียวกันดังต่อไปนี้

#### ข้อดี

1. เป็นวิธีการในการได้ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจก่อนการออกกฎของส่วนราชการต่างๆ ทั้งสิ้น
2. เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะการออกกฎที่จะมีผลใช้บังคับกับตนเอง
3. เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักศุนษนติกระบวนการ (due process of law) และหลักการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า<sup>113</sup> อันเป็นหลักที่ประเทศสหรัฐอเมริกายึดถือและปฏิบัติอย่างจริงจัง

<sup>112</sup> Federal Register, Noncommercial Educational Broadcasting Compulsory License, Retrieved January 6, 2002 Available from : <http://www.loc.gov/copyright/fedreg/ncbra.pdf>.

### ข้อเสีย

1. การรับฟังในการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ แม้จะเป็นวิธีที่รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อยก็ตาม แต่วิธีการดังกล่าวก็ไม่สามารถทำให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบ (affect persons) ทราบได้ว่าข้อมูล ความคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งของตนจะได้รับการพิจารณาประกอบการตัดสินใจของส่วนราชการก่อนบังคับใช้กฎนั้นหรือไม่ และผู้มีส่วนได้เสียไม่พอใจนักกับวิธีการดังกล่าว เนื่องจากตนไม่มีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการรับฟัง

2. การรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการนั้นแม้จะเป็นวิธีการ ดังนั้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎอย่างเต็มที่ แต่วิธีการดังกล่าวก็ทำให้เสียเวลา กล่าวคือ กระบวนการรับฟังก่อให้เกิดความล่าช้าในการออกกฎมาใช้บังคับ และเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก

3. การออกกฎโดยการเจรจานั้นแม้วิธีการดังกล่าวจะช่วยแก้ปัญหาการไม่สามารถเข้าร่วมในกระบวนการรับฟังอย่างไม่เป็นทางการ และปัญหาการดำเนินกระบวนการรับฟังที่ยาวนานของการรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการก็ตาม แต่วิธีการดังกล่าวก็อาจส่งผลกระทบต่อความคิดเห็นของส่วนราชการที่ต้องการออกกฎได้<sup>14</sup>

### สรุป

ในประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีส่วนได้เสีย นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ สถาบันการศึกษา และประชาชนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วม (participation) ในกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะการตรากฎหมายและการออกกฎที่จะมีผลกระทบต่อตนเอง โดยในการตรากฎหมายนั้นกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ (committees) ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย (bills) ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรส ไม่ว่าจะเป็นการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) หรือวุฒิสภา (House of Senate) ก่อนจัดให้มีการรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) เพื่อรับทราบข้อมูล และความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสีย และนำข้อมูล และความคิดเห็นดังกล่าวเสนอต่อสภาเพื่อทำการพิจารณาและลงมติ ก่อนที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยเริ่มจาก 1. การเตรียมการ (Preparation for Hearing) ซึ่งจะมีการกำหนดประเด็น กำหนดวัน เวลา และสถานที่ และคัดเลือกบุคคลที่เกี่ยวข้อง 2. ขั้นตอนการรับฟัง (Hearing) ซึ่งจะมีการแถลงเปิด (Opening Statements) การให้ข้อมูลโดยประธานในการ

<sup>13</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, องค์กรและวิธีคุ้มครองประชาชนและความคุ้มครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย, หน้า 199.

<sup>14</sup> เสรี นนทสูติ, บทแปลคำบรรยายเรื่องบทบาทของการทำประชาพิจารณ์ในทางกฎหมายและการบริหารราชการไทย, หน้า 128.

รับฟังนั้น และทำการรับฟังข้อมูลจากผู้ที่ได้รับเชิญ และการซักถามผู้มาให้ข้อมูล โดยกระบวนการรับฟังทางนิติบัญญัตินี้แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ การรับฟังอย่างไม่เป็นทางการ (informal hearing) คือการรับฟังในลักษณะที่ไม่ต้องมีการดำเนินการในรูปแบบเดียวกับที่ใช้ในการพิจารณาคดีของศาล กล่าวคือ มีการเสนอข้อมูลและซักถาม และการรับฟังอย่างเป็นทางการ (formal hearing) คือการดำเนินการรับฟังในลักษณะที่ดำเนินการในศาล ที่ต้องมีการเสนอข้อมูลและซักถามผู้ให้ข้อมูล 3. กระบวนการภายหลังการรับฟัง คือกระบวนการในการรวบรวมและนำผลจากการรับฟังไปใช้ในการปรับปรุงร่างกฎหมาย (make up) และทำรายงานเสนอต่อสภาองเกรสเพื่อพิจารณาต่อไป กระบวนการที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลในการดำเนินการรับฟังนี้จะทำให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น ประชาชนจะยอมรับกับกฎหมายที่เกรงหรือแก้ไขขึ้น ทำให้ร่างกฎหมายนั้นถือได้ว่าเป็นร่างกฎหมายที่ดีสามารถจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม หรือมีการสร้างแรงผลักดันในการพิจารณาร่างกฎหมาย เป็นต้น ส่วนการออกกฏนั้นกฏหมายก็กำหนดให้ส่วนราชการที่ต้องการออกกฏจัดให้มีการรับฟัง (hearing) ข้อมูล ความคิดเห็น และข้อโต้แย้ง และนำสิ่งที่ได้จากการรับฟังดังกล่าวมาเป็นส่วนประกอบในการตัดสินใจของส่วนราชการก่อนที่จะประกาศใช้เป็นกฏต่อไป โดยกระบวนการในการออกกฏนั้นก็มีการจัดให้มีการรับฟังเช่นเดียวกับการตรากฎหมายซึ่งมีอยู่ 3 รูปแบบด้วยกัน คือ 1. การรับฟังในการออกกฏอย่างไม่เป็นทางการ คือ การกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์เสนอข้อมูลหรือความคิดเห็นเป็นเอกสาร โดยเสนอมาให้ผู้มีส่วนราชการที่ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังใช้ในการพิจารณาเพื่อกำหนดกฏที่จะตราขึ้น โดยไม่มีกระบวนการให้มีการเผชิญหน้าของผู้มีส่วนได้เสีย 2. การรับฟังในการออกกฏอย่างไม่เป็นทางการ คือ การกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์เสนอข้อมูลหรือความคิดเห็นเป็นเอกสารและจัดให้มีการรับฟังที่เปิดโอกาสให้บุคคลเข้าร่วมในการให้ข้อมูลดังกล่าว ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้เผชิญหน้ากัน 3. การรับฟังในการออกกฏโดยการเจรจา คือ กระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์เสนอข้อมูลหรือความคิดเห็นในลักษณะเดียวกันกับการรับฟังในการออกกฏอย่างเป็นทางการ แต่จะแตกต่างกันออกไปตรงที่กระบวนการรับฟังในการออกกฏโดยการเจรจาจะมีการรับฟังโดยไม่เปิดโอกาสให้มีการซักถามผู้มาให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นซึ่งจะประหยัดเวลาที่ใช้ในการดำเนินการไปได้มาก

กระบวนการในการรับฟังดังกล่าวทั้งสองกรณีจึงเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรากฎหมายและการออกกฏของรัฐ ซึ่งจะทำให้กฏหมายนั้นถือได้ว่าเป็นกฏหมายที่ดี เนื่องจากมีการรวบรวมข้อมูลจากฝ่ายต่างๆ ก่อนที่จะพิจารณาร่างกฎหมาย อันนำไปสู่การจัดสรรผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ทำให้กฏหมายนั้นได้รับการยอมรับจากประชาชน และยังถือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไปในตัวด้วย แต่กระบวนการดังกล่าวก็อาจ

ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการรับฟัง หรืองบประมาณที่ต้องใช้ในกระบวนการดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการรับฟังดังกล่าวก็ยังคงมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการจนในประเทศสหรัฐอเมริกายังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### กระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับ ในประเทศไทย : การขาดขั้นตอน การปรึกษาหารือ

กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทยคือกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับภายในประเทศ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การริเริ่ม การยกร่าง และการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ แต่ในกระบวนการดังกล่าวกลับไม่มีกระบวนการหรือขั้นตอนที่เป็นการบังคับให้ผู้ริเริ่ม หรือยกร่างพระราชบัญญัติ รวมถึงผู้พิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ เปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรือต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้นที่อาจเรียกได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย มีโอกาสในการให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติ จึงทำให้พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นไม่สามารถจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม<sup>1</sup> ส่วนในการตรากฎ ข้อบังคับคือการตรากฎเกณฑ์ลำดับรอง กล่าวคือเป็นกฎเกณฑ์ที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติที่กำหนดให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องไปจัดทำรายละเอียดในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดค่าธรรมเนียม หรือการกำหนดวิธีการ เป็นต้น ซึ่งกฎเกณฑ์ลำดับรองดังกล่าวได้แก่ กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับของกระทรวงหรือส่วนราชการต่างๆ ที่มีผลเป็นการบังคับหรือกำหนดให้ประชาชนทั่วไปปฏิบัติตาม และเช่นกัน ในกระบวนการตรากฎ ข้อบังคับก็ไม่มีกระบวนการหรือขั้นตอนที่บังคับให้ส่วนราชการที่ต้องการตรากฎ ข้อบังคับดังกล่าว เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นในการตรากฎ ข้อบังคับเช่นเดียวกับกระบวนการนิติบัญญัติ จึงทำให้กฎ ข้อบังคับที่ตราขึ้นไม่สามารถปฏิบัติได้จริงหรือต้องประวิงการบังคับใช้ไว้ก่อน ซึ่งไม่อาจถือว่าเป็นกฎ ข้อบังคับที่ดีได้

#### 4.1 ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย

เมื่อก้าวถึงปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยก็มีความจำเป็นที่จะต้องอธิบายถึงขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาโดยสามารถแบ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

---

<sup>1</sup> ดู สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, “รูปลักษณะของโครงสร้างและกลไกของกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศในช่วง ๕ ปีข้างหน้า,” วารสารกฎหมาย, ปีที่ 10 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม – พฤศจิกายน 2529).



#### 4.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติไทย

กระบวนการนิติบัญญัติไทยนั้น คือกระบวนการในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับภายในประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปมักเข้าใจกันว่ากระบวนการนิติบัญญัติจะเริ่มต้นที่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา แต่ในข้อเท็จจริงกระบวนการนิติบัญญัติจะเริ่มขึ้นตั้งแต่การริเริ่มที่จะมีกฎหมาย การยกร่าง และการตรวจพิจารณา และให้ความเห็นชอบ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร

เมื่อร่างกฎหมายได้ผ่านการตรวจพิจารณาและให้ความเห็นชอบโดยฝ่ายบริหารหรือยกร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน แล้ว ร่างนั้นก็เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา อันอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเริ่มต้นกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการนิติบัญญัติไทยนั้นจะแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ คือกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร และกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

##### 4.1.1.1 กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร

กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารในที่นี้ หมายถึง การริเริ่มที่จะมีกฎหมาย จนกระทั่งการเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป กระบวนการนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารนั้นมีขั้นตอนในการดำเนินการค่อนข้างมาก โดยเริ่มจาก

##### ก) การริเริ่ม

การริเริ่มที่จะมีกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะมาจากส่วนราชการ แต่ในบางครั้งการริเริ่มนี้ก็อาจมาจากฝ่ายการเมือง หรือกลุ่มบุคคลต่างๆ บ้างเช่นกัน โดยแบ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้<sup>2</sup>

##### 1) การริเริ่มโดยส่วนราชการ

สำหรับประเทศไทยนั้น การริเริ่มร่างกฎหมายเกือบทั้งหมดมาจากข้าราชการประจำในหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนั้น<sup>3</sup> เพราะเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำในเรื่องนั้นย่อมรู้ถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ดังนั้น การริเริ่มที่จะยกร่างกฎหมายก็มักเป็น

<sup>2</sup> สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย, เอกสารอัดสำเนา, ม.ป.ท. ม.ป.ป., หน้า 2-5.

<sup>3</sup> อ้างแล้ว, หน้า 2-5.

ไปเพื่อตอบสนองปัญหาของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้วิจารณ์ว่า<sup>4</sup> กฎหมายส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผลลัพธ์ของการริเริ่มจึงต้องตอบสนองการแก้ปัญหาที่หน่วยงานดังกล่าวประสบอยู่ อาทิ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจไม่เพียงพอ ก็เสนอแก้กฎหมายเพิ่มอำนาจตน หรือความผิดทางอาญามีโทษน้อย ก็เสนอแก้กฎหมายเพิ่มโทษ เป็นต้น

## 2) การริเริ่มโดยฝ่ายการเมือง

ส่วนการริเริ่มกฎหมายจากฝ่ายการเมืองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนก็ปรากฏบ้าง<sup>5</sup> แต่ส่วนใหญ่มักเป็นกฎหมายที่มีใช้กฎหมายทางเทคนิค แต่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง อาทิ ร่างกฎหมายที่ให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคล<sup>6</sup> หรือร่างกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ที่เป็นเช่นนี้ ก็อาจเป็นเพราะฝ่ายการเมืองต้องการเห็นระบอบการปกครองพัฒนาไปในทางที่เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น เพื่อเป็นฐานที่มั่นคงของระบอบการปกครอง อย่างไรก็ตาม การที่ฝ่ายการเมืองริเริ่มกฎหมายเศรษฐกิจหรือกฎหมายที่มีลักษณะทางเทคนิคสูงน้อย อาจมีสาเหตุมาจากหลายปัญหา กล่าวคือ<sup>7</sup>

**ประการแรก** กระบวนการการเลือกตั้งซึ่งอยู่ในระบบอุปถัมภ์ ให้ความสำคัญกับ “นโยบาย” น้อยกว่า ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีอยู่กับคนในเขตเลือกตั้ง การนำนโยบายซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการริเริ่มกฎหมายใหม่ไปหาเสียงจึงไม่ค่อยปรากฏ หรือไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควรจากผู้เลือกตั้ง จึงทำให้พรรคการเมืองและนักการเมืองไม่ค่อยให้ความสำคัญกับนโยบายต่างๆ ไปด้วย

**ประการที่สอง** พรรคการเมืองเองขาดองค์กรภายในที่จะศึกษาและเสนอทางเลือกเชิงนโยบาย (policy choice) ยิ่งเป็นการร่างกฎหมายเพื่อทำให้ทางเลือกเชิงนโยบายเป็นจริงยังมีน้อยมาก เพราะผู้เลือกตั้งส่วนใหญ่ไม่สนใจ เมื่อ “อุปสงค์” (demand) เชิงนโยบายไม่มีหรือ

<sup>4</sup> ดู บวรศักดิ์ อุวรรณ โฉ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม , 2537), หน้า 201. และ บวรศักดิ์ อุวรรณ โฉ, “ความจำเป็นรีบด่วนในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนา” ในกฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย (กรุงเทพฯ : นิติธรรม , 2537), หน้า 422-431.

<sup>5</sup> สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย, หน้า 2-5.

<sup>6</sup> บทสัมภาษณ์ ดร.เกษม ศิริสัมพันธ์ , (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), 29 ตุลาคม 2541.

<sup>7</sup> สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย, หน้า 2-6.

มีน้อย “อุปทาน” (supply) จากพรรคการเมืองก็น้อยตามลงไปด้วย ดังนั้น การจัดโครงสร้างองค์กรภายในเพื่อรองรับการริเริ่มนโยบายที่จำเป็นต้องมีกฎหมายใหม่ ๆ จึงแทบไม่มีความสำคัญ

**ประการที่สาม** แม้ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับหน้าที่ พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลก็มักอาศัยข้าราชการประจำให้เป็นผู้จัดทำนโยบายดังกล่าวเป็นหลัก โดยพรรคการเมืองอาจเพิ่มเติมนโยบายของพรรคบ้างในบางมิติ นโยบายรัฐบาลส่วนใหญ่จึงคัดมาจกแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งส่วนราชการจัดทำ

นอกจากนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังอาจเสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม โดยทำการปรึกษาหารือกับส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะทำการร่างกฎหมายโดยพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสียของการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว เช่น ค่าปรับที่มากเกินไปในกฎหมายว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ ที่สมาชิกหารือกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก่อนทำการร่างกฎหมายเพื่อทำการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว หรือพระราชบัญญัติสหกรณ์ที่ต้องการให้กลุ่มสหกรณ์ต่างๆ มีบทบาทมากขึ้น เป็นต้น<sup>8</sup>

### 3) การริเริ่มโดยบุคคลกลุ่มต่าง ๆ

ในอดีตที่ผ่านมา มีกฎหมายบางฉบับได้รับการเรียกร้องหรือริเริ่มจากกลุ่มบุคคลที่จัดเป็น “กลุ่มผลประโยชน์” (interest group) อยู่บ้างเหมือนกัน อาทิ กฎหมายว่าด้วยอ้อยและน้ำตาลทราย กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจ กฎหมายว่าด้วยทนายความ กฎหมายว่าด้วยผู้ขนส่งสินค้าทางเรือ ฯลฯ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายเหล่านี้มักจะมีมาจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจต่อรองสูง เพราะมีการรวมตัวกันแน่นแฟ้น อาทิ สหภาพแรงงาน สมาคมชาวไร่อ้อยเขต 7 ฯลฯ หรือเป็นกลุ่มวิชาชีพ อย่างไรก็ตาม กฎหมายเหล่านี้ก็ต้องผ่านการเสนอขอของส่วนราชการและฝ่ายการเมืองผู้นั้นเอง

อย่างไรก็ตาม หากกลุ่มผลประโยชน์ไม่มีการรวมตัวอย่างเข้มแข็งจริงจัง ข้อเรียกร้องก็จะไม่ได้รับการตอบสนองจากฝ่ายการเมืองหรือส่วนราชการมากนัก ดังกรณีร่างกฎหมายว่าด้วยสภาการเกษตรแห่งชาติ หรือร่างกฎหมายป่าชุมชน

<sup>8</sup> สัมภาษณ์ คุณอำนวย คลังผา, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลพบุรี พรรคไทยรักไทย ทางโทรศัพท์, วันที่ 18 ธันวาคม 2544.

#### 4) การริเริ่มกฎหมายโดยประชาชนทั่วไป

แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 ออกตามความในรัฐธรรมนูญมาตรา 170 แล้วก็ตาม แต่การใช้สิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน ในการเข้าชื่อกันเสนอกฎหมาย ก็ยังมีความยากลำบากอยู่มากจึงทำให้การเสนอกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงยังไม่เป็นผลสำเร็จจริงจึ่ง ทั้ง ๆ ที่มีผู้พยายามจะเสนอกฎหมายโดยวิธีการดังกล่าว คือ ร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม พ.ศ. .... และ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... ที่ยังไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจาก

1. ร่างกฎหมายที่จะเสนอมันจะต้องจัดทำในรูปแบบร่างพระราชบัญญัติที่มีทั้งบทบัญญัติหลักการและเหตุผล ตลอดจนบทบัญญัติเป็นมาตราที่มีหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น รวมทั้งบทบัญญัติสรุปสาระสำคัญ และคำชี้แจงบทบัญญัติในแต่ละมาตราด้วย ซึ่งมีลักษณะเหมือนกับร่างพระราชบัญญัติที่หน่วยงานของรัฐเสนอ และยากที่จะจัดทำ เพราะผู้เสนอต้องเข้าใจเนื้อหาของสาระของเรื่อง กลไกและมาตรการที่ใช้ในกฎหมาย ตลอดจนรูปแบบที่ถูกต้องของร่างกฎหมาย

2. การรวบรวมลายมือชื่อให้ครบ 50,000 คนพร้อมที่อยู่ ทะเบียนบ้าน หรือบัตรประชาชน และต้องมีการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก

ประเด็นทางเทคนิคเหล่านี้ยังขาดการประชาสัมพันธ์ที่ดีให้ประชาชนทราบ รวมทั้งการกำหนดเกณฑ์การตรวจสอบที่แน่นอนก็ยังไม่มีการประชาสัมพันธ์ใดๆ ทั้งสิ้น

#### ข) การยกร่างกฎหมาย<sup>9</sup>

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>10</sup> และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนเข้าชื่อกัน<sup>11</sup> สามารถเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ และในการเสนอกฎหมายนั้นฝ่ายต่างๆ ดังกล่าวต้องเสนอร่างกฎหมายไปพร้อมกันนั้นด้วย ดังนั้นในขั้นตอนการยกร่างกฎหมายนั้นสามารถแบ่งแยกพิจารณาได้ 3 ประการดังนี้

<sup>9</sup> สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย, หน้า 2-10.

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 169.

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 170.

### 1) การยกร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี

เมื่อมีความคิดริเริ่มในการมีกฎหมายต่างๆ จากแนวทางหรือนโยบายของรัฐบาลแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะต้องนำนโยบายนั้นมาเขียนให้เป็นกฎหมาย ในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมาย หรือนำมาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ในกรณีที่มีกฎหมายในเรื่องนั้นๆ อยู่แล้ว แต่ยังขาดส่วนที่เป็นแนวทางหรือนโยบายดังกล่าว ซึ่งการดำเนินการในขั้นตอนนี้ อาจพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน คือ ผู้ยกร่างกฎหมาย และวิธีการในการร่างกฎหมาย

#### (1) ผู้ยกร่างกฎหมาย

ผู้ยกร่างกฎหมาย เป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการสร้างเครื่องมือ กล่าวคือ ร่างกฎหมายให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้ในการปฏิบัติตามแนวทาง หรือนโยบายที่ได้รับมา โดยผู้ยกร่างกฎหมายจะต้องศึกษาถึงสภาพปัจจุบัน กฎหมายที่มีอยู่หรือที่เกี่ยวข้อง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้น แนวทางของกฎหมายที่จะต้องมีขึ้นหรือที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งศึกษาแนวทางและ ตัวอย่างกฎหมายของต่างประเทศด้วย จากนั้นจึงนำเอาหลักการ แนวทาง หรือกฎหมายของต่างประเทศนั้นมาวิเคราะห์และปรับให้เข้ากับสภาพของประเทศไทย รวมทั้งปรับให้เข้ากับสภาพกฎหมายของประเทศไทยด้วย ซึ่งผู้ซึ่งจะมีหน้าที่ดำเนินการดังกล่าวมีอยู่ 2 ส่วนด้วยกัน คือ

##### (1.1) กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานเจ้าของเรื่อง

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ในการริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่จะมาจากส่วนราชการ โดยอาจเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ดังนั้นในการยกร่างกฎหมายก็จะเกิดขึ้นจากหน่วยงานเหล่านั้นนั่นเอง เนื่องจาก กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานดังกล่าว เข้าใจถึงงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของตน ได้ดีกว่าผู้อื่น จึงทราบถึงเหตุผล ความจำเป็น ช่องว่าง อุปสรรค ข้อจำกัด หรือข้อบกพร่องของกฎหมายเหล่านั้น รวมทั้งการนำแนวทาง หรือนโยบายที่ได้รับมาได้เป็นอย่างดี และทราบว่ากฎหมายนั้นควรมีแนวทางอย่างไร หรือควรแก้ไขเพิ่มเติมในจุดใดบ้าง

##### (1.2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมื่อมีกรณีที่ต้องมีกฎหมายใหม่ทั้งฉบับ หรือเป็นกฎหมายที่มีความซับซ้อนที่ต้องอาศัยประสบการณ์มากเป็นพิเศษ (เป็นกรณีพิเศษที่ไม่เกิดขึ้นบ่อยนัก) กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี อาจขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการยกร่างกฎหมายให้<sup>12</sup>

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 , มาตรา 62 ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่รับผิดชอบในงานราชการของคณะกรรมการกฤษฎีกา และ โดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ในกรณีนี้ ผู้ซึ่งจะทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายในลักษณะดังกล่าวก็คือข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้แก่ ข้าราชการระดับสูงซึ่งมีประสบการณ์ในการร่างกฎหมายมาเป็นเวลานาน ซึ่งร่างกฎหมายที่ได้รับการยกร่างจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็จะผ่านการยกร่างและการตรวจพิจารณาไปในคราวเดียวกัน

## (2) วิธีการในการร่างกฎหมาย<sup>13</sup>

กฎหมายที่จะร่างขึ้นใหม่นั้นจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน คือ ร่างกฎหมายใหม่ และร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ดังนั้นวิธีการในการยกร่างกฎหมายก็จะแตกต่างกันไปตามลักษณะของร่างกฎหมายด้วย โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

### (2.1) การยกร่างกฎหมายที่เป็นกฎหมายใหม่

หากจำเป็นต้องยกร่างกฎหมายในเรื่องใดขึ้นใหม่ จะมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นในประเทศไทยเสียก่อน เพราะในบางครั้ง การที่เพียงแต่ปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมก็สามารถทำให้ปัญหา อุปสรรค หรือข้อขัดข้องที่มีอยู่นั้นหมดสิ้นไปได้

หากปรากฏว่าการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมไม่อาจแก้ไขปัญหา อุปสรรค หรือข้อขัดข้องไปได้ แต่จำเป็นต้องมีกฎหมายขึ้นใหม่แล้ว ก็จะต้องมีการศึกษาจากกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกัน และเพื่อเป็นการหาข้อมูลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ที่แต่ละประเทศได้นำไปใช้ รวมทั้งผลดีและผลเสียที่เกิดขึ้นแก่ประเทศเหล่านั้นจากการใช้ร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย แล้วจึงศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในประเทศไทย ถ้าปรากฏว่ามีความจำเป็นหรือมีความเป็นไปได้ที่จะมีกฎหมายในเรื่องนั้นขึ้นในประเทศไทย จึงจะดำเนินการยกร่างกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ต่อไป

การศึกษาและวิเคราะห์ดังกล่าวนี้ จะมีการดำเนินการทั้งโดยหน่วยงานที่เป็นเจ้าของเรื่องเอง และโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นทั้งผู้ยกร่างกฎหมาย

(1) ...

(2) ช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับร่างกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ

(3) พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย

<sup>13</sup> ดู กาญจนรัตน์ สิวโรจน์, “การยกร่างกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524).

และผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งทั้ง 2 ขั้นตอน นี้จะมีการดำเนินการในลักษณะที่เป็นการประสานงานกัน กล่าวคือ ในการดำเนินการในชั้นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ทั้งในฐานะที่เป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่หน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้กร่างกฎหมายขึ้น และในฐานะที่เป็นผู้กร่างกฎหมายนั้นขึ้นเอง) จะมีการประชุมปรึกษาหารือกับผู้แทนของหน่วยงานเจ้าของเรื่องนั้นตลอดเวลา โดยในเบื้องต้น ผู้แทนของหน่วยงานเจ้าของเรื่องจะเป็นผู้ชี้แจงหรืออธิบายให้เข้าใจถึงหลักการหรือวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายฉบับนั้น หรือความจำเป็นที่ต้องมีร่างกฎหมายในเรื่องนั้น และในระยะต่อมา ผู้แทนของหน่วยงานเจ้าของเรื่องนั้นก็จะเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายนั้น โดยตลอด เพื่อเป็นการให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นประกอบการกร่างกฎหมาย รวมทั้งเป็นการร่วมพิจารณาเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายนั้นว่าเป็นไปตามความต้องการหรือไม่ หรือจะมีปัญหา อุปสรรค หรือข้อขัดข้องในทางปฏิบัติอย่างไรหรือไม่ด้วย

อย่างไรก็ดี ผู้แทนของหน่วยงานเจ้าของเรื่องที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมหรือชี้แจงนั้นส่วนใหญ่จะได้แก่นิติกรผู้ได้รับมอบหมาย ซึ่งอาจเป็นหรือไม่ได้เป็นผู้กร่างกฎหมายนั้นมาแต่ต้น ก็ได้ และมักจะไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาระดับสูง<sup>10</sup> เหตุนี้เองที่ทำให้ผู้แทนที่เข้าร่วมประชุมขาดอิสระและไม่มีความสามารถในการตัดสินใจ

## (2.2) ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว

หากปรากฏว่าปัญหา อุปสรรค หรือข้อขัดข้องที่มีอยู่นั้น สามารถแก้ไขได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมเท่านั้น หน่วยงานที่มีความจำเป็นนั้นเองจะเป็นเจ้าของเรื่องในการกร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลง ตัดทอน หรือแม้แต่ยกเลิกข้อความหรือบทบัญญัติที่มีอยู่เดิมที่เป็นปัญหาหรือข้อขัดข้องนั้น ทั้งนี้ ตามที่เห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม จากนั้นจึงจะส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป

ในการกร่างกฎหมายนี้ นอกจากผู้กร่างกฎหมายจะพิจารณาถึงเนื้อหาสาระที่จะนำมาบัญญัติเป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดแล้ว ผู้กร่างกฎหมายยังจะต้องคำนึงถึงสิ่งที่เป็น “รูปแบบ” ของวิธีการในการเขียนกฎหมายอีกด้วย เช่น วิธีการในการจัดหมวดหมู่ วิธีการในการจัดแบ่งหัวข้อย่อย หรือวิธีการในการใช้ถ้อยคำในบางเรื่องเป็นการเฉพาะ

<sup>10</sup> สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย, หน้า 2-17.

เป็นต้น ซึ่งสิ่งที่เป็นรูปแบบดังกล่าวนี้ ผู้กร่างกฎหมายสามารถศึกษาค้นคว้าได้จากกฎหมายต่าง ๆ ที่ประกาศใช้บังคับแล้ว

## 2) การกร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

หน้าที่ประการสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้แก่การเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งกฎหมายนั้นจะเป็นสิ่งที่แสดงถึงความต้องการของกลุ่มคนที่สมาชิคนั้นเป็นผู้แทน ในการนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องดำเนินการกร่างกฎหมายเสนอมาด้วย ซึ่งวิธีการกร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ต้องดำเนินการอย่างไร แต่ในทางปฏิบัติแล้วร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้นอาจได้มาจาก 2 ทางด้วยกันคือ

1. ร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริการทางกฎหมาย ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกร่างขึ้น ซึ่งฝ่ายบริการทางกฎหมายนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานด้านให้คำปรึกษาแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการร่างกฎหมาย<sup>14</sup> แต่ในทางปฏิบัติจะทำการกร่างกฎหมายให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการร้องขอมาจากสมาชิก โดยสมาชิคนั้นจะให้หลักการและเหตุผลรวมถึงแนวทางความต้องการของตนต่อร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริการทางกฎหมายจะกร่างกฎหมายขึ้น ในการกร่างกฎหมายนั้นก็จะกระทำโดยนิติกรในฝ่ายบริการทางกฎหมายนั่นเอง เมื่อฝ่ายบริการทางกฎหมายกร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้วก็จะส่งให้สมาชิกตรวจร่างกฎหมายนั้นอีกครั้งว่าต้องการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายนั้นอย่างไรบ้าง หากสมาชิกต้องการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายนั้นก็จะแจ้งให้ฝ่ายบริการทางกฎหมายทำการแก้ไขร่างกฎหมายนั้นตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อแก้ไขเสร็จแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะนำร่างกฎหมายนั้นเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

2. ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกร่างขึ้นเอง ในกรณีนี้สมาชิกจะดำเนินการปรึกษารื้อกับส่วนราชการต่างๆ เพื่อหาแนวทางในกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม หรือให้ผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปหาข้อมูลเบื้องต้นเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ในการกร่างกฎหมายใหม่ หลังจากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะดำเนินการกร่างกฎหมายร่วมกับคณะทำงานของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือข้อมูลที่ผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำการรวบรวมมา เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคณะทำงานของพรรคดำเนินการกร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้วก็จะถือได้ว่าเป็นมติ

<sup>14</sup> ประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2542 ข้อ 14 (2).



ของพรรคการเมืองให้เสนอร่างกฎหมายนั้น จากนั้นก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปให้คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน (อนุวิป) เพื่อพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียอีกครั้งก่อนที่จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปให้คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน (วิป) ซึ่งในชั้นวิปอาจเชิญผู้แทนของส่วนราชการมาให้ข้อมูลหรือความเห็นในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป<sup>15</sup>

ไม่ว่าจะเป็นการยกร่างกฎหมายด้วยวิธีใดก็ตาม เมื่อดำเนินการยกเสร็จสิ้นแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องได้รับมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดมีมติให้เสนอร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ แต่ก็ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นอีกไม่น้อยกว่า 20 คนรับรองการเสนอร่างกฎหมายนั้นด้วย

3) การยกร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 170 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน เข้าชื่อกันเสนอกฎหมายได้ แต่การเสนอกฎหมายดังกล่าวจะต้องจัดทำร่างกฎหมายมาด้วย ในการยกร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้ไม่มีกฎหมายใดกำหนดกฎเกณฑ์บังคับให้ต้องดำเนินการอย่างไร ดังนั้นเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการกฎหมายใดก็จะตั้งคณะทำงานเพื่อทำการยกร่างกฎหมายขึ้นมา เช่น ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนที่สมัชชาป่าชุมชนอันเป็นองค์กรชาวบ้านที่จัดการป่าชุมชนทั่วประเทศและเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเครือข่ายขององค์กรพัฒนาเอกชนได้เริ่มต้นยกร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาจากสภาพวิถีชีวิตชุมชน และปัญหาการจัดการป่าตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้น จนสามารถรวบรวมรายชื่อ 50,000 ชื่อ เสนอกฎหมายต่อรัฐสภา<sup>16</sup> หรือร่างพระราชบัญญัติสภากรเกษตรแห่งชาติ เป็นต้น

ค) การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายนั้นหากเป็นการยกร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะทำการตรวจโดยคณะทำงานของพรรคการเมืองในกรณีที่สมาชิก

<sup>15</sup> สัมภาษณ์ คุณอำนาจ คลังผา, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, ทางโทรศัพท์ วันที่ 19 ธันวาคม 2544.

<sup>16</sup> สมัชชาป่าชุมชน, “ข้อเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อยืนยันความเหมาะสมและพิจารณาปรับปรุงร่างพร.บ.ป่าชุมชนฉบับสภาผู้แทนราษฎร (โดย สมัชชาป่าชุมชน และเครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)” จาก <http://street.to/paachumchon> วันที่ 19 ธันวาคม 2544.

สภาผู้แทนราษฎรยกร่างกฎหมายผ่านพรบการเมือง หรือตรวจโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นร้องขอให้ฝ่ายบริการทางกฎหมายทำการยกร่างขึ้น ซึ่งเป็นวิธีการที่ไม่ซับซ้อนยุ่งยากนัก ส่วนร่างกฎหมายที่ยกร่างโดยคณะรัฐมนตรีนั้น เมื่อกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยราชการเจ้าของเรื่อง ยกร่างกฎหมายใดเสร็จแล้ว ก็จะต้องส่งให้หน่วยงานในระดับเหนือขึ้นไป อาทิ กอง กรม กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรี พิจารณาก่อนที่จะส่งร่างกฎหมายดังกล่าว เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในฐานะร่างกฎหมายของรัฐบาลต่อไป

ในชั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายนี้จะมีองค์กรที่เกี่ยวข้องหลาย องค์กรในการตรวจพิจารณาโดยแยกได้ดังนี้

#### 1) หน่วยงานที่เหนือขึ้นไปจากหน่วยงานที่เป็นผู้ยกกฎหมาย

การตรวจพิจารณาโดยหน่วยงานที่เหนือขึ้นไปนี้ เป็นไปตามระบบปกติของการปฏิบัติงานที่ผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งจะเป็นผู้ตรวจพิจารณางานที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเสนอขึ้นมา เช่น ถ้าหน่วยงานระดับกองเป็นผู้ยกกฎหมาย หน่วยงานในระดับกรมก็จะเป็นผู้ตรวจพิจารณา หรือถ้าหน่วยงานในกรมเป็นผู้ยกกฎหมาย หน่วยงานระดับเหนือขึ้นไปที่จะเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายจึงได้แก่กระทรวงหรือทบวง เป็นต้น แต่ในการตรวจพิจารณานี้ จะเน้นไปในทางนโยบายหรือขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานนั่นเองและการประสานงานกับหน่วยงานอื่น โดยไม่เคร่งครัดหรือพิถีพิถันมากนักในการพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับความจำเป็นในการออกกฎหมาย การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และความขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่น ซึ่งเมื่อหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไปไม่มีข้อขัดข้องก็จะเป็นผู้นำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

#### 2) คณะรัฐมนตรี

ในการตรวจพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรีนี้แบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ ดังนี้

##### (1) ตรวจพิจารณาโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การตรวจ โดยรูปแบบนี้ จะเป็นการตรวจพิจารณาหรือกลั่นกรองเบื้องต้น ก่อนที่เรื่องต่าง ๆ รวมทั้งร่างกฎหมายจะถูกส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป<sup>17</sup> และเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบดังกล่าว หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือหน่วยงานเจ้าของเรื่อง) มีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปเพื่อแสดงเหตุผลและความจำเป็นในการเสนอขอให้

<sup>17</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ข้อ 9 การส่งเรื่องไปเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี ให้ส่งไปที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กฎหมายนั้น<sup>18</sup> และหากร่างกฎหมายนั้นเกี่ยวข้องกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น จะต้องมีการพิจารณาร่วมกันหรือมีการขอความเห็นจากส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นนั้นด้วย<sup>19</sup> ซึ่งเมื่อได้มีการดำเนินการต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะได้รวบรวมบันทึกวิเคราะห์สรุปและความเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

## 2) ตรวจสอบพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรี<sup>20</sup>

ในกรณีที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องการเสนอร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะป็นร่างกฎหมายใหม่ หรือร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องจัดทำและส่งบันทึกวิเคราะห์สรุปให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด้วย<sup>21</sup> บันทึกวิเคราะห์สรุปดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญต่างๆ ได้แก่ 1) เหตุผลความจำเป็นในการมีกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่อาจใช้มาตรการทางการบริหารอื่นได้ หรือการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพ หรือการแก้กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่ครอบคลุมถึงเรื่องที่จะรับรองให้มีขึ้นใหม่ 2) ในกรณีที่กฎหมายที่จะมีขึ้นใหม่หรือการแก้ไขกฎหมายเดิมจะเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น ส่วนราชการเจ้าของเรื่องก็ควรแสดงให้เห็นว่าได้มีการหารือกับส่วนราชการอื่นนั้นแล้วหรือไม่ และกฎหมายที่เสนอมานี้ส่งเสริมขัดแย้ง หรือซ้ำซ้อนกับการใช้กฎหมายของส่วนราชการอื่นหรือไม่ พร้อมด้วยเหตุผลด้วย 3) ส่วนที่แสดงให้เห็นว่าได้ขอข้อมูลหรือความเห็นของส่วนราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือไม่ 4) ส่วนที่

<sup>18</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ข้อ 16 ภายใต้บังคับส่วนที่ 1 ว่าด้วยการเสนอเรื่องทั่วไป ในการเสนอขอให้มีกฎหมายขึ้นใหม่หรือเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจัดทำและจัดส่งบันทึกวิเคราะห์สรุปและเอกสารประกอบการพิจารณาให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามจำนวนที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนด

<sup>19</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ข้อ 8 เรื่องที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องส่งไปเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี หากเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น จะต้องได้มีการพิจารณาร่วมกันหรือมีความเห็นจากส่วนราชการนั้นด้วย เว้นแต่มีเหตุจำเป็นหรือเร่งด่วนตามที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทน ได้มีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี

<sup>20</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ข้อ 7 เรื่องที่ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี มีดังนี้...

(2) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด ร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวง...

...

(7) เรื่องที่เสนอรัฐสภา...

<sup>21</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ข้อ 16.

แสดงให้เห็นว่าร่างกฎหมายนั้นจะเป็นการสร้างหรือลดขั้นตอนใหม่ และมีความจำเป็นหรือไม่เพียงใด 5) ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข ในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกันของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง 6) หลักการในประเด็นสำคัญที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเห็นว่าควรมีอยู่ในร่างกฎหมาย<sup>22</sup> นอกจากนี้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องยังต้องจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาอีกด้วย ซึ่งได้แก่ 1) ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายใหม่ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องเสนอร่างกฎหมายที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และสรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมายนั้น พร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็น 2) ในกรณีที่เป็นการแก้ไขร่างกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องจัดทำสรุปหลักการและประเด็นสำคัญที่เห็นว่าควรรอยู่ในกฎหมายนั้น และรายละเอียดที่ใช้เป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายพร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็น แต่ไม่ต้องจัดทำร่างกฎหมายมาด้วย เว้นแต่เป็นร่างพระราชกำหนดที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ส่วนราชการก็ต้องจัดทำร่างพระราชกำหนดมาด้วย<sup>23</sup>

เมื่อส่วนราชการเจ้าของเรื่องส่งร่างกฎหมายและบันทึกสรุปวิเคราะห์มายังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะพิจารณาร่างกฎหมายในทางนโยบายโดยรวมของฝ่ายบริหาร โดยมีรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานของกระทรวงและทบวงอื่น ให้ข้อคิดเห็นรวมทั้งตรวจสอบว่าร่างกฎหมายนั้นจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรืองานที่อยู่ในความรับผิดชอบที่ตนเองรับผิดชอบหรือไม่ หรือร่างกฎหมายนั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานจากหน่วยงานของตนหรือไม่เพียงใด จากนั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วยในหลักการให้มีกฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม คณะรัฐมนตรีอาจส่งร่างกฎหมายนั้น ไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาดำเนินการก็ได้ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งเรื่องไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องส่งร่างกฎหมายหรือสรุปหลักการสำคัญที่ควรมีในร่างกฎหมายและเอกสารประกอบที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจัดทำขึ้นให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาหรือยกร่างกฎหมายต่อไป<sup>24</sup>

### 3) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยหลักการแล้วเมื่อคณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณาร่างกฎหมายเสร็จแล้ว คณะรัฐมนตรีอาจมีมติส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจพิจารณา โดยในการตรวจพิจารณานั้นจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามระเบียบ

<sup>22</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ข้อ 16 ทวิ.

<sup>23</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ข้อ 16 ตริ.

<sup>24</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ข้อ 17.

คณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 ซึ่งการตรวจพิจารณาดังกล่าวจะแบ่งออกได้ เป็น 2 ระดับคือ

(1) การตรวจพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การตรวจพิจารณาในระดับนี้ เป็นการตรวจพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีประสบการณ์สูงในการร่างกฎหมาย และจะใช้สำหรับกรณี ของกฎหมายที่มีความจำเป็นต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน กฎหมายที่จำเป็นต้องจัดทำแล้วเสร็จภายใน เวลาที่กำหนด กฎหมายที่ไม่ซับซ้อน หรือกฎหมายที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแบบในการร่างกฎหมาย<sup>25</sup> เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

(2) ตรวจพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) การตรวจพิจารณาในระดับนี้ จะกระทำโดยกรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายสาขา<sup>26</sup> โดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>25</sup> ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 ข้อ 4 เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้ว ถ้าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแบบในการร่างกฎหมาย หรือเป็นกฎหมายที่ไม่ซับซ้อน หรือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องจัดทำแล้วเสร็จภายในเวลาที่ กำหนด เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะสั่งให้เจ้าหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการให้ เสร็จสิ้นตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้.

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 13 ผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการร่าง กฎหมายต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า
- (2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการ พระธรรมนูญศาลทหารสูงสุด
- (3) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในสถาบันการศึกษาของรัฐในระดับมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี
- (4) เคยเป็นกรรมการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476
- (5) มีความรู้และเคยทำงานในการร่างกฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปีและมีความชำนาญและความสามารถเป็นประโยชน์แก่งานของกรรมการร่างกฎหมาย

ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ เพื่อช่วยดำเนินการทางด้านธุรการ คั่นคว้าและจัดทำเอกสารทางวิชาการ รวมทั้งเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย<sup>27</sup>

การตรวจพิจารณาในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะดำเนินการในรูปแบบของการประชุม โดยในการประชุมแต่ละครั้งจะเชิญผู้แทนของหน่วยงานเจ้าของเรื่องและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้ส่งผู้แทนมาร่วมประชุมเพื่อให้ข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น และในบางครั้งหากเรื่องที่พิจารณานั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน หรือเป็นกรณีที่เห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นของเอกชนจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา ก็มีอำนาจที่จะเชิญผู้แทนของสถาบันเอกชนหรือบุคคลที่เห็นสมควรมาร่วมแสดงความคิดเห็นได้ด้วย<sup>28</sup>

โดยปกติสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดยคำนึงถึงหลักการที่คณะรัฐมนตรีมีมติหรือที่นายกรัฐมนตรีเห็นชอบ แต่ก็มีบางกรณีที่จำเป็นต้องดำเนินการแตกต่างหรือไม่ตรงตามหลักการดังกล่าว ซึ่งหากมีกรณีเช่นนั้นก็จะดำเนินการดังนี้<sup>29</sup>

<sup>27</sup> ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 ข้อ 3 เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติหรือคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ แล้ว ให้กรรมการร่างกฎหมายตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ นั้นได้ในกรณีรีบด่วน ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่องจะส่งร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรงเพื่อดำเนินการไปพลางก่อน พร้อมกับส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการขอมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีก็ได้

<sup>28</sup> ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 ข้อ 5 ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ให้กรรมการร่างกฎหมายหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเชิญบุคคลดังต่อไปนี้ไปชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงและให้ความความคิดเห็นด้วย

(1) ผู้แทนส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่อง

(2) ผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องที่พิจารณาตามที่กรรมการร่างกฎหมายหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรในการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย ถ้าเรื่องที่พิจารณาเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิของเอกชน และกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าการฟังความคิดเห็นของเอกชนจะเป็นประโยชน์ จะขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเชิญผู้แทนของสถาบันฝ่ายเอกชน หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งกรรมการร่างกฎหมายเห็นสมควรเข้าร่วมชี้แจง ให้ข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้.

<sup>29</sup> ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 ข้อ 7 ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อ

(1) ถ้าเห็นว่าหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมาย หรือมีผลกระทบต่อกระเทือนถึงกฎหมายอื่นในสาระสำคัญ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเสนอความเห็นให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนในหลักการก่อน แต่ถ้าเป็นเรื่องเร่งด่วนก็จะพิจารณาแก้ไขปรับปรุงไปก่อน แล้วจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีทบทวนหลักการไปพร้อมกับการเสนอเรื่องนั้นต่อคณะรัฐมนตรี

(2) ถ้าหน่วยงานเจ้าของเรื่องขอแก้ไขหรือเพิ่มเติมหลักการต่างไปจากที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเห็นชอบไว้แล้ว และปรากฏว่ากรณีดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญก็จะขอให้เสนอหลักการนั้นให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาก่อนที่จะดำเนินการต่อไป หรืออาจจะพิจารณาแก้ไขไปตามที่เห็นสมควร แล้วเสนอให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยไปพร้อมกับการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีก็ได้

---

บังคับ หรือประกาศ ให้กรรมการร่างกฎหมายแต่ละคณะพิจารณาแก้ไขปรับปรุงได้ตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงหลักการที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเห็นชอบในการตรวจพิจารณา ถ้าปรากฏว่า

(1) หลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศนั้น ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมาย หรือมีผลกระทบต่อกระเทือนถึงกฎหมายอื่นในสาระสำคัญ ให้กรรมการร่างกฎหมายเสนอความเห็นให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนในหลักการนั้นก่อน เว้นแต่เป็นเรื่องเร่งด่วน จะพิจารณาแก้ไขปรับปรุงไปก่อนและเสนอให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีทบทวนหลักการไปพร้อมกับการเสนอเรื่องเสร็จก็ได้

(2) ในกรณีที่ผู้แทนของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่องขอแก้ไขหรือเพิ่มเติมหลักการจากที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบไว้แล้ว ถ้ากรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าหลักการสำคัญ จะขอให้ผู้แทนของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่อง หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอหลักการนั้นให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาก่อนที่จะดำเนินการต่อไป หรือจะพิจารณาแก้ไขไปตามที่เห็นสมควร และเสนอให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยไปพร้อมกับการเสนอเรื่องเสร็จก็ได้

(3) ในกรณีที่ผู้แทนของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของเรื่องไม่เห็นพ้องด้วยกับการแก้ไขของกรรมการร่างกฎหมาย ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานความเห็นของผู้แทนพร้อมทั้งเหตุผลหรือความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย ไปยังคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ พร้อมกับการเสนอเรื่องเสร็จด้วยในกรณีที่กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่ามีความจำเป็นหรือมีความเหมาะสมที่จะต้องแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ อื่นให้สอดคล้องกับร่างที่พิจารณา หรือเห็นว่าควรตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ใด ไม่มีความจำเป็นเพราะมีกฎหมายในลักษณะเดียวกันใช้บังคับอยู่แล้ว หรือเพราะเหตุอื่น ก็ให้เสนอความเห็นหรือข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งดำเนินการต่อไป

(3) ถ้าหน่วยงานเจ้าของเรื่องไม่เห็นพ้องด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะรายงานความเห็นดังกล่าวพร้อมทั้งเหตุผลหรือความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปยังคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบพร้อมกับการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

(4) ถ้าเห็นว่ามีความจำเป็นหรือมีความเหมาะสมที่จะต้องแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศอื่น ให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายที่พิจารณา หรือเห็นว่าการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศใดไม่มีความจำเป็น เพราะมีกฎหมายในลักษณะเดียวกันใช้บังคับอยู่แล้วหรือเพราะเหตุอื่น ก็จะเสนอความเห็นหรือข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งดำเนินการต่อไป

ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ไม่ว่าจะในระดับใดแล้ว จะถูกส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการส่งร่างกฎหมายดังกล่าวกลับมายังคณะรัฐมนตรีนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องชี้แจงถึงสาระสำคัญของร่างกฎหมาย เหตุผลและความจำเป็น ตลอดจนข้อสังเกตเกี่ยวกับผลดีและผลเสียที่ต้องมีร่างกฎหมายนั้น และถ้าเป็นร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องจัดทำบัญชีเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกับบทบัญญัติของกฎหมายตามร่างกฎหมายดังกล่าวพร้อมเหตุผลโดยสรุปด้วย<sup>30</sup> ซึ่งในบางครั้งการเสนอร่างกฎหมายยังคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ ก็อาจมีกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณามีมติเกี่ยวกับเนื้อหาในสาระสำคัญในบางเรื่องด้วย ซึ่งหากปรากฏว่ามีกรณีที่มีความเห็นแตกต่างกัน ไม่อาจหาข้อยุติได้ หรือมีข้อสังเกตที่ควรรับทราบหรือควรได้รับการ

<sup>30</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ข้อ 17 ตรี ร่างกฎหมายที่กรรมการร่างกฎหมายหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการจัดทำและหรือตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการ ดังนี้

(1) จัดทำรายละเอียดชี้แจงข้อสาระสำคัญแห่งร่างกฎหมายนั้น โดยให้สรุปสาระสำคัญเป็นข้อ ๆ ระบุมาตราหรือข้อ พร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็น ตลอดจนข้อสังเกตเกี่ยวกับผลดีผลเสีย (ถ้ามี) ในการที่จะต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

(2) ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จัดทำบัญชีเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันและร่างกฎหมายที่แก้ไข พร้อมทั้งเหตุผลโดยสรุป

(3) จัดส่งร่างกฎหมายที่ได้ดำเนินการเสร็จแล้ว พร้อมทั้งเอกสารประกอบการพิจารณาตาม (1) และ (2) ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามจำนวนที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนด



พิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบและพิจารณาในคราวเดียวกันด้วย

#### (4) คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล

เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วก็จะถูกส่งเรื่องกลับมายังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ก่อนนำเสนอต่อรัฐสภา ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบครั้งที่สองนี้ ก่อนที่จะนำเสนอต่อรัฐสภา จะต้องนำเสนอให้คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิป) พิจารณาให้ความเห็นก่อน

คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล นี้เป็นกลุ่มงานทางการเมืองที่นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (6)<sup>31</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่งตั้งขึ้น ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาล และข้าราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง<sup>32</sup> เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบทั้งร่างกฎหมายในทางนโยบายและในทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งก่อนที่จะเสนอต่อรัฐสภา ทำหน้าที่ประสานงานกันในระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในพรรคร่วมรัฐบาล เพื่อให้ร่างกฎหมายดังกล่าวสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รวมทั้งทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ร่างกฎหมายที่ผ่านพิจารณาจากคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลแล้ว อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์อีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการหรือสาระสำคัญของร่างกฎหมายนั้น หลังจากนั้น จึงจะถูกนำเสนอไปยังรัฐสภาในฐานะที่เป็นร่างของรัฐบาลต่อไป

<sup>31</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

...

(6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

<sup>32</sup> คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 2/2541-ลงวันที่ 5-มกราคม 2541 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร.

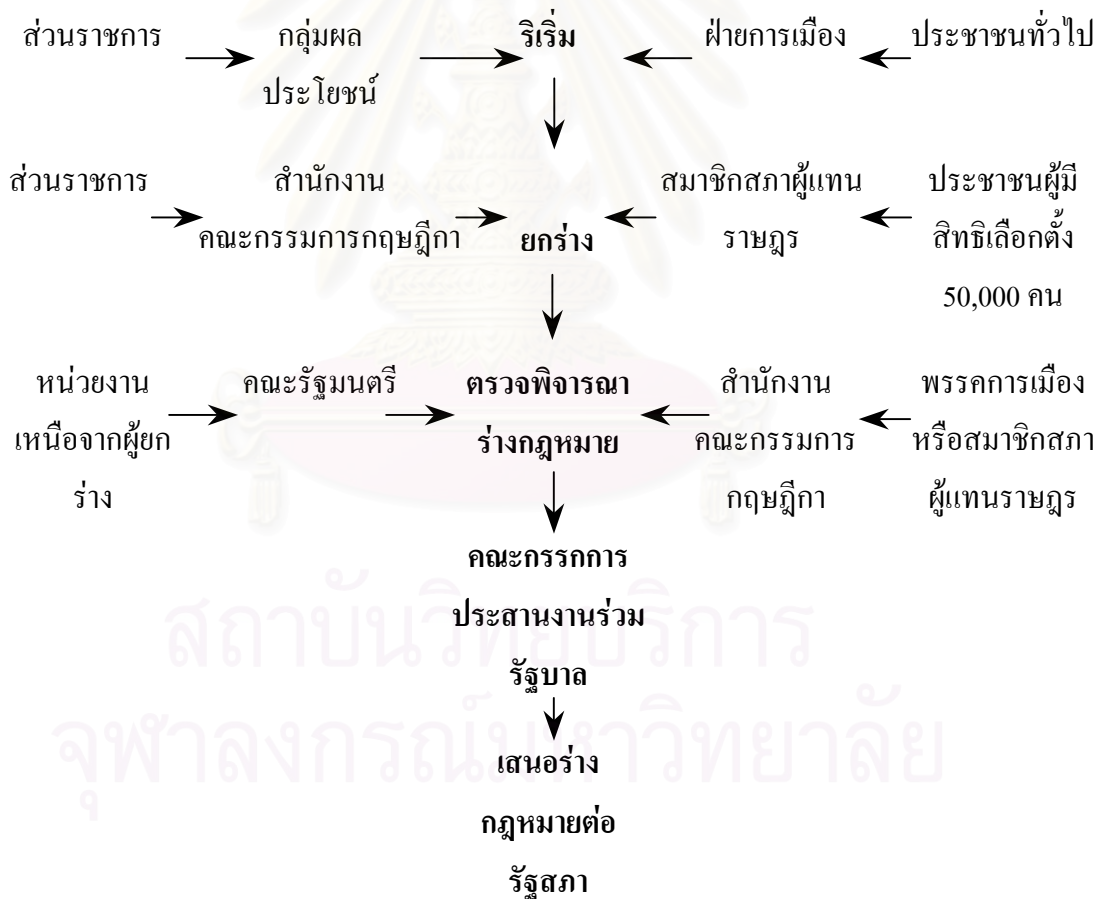
ง) การเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา

ในฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่จะเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา<sup>33</sup> ดังนั้น ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้นจึงจะเสนอต่อรัฐสภาได้ โดยคณะรัฐมนตรีโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างกฎหมายพร้อมทั้งเอกสารประกอบการพิจารณาว่ากฎหมายนั้นไปยังฝ่ายนิติบัญญัติของประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับและเสนอตามขั้นตอนเพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุญาตให้บรรจุในระเบียบวาระการประชุม เพื่อดำเนินการประชุมพิจารณาว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

จากกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารสามารถแสดงเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

**แผนภูมิที่ 6**

กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารในประเทศไทย



<sup>33</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 169 ภายใต้บังคับมาตรา 170 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

#### 4.1.2.2 กระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ

กระบวนการตรากฎหมายในฝ่ายนิติบัญญัติจะเริ่มตั้งแต่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) เข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภา และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จนถึง การนำร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้มีผลใช้ บังคับเป็นกฎหมาย ซึ่งแบ่งเป็นขั้นตอนต่างๆ ได้ดังนี้

##### ก) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเริ่มพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับแรก กล่าวคือ เมื่อบรรจุ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็จะทำการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ซึ่งจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร โดยต้องทำเป็น 3 วาระตามลำดับ<sup>34</sup>คือ

##### การพิจารณาในวาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ

ในขั้นนี้สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>35</sup> โดยให้ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอภิปรายชี้แจงหลักการและเหตุผลต่อสภาผู้แทนราษฎร ประกอบในการเสนอร่าง ต่อจากนั้นประธานสภาจะให้สมาชิกสมาชิกอภิปรายคัดค้านหรือ สนับสนุนสลับกันไป<sup>36</sup> และเมื่อสมาชิกทำการอภิปรายเสร็จแล้ว หรือประธานขอปรึกษาต่อที่ ประชุมว่าสมควรให้ปิดการอภิปรายได้แล้ว หรือสมาชิกเสนอขูติขอปิดการอภิปรายโดยมี ผู้รับรองถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมและที่ประชุมลงมติให้ปิดการอภิปราย การอภิปรายก็จะ สิ้นสุดลงจากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะขอมติจากที่ประชุมว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลัก การแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ในกรณีที่ที่ ประชุมมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรก็จะทำการพิจารณาในวาระที่ 2 ต่อไป<sup>37</sup> แต่ถ้าที่ประชุมไม่รับหลักการ

<sup>34</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 96.

<sup>35</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 97

<sup>36</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 54

<sup>37</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 97

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ป็นอันตกไป เว้นแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีมีสิทธิขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 173

นอกจากนั้น ในการพิจารณาในวาระที่ 1 นี้สภาผู้แทนราษฎรอาจตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือในกรณีที่เป็นร่างที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการก็ได้ โดยต้องขออนุมัติจากที่ประชุมสภา ก่อน

การพิจารณาในวาระที่ 2 ขึ้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการและการพิจารณารายมาตรา

ในการพิจารณาขั้นนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาของคณะกรรมการ และการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว

ในการพิจารณาของคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎรอาจมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภา หรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการลงมติรับหลักการมาแล้วในวาระที่ 1 ในการพิจารณาของคณะกรรมการนั้น กรรมการทุกคนมีสิทธิที่จะขอแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ตลอดเวลาที่พิจารณา ถ้าที่ประชุมคณะกรรมการเห็นด้วยก็ทำการแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติมตามนั้น แต่ถ้ากรรมการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย และกรรมการผู้นั้นยังยืนยันที่จะขอแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมข้อความ กรรมการผู้นั้นมีสิทธิขอสงวนความเห็นของตนไว้อภิปรายใหม่ในที่ประชุมสภา เพื่อให้ที่ประชุมสภาวินิจฉัยชี้ขาด ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยการแปรญัตติซึ่งคณะกรรมการจะเชิญสมาชิกคนนั้นมาในการประชุมเพื่อชี้แจงเหตุผลประกอบการพิจารณาที่ได้ยื่นญัตติไว้ ถ้าคณะกรรมการเห็นด้วย ก็จะแก้ไขให้เป็นไปตามคำแปรญัตติ แต่ถ้าไม่เห็นด้วย และผู้แปรญัตติยืนยันที่จะแปรญัตติตามนั้น ก็มีสิทธิสงวนคำแปรญัตตินั้น มาอภิปรายในที่ประชุม

สภาเพื่อให้ที่ประชุมวินิจฉัยชี้ขาด<sup>38</sup> เมื่อการพิจารณาของคณะกรรมการสิ้นสุดลง จากนั้นก็จะเป็นขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหลังจากคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว

การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหลังจากคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ในขั้นนี้คณะกรรมการต้องเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิม และการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นก็จะเปิดโอกาสให้ประธานคณะกรรมการแถลงผลการพิจารณา แล้วที่ประชุมสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้นเป็นรายมาตรา จนกระทั่งเสร็จสิ้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งถ้ามาตราใดมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือมีผู้สงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมการสงวนความเห็นไว้ ก็จะหยุดการพิจารณาไว้ก่อน และให้สมาชิกได้อภิปราย เมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รายมาตรานี้แล้ว สภาจะต้องพิจารณาทั้งร่าง เป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งไม่สามารถแก้ไขเนื้อความใดๆ ได้อีกแล้ว นอกจากที่ยังขัดแย้งกันอยู่<sup>39</sup> จากนั้นให้สภาพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป แต่อย่างไรก็ตามการพิจารณาในวาระที่ 2 นี้ สภาอาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการเต็มสภาก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการร้องขอของคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมอนุมัติ<sup>40</sup> ซึ่งในการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภานั้น ถือว่าสมาชิกทุกคนเป็นกรรมการ และให้รวมการพิจารณาโดยคณะกรรมการและการพิจารณารายมาตรารวมกันไปเป็นการพิจารณาในวาระที่ 2 เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็ต้องพิจารณาสรุปอีกครั้ง และพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป

การพิจารณาในวาระที่ 3 ขึ้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในขั้นตอนนี้จะไม่มีกรอภิปรายใดๆ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งการที่มีมติไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะทำให้ร่างนั้นตกไป เว้นแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 173 คณะรัฐมนตรีมีสิทธิขอให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีกครั้งได้ หากว่ามติไม่เห็นชอบของ

<sup>38</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 102

<sup>39</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 107

<sup>40</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 100

สภาผู้แทนราษฎรนั้น ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดภายหลังจากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายแล้วก็ส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

#### ข) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยวุฒิสภานั้น เริ่มเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างนั้นมาสู่วุฒิสภา เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างนั้นแล้ว ก็จะดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยแบ่งพิจารณาเป็น 3 ครั้ง

##### การพิจารณาในวาระที่ 1 ชั้นพิจารณารับหลักการ<sup>41</sup>

ในกรณีที่ที่ประชุมวุฒิสภาเห็นชอบก็ให้วุฒิสภาพิจารณาในวาระที่ 2 ต่อไป<sup>42</sup> แต่ถ้าหากในกรณีที่ที่ประชุมวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย มีผลเท่ากับวุฒิสภายับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ก่อน และต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร<sup>43</sup>

##### การพิจารณาในวาระที่ 2 ชั้นพิจารณารายมาตรา

ในขั้นนี้จะเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งหรือคณะกรรมการเต็มสภา<sup>44</sup> ซึ่งขั้นตอนการพิจารณาการแปรญัตติ และการพิจารณาของวุฒิสภา หลังจากทีคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะมีลักษณะเป็นอย่างเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเมื่อเสร็จจากการพิจารณาในขั้นนั้นแล้ว ก็จะพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป

การพิจารณาในวาระที่ 3 ชั้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในขั้นนี้จะไม่มีการอภิปรายใดๆ อีก และที่ประชุมจะต้องลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งผลการพิจารณาในวาระนี้ แยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) ในกรณีที่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการแก้ไข ถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ได้รับความเห็นชอบจาก

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 174 และ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 121

<sup>42</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2540 ข้อ 104 วรรค 1

<sup>43</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ข้อ 105

<sup>44</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 175 (2)

รัฐสภาสามารถนำทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

(2) ในกรณีที่ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยการไม่รับหลักการในวาระที่หนึ่ง หรือการลงมติไม่ให้ความเห็นชอบในวาระที่ 3 ต้องยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน แล้วส่งร่างนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างนั้นพิจารณาได้ใหม่เมื่อ 180 วันผ่านไป แล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้นำนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกยับยั้งเป็นร่างที่เกี่ยวกับการเงินสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นพิจารณาได้ทันที

(3) ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติ ที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยก็ทำตามข้อ (1) ถ้าเป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อทั้งสองสภา ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ก็ให้ดำเนินการตามข้อ (1) ถ้าสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างไว้ก่อน และสภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อ 180 วันผ่านไป แล้ว แต่ถ้าเป็นร่างที่เกี่ยวกับการเงินจะยกมาพิจารณาได้ทันที ในกรณีเช่นนี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก็ดำเนินการตามข้อ (1) แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ยกขึ้นพิจารณาหรือยกขึ้นพิจารณา แต่ได้คะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่ง ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา แบ่งเป็น 3 วาระเหมือนกัน แต่จะต่างกันบ้างก็ตรงระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณา กล่าวคือ หากเป็นกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน

วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน<sup>45</sup> และหากเป็นกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน จะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน แต่วุฒิสภาก็ขอขยายเวลาออกไปได้อีกแต่ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาถึงวุฒิสภา ไม่ว่าจะกรณีใดหากวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

จากกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้อธิบายไปแล้วนั้นสามารถแสดงให้เห็นเป็นแผนภูมิได้ดังนี้



## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>45</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 174.





#### 4.1.2 สภาพปัญหาของกระบวนการนิติบัญญัติที่ขาดขั้นตอนการปรึกษาหารือ

สภาพปัญหาประการสำคัญที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติคือ การขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ หรือประชาชนทั่วไปที่ต้องถูกบังคับตามกฎหมายนั้น เข้ามามีส่วนในการให้ข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นก่อนที่จะบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น โดยสภาพปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งในกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร คือ การยกร่างและเสนอร่างพระราชบัญญัติ และกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การพิจารณา อนุมัติร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งสามารถแบ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

##### 4.1.2.1 สภาพปัญหาของการยกร่างและการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ในขั้นนี้สภาพปัญหาจะเกิดขึ้นในกลุ่มต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

ก) สภาพปัญหาของการยกร่างและการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรี

การยกร่างพระราชบัญญัติโดยคณะรัฐมนตรีในที่นี้หมายถึง การยกร่างพระราชบัญญัติโดยส่วนราชการต่างๆ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่างๆ และการยกร่างพระราชบัญญัติโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) สภาพปัญหาการยกร่างพระราชบัญญัติโดยกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่างๆ

โดยปกติการริเริ่ม และการยกร่างพระราชบัญญัติจะมาจากความต้องการของกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการต่างๆ ที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายสำหรับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตนหรือตามนโยบายของรัฐบาล<sup>46</sup> โดยผู้ที่ทำการยกร่างพระราชบัญญัติในกรณีนี้ส่วนใหญ่ได้แก่ ข้าราชการผู้มีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะตราขึ้น ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ส่วนราชการต่างๆ ที่ทำการยกร่างกฎหมายถือว่าเป็น ความลับ<sup>47</sup> และไม่ยอมให้สาธารณชนได้ทราบจนกว่าจะมีการยกร่างเสร็จสิ้น จากกรณีดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่ากระบวนการในการยกร่างพระราชบัญญัติโดยกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการต่างๆ ไม่มีกระบวนการหรือขั้นตอนที่บังคับให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการปรึกษาหารือหรือรับฟังข้อมูล หรือความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียหรือประชาชน และนำข้อมูลที่ได้จาก

<sup>46</sup> ดู สมภพ โทตระกิตย์, “การร่างกฎหมาย,” ใน 60 ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2536.

<sup>47</sup> ดู หุศต แสงอุทัย, “การร่างกฎหมาย,” รัฐสภาสาร ปีที่26 ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม 2521).

การปรึกษาหารือกันมาใช้ในการยกร่างพระราชบัญญัติ ดังนั้นจึงทำให้ข้าราชการที่ทำการยกร่างพระราชบัญญัติดำเนินการไปตามความต้องการของส่วนราชการของตนหรือตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชน จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นกลายเป็นพระราชบัญญัติที่ไม่ดี ไม่สามารถจัดสรรผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง เป็นธรรมและเหมาะสม หรือทำให้การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเป็นไปด้วยความล่าช้าเนื่องจากขาดข้อมูลที่จำเป็นต่อการตัดสินใจ หรือทำให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัตินั้นในภายหลังเนื่องจากเกิดความไม่สะดวกในการปฏิบัติหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัตินั้น จากปัญหาดังกล่าวมีตัวอย่างให้เห็นหลายกรณี เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เรื่องการชี้สองสถาน ที่กระทรวงยุติธรรมต้องการปรับปรุงแก้ไขวิธีการที่ดำเนินอยู่ในขณะนั้นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากกระบวนการที่ใช้อยู่เดิมเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม แต่หลังจากที่กฎหมายฉบับดังกล่าวบังคับใช้ไปได้ไม่นาน ก็ก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นทนายความ คู่ความ ผู้พิพากษา หรือเจ้าหน้าที่ส่วนขาดความเข้าใจอย่างเพียงพอจนทำให้กฎหมายดังกล่าวสร้างปัญหามากกว่าที่แก้ปัญหามาที่ตั้งใจไว้ ในที่สุดกระทรวงยุติธรรมก็ต้องตราพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายที่แก้ไขใหม่ดังกล่าวและกลับไปใช้วิธีการเดิม จากกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการที่กระทรวงยุติธรรมต้องการปรับปรุงกระบวนการดังกล่าวโดยลำพังไม่ได้สอบถามความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์ก่อน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติดังกล่าวขึ้น

หรือในกรณีของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2540 ที่กำหนดเรื่องการเสียสิทธิของประชาชนที่ไม่ไปใช้สิทธิลงคะแนน เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของประชาชน เมื่อประชาชนไม่ไปทำหน้าที่ดังกล่าวก็ต้องเสียสิทธิทางการเมืองบางประการไป สิทธิทางการเมืองที่รัฐกำหนดนั้นเป็นการกำหนดฝ่ายเดียวโดยไม่สอบถามประชาชนก่อนจึงทำให้ประชาชนทั่วไปไม่ทราบว่าจะต้องเสียสิทธิประการใดบ้าง ดังจะเห็นได้จากในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาในวันที่ 4 กรกฎาคม 2540 มีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนร้อยละ 71.89 ในขณะที่การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่เนื่องจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศไม่รับรองผลการเลือกตั้งมีคณน้อยลง เหลือร้อยละ 53.83 และ 41.23 ตามลำดับ จากกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนมาจากความสับสนในบทบัญญัติเรื่องการเสียสิทธิที่ประชาชนเข้าใจว่าจะเสียสิทธิในเรื่องสำคัญๆ เช่น ไม่สามารถกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ได้ ไม่ได้ได้รับความสะดวกในการรักษาพยาบาล ไม่ได้ได้รับความสะดวกในการติดต่องานราชการ ดังนั้นหากมีการสอบถามหรือปรึกษาหารือกับประชาชนถึงเรื่องดังกล่าวก่อนที่จะกำหนด

เรื่องเสียดิทธิก็จะทำให้ประชาชนทั่วไปทราบและยอมรับปฏิบัติตามกฎหมายนั้นอย่างเต็มใจและมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

## 2) การยกร่างพระราชบัญญัติโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตามมาตรา 62 (3) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.

2522 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่รับผิดชอบในการพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย โดยในพระราชกฤษฎีกามาตรา 4 และมาตรา 5 (4) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2537 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนต่างๆ คือ สำนักเลขานุการกรม กองกฎหมายต่างประเทศ กองกฎหมายไทย กองยกร่างกฎหมาย และกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์ โดยกองยกร่างกฎหมายมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ยกร่างกฎหมายตามที่หน่วยงานของรัฐร้องขอ และตามที่ได้รับมอบหมาย จากที่กล่าวแล้วข้างต้นจะเห็นว่าการยกร่างกฎหมายโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นจะไม่มีกระบวนการหรือขั้นตอนที่บังคับให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องปรึกษาหารือ หรือรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ หรือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายฉบับนั้นแต่อย่างใด จะมีก็เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่าจะเชิญบุคคลภายนอกที่มีส่วนได้เสียมาให้ข้อมูลหรือความคิดเห็น แต่ในปัจจุบัน ในทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีความพยายามที่จะเชิญบุคคลภายนอกที่มีส่วนได้เสียเข้ามาให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นในการยกร่างหรือพิจารณาร่างกฎหมาย เช่นพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการ โทรคมนาคม พ.ศ. 2543 และร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวก็ไม่ใช่วิธีการบังคับให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องปฏิบัติในทุกกรณี<sup>48</sup>

เมื่อกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงาน หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างพระราชบัญญัติฉบับ และดำเนินการตรวจพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งเป็นขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมาย ในขั้นตอนนี้เองคณะรัฐมนตรีก็ไม่ได้นำร่างกฎหมายนั้นไปหารือหรือขอรับความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ หรือประชาชนผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นก่อนทำการเสนอร่างกฎหมายนั้นก่อนเช่นกัน

<sup>48</sup> สัมภาษณ์ คุณชูเกียรติ รัตนชาญชัย, ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, วันที่ 11 ธันวาคม 2544.

จากกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ไม่ว่าจะป็นขั้นตอนการริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมาย การยกร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้น ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายหรือกฎหมายข้อบังคับใดที่บังคับให้ส่วนราชการที่ทำการริเริ่มและยกร่างกฎหมาย หรือหน่วยงานที่ดำเนินการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายก่อนที่จะส่งร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ต้องดำเนินขั้นตอนหรือกระบวนการหารือหรือรับฟังข้อมูลหรือความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ หรือประชาชนที่ต้องได้รับผลกระทบจากการประกาศใช้กฎหมายนั้น ถึงแม้ว่าฝ่ายต่างๆ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนราชการต่างๆ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีความพยายามที่จะขอรับฟังข้อมูลหรือความคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆ ก่อนที่จะดำเนินการยกร่างกฎหมายหรือตรวจพิจารณาร่างกฎหมายก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่ขั้นตอนที่กำหนดให้ฝ่ายต่างๆ ดังกล่าวดำเนินการเช่นนั้นอย่างเป็นทางการแต่อย่างใด

ข) สภาพปัญหาของการยกร่างและการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าการยกร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่จะเป็นการยกร่างกฎหมายใหม่หรือการยกร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม และไม่ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะดำเนินการยกร่างกฎหมายนั้นด้วยตนเองโดยผ่านพรรคการเมืองหรือร้องขอให้ฝ่ายบริการทางกฎหมาย ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมายยกร่างขึ้นนั้น กระบวนการดังกล่าวล้วนไม่มีกฎหมายหรือข้อบังคับใดบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมือง หรือฝ่ายบริการทางกฎหมายดำเนินการให้มีกระบวนการหรือขั้นตอนในการหารือหรือรับฟังข้อมูลหรือความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ หรือประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นก่อนที่จะดำเนินการยกร่างกฎหมาย หรือนำร่างกฎหมายที่ยกร่างเสร็จแล้วนั้นไปทำการหารือหรือรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนก่อนที่จะนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา (แม้ในปัจจุบันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะทำการประชาพิจารณ์ในกรณีการยกร่างกฎหมายใหม่ เช่น ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง<sup>49</sup> ก็ตาม) จึงทำให้ร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้นดำเนินการไปตามความเห็นของกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นหรือพรรคการเมืองโดยไม่ทราบถึงความต้องการที่แท้จริงของผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเลย ดังนั้นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและใช้บังคับในภายหลังจึงไม่สามารถจัดสรรผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ดีได้

<sup>49</sup> สัมภาษณ์ คุณ อำนวย คลังผา, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลพบุรี พรรคไทยรักไทย, ทางโทรศัพท์, วันที่ 18 ธันวาคม 2544.

ค) สภาพปัญหาของการยกร่างและการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การยกร่างกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนนั้น จะดำเนินการยกร่างกฎหมายผ่านกลุ่มแกนนำที่ต้องการเสนอกฎหมายเรื่องนั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยกฎหมายที่ต้องการเสนอนี้คือความต้องการของบุคคลในกลุ่มนั้นทุกคน ดังนั้นจึงถือได้ว่าบุคคลที่อยู่ในกลุ่มดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนในการยกร่างและพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นก่อนส่งเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกลุ่มดังกล่าวได้ทำการยกร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้วก็ไม่มีการประชุมร่วมกันของผู้ที่ร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวจนเป็นที่พอใจแก่ทุกฝ่าย ดังนั้นการยกร่างและการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คนจึงไม่อาจกล่าวได้ว่ามีวิธีการที่รับฟังข้อมูลหรือความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์อยู่แล้ว เพราะร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาอาจมีการแก้ไขหลักการหรือแนวความคิด หรือความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์ไปจากเดิมก็ได้ และยังไม่มีการแก้ไขหรือข้อบังคับใดที่บังคับให้กลุ่มแกนนำในการยกร่างกฎหมายนำร่างกฎหมายที่ยกร่างเสร็จแล้วนั้นไปทำการรับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมเข้าชื่อหรือประชาชนผู้ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด ดังนั้นจึงอาจทำให้ในที่สุดแล้วกฎหมายดังกล่าวก็ไม่เป็นไปตามความต้องการของผู้ร่วมเข้าชื่อสมดังที่ตั้งใจไว้ตั้งแต่แรกก็ได้<sup>50</sup> และนอกจากนั้นยังมีปัญหาอื่นอีกเช่น ปัญหาในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่ไม่มีขั้นตอนหรือกระบวนการที่ให้กลุ่มดังกล่าวส่งตัวแทนเข้าร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเพื่อชี้แจงถึงหลักการและเหตุผลที่เสนอร่างกฎหมายนั้น และตอบข้อซักถามของสมาชิกรัฐสภา หรือคณะกรรมการในกรณีที่บุคคลดังกล่าวต้องการความกระจ่างในการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีที่ควรดำเนินการศึกษาต่อไป

#### 4.1.2.2 สภาพปัญหาของการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา

สภาพปัญหาของการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาแบ่งแยกพิจารณาได้ 2 กรณีได้แก่

ก) สภาพปัญหาการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร

จากกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการปิด กล่าวคือเป็นกระบวนการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการพิจารณา

<sup>50</sup> ดู ร.ศ. ประจวบ นันทิยะกุล, สาระแห่งรัฐธรรมนูญคำอธิบายรัฐธรรมนูญเรียงมาตรา, บรรยายทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย, เอกสารอัดสำเนา, (ม.ป.ท. ม.ป.ป.), หน้า 321-322.

ร่างกฎหมายโดยลำพัง โดยในการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะดำเนินการอภิปรายกันว่าสมควรรับร่างกฎหมายฉบับนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ จากนั้นหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้รับร่างกฎหมายนั้นไว้พิจารณา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะพิจารณาร่างกฎหมายนั้นในวาระที่ 2 ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณา ในการพิจารณาของคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการอาจเชิญผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์มาให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาได้ โดยอาจดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายในลักษณะคณะอนุกรรมการ แต่วิธีการดังกล่าวก็ไม่ใช่วิธีการที่บังคับให้คณะกรรมการดำเนินการอย่างเป็นทางการ ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับคณะกรรมการว่าเห็นสมควรจะดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งทำให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการเป็นร่างกฎหมายที่คณะกรรมการพิจารณาโดยอาศัยข้อมูลหรือเอกสารประกอบที่ส่วนราชการต่างๆ เสนอมาเท่านั้น ส่วนในวาระที่ 3 นั้นเป็นขั้นการลงมติ โดยในวาระนี้จะไม่มีกรอภิปรายใดๆ อีก ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎรจึงได้แก่การขาดบทบัญญัติที่บังคับให้คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรทำการพิจารณาร่างกฎหมายโดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์เข้าร่วมการพิจารณา โดยให้เป็นผู้เสนอข้อมูลหรือความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ซึ่งจะทำให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณานั้นเป็นกฎหมายที่จัดสรรผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

#### ข) สภาพปัญหาการพิจารณาร่างกฎหมายในวุฒิสภา

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภานี้ ก็มีลักษณะเดียวกันกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ในวาระที่ 2 การพิจารณาโดยคณะกรรมการเรียงมาตรา คณะกรรมการไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์เข้ามามีส่วนในการให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการตัดสินใจ หรือในบางกรณีก็อาจมีการดำเนินการดังกล่าวบ้างแต่ก็ไม่บังคับให้คณะกรรมการของวุฒิสภาดำเนินการดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้นในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภานี้ก็จะเป็นการพิจารณาตามร่างกฎหมายและเอกสารที่เสนอประกอบร่างกฎหมายเท่านั้น

โดยสรุป สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติทั้งในฝ่ายบริหาร คือการริเริ่มการยกร่าง และการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติคือ การขาดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ ประชาชนที่เกี่ยวข้องผู้เชี่ยวชาญ หรือนักวิชาการ ในการให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นหรือข้อโต้แย้ง

ต่อแนวทางที่จะนำไปดำเนินการยกร่างกฎหมาย หรือพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภา จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงทำให้ส่วนราชการต่างๆ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ทำการริเริ่มและยกร่างกฎหมายดำเนินการตามความต้องการของตน หรือตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น โดยไม่ทำการสอบถามข้อมูลหรือความคิดเห็นของฝ่ายอื่นๆ ก่อน จึงทำให้ร่างกฎหมายที่ส่วนราชการต่างๆ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นนั้น ไม่อาจจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรม ถูกต้อง และเหมาะสมได้ ส่วนในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาที่ขาดกระบวนการหรือขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ เข้ามามีส่วนในการให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภา จึงทำให้ร่างกฎหมายที่จะใช้บังคับนั้น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นร่างกฎหมายที่ดีได้ เนื่องจากไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4.2 ปัญหาในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย

กฎ ข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทยปัจจุบัน คือ กฎเกณฑ์ลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบกรม หรือประกาศกรม ซึ่งเป็นกฎที่เกิดจากกฎหมายแม่บท (primary legislation) ให้อำนาจแก่ส่วนราชการ อาทิ กระทรวง ทบวง กรมหรือกองต่างๆ ในการตรากฎเพื่อเติม หรือขยายพระราชบัญญัติที่อนุมัติโดยรัฐสภาที่ยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะรายละเอียดในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น กรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นไปตามหลักการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร (delegated legislation) ตรากฎเกณฑ์ลำดับรองขึ้น (subordinate หรือ secondary legislation)<sup>51</sup> แต่ในกระบวนการตรากฎ ข้อบังคับขึ้นใช้นั้น ไม่มีการกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนของกระบวนการตรากฎ ข้อบังคับไว้อย่างชัดเจนอย่างเช่นกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติ และนอกจากนั้นในกระบวนการตรากฎ ข้อบังคับยังไม่กระบวนการหรือขั้นตอนที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นต่อกฎ ข้อบังคับที่จะตราขึ้นแต่อย่างใดจึงทำให้กฎ ข้อบังคับที่ตราขึ้นนั้น ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือต้องชะลอการบังคับใช้เอาไว้ก่อนเพื่อรอความพร้อมของประชาชน และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่ต้องปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับนั้น เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเข้มขันนริภยต้องเป็นไปตามมาตรฐาน พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้รถยนต์ทุกคันต้องติดตั้งเข็มขันนริภยในบริเวณเบาะที่นั่งคนขับและเบาะหน้าภายใน 180 วันนับแต่วันที่ 19 มีนาคม 2540<sup>52</sup> แต่ก็มีกรขยายระยะเวลาการบังคับออกไปอีก 2 ปี เนื่องจากมีประชาชนหลายคนไม่สามารถปฏิบัติตามได้ในเวลาดังกล่าว หรือกฎกระทรวง ฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่ง

<sup>51</sup> ดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลในประเทศไทยอังกฤษ,” วารสารกฎหมาย, ปีที่ 14 ฉบับที่ 8, (มกราคม 2532), หน้า 52.

<sup>52</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนที่ 6 ก หน้า 16 วันที่ 19 มีนาคม 2540.



ทางบก พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้รถยนต์ หากจะติดฟิล์มกรองแสงจะต้องเป็นฟิล์มกรองแสงที่กรองแสงได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ซึ่งมีหลายฝ่ายออกมาแสดงความเห็นที่ไม่เห็นด้วยเนื่องจากยังขาดความพร้อม และในท้ายที่สุดก็ได้มีประกาศยกเลิกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว เป็นต้น

ก่อนจะกล่าวถึงปัญหาในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยโดยละเอียด จะขอกล่าวถึงกระบวนการในการออกกฎ ข้อบังคับก่อน เพื่อให้เห็นภาพรวมและขั้นตอนที่มีปัญหาเกิดขึ้น ดังนี้

#### 4.2.1 กระบวนการในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติไม่ได้กำหนดรายละเอียดต่างๆ ที่ให้ส่วนราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติไว้อย่างครบถ้วน จึงทำให้ส่วนใหญ่แล้วพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ จะมีบทบัญญัติให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการออกกฎ ข้อบังคับเพื่อเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและทำให้พระราชบัญญัตินั้นมีผลบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์ แต่กระบวนการในการตรากฎ ข้อบังคับขึ้นใช้ภายในประเทศนั้นก็ไม่มีความหมาย ระเบียบ หรือคู่มือใดที่ให้ส่วนราชการต่างๆ ที่ต้องการตรากฎ ข้อบังคับต้องดำเนินการอย่างไรในการตรากฎ ข้อบังคับ<sup>53</sup> แต่อย่างไรก็ตาม การตรากฎ ข้อบังคับของกระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการต่างๆ ก็มีลักษณะเป็นอย่างเดียวกัน โดยกฎ ข้อบังคับนั้นแบ่งออกได้เป็นหลายประเภทตามแต่กฎหมายแม่ (primary legislation) จะกำหนดไว้ว่าให้กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการต่างๆ ไปกำหนดรายละเอียดในต่างๆ รูปแบบใด เช่น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการทุบตลาด กำหนดให้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปกำหนดค่าปรับโดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง หรือ พระราชบัญญัติรถยนต์ กำหนดให้ส่วนราชการไปดำเนินการออกกฎกระทรวงในการกำหนดให้ต้องมีและใช้เครื่องสื่อสารภายในเวลาที่กำหนด เป็นต้น

แม้ในประเทศไทยจะไม่ได้กำหนดวิธีการในการตรากฎ ข้อบังคับไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่วิธีการในการตรากฎ ข้อบังคับก็เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับการตราพระราชบัญญัติ กล่าวคือ มีการริเริ่มที่จะมีกฎ ข้อบังคับ การขร่างกฎ ข้อบังคับ และการพิจารณากฎ ข้อบังคับนั้น โดย แบ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

##### 4.2.1.1 การริเริ่ม

ในการริเริ่มจะให้มีความ กฎ ข้อบังคับนั้น ส่วนราชการต่างๆ จะเป็นผู้ริเริ่ม ซึ่งทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติแม่บทหรือที่เรียกว่ากฎหมายแม่ (Primary Legislation) ที่จะให้

<sup>53</sup> สัมภาษณ์ คุณชูเกียรติ รัตนชาณชัย, ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, วันที่ 11 ธันวาคม 2544.

ส่วนราชการเหล่านั้นไปจัดทำกฎ ข้อบังคับประเภทใด ซึ่งอาจเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ หรือ ข้อบังคับของกระทรวง เป็นต้น ในการริเริ่มนี้ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นจากข้าราชการผู้ทำการยกร่างพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกกฎ ข้อบังคับนั่นเอง เนื่องจากเป็นผู้ที่รู้ว่าควรจะออกกฎ ข้อบังคับนั้นเมื่อใด และควรมีเนื้อหาอย่างไรเพราะได้ทำการศึกษาไว้แล้วตั้งแต่ตอนที่ริเริ่มกฎหมาย เช่นการกำหนดวิธีปฏิบัติ การกำหนดขั้นตอนการอนุญาต หรือการกำหนดค่าปรับ เป็นต้น เมื่อส่วนราชการต่างๆ ได้ริเริ่มที่จะมีกฎ ข้อบังคับแล้วก็จะดำเนินการยกร่างกฎ ข้อบังคับต่อไป

#### 4.2.1.2 การยกร่างกฎ ข้อบังคับ

ในการยกร่างกฎ ข้อบังคับนั้น โดยมากจะกระทำโดยข้าราชการในกระทรวง หรือส่วนราชการนั้นเอง หรือในบางหน่วยงานที่มีที่ปรึกษาทางกฎหมายภายในก็จะมีกรรมการคณะกรรมการภายในเพื่อทำการยกร่างกฎ ข้อบังคับ เช่น กระทรวงมหาดไทยมีคณะกรรมการยกร่างกฎหมาย ซึ่งก็จะมาทำหน้าที่ในการยกร่างกฎ ข้อบังคับด้วย หรือกระทรวงพาณิชย์ก็จะมีคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเฉพาะเรื่องซึ่งก็จะดำเนินการยกร่างกฎ ข้อบังคับที่เกิดจากกฎหมายที่คณะกรรมการได้ยกร่างด้วยในการยกร่างกฎ ข้อบังคับนั้นผู้ที่ทำการยกร่างจะต้องคำนึงด้วยว่ากฎ ข้อบังคับที่ตนจะยกร่างขึ้นนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายแม่บทบัญญัติไว้หรือไม่ ออกเกินอำนาจกฎหมายแม่บทหรือไม่ ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อผู้ยกร่างกฎ ข้อบังคับทำการยกร่างเสร็จสิ้นแล้วก็ต้องมีการตรวจพิจารณาร่างกฎ ข้อบังคับนั้นต่อไป

#### 4.2.1.3 การตรวจพิจารณาร่างกฎ ข้อบังคับ

เมื่อส่วนราชการได้ยกร่างกฎ ข้อบังคับเสร็จสิ้นแล้วก็ต้องมีการตรวจพิจารณาร่างกฎ ข้อบังคับนั้น โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

- ก) กฎ ข้อบังคับที่เป็นพระราชกฤษฎีกา หรือประกาศกระทรวง
- กฎ ข้อบังคับประเภทนี้เป็นกฎ ข้อบังคับที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ข้อ 7 (2) กำหนดให้เป็นเรื่องที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี<sup>54</sup> โดยให้รัฐมนตรีเจ้าของเรื่องเป็นผู้ลงนามในหนังสือนำเสนอเรื่องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี<sup>55</sup> และในหนังสือนำเสนอเรื่องต้องมีการสรุปสาระสำคัญให้ครบถ้วนด้วย เช่น เรื่องเดิม ประกอบด้วย ความเป็นมา มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี) ผลการดำเนินการที่เกิดขึ้นแล้ว (ถ้ามี) ความจำเป็นที่ต้องเสนอเรื่อง เรื่องที่เสนอเข้าสู่การ

<sup>54</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ข้อ 9.

<sup>55</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ข้อ 10.

พิจารณาของคณะรัฐมนตรีต้องมีรายละเอียดต่างๆ หลายประการ เช่น ประเด็นปัญหาสำคัญที่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาวัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหา ความเร่งด่วนของเรื่อง ข้อเท็จจริง ข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณา กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีการขอให้แก้ไขครั้งสุดท้าย ความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ข้อสรุปของส่วนราชการพร้อมทั้งทางเลือกที่ให้คณะรัฐมนตรีลงมติ และการวิเคราะห์ผลกระทบของการลงมติของคณะรัฐมนตรี ผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาล ผลกระทบความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ผลกระทบต่อการเงินงบประมาณ ผลกระทบต่อสังคมและการเมือง ผลกระทบทางเทคโนโลยี ทั้งต้องระบุข้อดี ข้อเสีย และทางเลือกทุกข้อ<sup>56</sup>

นอกจากนั้นส่วนราชการเจ้าของเรื่องที่ต้องการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรืออนุบัญญัติอื่นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต้องจัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปเช่นเดียวกับการเสนอกฎหมายใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วย และยังต้องมีการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งเอกสารดังกล่าวได้แก่ 1) ร่างกฎหมาย (พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง อนุบัญญัติอื่น) และสรุปสาระสำคัญของร่างดังกล่าว พร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็นที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจัดทำขึ้น ในกรณีที่เป็นการยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ<sup>57</sup> 2) ร่างกฎหมาย (พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง อนุบัญญัติอื่น) และสรุปสาระสำคัญของร่างดังกล่าว พร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็น และจัดทำบัญชีเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกับร่างที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยระบุถึงความแตกต่างของสาระสำคัญด้วย<sup>58</sup>

เมื่อคณะรัฐมนตรีตรวจร่างพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวงนั้นเสร็จแล้วก็อาจมีมติให้ส่งร่างนั้นไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการพิจารณาอีกครั้งก็ได้ ในกรณีนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะทำการตรวจด้วยวิธีเดียวกันกับการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย เช่น ตรวจว่าพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวงนั้นออกตามกฎหมายแม่บทหรือไม่ ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายกฎหมายแม่บทหรือรัฐธรรมนูญหรือไม่ และอาจเชิญผู้แทนของส่วนราชการที่ทำการยกร่างและที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาชี้แจงเหตุผลรายละเอียดในการตราฎนั้น<sup>59</sup> เมื่อสำนักงาน

<sup>56</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ข้อ 11.

<sup>57</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ข้อ 16 ตรี (2) (ก).

<sup>58</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ข้อ 16 ตรี (2) (ข).

<sup>59</sup> สัมภาษณ์ คุณชูเกียรติ รัตนชาญชัย, ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, วันที่ 11 ธันวาคม 2544.

คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาหรือ กฎกระทรวงเสร็จสิ้นแล้วก็จะส่งร่างนั้นไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดชี้แจงข้อสาระสำคัญ เหตุผลความจำเป็น ข้อสังเกตเกี่ยวกับผลดีผลเสียในการที่ต้องมีหรือแก้ไขกฎนั้น และบัญชีเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎที่ใช้บังคับในปัจจุบันและกฎที่มีการแก้ไขในกรณีที่เป็นกรแก้ไขเพิ่มเติมกฎเดิม<sup>60</sup> เมื่อมีการแก้ไขจากทุกฝ่ายอย่างถูกต้องแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะส่งร่างกฎ ข้อบังคับนั้น ไปยังกระทรวงเจ้าของเรื่องเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงลงนามในร่างกฎ ข้อบังคับนั้นและประกาศใช้ต่อไป

#### ข) กฎข้อบังคับที่ไม่ใช่พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง

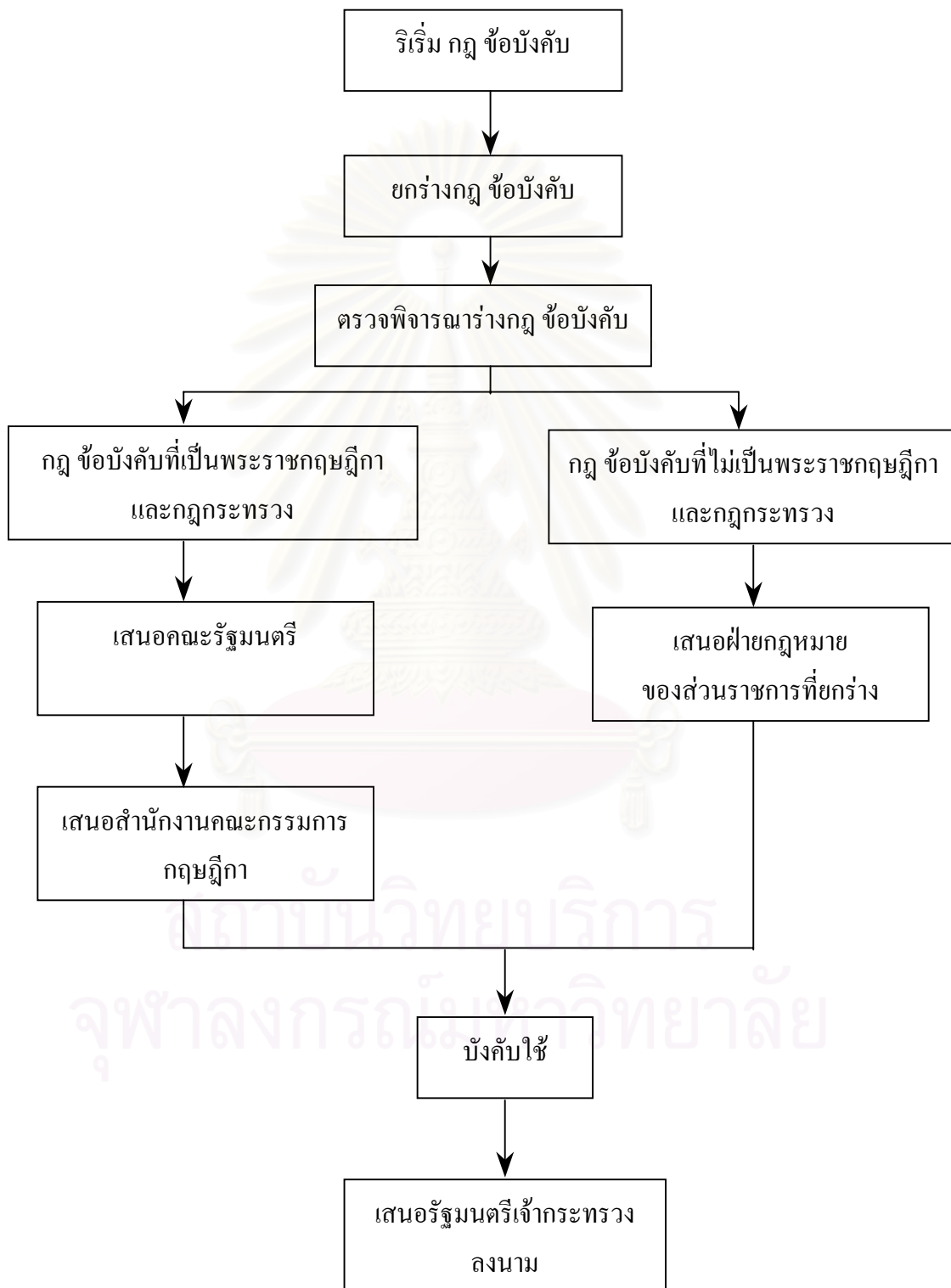
กฎ ข้อบังคับประเภทนี้เป็นกฎข้อบังคับที่เป็นประกาศกระทรวง ระเบียบกรม หรือประกาศกรม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายแม่ (primary legislation) ที่จะกำหนดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปออกกฎ ข้อบังคับประเภทใด เมื่อส่วนราชการใดที่ต้องการตรากฎ ข้อบังคับประเภทนี้ได้ดำเนินการตรากฎ ข้อบังคับนั้นเสร็จสิ้นแล้วตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดให้ส่วนราชการนั้นส่งกฎ ข้อบังคับที่ตราขึ้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นในการตรวจพิจารณาร่างกฎ ข้อบังคับนั้นก็จะกระทำโดยฝ่ายกฎหมายของส่วนราชการนั่นเอง เมื่อฝ่ายกฎหมายของส่วนราชการนั้นตรวจร่างกฎดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้วก็จะส่งร่างกฎนั้นให้เจ้ากระทรวงลงนามประกาศใช้ได้ทันที โดยไม่ต้องผ่านการตรวจพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีก แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่กฎนั้นเป็นกฎที่สำคัญเกี่ยวข้องกับคนส่วนมากเช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องอาจส่งเรื่องมาให้คณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณาและมีมติให้ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งก็ได้<sup>61</sup>

จากขั้นตอนต่างๆ ในการตรากฎ ข้อบังคับขึ้นใช้บังคับนั้นสามารถแสดงเป็นแผนภูมิได้ดังนี้

<sup>60</sup> สัมภาษณ์ คุณชูเกียรติ รัตนชาญชัย, ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, วันที่ 11 ธันวาคม 2544.

<sup>61</sup> สัมภาษณ์ คุณชูเกียรติ รัตนชาญชัย, ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, วันที่ 11 ธันวาคม 2544.

**แผนภูมิที่ 8**  
กระบวนการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย



#### 4.2.2 สภาพปัญหาของการออกกฎ ข้อบังคับที่ขาดขั้นตอนการปรึกษาหารือ

กฎ ข้อบังคับที่ส่วนราชการตราขึ้น ไม่ว่าจะเป็น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงหรือกรม หรือระเบียบกรมต่างๆ จะเป็นข้อกำหนดที่บังคับให้ประชาชนทั่วไป กระทำตามที่กฎ ข้อบังคับนั้นกำหนดไว้ ซึ่งวิธีการที่กำหนดให้ประชาชนกระทำการต่างๆ นั้น เป็นวิธีการที่กำหนดลงไปโดยละเอียดมากกว่ากฎหมายแม่บทที่กำหนดขอบข่ายกว้างๆ ไว้เท่านั้น ดังนั้นกฎ ข้อบังคับที่ตราขึ้นตามกฎหมายแม่บทจึงจำเป็นต้องรับทราบความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ และประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับดังกล่าว ตลอดจนต้องมีการศึกษาถึงความเหมาะสมในด้านต่างๆ ในการตรากฎ ข้อบังคับนั้น เช่น การกำหนดวันเวลา ในการใช้บังคับกฎ ข้อบังคับนั้น กำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับและสะดวกแก่ทุกฝ่าย หรือกำหนดจำนวนหรือค่าปรับหรือค่าธรรมเนียมให้เหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจ และสถานการณ์ เป็นต้น แต่จากวิธีการในการตรากฎ ข้อบังคับที่ได้อธิบายไปแล้วนั้นจะเห็นว่า การตรากฎ ข้อบังคับ ในทุกขั้นตอนกระทำกันเฉพาะภายในส่วนราชการหรือภาครัฐเท่านั้น โดยไม่มีการรับฟังข้อมูลหรือความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เท่าที่ควร

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นสามารถแบ่งแยกพิจารณาได้เป็นขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

##### 4.2.2.1 สภาพปัญหาที่เกิดจากการริเริ่มและยกร่างกฎ ข้อบังคับ

ในการริเริ่มที่จะมีกฎ ข้อบังคับตามกฎหมายแม่บทฉบับใดนั้น ส่วนราชการที่ดำเนินการตรากฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจส่วนราชการในการตรากฎ ข้อบังคับนั้นก็จะเป็นผู้ริเริ่มเองโดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการริเริ่มและยกร่างกฎหมายแม่บท หรือสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งส่วนราชการนั้นจะดำเนินการยกร่างกฎ ข้อบังคับภายในโดยไม่มีการรับฟังข้อมูลหรือความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ หรือประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับนั้นแต่อย่างใด จึงทำให้กฎ ข้อบังคับที่ตราขึ้นนั้นไม่สามารถใช้บังคับได้ และต้องยกเลิกในที่สุด หรือต้องขยายระยะเวลาในการบังคับใช้ออกไป ซึ่งทำให้กฎ ข้อบังคับที่ตราขึ้นนั้นเป็นกฎ ข้อบังคับที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ

##### 4.2.2.2 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการตรวจพิจารณาร่างกฎ ข้อบังคับและการใช้บังคับ

ในการตรวจพิจารณาร่างกฎ ข้อบังคับนั้นอาจกระทำโดยคณะรัฐมนตรีในกรณีที่ถูก ข้อบังคับนั้นเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง ซึ่งคณะรัฐมนตรีอาจมีมติส่งร่างพระราชกฤษฎีกา หรือร่างกฎกระทรวงนั้นให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาก็ได้ โดยวิธีการตรวจพิจารณานั้นก็เป็นลักษณะเดียวกันกับการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย หรืออาจเป็นการตรวจพิจารณากฎ ข้อบังคับภายในส่วนราชการที่ทำการตรากฎ ข้อบังคับนั่นเอง ในกรณีที่

กฎ ข้อบังคับนั้นเป็นประกาศหรือระเบียบของกรม เป็นต้น โดยการตรวจพิจารณานั้นก็จะกระทำโดยฝ่ายกฎหมายของส่วนราชการนั่นเอง จากกระบวนการตรวจพิจารณาทั้งสองกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นขั้นตอนหรือกระบวนการที่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ หรือประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับนั้น เข้ามามีส่วนในการให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นแก่ผู้ที่ทำการตรวจพิจารณาร่างกฎ ข้อบังคับนั้นเลย ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจพิจารณาร่างกฎ ข้อบังคับนั้นไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือฝ่ายกฎหมายของส่วนราชการที่ตรากฎข้อบังคับนั้น ดำเนินการตามหลักการเหตุผลในการตรากฎ ข้อบังคับ และเอกสารประกอบเท่านั้น ทำให้กฎ ข้อบังคับที่ตราขึ้นนั้นไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในการริเริ่มและการยกร่างกฎ ข้อบังคับ และการตรวจพิจารณาร่างกฎ ข้อบังคับและการใช้บังคับนั้นจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในตอนใดก็ก่อให้เกิดปัญหาแก่การปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับนั้นทั้งสิ้น ซึ่งหากมีการหารือ หรือรับฟังข้อมูลหรือความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ หรือประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับนั้น ในช่วงที่มี การริเริ่ม การยกร่าง หรือการตรวจพิจารณาร่างกฎ ข้อบังคับนั้น ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎ ข้อบังคับนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถือได้ว่าเป็นกฎ ข้อบังคับที่ดีได้ เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 23 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 และมาตรา 71 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 ซึ่งบังคับใช้วันที่ 1 มีนาคม 2538 โดยกำหนดให้รถยนต์นั่งส่วนบุคคลที่เกินเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบสองคนและรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสารที่มีจำนวนที่นั่งไม่เกิน 12 ที่นั่ง หากจะติดฟิล์มกรองแสงจะต้องเป็นฟิล์มที่เมื่อวัดการผ่านของแสงแล้ว แสงต้องผ่านทั้งกระจกและฟิล์มกรองแสงได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40<sup>62</sup> เนื่องจากจะทำให้ผู้ขับขี่ไม่ได้รับความปลอดภัย นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยให้เห็นภายในรถได้ชัดเจนขึ้นหากมีการก่ออาชญากรรมขึ้นภายในรถ และที่กำหนดไว้ที่ร้อยละ 40 ก็เนื่องมาจากได้มีการพิจารณากฎหมายที่ใช้อยู่ในต่างประเทศซึ่งมีสภาพอากาศใกล้เคียงกับประเทศไทยแล้วเห็นว่าการกำหนดไว้ที่ร้อยละ 40 เหมาะสมที่สุด<sup>63</sup> เมื่อกฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้วผู้ที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ตราขึ้นนั้น ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กำหนดทำให้ต้องมีการผ่อนผันการใช้บังคับกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวออกไปเป็นวันที่ 1 มีนาคม 2541 เนื่องจากหลาย

<sup>62</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 117 ตอนที่ 31 ก, วันที่ 7 เมษายน 2543, หน้า 25.

<sup>63</sup> ดู เกลินนิวส์, ฉบับวันที่ 9 มีนาคม 2544.

ฝ่ายเห็นว่าถ้าเปลี่ยนฟิล์มพร้อมกันก็จะมีค่าใช้จ่ายหลายพันล้านบาท<sup>64</sup> และตำรวจเองก็ไม่มีเครื่องมือและงบประมาณพอที่จะดำเนินการตรวจได้ในขณะนั้น<sup>65</sup> หลังจากนั้นก็ได้มีการขยายระยะเวลาในการบังคับใช้กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวออกไปอีก 2 ปีเป็นวันที่ 1 มีนาคม 2543 เนื่องจากการผ่อนผันในช่วง 3 ปีดังกล่าวส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่างๆ ไม่สามารถทำให้ประชาชนร่วมมือติดฟิล์มกรองแสงตามที่กำหนดได้ และเดือนกำหนดการใช้บังคับอีกครั้งเป็นวันที่ 1 มิถุนายน 2544 เนื่องจากการให้โอกาสแก่กรมการขนส่งทางบกทำการศึกษาถึงความเหมาะสมในการกำหนดให้ใช้ฟิล์มกรองแสงตามมาตรฐานดังกล่าว<sup>66</sup> เมื่อทำการศึกษาแล้วพบว่า การกำหนดให้ใช้ฟิล์มกรองแสงที่แสงผ่านได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 นั้น ไม่มีความแตกต่างกับการใช้ฟิล์มกรองแสงที่แสงผ่านได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 และไม่ใช่ว่าสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุแต่อย่างใด ส่วนปัญหาอาชญากรรมที่เกิดจากการติดฟิล์มกรองแสงที่ทึบเกินไปนั้นเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับสถิติปัญหาการเกิดอาชญากรรมแล้วพบว่ามีย่น้อยมาก<sup>67</sup> จึงมีแนวโน้มที่จะยกเลิกกฎกระทรวงฉบับนี้

ในระหว่างที่มีการเลื่อนระยะเวลาการบังคับใช้นี้เอง ผู้ประกอบการหลายรายเช่น บริษัทวิ-คูล (สยาม) จำกัด ผู้นำเข้าและจัดจำหน่ายฟิล์มกรองแสงติดกระจกวิ-คูล และโซล่าการ์ด ได้วางแผนขยายกิจการและนำเข้าฟิล์มกรองแสงเพื่อดำเนินการตามกฎกระทรวงนั้น<sup>68</sup> และประชาชนหลายคนได้ดำเนินการตามกฎกระทรวงนั้นไปแล้ว แต่ด้วยเหตุผลความไม่พร้อมของส่วนราชการที่ขาดเครื่องมือที่ใช้ในการวัดแสงที่ผ่านกระจกและฟิล์มกรองแสงให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง สภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันที่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว และความพร้อมของร้านค้าในการให้บริการ รวมไปถึงการกำหนดราคาค่าฟิล์มที่เหมาะสมและเป็นธรรม เสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชนที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการที่ส่วนราชการออกมายอมรับว่ายังไม่ได้มีการศึกษาถึงผลเสียของการติดฟิล์มกรองแสงที่เมื่อวัดการผ่านของแสงแล้ว แสงต้องผ่านทั้งกระจกและฟิล์มกรองแสงได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 จึงทำให้กระทรวงคมนาคมเสนอเรื่องการยกเลิกกฎกระทรวงฉบับนี้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและมีมติต่อไป จนในวันที่ 1 พฤษภาคม 2544 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ยกเลิกกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว หลังจากที่มีการผ่อนผันกันมาหลายครั้ง<sup>69</sup> จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากรมการขนส่งทางบกกระทรวงคมนาคมได้ดำเนินการยกเว้นกฎกระทรวงโดยอาศัยการศึกษาเทียบเคียงจากกฎหมายของ

<sup>64</sup> ดู เติลนิวัตต์, ฉบับวันที่ 24 มกราคม 2541.

<sup>65</sup> ดู เติลนิวัตต์, ฉบับวันที่ 28 มกราคม 2541.

<sup>66</sup> ดู ไทยโพสต์, ฉบับวันที่ 3 มีนาคม 2544.

<sup>67</sup> ดู สยามรัฐ, ฉบับวันที่ 10 มีนาคม 2544.

<sup>68</sup> ฐานเศรษฐกิจ, ฉบับวันที่ 9 – 10 กรกฎาคม 2540.

<sup>69</sup> ดู ไทยโพสต์, ฉบับวันที่ 2 พฤษภาคม 2544.



ต่างประเทศและสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยไม่ได้มีการหารือกับฝ่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบการ หรือประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงนั้นแต่อย่างใด จึงทำให้กฎที่ตราขึ้นนั้นมีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมากจนต้องเลื่อนการบังคับใช้และยกเลิกกฎดังกล่าวไปในที่สุด

หรือกฎกระทรวงฉบับที่ 51 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 และมาตรา 102 (4) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไขสีของตัวถังรถโรงเรียนที่จดทะเบียนก่อนวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2537 เป็นสีเหลืองคาดดำ ซึ่งก่อนหน้านี้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 47 (พ.ศ. 2537) กำหนดให้ดำเนินการภายใน 365 วันนับแต่วันที่ 7 เมษายน 2537 แต่ปรากฏว่าเจ้าของรถหรือผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งจำนวนมากไม่สามารถดำเนินการปรับปรุงแก้ไขสีของตัวถังรถให้ทันภายในระยะเวลาดังกล่าว เนื่องจากระยะเวลา 365 วันดังกล่าวสั้นเกินไป ดังนั้นประกาศกระทรวงฉบับที่ 51 จึงขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปเป็นวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2540<sup>70</sup>

หรือกฎกระทรวงฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2542) ออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2530 ซึ่งกำหนดให้รถยนต์รับจ้างที่เป็นของนิติบุคคลต้องมีและใช้เครื่องสื่อสารภายในสองปีนับแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 แต่ต่อมาก็มีการตรากฎกระทรวงแก้ไขระยะเวลาในการบังคับใช้ออกไปจากสองปีเป็นห้าปี เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อและสร้างความเดือดร้อนให้แก่นิติบุคคลที่เป็นเจ้าของรถ<sup>71</sup> จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎกระทรวงที่ตราขึ้นใช้บังคับนั้นเกิดปัญหาขึ้นในทางปฏิบัติ กล่าวคือ เจ้าของรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสาร (รถตู้) เจ้าของรถโรงเรียน หรือผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่ง ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์ ไม่สามารถดำเนินการตามที่กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดได้ ซึ่งถ้าหากกรมการขนส่ง กระทรวงคมนาคมทำการหารือหรือรับฟังข้อมูลหรือความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์ก่อนที่ดำเนินการตรากฎกระทรวงนั้นก็จะทำให้กฎกระทรวงที่ตราขึ้นนั้นสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>70</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 113 ตอนที่ 10 ก, วันที่ 17 เมษายน 2539, หน้า 20.

<sup>71</sup> ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116 ตอนที่ 10 ก, วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2542, หน้า 23.

หรือประกาศของกรมการขนส่งทางบก เรื่องกำหนดประเภทของรถยนต์และแบบของ เข็มขัดนิรภัย ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้รถยนต์เก๋ง รถตู้ รถแท็กซี่ รถกระบะบรรทุกน้ำหนักไม่เกิน 1,600 กิโลกรัม ยกเว้นรถยนต์ 3 ล้อ และรถยนต์ 4 ล้อเล็ก ต้องมี เข็มขัดนิรภัยที่เบาะหน้า และผู้ที่ต้องการเข็มขัดดังกล่าวคือ ผู้ขับและผู้โดยสารที่นั่งตอนหน้า ซึ่งมี ผลบังคับตั้งแต่วันที่ 7 ตุลาคม 2538 แต่ก็ได้มีการผ่อนผันการบังคับใช้ออกไปเป็นวันที่ 7 ตุลาคม 2540 เนื่องจากมีปัญหาในทางปฏิบัติที่ไม่สามารถติดตั้งเข็มขัดนิรภัยได้ทันภายในเวลาที่กำหนด<sup>72</sup> แต่อย่างไรก็ตามก็มีการผ่อนผันการจับกุมของเจ้าหน้าที่ตำรวจหลังจากที่ครบกำหนดเวลาการบังคับ ใช้ออกไปอีก<sup>73</sup> จากกรณีดังกล่าวเห็นได้ว่า การบังคับให้รถยนต์ติดตั้งเข็มขัดนิรภัยและบังคับให้ ผู้ขับและผู้โดยสารที่นั่งด้านหน้าต้องคาดเข็มขัดนิรภัยเป็นเรื่องที่ดี แต่การตราประกาศกระทรวง กรมออกมาโดยที่ไม่ได้ทำการหารือ หรือรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่เกี่ยวข้องซึ่งถือว่าเป็น ผู้มีส่วนได้เสียก่อนนั้น ทำให้ต้องมีการขยายระยะเวลาในการบังคับใช้กฎ ข้อบังคับนั้นออกไป ซึ่งถือได้ว่าเป็นการขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้

อย่างไรก็ตาม ในการตรากฎข้อบังคับบางกรณีก็มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและ ผู้เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนดบ้างเช่นกัน เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เข็มขัดนิรภัยสำหรับรถยนต์ต้องเป็นไปตามมาตรฐาน พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 ที่กำหนดให้ก่อนที่กระทรวง อุตสาหกรรมจะดำเนินการมาตรฐานเข็มขัดนิรภัยใหม่นั้น ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจาก ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องแล้วตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง ก็เป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เฉพาะเรื่องเท่านั้นไม่สามารถนำไปปฏิบัติหรือนำไป ใช้ในกรณีที่ส่วนราชการต้องการตรากฎ ข้อบังคับในกรณีอื่นได้ ดังนั้นกฎ ข้อบังคับที่ใช้บังคับอยู่ ในปัจจุบันนี้ส่วนใหญ่จึงเป็นกฎ ข้อบังคับที่ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎ ข้อบังคับที่ดีได้ เนื่องจากเป็นกฎ ข้อบังคับที่ไม่ได้เป็นไปตามความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ หรือที่ต้องปฏิบัติ ตามกฎข้อบังคับนั้น

<sup>72</sup> ดู เติลนิวัส, ฉบับวันที่ 17 กันยายน 2540.

<sup>73</sup> ดู เติลนิวัส, ฉบับวันที่ 7 ตุลาคม 2540.

โดยสรุป ไม่ว่าจะเป็กระบวนกรนิติบัญญัติ กล่าวคือการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับภายในประเทศ หรือกระบวนกรในการตรากฎเกณฑ์ลำดับรองหรือการตรากฎ ข้อบังคับนั้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ที่ริเริ่ม และยกร่าง รวมถึงผู้ที่ทำการตรวจพิจารณามักเห็นว่าเป็นเรื่องที่เป็นความลับไม่สมควรให้บุคคลภายนอกได้รับรู้หรือมี โอกาสเข้ามาให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นร่วมกับผู้ที่ทำการริเริ่มและยกร่าง หรือผู้ที่ทำการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายหรือร่างกฎ ข้อบังคับนั้น ดังนั้นในการตรากฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับนั้นจึงดำเนินไปตามความต้องการของผู้ที่ริเริ่มและยกร่างกฎหมาย และผู้ที่ทำการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับเท่านั้น กฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ตราขึ้นจึงไม่เป็นไปตามความต้องการของผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับนั้น หรือเป็นกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติหรือไม่สามารถใช้บังคับกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับนั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### บทวิเคราะห์การนำขั้นตอนการปรึกษาหารือและขั้นตอนการรับฟังมาใช้ใน กระบวนการนิติบัญญัติ และการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติ และการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย นั้นได้แก่ การขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ประชาชนทั่วไป นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ หรือสถาบันการศึกษา ในการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งในช่วงการริเริ่ม การร่างกฎหมาย หรือหลังจากที่ร่างกฎหมาย และร่างกฎ ข้อ บังคับนั้นถูกยกร่างเสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้นจึงทำให้กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาโดย รัฐสภาและบังคับใช้อยู่นั้นเป็นกฎหมาย และกฎ ข้อบังคับที่ไม่อาจจัดสรรสิทธิ (right) หรือ ผลประโยชน์ (interest) ให้แก่ฝ่ายต่างๆ ในสังคมได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมอันไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมาย และกฎ ข้อบังคับที่ดีได้ และนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และกฎ ข้อบังคับ ดังกล่าวในอนาคต

ปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวควรแก้ไขด้วยการเพิ่มขั้นตอนการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างๆ ใน กระบวนการนิติบัญญัติ และการออกกฎ ข้อบังคับ ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation) ที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษในช่วงการริเริ่มที่จะมีกฎหมาย หรือหลังจากที่ ส่วนราชการทำการร่างกฎหมาย และกฎ ข้อบังคับนั้นเสร็จสิ้นแล้ว หรือการรับฟัง (Hearing) ที่ ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงการพิจารณาโดยคณะกรรมการ ในการให้ข้อมูล ความ คิดเห็น หรือข้อโต้แย้ง เพื่อให้ส่วนราชการหรือคณะกรรมการนำมาปรับปรุงร่างกฎหมายก่อนที่จะ นำเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา หรือในการพิจารณาของรัฐสภาตามลำดับ

ในการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation) หรือขั้นตอนการรับฟัง (Hearing) มาใช้ ในกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทยนั้น ต้องแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ การนำขั้นตอนการ ปรึกษาหารือ หรือขั้นตอนการรับฟังมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ และการนำขั้นตอนการ ปรึกษาหารือ หรือขั้นตอนการรับฟังมาใช้ในกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับ โดยแยกพิจารณา ได้ดังนี้

## 5.1 ความเป็นไปได้และลักษณะการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือและการรับฟังมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทย

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นแสดงให้เห็นว่า กฎหมายที่ตราขึ้นโดยขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างๆ อาทิ ผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ ประชาชนทั่วไป นักวิชาการ หรือสถาบันการศึกษาต่างๆ ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากในทางปฏิบัติ ในกรณีนี้ ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้เคยเสนอให้เห็นถึงปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมจากบุคคลทั่วไป โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย ซึ่งในประเทศเยอรมันเมื่อยกร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้วก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นให้กระทรวงยุติธรรมตรวจพิจารณา และยังคงส่งร่างกฎหมายนั้นให้กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น และสมาคมที่เกี่ยวข้อง เช่น หากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับกรรมกรก็ส่งไปให้สหพันธ์กรรมกรพิจารณา เป็นต้น นอกจากนี้ร่างกฎหมายที่สำคัญๆ ยังมีการพิมพ์ร่างกฎหมายนั้นออกจำหน่ายเพื่อให้นักกฎหมาย ผู้มีอาชีพที่เกี่ยวข้อง และประชาชนได้แสดงความเห็น และส่งความเห็นนั้นแก่ผู้ร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายให้ดีขึ้น หรือในกรณีที่ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย ได้เคยเสนอให้เห็นปัญหาของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะการขาดการมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้มีโอกาสที่จะร้องเรียนคัดค้านหรือสนับสนุน และให้ข้อมูลและเหตุผล เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการห้ามส่งสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่ง เป็นต้น ซึ่ง ดร. สุรเกียรติ์ เสนอว่าควรมีการเพิ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียโดยให้มีการปรึกษาหารือและหรือรับฟังความคิดเห็น (Consultation and/or Hearing) ในช่วงก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย หรือในการศึกษาวิจัยของสถาบันพระปกเกล้าที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างในกระบวนการนิติบัญญัติซึ่งทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับไม่สามารถจัดสรรสิทธิและประโยชน์แก่บุคคลฝ่ายต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม โดยสถาบันพระปกเกล้าเสนอให้มีการนำการปรึกษาหารือมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทย โดยเฉพาะกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหาร กล่าวคือนำมาใช้ในการริเริ่มและยกร่างกฎหมาย ประกอบกับกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทย ส่วนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการสิทธิการของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการสิทธิการของประเทศไทย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ามีแนวโน้มความเป็นไปได้ที่จะนำขั้นตอนการปรึกษาหารือ และการรับฟังมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทย ซึ่งหากรัฐเปิดโอกาสให้บุคคลกลุ่มดังกล่าวเข้ามามีการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติแล้วปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นก็จะหมดไป โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

### 5.1.1 การนำการปรึกษาหารือมาใช้ในขั้นการริเริ่มและยกร่างกฎหมายในประเทศไทย

#### ไทย

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้นบัญญัติให้มีผู้ที่สามารถเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนเข้าชื่อกัน 50,000 คน เสนอร่างกฎหมาย ดังนั้นในการพิจารณาการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาใช้ในขั้นการยกร่างกฎหมายนั้นจึงต้องแยกพิจารณาเป็น 3 กรณี ดังนี้

#### 1. การปรึกษาหารือในขั้นการริเริ่มและยกร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี

การยกร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีนั้น โดยส่วนใหญ่จะริเริ่มจากส่วนราชการ โดยวิธีการในการยกร่างนั้นอาจดำเนินการโดยข้าราชการในส่วนราชการนั้น หรือคณะกรรมการที่ส่วนราชการนั้นแต่งตั้งขึ้น ในขั้นตอนนี้จะเห็นได้ว่า เมื่อส่วนราชการริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมายใดหรือแก้ไขกฎหมายใดแล้วก็จะดำเนินการยกร่างกฎหมายนั้น โดยอาศัยการเทียบเคียงจากกฎหมายต่างประเทศ ความต้องการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น หรือขอบเขตหรือหลักการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยไม่สอบถามข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งจากผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ ประชาชนทั่วไป นักวิชาการ หรือสถาบันการศึกษาก่อนที่จะดำเนินการยกร่างกฎหมายนั้น ดังนั้นจึงทำให้ร่างกฎหมายที่ยกร่างขึ้นนั้นไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้ในทางปฏิบัติ ไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ หรือไม่สามารถจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็นร่างกฎหมายที่ดีได้ และในท้ายที่สุดก็จะกลายเป็นกฎหมายที่ก่อปัญหามากกว่าแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น<sup>1</sup>

ในกรณีดังกล่าวหากมีการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือดังที่ใช้อยู่ในประเทศไทย อังกฤษมาใช้เพื่อรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งจากฝ่ายต่างๆ โดยกำหนดให้ส่วนราชการที่ต้องการยกร่างกฎหมาย ต้องจัดให้มีขั้นตอนการปรึกษาหารือ และนำข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือนั้นมาเป็นส่วนประกอบในการยกร่างกฎหมายก็จะทำให้ผู้ที่ดำเนินการยกร่างกฎหมายทราบว่ากฎหมายที่ตนจะยกร่างขึ้นนั้นควรจะมีเนื้อหาอย่างไร และควรเตรียมมาตรการรองรับอย่างไรต่อกฎหมายที่จะมีขึ้นในอนาคต และเมื่อมีการยกร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้วก็อาจมีการนำร่างกฎหมายนั้นให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนั้นอีกครั้ง ซึ่งก็ถือว่าเป็นขั้นตอนของการปรึกษาหารือเช่นกัน

<sup>1</sup> ดู หุศุด แสงอุทัย, “การร่างกฎหมาย”, รัฐสภาสาร ปีที่ 26 ฉบับที่ 5 พฤษภาคม 2521, หน้า 2.

นอกจากนั้นเมื่อส่วนราชการดำเนินการร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้ว ส่วนราชการนั้นก็จะส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อตรวจพิจารณา ในกรณีนี้ ส่วนใหญ่คณะรัฐมนตรีก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจพิจารณาให้ ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นก็จะทำกัน เป็นการภายในโดยไม่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย นั้นด้วย แต่ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีแนวโน้มที่จะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หรือประชาชนทั่วไป เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใช้อยู่นี้ก็ไม่มีบัญญัติเป็น ลายลักษณ์อักษรให้ต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นกิจลักษณะ เช่น ร่างพระราชบัญญัติการจัดสรร คลื่นความถี่ พ.ศ. .... หรือร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. .... เป็นต้น แต่ทั้งนี้และทั้งนั้น การรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งดังกล่าวก็ควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นตั้งแต่ก่อนที่ ส่วนราชการจะดำเนินการร่างกฎหมายแต่ละฉบับ<sup>2</sup> เพื่อให้ร่างกฎหมายที่ยกร่างขึ้นนั้นเป็น ร่างกฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการของฝ่ายต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

## 2. การปรึกษาหารือในชั้น การริเริ่มและยกร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การยกร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น อาจเป็นการยกร่างกฎหมาย โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะทำงานของพรรคการเมือง หรือฝ่ายบริการทางกฎหมาย ศูนย์บริการข้อมูลทางวิชาการและกฎหมาย สภาผู้แทนราษฎร (ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร้องขอ) การยกร่างกฎหมายในกรณีดังกล่าวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมืองอาจดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างกฎหมายที่ยกขึ้นก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวก็ ขึ้นอยู่กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมืองนั่นเอง ที่จะดำเนินการให้มีการรับฟังขึ้น

ในกรณีดังกล่าวไม่สามารถบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมือง ดำเนินการปรึกษาร่างกฎหมายกับฝ่ายต่างๆ ที่มีส่วนได้เสียได้ แต่หากเป็นการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร้องขอให้ศูนย์บริการข้อมูลทางกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรยกร่างกฎหมายให้ก็อาจบังคับให้ศูนย์

<sup>2</sup> คนนอกในที่นี้หมายถึงฝ่ายต่างๆ อาทิ ผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ หรือนักวิชาการ ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่หรือกรรมการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>3</sup> สัมภาษณ์คุณชูเกียรติ รัตนชัยชาญ, ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา, วันที่ 11 พฤศจิกายน 2544.

จัดให้มีการปรึกษาหารือเพื่อรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก่อน ยกร่างกฎหมายก็ได้ ซึ่งควรมีการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

### 3. การปรึกษาหารือในการริเริ่มและยกร่างกฎหมายของประชาชนเข้าชื่อกัน 50,000 คน

การยกร่างกฎหมายในกรณีนี้เป็นวิธีการใหม่ที่รัฐธรรมนูญเพิ่งจะบัญญัติไว้เป็นครั้งแรก ในทางปฏิบัติแล้วการยกร่างกฎหมายในกรณีนี้จะมีกลุ่มแกนนำดำเนินการแทนประชาชนผู้เข้าชื่อทั้งหมด โดยในกลุ่มแกนนำนี้เองอาจมีนักกฎหมายที่สามารถดำเนินการได้ หรืออาจได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนการมีกฎหมายที่ประชาชนเหล่านั้นต้องการ แต่ในการดำเนินการยกร่างกฎหมายโดยกลุ่มแกนนำก็จะต้องไม่มีการปรึกษาหารือกับประชาชนผู้ร่วมเข้าชื่อแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนที่กลุ่มแกนนำจะดำเนินการยกร่างกฎหมาย กลุ่มแกนนำนั้นก็จะต้องได้รับความต้องการของผู้ร่วมลงชื่อจากการประชุมหรือสัมมนาระหว่างกันเองก่อนแล้ว จึงอาจถือได้ว่าการปรึกษาหารือมาแล้วบางส่วน ดังนั้นร่างกฎหมายดังกล่าวจึงสามารถจัดสรรสิทธิและประโยชน์แก่ฝ่ายต่างที่ร่วมสนับสนุนร่างกฎหมายนั้น ได้ในระดับหนึ่ง และนอกจากนั้นในระหว่างที่ฝ่ายที่สนับสนุนให้มีกฎหมายดังกล่าวดำเนินการยกร่างกฎหมายอยู่นั้น กลุ่มที่คัดค้านการยกร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะชี้แจง หรือให้ข้อมูลในการคัดค้านการมีกฎหมายฉบับนั้น จึงถือได้ว่าการรับฟังความคิดเห็นอย่างทั่วถึงทั้งสองฝ่าย อันเป็นกระบวนการหนึ่งในการปรึกษาหารือ ในกรณีกฎหมายป่าชุมชน เมื่อรัฐต้องการกำหนดให้ส่วนที่ประชาชนใช้เป็นที่อยู่อาศัยเป็นเขตป่าสงวนที่ห้ามไม่ให้มีการบุกรุกหรือใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว แต่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวก็รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้มีกฎหมายที่กำหนดให้คนอยู่ในพื้นที่ป่าที่รัฐต้องการกำหนดให้เป็นป่าสงวนได้ แต่ก็มีบุคคลอีกหลายฝ่ายออกมาคัดค้านการที่ให้คนอยู่ในพื้นที่ป่าป่านั้น จนในที่สุดมีการยกร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้น โดยแกนนำผู้ที่สนับสนุนให้มีกฎหมายป่าชุมชนซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาจากหลายฝ่ายจนจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียได้ในระดับหนึ่งและในปัจจุบันก็อยู่ในระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา เป็นต้น

ในการศึกษาวิจัยนี้จะเน้นเฉพาะกฎหมายที่ริเริ่มและยกร่างโดยส่วนราชการซึ่งถือว่าเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล เนื่องจากเป็นร่างกฎหมายที่ส่วนใหญ่จะกลายมาเป็นกฎหมายที่บังคับใช้มากที่สุด นอกจากนี้ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาหากเป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องที่สำคัญคณะรัฐมนตรีก็จะเสนอร่างกฎหมายในลักษณะเดียวกันเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเช่นกันซึ่งโดยปกติแล้วในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภาก็จะถือเอาร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลนี้เป็นหลักในการพิจารณา ส่วนในกรณีที่เป็นการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน 50,000 คนเข้าชื่อเสนอ



ร่างกฎหมายก็จะมีลักษณะของการปรึกษาหารือในช่วงริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมายอยู่แล้ว ดังนั้นในส่วนต่อไปที่กล่าวถึงการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติจึงหมายถึงการริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมายโดยส่วนราชการเท่านั้น

ในการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทยนั้นแบ่งแยกพิจารณาได้เป็นเรื่องต่างๆ คือ ขอบเขตของการปรึกษาหารือ ระยะเวลาในการปรึกษาหารือ รูปแบบที่ใช้ในการปรึกษาหารือ และกลุ่มที่จะได้รับการปรึกษาหารือ ดังนี้

#### 5.1.1.1 ขอบเขตของการปรึกษาหารือ

ขอบเขตของการปรึกษาหารือในที่นี้หมายถึง การกำหนดให้รัฐต้องทำการปรึกษาหารือหรือไม่ต้องทำการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่างๆ ในการริเริ่มที่จะมีกฎหมายหรือในช่วงก่อนการยกร่างกฎหมาย ในการปรึกษาหารือนั้นโดยปกติแล้วควรจัดให้มีกับร่างกฎหมายทุกฉบับ แต่อย่างไรก็ตาม ก็อาจให้เป็นดุลพินิจของส่วนราชการเจ้าของเรื่องที่จะทำการปรึกษาหารือก่อนที่จะมีการยกร่างกฎหมายหรือไม่ ซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ หากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องก็ต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือในเรื่องดังกล่าวโดยจะใช้ดุลพินิจไม่ได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องอื่นก็สามารถใช้ดุลพินิจได้ว่าจะหารือหรือไม่ และหากร่างกฎหมายที่จะมีขึ้นนั้นเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยความมั่นคงของประเทศก็ไม่ควรที่จะต้องมีการปรึกษาหารือเพื่อรับฟังข้อมูล ความคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งจากฝ่ายต่างๆ ก่อน เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทางการทหาร การภาษีอากรเงินตรา และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>4</sup> เป็นต้น

นอกจากนั้นขอบเขตของการปรึกษาหารือในที่นี้ยังหมายถึงเฉพาะการปรึกษาหารือในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายที่ทำการยกร่างโดยส่วนราชการและเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาโดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ดังนั้นหากเป็นร่างกฎหมายที่ริเริ่มและดำเนินการยกร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือหากเป็นร่างกฎหมายที่ริเริ่มและดำเนินการยกร่างโดยการที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อ 50,000 คน เสนอร่างกฎหมาย ก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้ร่วมเข้าชื่อกันนั้นต้องดำเนินการหรือจัดให้มีการปรึกษาหารือในช่วงการริเริ่มหรือหลังจากที่ยกร่างกฎหมายนั้นเสร็จสิ้นแล้ว ดังนั้นหากจะนำขั้นตอนการปรึกษาหารือดังกล่าวมาปรับใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทยก็ควรเป็นไปในทำนองเดียวกันกับขอบเขต

<sup>4</sup> สถาบันพระปกเกล้า, การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 12-6.

ในการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษ กล่าวคือใช้เฉพาะกับการริเริ่มและยกร่างโดยส่วนราชการเท่านั้น

### 5.1.1.2 ระยะเวลาในการปรึกษาหารือ

ระยะเวลาในการปรึกษาหารือสามารถแบ่งแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ ช่วงเวลาที่จัดให้มีขั้นตอนการปรึกษาหารือ และระยะเวลาที่ใช้ในการปรึกษาหารือ ดังนี้

#### 1. ช่วงเวลาที่จัดให้มีการปรึกษาหารือ

การปรึกษาหารือมีวัตถุประสงค์ในการนำข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือ นั้นมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการยกร่างกฎหมายเพื่อให้ผู้ยกร่างกฎหมายสามารถร่างกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่สามารถจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ ในสังคมได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม อันถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ดีได้ ดังนั้นการปรึกษาหารือนี้จึงควรจัดให้มีขึ้นในช่วงก่อนที่จะมีการยกร่างกฎหมาย ช่วงเวลาดังกล่าวได้แก่ช่วงเวลาการริเริ่มที่จะมีกฎหมายนั่นเอง ซึ่งการปรึกษาหารือในช่วงเวลานี้จะทำให้ส่วนราชการที่ต้องการยกร่างกฎหมายมีข้อมูลจากฝ่ายต่างๆ อย่างครบถ้วนมาใช้ในการยกร่างกฎหมาย แต่ทั้งนี้ข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือก็ไม่มีผลผูกมัดส่วนราชการให้ต้องดำเนินการยกร่างกฎหมายตามข้อมูลที่ได้รับทั้งหมด แต่เป็นเพียงข้อมูลประกอบในการยกร่างกฎหมายเท่านั้น หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นกรอบหรือแนวความคิดที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการยกร่างกฎหมายใช้เป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายนั้น

นอกจากนั้นเมื่อส่วนราชการที่จัดให้มีการปรึกษาหารือยกร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้ว ส่วนราชการนั้นก็นำร่างกฎหมายนั้นไปปรึกษาหารือกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอีกครั้งก่อนที่จะนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ ดังนั้นระยะเวลาที่ใช้ในการปรึกษาหารือจึงอาจดำเนินการได้ใน 2 ขั้นตอน คือ การปรึกษาหารือในช่วงการริเริ่มที่จะมีกฎหมายเพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือนั้นมาเป็นกรอบหรือแนวคิดในการยกร่างกฎหมาย และการปรึกษาหารือต่อร่างกฎหมายที่ส่วนราชการยกร่างเสร็จสิ้นแล้วเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาปรับปรุงร่างกฎหมายให้ดียิ่งขึ้นก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

#### 2. ระยะเวลาที่ใช้ในการปรึกษาหารือ

ระยะเวลาที่ใช้ในการปรึกษาหารือนี้หมายถึง ระยะเวลาที่ส่วนราชการที่ต้องการจัดให้มีการปรึกษาหารือต้องจัดเตรียมไว้ให้เพียงพอสำหรับการแสดงข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งของผู้เข้าร่วมการปรึกษาหารือ ซึ่งจะทำให้ส่วนราชการที่จัดให้มีการปรึกษาหารือ

<sup>5</sup> ในการปรึกษาหารืออาจใช้วิธีการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ (Informal Consultation) หรือการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (Formal Consultation) ก็ได้.

ได้รับข้อมูลที่เพียงพอแก่การนำไปใช้เป็นกรอบหรือแนวความคิดในการร่างกฎหมาย ในกรณีนี้ในประเทศอังกฤษกำหนดให้มีระยะเวลาในการปรึกษาหารือไว้ 12 สัปดาห์ ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมไม่สั้นหรือไม่ยาวจนเกินไป แต่อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาดังกล่าวนี้อาจยื่นหรือขยายออกไปได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของกฎหมายที่จะดำเนินการร่างขึ้น กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่ร่างกฎหมายที่จะยกร่างขึ้นจะเป็นร่างกฎหมายที่มีความซับซ้อนมาก หรือมีผลกระทบกับส่วนราชการอื่นหรือประชาชนส่วนมากก็อาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้ แต่หากเป็นกรณีที่ร่างกฎหมายที่จะยกร่างขึ้นนั้นจะเป็นร่างกฎหมายที่มีความซับซ้อนน้อย หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมเป็นส่วนน้อยก็อาจมีการย่นระยะเวลาดังกล่าวเข้ามาได้

ดังนั้นหากจะนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาปรับใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทยควรกำหนดให้มีในช่วงการริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมายและกำหนดระยะเวลาในการปรึกษาหารือไว้พอสมควร แต่ทั้งนี้ควรให้ยืดและขยายระยะเวลาดังกล่าวได้

### 5.1.1.3 รูปแบบการปรึกษาหารือ

ตามแนวทางที่ได้ทำการศึกษาถึงรูปแบบการปรึกษาหารือที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษพบว่า การปรึกษาหารือเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเพื่อเป็นกรอบหรือแนวความคิดในการร่างกฎหมายนั้น อาจมีได้ทั้งการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ (Informal Consultation) และการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (Formal Consultation) ดังนั้นเมื่อมีแนวโน้มว่าสามารถนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทยเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ก็สามารถนำรูปแบบการปรึกษาหารือมาใช้ได้โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 1. การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ (Informal Consultation)

ส่วนราชการที่ต้องการจะมีกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล หรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบ อาจจัดให้มีการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการเพื่อรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งจากผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ ในช่วงการริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมาย โดยวิธีการปรึกษาหารือในรูปแบบนี้ไม่มีการกำหนดไว้ชัดเจน ซึ่งอาจเป็นการปรึกษาหารือโดยการสอบถามข้อมูล หรือความคิดของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และให้บุคคลเหล่านั้นแสดงความคิดเห็นในลักษณะเอกสารหรือวาจาก็ได้ แต่ทั้งนี้การปรึกษาหารือนั้นก็ไม่ใช่เป็นเครื่องบังคับให้ส่วนราชการนั้นต้องดำเนินการตาม

## 2. การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (Formal Consultation)

การปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการนี้ ส่วนราชการที่ริเริ่มจะมีกฎหมาย (ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง) ต้องดำเนินการจัดให้มีขั้นตอนการปรึกษาหารือ โดยต้องจัดทำเอกสารประกอบการปรึกษาหารือขึ้นด้วย โดยแบ่งเป็นเอกสารปกขาว (White Paper) คือเอกสารที่ใช้ในการอธิบายความต้องการและแสดงข้อมูลต่างๆ ประกอบการพิจารณาของผู้ให้คำปรึกษาหารือ และเอกสารปกเขียว (Green Paper) หรือเอกสารประกอบการปรึกษาหารือ (Consultation Document) คือเอกสารที่ใช้ในการสอบถามข้อมูล หรือความคิดเห็น จากผู้ที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผลประโยชน์ ประชาชนทั่วไป ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ หรือสถาบันการศึกษา ซึ่งส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องทำการเผยแพร่เอกสารดังกล่าวอย่างทั่วถึงเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วน โดยในการเผยแพร่นั้นอาจดำเนินการผ่านระบบอินเทอร์เน็ตด้วย จากนั้นส่วนราชการนั้นนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการร่างกฎหมายต่อไป นอกจากนี้เมื่อส่วนราชการเจ้าของเรื่องทำการร่างกฎหมายเสร็จสิ้นแล้ว อาจนำร่างกฎหมายนั้นไปปรึกษาหารืออีกครั้งเพื่อนำข้อมูลที่ได้นำมาปรับปรุงร่างกฎหมายก่อนที่จะส่งเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาก็ได้ อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนการปรึกษาหารือนี้ก็ไม่เป็นเครื่องบังคับให้ส่วนราชการต้องดำเนินการตามนั้น

ดังนั้นควรกำหนดให้ส่วนราชการที่จะทำการปรึกษาหารือดำเนินการรับฟังได้ทั้ง 2 รูปแบบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมว่าจะใช้รูปแบบใด โดยให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเลือกใช้ได้

### 5.1.1.4 กลุ่มที่จะได้รับการปรึกษาหารือ

ในการปรึกษาหารือไม่ว่าจะเป็นการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ตาม ผู้ที่จะได้รับการปรึกษาหารือนั้นก็จะเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่จะทำการร่างขึ้น ซึ่งได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ คือกลุ่มที่มีประโยชน์ร่วมกันในทางเศรษฐกิจ เช่น สหภาพแรงงาน สหภาพการค้า กลุ่มวิชาชีพต่างๆ เป็นต้น หรือประชาชนทั่วไป หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ผู้เชี่ยวชาญที่อาจให้ข้อมูลหรือความคิดเห็น หรือสถานศึกษาที่เคยดำเนินการศึกษาวิจัยในเรื่องที่ทำการหารือ เป็นต้น

ในการกำหนดกลุ่มหรือบุคคลที่จะได้รับการปรึกษาหารือในส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องเป็นผู้กำหนด เช่น ในกรณีที่เป็นการริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ก็ต้องมีการปรึกษาหารือกับกรมต่างๆ ของกระทรวงแรงงาน สหภาพแรงงานต่างๆ และผู้ใช้แรงงาน เป็นต้น หรือในกรณีที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าก็ต้องมีการปรึกษาหารือกับกรมต่างๆ ของกระทรวงพาณิชย์ หรือกระทรวงอุตสาหกรรม กลุ่มการค้าต่างๆ ผู้ประกอบการ

ผู้นำเข้า-ส่งออก เป็นต้น แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นบุคคลหรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่จะทำการยกร่างขึ้นเท่านั้น

### 5.1.2 การนำขั้นตอนการรับฟังมาใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายในประเทศไทย

นอกจากจะมีการปรึกษาหารือในช่วงการริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมายและหลังจากการยกร่างกฎหมายแล้ว เมื่อส่วนราชการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชน 50,000 คนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแล้วก็ยังคงอาจมีการปรึกษาหารือในช่วงการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการอีกก็ได้ แต่ขั้นตอนการปรึกษาหารือที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษนั้นค่อนข้างจะไม่มีระบบที่ชัดเจน กล่าวคือ เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติว่าหากคณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นเกิดความสงสัย หรือต้องการข้อมูลหรือความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนั้นเพิ่มเติมก็จะขอรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องเพิ่มอีกก็ได้ ดังนั้นในขั้นการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการนั้นอาจนำขั้นตอนการรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) ที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้ในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการในประเทศไทย ซึ่งวิธีการรับฟังดังกล่าวก็ให้ผลอย่างเดียวกันกับการปรึกษาหารือที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ ประกอบกับกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภาในประเทศสหรัฐอเมริกาและกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภาในประเทศไทยก็มีลักษณะใกล้เคียงกันมาก ดังนั้นจึงมีแนวโน้มความเป็นไปได้ที่จะนำขั้นตอนการรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) ที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้กับกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทย โดยอาจบัญญัติเพิ่มในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือข้อบังคับการประชุมรัฐสภาให้มีขั้นตอนการรับฟังทางนิติบัญญัติในช่วงการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการ ดังนั้นในส่วนนี้จึงต้องทำการศึกษาถึงขอบเขตของการรับฟัง ระยะเวลาที่ใช้ในการรับฟัง รูปแบบที่ใช้ในการรับฟัง และกลุ่มที่จะได้รับการรับฟัง ในประเทศสหรัฐอเมริการที่อาจนำมาปรับใช้กับกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภาไทย โดยแบ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 5.1.2.1 ขอบเขตของการรับฟัง

การจัดให้มีการรับฟังในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการก็เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งที่มีต่อร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และนำไปปรับปรุงร่างกฎหมาย (make up) และเขียนรายงาน (report) ประกอบร่างกฎหมายนั้นและเสนอให้สภาพิจารณาอีกครั้งก่อนที่จะทำการลงมติในร่างกฎหมายฉบับนั้น โดยในการจัดให้มีการรับฟังทางนิติบัญญัติต่อร่างกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องก็จะ

จัดให้มีการรับฟังในทุกๆ ร่างกฎหมาย ยกเว้นร่างกฎหมายนั้นเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ<sup>6</sup> เป็นต้น ส่วนในประเทศไทยนั้นเมื่อร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแล้วก็จะดำเนินการกันภายในโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นด้วยจะมีก็แต่ได้รับเชิญไปเป็นคณะกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะอนุกรรมการ ซึ่งก็มีจำนวนจำกัด และไม่อาจถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่เพียงพอต่อการรับทราบข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ดังนั้นหากในขั้นการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการมีการนำวิธีการรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) อย่างในประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ก็จะทำให้คณะกรรมการได้ข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นต่อการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายก่อนที่จะเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาลงมติต่อไป ดังนั้นหากจะนำขั้นตอนการรับฟังมาปรับใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทยก็ควรกำหนดให้มีการรับฟังในทุกๆ ร่างกฎหมายตามที่เป็นอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 5.1.2.2 ระยะเวลาในการรับฟัง

เมื่อก้าวถึงระยะเวลาในการรับฟังนั้นต้องแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ ช่วงที่คณะกรรมการจัดให้มีขั้นตอนการรับฟัง และระยะเวลาที่ใช้ในการรับฟังในแต่ละเรื่อง ดังนี้

##### 1. ช่วงที่คณะกรรมการจัดให้มีขั้นตอนการรับฟัง

ช่วงที่จะมีขั้นตอนการรับฟังคือช่วงที่มีร่างกฎหมายถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรสแล้ว และอยู่ในการพิจารณาของสภาในวาระที่ 1 ได้แก่การพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการ ซึ่งในวาระนี้เองที่คณะกรรมการจะจัดให้มีการรับฟังทางนิติบัญญัติขึ้นเพื่อรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งต่อร่างกฎหมายที่กำลังอยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการ เพื่อที่คณะกรรมการจะได้นำข้อมูลที่ได้ขึ้นไปปรับปรุง (make up) ร่างกฎหมาย และจัดทำรายงาน (report) ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายเพื่อเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาลงมติต่อไป โดยอาจมีการรับฟังทั้งในกรณีที่ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเสนอข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วส่งให้คณะกรรมการ และในกรณีที่จัดให้มีการรับฟังในลักษณะประชุมโดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเสนอข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งต่อคณะกรรมการในการรับฟังนั้น และนอกจากนั้นช่วงที่จะจัดให้มีการรับฟังนั้นต้องเป็นไปตามความสะดวกของกรรมการที่จะเข้าร่วมในการรับฟัง และต้องคำนึงถึงวาระการประชุมของ

<sup>6</sup> สัมภาษณ์ Professor Dr.Robert B. Albritton, Professor and Chair Department of Political Science University of Mississippi, ralbritt@sunset.backbone.ole

คณะกรรมการอื่นด้วยเนื่องจากกรรมการท่านหนึ่งอาจเป็นสมาชิกในอีกคณะกรรมการหนึ่งก็ได้

## 2. ระยะเวลาที่ใช้ในการรับฟัง

โดยปกติระยะเวลาที่ใช้ในการรับฟังนั้นไม่มีกำหนดไว้ตายตัวว่าจะใช้ระยะเวลาประมาณกี่วัน หรือต้องมีขั้นตอนการรับฟังกี่ครั้ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับร่างกฎหมายที่อยู่ในการพิจารณานั้นเองว่าเป็นร่างกฎหมายที่มีความซับซ้อนหรือมีผลกระทบต่อประชาชนส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด หากเป็นกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นมีความซับซ้อนหรือมีผลกระทบในวงกว้างก็อาจต้องมีการรับฟังหลายครั้งครั้งละหลายๆ วันเพื่อให้คณะกรรมการมีโอกาสในการรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน

ดังนั้นหากจะนำขั้นตอนการรับฟังมาปรับใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทยควรกำหนดให้ดำเนินการในช่วงการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการ และกำหนดเวลาที่ใช้ในการรับฟัง แต่ให้คณะกรรมการยื่นหรือขยายระยะเวลาดังกล่าวได้

### 5.1.2.3 รูปแบบการรับฟัง

รูปแบบที่ใช้ในการรับฟังทางนิติบัญญัติในประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือการรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติอย่างไม่เป็นทางการ และการรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติอย่างเป็นทางการ โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 1. การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติอย่างไม่เป็นทางการ

การรับฟังในรูปแบบนี้ไม่มีบัญญัติไว้ตามกฎหมาย แต่คณะกรรมการก็อาจจะสอบถามข้อมูล หรือความคิดเห็น ไปยังผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ แล้วนำข้อมูลมาใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมาย แต่ก็ไม่มีการบันทึกไว้อย่างเป็นกิจลักษณะ กล่าวคือเป็นเพียงการสอบถามเบื้องต้นเท่านั้น

#### 2. การรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติอย่างเป็นทางการ

วิธีการรับฟังในรูปแบบนี้เป็นวิธีที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการต้องจัดให้มีขึ้นซึ่งอาจมีทั้งการรับฟัง โดยทำเป็นหนังสือ (paper hearing) ที่ให้ผู้เกี่ยวข้องแสดงข้อมูล หรือความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร และการรับฟังในรูปแบบการประชุมที่คณะกรรมการจัดให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาแสดงข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งต่อคณะกรรมการ โดยมีการบันทึกการรับฟังนั้นไว้ การรับฟังอย่างเป็นทางการแบ่งเป็นขั้นตอนต่างๆ ได้ดังนี้

2.1 การเตรียมการก่อนรับฟัง ได้แก่ การกำหนดประเด็นที่จะมีการรับฟัง เช่น ควรมีการแก้ไขกฎหมายตามร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร ควรมีการตั้งองค์กรขึ้น ดำเนินการตามกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ด้วยหรือไม่ อย่างไร หรือควรมีกำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนี้อย่างไร เป็นต้น การกำหนดวัน เวลา และสถานที่ในการรับฟัง เช่น จำนวนวันที่ใช้ในการรับฟัง ช่วงเวลาที่ใช้ในการรับฟัง และสถานที่ เช่น รัฐสภา หรือสถานที่หนึ่งใด เป็นต้น และรวมถึงการแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบด้วย และการคัดเลือกบุคคล

2.2 ขั้นตอนการรับฟัง ได้แก่ การแถลงเปิดการรับฟัง ซึ่งโดยปกติจะกระทำโดยประธานคณะกรรมการ และจะแจ้งให้ผู้เข้าร่วมการรับฟังทราบถึงเนื้อหาวัตถุประสงค์ และประเด็นปัญหาสำคัญที่ใช้ในการรับฟังนั้น การให้ข้อมูล ซึ่งจะมีลักษณะคล้ายกับการแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการยุติธรรม และมีการซักถามผู้ให้ข้อมูลด้วย ซึ่งขั้นตอนการรับฟังนี้อาจมีการเผยแพร่สู่สาธารณชนด้วยวิธีต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ หรืออินเทอร์เน็ต เป็นต้น

2.3 กระบวนการภายหลังการรับฟัง คือการที่คณะกรรมการนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังนั้นไปปรับปรุงร่างกฎหมาย และเขียนรายงานประกอบร่างกฎหมายเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาลงมติต่อไป ทั้งนี้การรับฟังนั้น ไม่เป็นการผูกมัดให้คณะกรรมการต้องปรับปรุงร่างกฎหมายตามข้อมูลที่ได้จากการรับฟังนั้นทั้งหมด

ดังนั้นหากจะนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาปรับใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทยควรกำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการทั้ง 2 รูปแบบ

#### 5.1.2.4 กลุ่มที่จะได้เข้าร่วมในการรับฟัง

ด้วยเหตุที่คณะกรรมการไม่อาจจัดให้มีการรับฟังเพื่อรับทราบข้อมูลความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้นได้ทุกคน ดังนั้นจึงต้องมีกรคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะได้เข้าร่วมในขั้นตอนการรับฟัง ซึ่งถือว่าเป็นส่วนสำคัญเป็นอย่างมากเพราะจะเป็นผู้ที่ให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการได้อย่างครบถ้วนและเป็นประโยชน์ ผู้ที่จะได้รับเชิญนี้อาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือตัวแทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้นตั้งแต่ต้น สมาชิกผู้ที่ยกร่างกฎหมายนั้นหรือสมาชิกที่ร่วมลงชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้น ตัวแทนสมาคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ผู้เชี่ยวชาญ สถาบันการศึกษา หรือประชาชนทั่วไป เป็นต้น จากนั้นคณะกรรมการก็จะทำจดหมายเชิญบุคคลเหล่านั้นเข้าร่วมในการรับฟังและอาจแจ้งให้ทราบถึงข้อจำกัดในการรับฟังในครั้งนั้นไปพร้อมกับจดหมายนั้นด้วย และอาจส่งเอกสารอื่นเพิ่มเติมไปด้วยก็ได้ ดังนั้นหากจะนำ



ขั้นตอนการรับฟังมาปรับใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทยควรวินิจฉัยให้คณะกรรมการจัดให้มีการเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้าร่วมการรับฟังนั้น

จากการวิเคราะห์พบว่า ในเรื่องการขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย หรือกลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยนั้น มีวิธีการแก้ไข 2 วิธีคือการปรึกษาหารือ (Consultation) ในช่วงการริเริ่มและยกร่างกฎหมาย และการรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) ในช่วงการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการ ซึ่งทั้ง 2 วิธีดังกล่าวล้วนเป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ดีและสามารถนำมาปรับใช้ในประเทศไทยได้ แต่หากนำวิธีการทั้งสองมาใช้ควบคู่กันในการกระบวนการนิติบัญญัติก็จะทำให้กระบวนการตรากฎหมายยืดเยื้อเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากเกินไป ดังนั้นจึงควรเลือกใช้วิธีใดวิธีหนึ่ง ซึ่งควรจะเป็นการปรึกษาหารือ (Consultation) ในช่วงการริเริ่มและการยกร่างกฎหมาย เนื่องจากขั้นตอนการรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing) เป็นวิธีที่ซับซ้อนมีขั้นตอนมาก เสียค่าใช้จ่ายสูง และไม่ยืดหยุ่น และไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายบริหารได้ ดังนั้นจึงควรใช้ขั้นตอนการปรึกษาหารือเนื่องจากจะทำให้ส่วนราชการที่ดำเนินการมีข้อมูลอย่างเพียงพอในการยกร่างกฎหมาย และนอกจากนั้นยังสามารถส่งข้อมูลที่ได้ออกมาพร้อมกับการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้สมาชิกสภาพิจารณาได้อีกด้วย จึงเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายมากกว่าที่จะดำเนินการทั้ง 2 วิธีควบคู่กัน นอกจากนี้ ข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งที่ได้รับจากทั้งสองช่วงอาจขัดแย้งกันเอง ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น หรือหากได้ผลอย่างเดียวกันก็จะทำให้เสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าว

## 5.2 ผลกระทบจากการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือหรือการรับฟังมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ

ผลกระทบจากการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือหรือการรับฟังที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษและอเมริกาตามลำดับ มาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทยต้องแยกพิจารณาเป็น 3 ส่วนคือ ผลกระทบในขั้นการริเริ่มและการยกร่างกฎหมาย ผลกระทบในขั้นการพิจารณาร่างกฎหมาย และผลกระทบภายหลังกระบวนการนิติบัญญัติ ดังนี้

### 5.2.1 ผลกระทบในขั้นการริเริ่มและการยกร่างกฎหมาย

จากที่ได้วิเคราะห์แล้วว่าในขั้นการริเริ่มและการยกร่างกฎหมายนั้นควรจะต้องมีการมีส่วนร่วมจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่จะทำการยกร่างขึ้น ไม่ว่าจะเป็น ผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ นักวิชาการ ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง สมาชิกสภา หรือสถาบันการศึกษา เป็นต้น โดยวิธีการที่เหมาะสมที่จะให้บุคคลเหล่านี้เข้ามามีส่วนร่วมคือ การปรึกษาหารือ

(Consultation) ที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ ซึ่งจะทำให้ส่วนราชการที่ริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมาย ได้รับทราบข้อมูลอย่างครบถ้วนเพื่อนำไปใช้ในการยกร่างกฎหมาย ซึ่งจะทำให้ร่างกฎหมายนั้น สามารถจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆ ที่ต้องได้รับผลกระทบจากกฎหมายฉบับนั้น อย่างถูกต้องและเหมาะสม นอกจากนั้นยังทำให้ประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นยอมรับที่จะปฏิบัติตามอย่างเต็มใจ และยังสามารถวางแผนการตรากฎหมายที่ล่าช้ากว่าที่จะช่วยเสริมการใช้กฎหมายฉบับนั้นได้อย่างเหมาะสม ทั้งยังช่วยย่นระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภาเนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายมีความชัดเจนและแสดงให้เห็นถึงความต้องการของฝ่ายต่างๆ อย่างชัดเจนอยู่แล้วจึงไม่ก่อให้เกิดการโต้เถียงในการพิจารณาร่างกฎหมายมากนัก ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อดีของการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทย แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อเสียบ้าง เช่นกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อาจมองผลประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นหลักจนลืมคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ประชาชนอาจมองว่ารัฐบาลขาดความมั่นคงเมื่อทำตามความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์มากเกินไป

เมื่อคำนึงถึงข้อเสียที่เกิดขึ้นจะเห็นว่าเป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ เนื่องจากหากนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาใช้จริงก็สามารถกำหนดให้รัฐไม่ต้องผูกพันตนที่จะต้องปฏิบัติตามข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือทั้งหมด เพียงแต่นำมาใช้เป็นกรอบหรือแนวความคิด และข้อมูลในการยกร่างกฎหมายเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามส่วนราชการเจ้าของเรื่องก็ต้องจัดทำเอกสารแสดงข้อมูลที่ได้รับ และเหตุผลที่เลือกใช้หรือไม่เลือกใช้ข้อมูลนั้น เพื่อเผยแพร่แก่สาธารณชนด้วย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าหากนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติไทยจะเป็นประโยชน์อย่างมาก เนื่องจากส่วนราชการก็จะสามารถยกร่างกฎหมายให้จัดสรรสิทธิและประโยชน์ให้แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม อันถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ดีและไม่ก่อปัญหาภายหลังจากร่างกฎหมายนั้นประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว

### 5.2.2 ผลกระทบในขั้นการพิจารณาร่างกฎหมาย

จากการวิเคราะห์พบว่าในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายไทยนั้นขาดการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้เสียฝ่ายต่างๆ ซึ่งทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายดำเนินการเป็นระบบปิด หากจะมีบุคคลภายนอกเข้าไปร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายด้วยก็ในลักษณะการได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะอนุกรรมการ ซึ่งก็ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ต้องดำเนินการในทุกกรณีที่มีการพิจารณาร่างกฎหมาย ดังนั้นจึงควรที่จะนำขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น (Legislative Hearing) ที่ใช้อยู่ในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการในประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการไทย ซึ่งจะทำให้รัฐสภามีข้อมูลครบทุกด้านในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมาย กฎหมายนั้น

ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนเนื่องจากตนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อดีของการนำขั้นตอนการรับฟังมาใช้ แต่อย่างไรก็ตามขั้นตอนนี้ก็ยังมีข้อเสียเช่นกัน คือ ทำให้เสียค่าใช้จ่ายมากหากต้องจัดให้มีการรับฟังในรูปแบบการประชุม ขั้นตอนการรับฟังอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหน่วงเหนี่ยวร่างกฎหมายได้ แต่การนำขั้นตอนการรับฟังมาใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการก็จะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามหากนำขั้นตอนการรับฟังมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติพร้อมกับขั้นตอนการปรึกษาหารือก็จะทำให้รัฐเสียเวลา และค่าใช้จ่ายจำนวนมาก และนอกจากนั้นยังทำให้มีกฎหมายไม่ทันกับการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น และอาจได้ข้อมูลที่ขัดแย้งกัน ดังนั้นแม้ขั้นตอนการรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติจะเป็นขั้นตอนที่ดี แต่ก็ไม่มีความเหมาะสมในการนำมาแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นดังกล่าว

### 5.2.3 ผลกระทบภายหลังกระบวนการนิติบัญญัติ

จากการสอบถามความคิดเห็นจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล้วนเห็นตรงกันว่าในปัจจุบันควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้กฎหมายที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายที่ดีสามารถจัดสรรผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

## 5.3 ความเป็นไปได้และลักษณะการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือและการรับฟังมาใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย

จากปัญหาที่พบจากการศึกษาวิจัยพบว่าการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยยังขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ หรือสถาบันการศึกษา เป็นต้น ซึ่งทำให้กฎ ข้อบังคับที่ตราขึ้นก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ในส่วนของประเทศอังกฤษนั้นก็มีขั้นตอนการปรึกษาหารือในช่วงการริเริ่มที่จะมีร่างกฎ ข้อบังคับเช่นเดียวกับกระบวนการนิติบัญญัติ และในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีขั้นตอนการรับฟังก่อนที่จะตรากฎนั้นออกมาบังคับใช้เช่นกัน ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนที่ให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการออกกฎ ข้อบังคับ นอกจากนี้ทั้งในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาก็ยังมีกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับในลักษณะที่คล้ายคลึงกับกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยที่ต้องมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ออกกฎ ดังนั้นจึงมีแนวโน้มความเป็นไปได้ที่จะนำขั้นตอนการปรึกษาหารือหรือการรับฟังมาใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย

จากกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีแนวทางในการแก้ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในการออกกฎ ข้อบังคับของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 แนวทางด้วยกัน คือ การปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ และการรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งล้วนแต่เป็นวิธีที่ส่วนราชการที่ริเริ่มจะมีกฎ ข้อบังคับเพื่อเสริมการบังคับใช้กฎหมายจัดให้มีขึ้นเพื่อรับทราบข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งก่อนที่จะมีการตรากฎ ข้อบังคับนั้น ดังนั้นจึงต้องแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ การนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย และการนำขั้นตอนการรับฟังมาใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย ดังนี้

### 5.3.1 การนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย

ดังที่ได้วิเคราะห์แล้วว่ามีความเป็นไปได้ที่จะนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย เนื่องจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างๆ ดังนั้นจึงต้องแยกพิจารณาการนำขั้นตอนดังกล่าวมาใช้ดังนี้

#### 5.3.1.1 ขอบเขตของการปรึกษาหารือ

ขอบเขตของการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยนั้นจะครอบคลุมกฎ ข้อบังคับทุกชนิดที่ตราขึ้นและมีผลกระทบหรือเป็นการบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นเมื่อนำขั้นตอนการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษมาปรับใช้กับการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยก็ควรจะให้ครอบคลุมถึงการออกกฎ ข้อบังคับทุกชนิด กล่าวคือ เมื่อส่วนราชการใดต้องการออกกฎ ข้อบังคับใดก็ต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อรับทราบข้อมูลที่จะนำไปใช้ในการร่างกฎ ข้อบังคับนั้น ซึ่งเป็นกฎ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อประชาชนหรือส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ หรือคำสั่งต่างๆ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงกฎ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเฉพาะการดำเนินการภายในส่วนราชการนั่นเองที่ไม่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก เช่น พระราชกฤษฎีกาที่กำหนดให้จัดระเบียบในส่วนราชการ เป็นต้น เมื่อส่วนราชการทำการปรึกษาหารือแล้วก็ไม่ต้องผูกพันตนที่จะต้องดำเนินการตามข้อมูลที่ได้รับจากการปรึกษาหารือกันทั้งหมด แต่ข้อมูลที่ได้เป็นเพียงกรอบความคิด หรือแนวทาง หรือเป็นข้อมูลประกอบในการร่างกฎ ข้อบังคับเท่านั้น

#### 5.3.1.2 ระยะเวลาในการปรึกษาหารือ

ในเรื่องระยะเวลาในการปรึกษาหารือต้องแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ ช่วงเวลาที่จัดให้มีการปรึกษาหารือ และระยะที่ใช้ในการปรึกษาหารือ ดังนี้

##### 1. ช่วงเวลาที่จัดให้มีการปรึกษาหารือ

ในประเทศอังกฤษนั้นส่วนราชการที่ต้องการมีกฎ ข้อบังคับจะจัดให้มีการปรึกษาหารือเพื่อรับทราบข้อมูลในช่วงที่ริเริ่มจะมีร่างกฎ ข้อบังคับในลักษณะเดียวกันกับการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อส่วนราชการนั้นจะสามารถนำข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือนั้นไปใช้เป็นข้อมูลในการยกร่างกฎ ข้อบังคับ ซึ่งจะทำให้เป็นกฎ ข้อบังคับที่ดี สามารถเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายได้เป็นอย่างดี และไม่ก่อปัญหาขึ้นในภายหลัง นอกจากนี้เมื่อส่วนราชการได้รับคำตอบจากการปรึกษาหารือแต่ยังมีข้อสงสัยหรือทำการยกร่างกฎ ข้อบังคับเสร็จสิ้นแล้ว ก็อาจนำประเด็นที่ยังสงสัย หรือร่างกฎ ข้อบังคับนั้นไปทำการปรึกษาหารืออีกครั้งก็ได้ ดังนั้นเมื่อนำขึ้นตอนการปรึกษาหารือดังกล่าวมาใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยก็ควรกำหนดให้อยู่ในช่วงที่ส่วนราชการกำลังริเริ่มที่จะมีกฎ ข้อบังคับเช่นเดียวกับกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศอังกฤษเพื่อที่ส่วนราชการนั้นจะได้นำข้อมูลที่ได้ไปทำการยกร่างกฎ ข้อบังคับต่อไป

## 2. ระยะเวลาที่ใช้ในการปรึกษาหารือ

ระยะเวลาที่ใช้ในการปรึกษาหารือคือ ระยะเวลาที่ส่วนราชการที่ต้องการมีกฎ ข้อบังคับจัดให้มีการปรึกษาหารือเพื่อรับทราบข้อมูล ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ไม่สั้นและไม่ยาวนานเกินไป ระยะเวลาที่ใช้ในการปรึกษาหารือนี้ก็จะมัลักษณะคล้ายคลึงกับระยะเวลาที่ใช้ในการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ กล่าวคือประมาณ 12 สัปดาห์ แต่ทั้งนี้ก็สามารถขยายหรือย่นระยะเวลาดังกล่าวอีกได้ กล่าวคือหากเป็นกฎ ข้อบังคับที่มีความซับซ้อนมีผลกระทบกับประชาชนจำนวนมากก็อาจใช้ระยะเวลาในการปรึกษาหารือเกินกว่า 12 สัปดาห์ หรือหากเป็นกฎ ข้อบังคับที่ไม่ซับซ้อนก็อาจใช้ระยะเวลาไม่ถึง 12 สัปดาห์ก็ได้ ดังนั้นเมื่อนำขึ้นตอนการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับมาปรับใช้กับการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย ก็ควรกำหนดระยะเวลาในการปรึกษาหารือไว้ที่ประมาณ 12 สัปดาห์ และกำหนดให้มีการยื่นหรือขยายระยะเวลาดังกล่าวได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อความสะดวกของส่วนราชการ และความเหมาะสมของของเรื่องที่ทำการปรึกษาหารือ

### 5.3.1.3 รูปแบบของการปรึกษาหารือ

ในประเทศอังกฤษกำหนดให้มีรูปแบบของการปรึกษาหารือ 2 ลักษณะ คือ การปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับอย่างไม่เป็นทางการ และการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับรูปแบบของการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

## 1. การปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับอย่างไม่เป็นทางการ

การปรึกษาหารือในรูปแบบนี้ส่วนราชการที่ต้องการออกกฎ ข้อบังคับจะเป็นผู้จัดให้มีการปรึกษาหารือขึ้นเพื่อรับทราบข้อมูล ตลอดจนความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผลประโยชน์ ผู้เชี่ยวชาญ ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบ ให้แสดงความคิดเห็นมายังส่วนราชการที่ต้องการออกกฎ ข้อบังคับดังกล่าว โดยส่วนราชการนั้นจะไม่จัดทำเอกสารในการปรึกษาหารือ (Consultation Document) เพื่อใช้ในการปรึกษาหารือ

## 2. การปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับอย่างเป็นทางการ

การปรึกษาหารือในรูปแบบนี้ส่วนราชการที่ต้องการออกกฎ ข้อบังคับจะจัดให้มีการปรึกษาหารือ โดยจัดทำเอกสารที่ใช้ในการปรึกษาหารือ คือ เอกสารปกเขียว (Green Paper) ที่ใช้ในการรับฟังข้อมูลและความคิดเห็น ตลอดจนคำแนะนำ และเอกสารปกขาว (White Paper) ที่ใช้ในการแสดงถึงข้อสรุปหรือความต้องการของส่วนราชการนั้นต่อกฎ ข้อบังคับที่จะตราขึ้น จากนั้นส่วนราชการนั้นก็จะส่งเอกสารดังกล่าวไปยังฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วให้ฝ่ายต่างๆ นั้นส่งเอกสารนั้นกลับมายังส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ซึ่งถือว่าเป็นการเผยแพร่เอกสารที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นไปอย่างทั่วถึง ในการนี้ยังรวมไปถึงการเผยแพร่ทางระบบอินเทอร์เน็ตอีกด้วย

เอกสารที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นในประเทศอังกฤษนั้น ส่วนราชการที่จัดให้มีการปรึกษาหารือจะเป็นผู้จัดทำขึ้น โดยต้องเป็นเอกสารที่กำหนดคำถามที่จะใช้ในการปรึกษาหารือ ระยะเวลาและวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน เป็นเอกสารที่มีความกระชับ และใช้ภาษาที่เข้าใจ ระบุชื่อผู้ที่ติดต่อเพื่อส่งเอกสารกลับ<sup>7</sup> จากนั้นเมื่อส่วนราชการได้รับเอกสารกลับมาแล้วก็ต้องวิเคราะห์คำตอบที่ได้จากการปรึกษาหารืออย่างถี่ถ้วนรอบคอบ และต้องทำการประเมินผลจากการปรึกษาหารือ

ดังนั้นหากจะนำขั้นตอนการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศอังกฤษ มาปรับใช้กับการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยก็ควรจะนำรูปแบบการปรึกษาหารือทั้งการปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการและการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการมาใช้เนื่องจากจะก่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวแก่ส่วนราชการที่จะใช้ในการให้ได้มาซึ่งข้อมูลในการร่างกฎ ข้อบังคับ

<sup>7</sup> โปรดดูวิธีการเขียนเอกสารในการปรึกษาหารือในบทที่ 2.

#### 5.3.1.4 กลุ่มที่จะได้รับการปรึกษาหารือ

กลุ่มที่จะได้รับการปรึกษาหารือในที่นี้หมายถึง ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ กฎ ข้อบังคับที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะดำเนินการยกร่างขึ้น ไม่ว่าจะเป็น กลุ่มผลประโยชน์ ต่างๆ เช่น สมาคมการค้า สหภาพแรงงาน หรือกลุ่มวิชาชีพต่างๆ เป็นต้น ผู้มีส่วนได้เสีย ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ สมาชิกวุฒิสภา สถาบันการศึกษา ตัวแทนองค์กร ต่างๆ และประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบ เป็นต้น ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะสามารถให้ข้อมูล ความ คิดเห็น หรือข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่การยกร่างกฎ ข้อบังคับที่จะทำให้ออกกฎ ข้อบังคับที่จะใช้ บังคับนั้นเป็นกฎ ข้อบังคับที่เสริมการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ก่อปัญหา ในภายหลัง ดังนั้นหากจะนำขั้นตอนการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศอังกฤษมา ปรับใช้กับกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยก็ควรที่จะกำหนดกลุ่มที่จะได้รับการ ปรึกษาหารือไว้อย่างชัดเจน โดยอาจให้กลุ่มเหล่านี้ลงทะเบียนไว้กับส่วนราชการต่างๆ ก็ได้ แต่หากในภายหลังพบว่ามีกลุ่มอื่นที่ควรได้รับการปรึกษาหารือนอกเหนือจากกลุ่มที่ลงทะเบียนไว้ก็ สามารถให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องทำการปรึกษาหารือเพิ่มเติมได้และให้ลงทะเบียนไว้ เพื่อ ประโยชน์และความสะดวกในการปรึกษาหารือหากจะมีขึ้นอีกในอนาคต

#### 5.3.2 การนำการรับฟังมาใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย

จากการวิเคราะห์พบว่า ในกระบวนการออกกฎข้อบังคับในประเทศไทยมีปัญหา เรื่องการขาดการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะมีการยกร่างกฎ ข้อบังคับนั้น ซึ่ง สามารถแก้ไขได้ด้วยการนำขั้นตอนการรับฟัง (Hearing) ที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วง ก่อนที่จะมีการออกกฎ ข้อบังคับ มาปรับใช้กับกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย ดังนั้น ในการนำขั้นตอนดังกล่าวมาปรับใช้สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

##### 5.3.2.1 ขอบเขตในการรับฟัง

ในประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนดให้ส่วนราชการ จะทำการออกกฎ ข้อบังคับเพื่อเป็นการขยายความในส่วนที่กฎหมายที่บัญญัติโดยรัฐสภาไม่ได้บัญญัติไว้ จัดให้มีการ รับฟัง (Hearing) เพื่อรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้ง จากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็น ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้เชี่ยวชาญ ส่วนราชการอื่น กลุ่มผลประโยชน์ หรือประชาชนทั่วไป ก่อนที่จะ ทำการออกกฎ ข้อบังคับนั้นในทุกๆ เรื่อง เว้นแต่กฎ ข้อบังคับนั้นเกี่ยวข้องกับกิจการทางทหาร กิจการต่างประเทศ การจัดการหน่วยงานและบุคลากรของรัฐ เกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐ การกู้เงิน การให้ทุน การช่วยเหลือ หรือการทำสัญญา เป็นคำแถลงที่ไม่มีผลกระทบต่อบุคคลทั่วไป กฎที่มี ลักษณะเป็นระเบียบวิธีพิจารณาก็ไม่ต้องจัดให้มีการรับฟัง และนอกจากนั้นหากเป็นกรณีที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการรับฟัง หรือกฎนั้นขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะอยู่แล้วก็ไม่ต้อง

จัดให้มีการรับฟังเช่นกัน แต่ส่วนราชการนั้นต้องแสดงเหตุผลและประกาศพร้อมกับการประกาศใช้กฎ ข้อบังคับนั้น ดังนั้นหากจะนำขั้นตอนการรับฟังที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้กับการออกกฎข้อบังคับในประเทศไทยก็ควรที่จะกำหนดขอบเขตของการจัดให้มีการรับฟังให้ชัดเจนอย่างในประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย แต่ทั้งนี้เมื่อมีการจัดให้แล้วก็ไม่ผูกพันส่วนราชการเจ้าของเรื่องที่จะต้องดำเนินการตามข้อมูลที่ได้จากการรับฟังนั้นทั้งสิ้น เพียงแต่ใช้เป็นข้อมูลประกอบการร่างกฎ ข้อบังคับเท่านั้น เพื่อให้กฎ ข้อบังคับนั้นสามารถเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายได้เป็นอย่างดี

### 5.3.2.2 ระยะเวลาในการรับฟัง

ระยะเวลาในการรับฟังแบ่งแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ ช่วงเวลาที่จัดให้มีการรับฟัง และระยะเวลาที่ใช้ในการรับฟัง โดยแบ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 1. ช่วงเวลาที่จัดให้มีการรับฟัง

ในประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้ส่วนราชการที่ต้องการออกกฎ ข้อบังคับจัดให้มีการรับฟังในช่วงเวลาที่ริเริ่มจะมีกฎ ข้อบังคับนั้นไปจนถึงการร่างกฎ ข้อบังคับ ซึ่งอาจจัดเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้งตามความเหมาะสมของเรื่องที่ทำการรับฟัง ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งที่เป็นประโยชน์แก่การที่ส่วนราชการนั้นจะนำไปเป็นข้อมูลในการร่างกฎ ข้อบังคับต่อไป ดังนั้นหากนำขั้นตอนการรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยมาปรับใช้กับการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยก็ควรกำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในช่วงการริเริ่มที่จะมีร่างกฎ ข้อบังคับ และช่วงก่อนที่จะยกร่างกฎ ข้อบังคับเสร็จสิ้น ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนราชการนั้นสามารถได้รับข้อมูลอย่างเพียงพอในการร่างกฎ ข้อบังคับ

#### 2. ระยะเวลาที่ใช้ในการรับฟัง

ในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่ใช้ในการรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับไว้ตายตัว ซึ่งการรับฟังในแต่ละครั้งอาจใช้เวลาต่างกันออกไปตามความเหมาะสม หรือความซับซ้อนของกฎ ข้อบังคับที่จะตราขึ้น โดยในบางกรณีอาจใช้เวลาเพียง 30 – 60 วัน หรือในบางกรณีก็อาจใช้เวลา มากกว่านั้นก็ได้ ทั้งนี้ก็เพื่อความเหมาะสม และความสะดวกของส่วนราชการที่จะทำให้ได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนก่อนออกกฎ ข้อบังคับ ดังนั้นหากจะนำการรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับมาปรับใช้ก็ควรกำหนดระยะเวลาเป็นเกณฑ์มาตรฐานไว้ แต่ก็ต้องกำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องขอขยายหรือย่นระยะเวลาดังกล่าวได้ด้วยตามความเหมาะสม



### 5.3.2.3 รูปแบบการรับฟัง

ในประเทศสหรัฐอเมริกาแบ่งรูปแบบการรับฟังออกเป็น 3 ลักษณะใหญ่ คือการรับฟังในการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ การรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการ และการรับฟังในการออกกฎโดยการเจรจา ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### 1. การรับฟังในการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ

การรับฟังในรูปแบบนี้เป็นวิธีการที่ส่วนราชการที่ต้องการออกกฎ ข้อบังคับจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ สมาชิกรัฐสภา หรือสถาบันการศึกษา เป็นต้น โดยจะประกาศแจ้ง (notice) ให้กลุ่มเหล่านั้นทราบล่วงหน้าในหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลกลาง (Federal Register) ซึ่งเทียบได้กับราชกิจจานุเบกษาของประเทศไทย ให้บุคคลเหล่านั้นแสดงข้อมูล หรือความคิดเห็นต่อเนื้อหาของกฎ ข้อบังคับที่จะมีการยกร่างขึ้นว่าควรมีเนื้อหาอย่างไร ซึ่งให้ส่งข้อมูล หรือความคิดเห็นนั้นเป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลาที่กำหนดไปยังส่วนราชการเจ้าของเรื่อง เพื่อส่วนราชการนั้นจะนำไปเป็นข้อมูลในการยกร่างกฎ ข้อบังคับต่อไป

#### 2. การรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการ

รูปแบบการรับฟังอย่างเป็นทางการนี้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีการประกาศแจ้ง (notice) เช่นเดียวกับการรับฟังอย่างไม่เป็นทางการ แต่จะแตกต่างกันในกระบวนการ กล่าวคือ การรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการนี้จะมีลักษณะคล้ายคลึงกับการพิจารณาคดีของศาล (trial-type hearing) ที่จะให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเสนอข้อมูลหรือความคิดเห็นทั้งที่เป็นเอกสารและวาจาได้ และมีกระบวนการซักค้าน (crosses-examination) ผู้ให้ข้อมูลในการรับฟังนั้นด้วย โดยมีผู้พิพากษากฎหมายปกครอง (Administrative Law Judge) ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการรวบรวมข้อมูลและความเห็นที่ฝ่ายต่างๆ เสนอมา จากนั้นก็จะส่งข้อมูลนั้นให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องไปใช้ในการยกร่างกฎ ข้อบังคับต่อไป

#### 3. การรับฟังในการออกกฎโดยการเจรจา

การรับฟังในรูปแบบนี้มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการรับฟังอย่างไม่เป็นทางการคือผู้ที่ให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นไม่สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการรับฟัง ไม่ทราบว่าข้อมูลหรือความคิดเห็นของตนจะถูกใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับนั้นหรือไม่เพียงใด และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการรับฟังอย่างเป็นทางการคือการสูญเสียระยะเวลาที่ใช้ในการรับฟังมากเกินไป การรับฟังในรูปแบบนี้มีลักษณะที่เปิดโอกาสให้ทั้งสองฝ่ายมีการให้ข้อมูลโดยมีการเจรจาต่อรองกันเพื่อให้ได้ข้อสรุปในการรับฟังครั้งนั้นและจัดทำรายงาน ในการรับฟังนี้จะมีคณะกรรมการ

การออกกฎ โดย การเจรจา (Negotiated Rulemaking Committee) เป็นผู้จัดทำสรุปและจัดทำรายงานนั้น

ดังนั้นหากจะนำขั้นตอนการรับฟังที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาไปใช้ในการออกกฎข้อบังคับในประเทศไทยก็ควรจะกำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องมีโอกาสในการเลือกใช้วิธีการรับฟังในหลายรูปแบบ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการได้ข้อมูลจากการรับฟังมาใช้ในการร่างกฎ ข้อบังคับอย่างครบถ้วน

#### 5.3.2.4 กลุ่มที่ได้เข้าร่วมในการรับฟัง

การรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม ก็จะมีกลุ่มหรือบุคคลที่ได้รับการหารือในลักษณะเดียวกัน คือ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ (affected persons) ประชาชนที่สนใจ (interested persons) ในการออกกฎ ข้อบังคับนั้น กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ตัวแทนองค์กรต่างๆ สมาชิกวุฒิสภา สถาบันการศึกษา ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง และสื่อมวลชน เป็นต้น โดยส่วนราชการที่ต้องการออกกฎ ข้อบังคับจะส่งจดหมายเชิญไปยังบุคคลที่ส่วนราชการนั้นต้องการให้เข้าร่วมการรับฟัง และประกาศการเชิญนั้นลงในหนังสือพิมพ์ของรัฐบาลกลาง (Federal Register) เพื่อแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบและเข้าร่วมการรับฟังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาต้องการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกฎ ข้อบังคับที่จะยกร่างขึ้นเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้ง เพื่อให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องมีข้อมูลที่หลากหลายเพียงพอต่อการตัดสินใจร่างกฎ ข้อบังคับ ดังนั้นหากนำขั้นตอนการรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกามาปรับใช้ในกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับประเทศไทยก็ควรที่จะกำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องดำเนินการรับฟังจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วน โดยอาจมีการจัดทำบัญชีรายชื่อและให้ผู้ที่เกี่ยวข้องลงทะเบียนไว้เพื่อความสะดวกในการรับฟังในครั้งต่อไปได้

#### 5.4 ผลกระทบจากการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือและการรับฟังมาใช้ในการออกกฎข้อบังคับในประเทศไทย

ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยนั้นสามารถแก้ได้ด้วยวิธีการ 2 ลักษณะคือ การนำการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับและการนำการรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับมาปรับใช้กับกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับของไทย ดังนั้นจึงต้องแยกพิจารณาผลกระทบจากการนำขั้นตอนทั้งสองดังกล่าวมาใช้ ดังนี้

#### 5.4.1 ผลกระทบจากการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย

ขั้นตอนการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษมีข้อดี คือ

1. ทำให้ส่วนราชการที่ต้องการออกกฎ ข้อบังคับได้รับข้อมูลจากฝ่ายต่างๆ อย่างครบถ้วนเพียงพอต่อการตัดสินใจร่างกฎ ข้อบังคับนั้น เพื่อให้กฎนั้นสามารถจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

2. มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้จากทุกฝ่าย

3. ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการให้ข้อมูลก็จะยอมรับและปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับนั้นอย่างเต็มใจ

แต่อย่างไรก็ตามขั้นตอนการปรึกษาหารือก็มีข้อเสียบางประการ คือ

1. กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อาจคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม ทำให้กฎ ข้อบังคับนั้นไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎ ข้อบังคับที่ดี

2. รัฐบาลอาจมองว่ากฎแทรกแซงการตัดสินใจโดยกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

เมื่อพิจารณาอย่างรอบด้านแล้วเห็นว่าการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยจะช่วยแก้ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบได้เป็นอย่างดี ส่วนปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ นั้นจะมีขึ้นเป็นส่วนน้อย เนื่องจากโดยขั้นตอนการปรึกษาหารือนั่นเองที่ทำให้กระบวนการในการตรากฎ ข้อบังคับเปิดเผย (open) โปร่งใสและตรวจสอบได้จากฝ่ายต่างๆ ทำให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องให้เหตุผลที่รับได้ต่อสาธารณะ

#### 5.4.2 ผลกระทบจากการนำขั้นตอนการรับฟังมาใช้ในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย

ขั้นตอนการรับฟังที่ใช้อยู่ในการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศสหรัฐอเมริกามีข้อดีคือ

1. ทำให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องมีข้อมูลเพียงพอต่อการร่างกฎ ข้อบังคับ

2. ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ

3. สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ได้

แต่อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนการรับฟังก็มีข้อเสียเช่นกัน คือ

1. การรับฟังอย่างไม่เป็นทางการทำให้ประชาชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบ (affect persons) ไม่ทราบว่าข้อมูล ความคิดเห็นหรือข้อโต้แย้งของตนจะได้รับการพิจารณาประกอบการตัดสินใจของส่วนราชการก่อนบังคับใช้กฎนั้นหรือไม่

2. การรับฟังอย่างเป็นทางการทำให้เสียเวลา กล่าวคือ กระบวนการรับฟังก่อให้เกิดความล่าช้าในการออกกฎหมายบังคับ และเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก

แต่ข้อเสียที่เกิดจากการขั้นตอนการรับฟังนั้นก็สามารแก้ไขได้ด้วยวิธีการรับฟังในการออกกฎหมายโดยการเจรจา

จากการวิเคราะห์พบว่าปัญหาการขาดการมีส่วนร่วม ในกระบวนการออกกฎหมายบังคับในประเทศไทยมีแนวทางแก้ไขปัญหา 2 วิธี ได้แก่ การนำขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation) ในประเทศอังกฤษ มาใช้ในระหว่างการริเริ่มและยกร่างกฎหมายบังคับ และการนำขั้นตอนการรับฟัง (Hearing) ในประเทศสหรัฐอเมริกา มาใช้ในช่วงริเริ่มและยกร่างกฎหมายบังคับ ซึ่งวิธีการทั้งสองล้วนแต่เป็นขั้นตอนที่ดำเนินการในระหว่างการริเริ่มและยกร่างทั้งสิ้น แต่จากการที่ผู้วิจัยได้เสนอให้ใช้ขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation) ในการ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติ นั้น ในส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นในการออกกฎหมายบังคับนั้นก็ควรใช้ขั้นตอนการปรึกษาหารือเช่นเดียวกัน เพื่อให้ส่วนราชการที่ดำเนินการจัดให้มีการปรึกษาหารือเกิดความเข้าใจในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งหากใช้ขั้นตอนการรับฟัง (Hearing) ก็จะทำให้ส่วนราชการเกิดความสับสนในการดำเนินการได้ และนอกจากนั้นหากใช้ขั้นตอนเดียวกันกับทั้งกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการออกกฎหมายบังคับก็จะทำให้เกิดความสับสนแก่ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง และผู้ได้รับการปรึกษาหารือ

โดยสรุป ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติคือการขาดการมีส่วนร่วมจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล หรือแสดงความคิดเห็นต่อกฎหมายที่จะทำการยกร่างขึ้น ซึ่งสามารถแก้ไขได้ด้วย 2 วิธีการ คือ การนำขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation) ที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ และขั้นตอนการรับฟัง (Hearing) ซึ่งเป็นวิธีการที่ดีทั้งสองวิธีการ แต่อย่างไรก็ตาม หากนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาปรับใช้กับกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทย จะเป็นการเหมาะสมกว่า เนื่องจากเป็นวิธีที่ไม่ซับซ้อน และยืดหยุ่นกว่าการนำขั้นตอนการรับฟังมาใช้ และนอกจากนั้นยังเป็นขั้นตอนที่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางของเนื้อหาในร่างกฎหมายที่ส่วนราชการจะทำการยกร่างขึ้นในช่วงก่อนที่จะมีการยกร่างกฎหมาย ซึ่งจะทำให้ร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่ดี และเกิดความสะดวกในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นในรัฐสภาต่อไป เนื่องจากสามารถใช้ข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือในช่วงก่อนที่จะมีการยกร่างกฎหมายไปใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นในรัฐสภาได้อีก จึงเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย และป้องกันปัญหาการได้รับข้อมูลที่ขัดแย้งกัน อันจะก่อให้เกิดความสับสนในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น

ส่วนปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับก็คือการขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างที่ได้รับผลกระทบจากกฎ ข้อบังคับนั้นในการให้ข้อมูล หรือความคิดเห็นในช่วงริเริ่มและยกร่างกฎ ข้อบังคับนั้นก็มิใช่ในการแก้ไขปัญหา 2 วิธีเช่นกัน คือ การนำขั้นตอนการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ และการรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้กับการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย ซึ่งเป็นวิธีการที่ให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความคิดเห็น และข้อโต้แย้งในช่วงการริเริ่มและยกร่างกฎ ข้อบังคับทั้งสิ้น แต่ในการแก้ไขปัญหของกระบวนการนิติบัญญัติผู้วิจัยได้เสนอให้ใช้ขั้นตอนการปรึกษาหารือ ดังนั้นในการแก้ไขปัญหของกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับก็ควรใช้ขั้นตอนการปรึกษาหารือในการแก้ไขปัญหเช่นกันเพื่อให้เกิดความสะดวกในการดำเนินงานของส่วนราชการ และผู้ได้รับการปรึกษาหารือ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

ในกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎ ข้อบังคับของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา มีขั้นตอนให้ฝ่ายต่างๆ อาทิ ประชาชนที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผลประโยชน์ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง สมาชิกรัฐสภา หรือสถาบันการศึกษา เป็นต้น เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งในช่วงการริเริ่มและการร่างกฎหมาย และในการพิจารณาของคณะกรรมการตามลำดับ ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักสุจริตกระบวนการ (Due process of Law) และหลักการรับฟังทั้งสองฝ่าย ซึ่งมีผลทำให้กฎหมายหรือกฎข้อบังคับที่จะใช้บังคับนั้นเป็นกฎหมายที่ดีสามารถจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆ ในสังคมได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

เนื่องจากขั้นตอนที่ให้ฝ่ายต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมนั้นมีทั้งในกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับ ดังนั้นจึงต้องแบ่งแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ การปรึกษาหารือและการรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติ และการปรึกษาหารือและการรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับ ดังนี้

##### 6.1.1 การปรึกษาหารือและการรับฟังในกระบวนการนิติบัญญัติ

ในกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษนั้นมีขั้นตอนที่เรียกว่า “การปรึกษาหารือ (Consultation)” ที่ส่วนราชการที่ริเริ่มจะมีร่างกฎหมาย (ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง) จัดให้มีขึ้นเพื่อรับทราบข้อมูล หรือความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่จะตราขึ้นเพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือนั้นมาเป็นกรอบแนวคิดหรือข้อมูลในการร่างกฎหมายต่อไป การปรึกษาหารือที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษนี้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะจัดให้มีขึ้นในช่วงการริเริ่มและเตรียมการที่จะมีร่างกฎหมาย โดยมี 2 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่ การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ (Informal Consultation) และการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (Formal Consultation) กล่าวคือ การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการนั้นส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะทำการสอบถามไปยังฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการอื่น กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ผู้เชี่ยวชาญ หรือประชาชนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น จากนั้นส่วนราชการนั้นก็อาจนำข้อมูลที่ได้ออกมาเป็นข้อมูลในการร่างกฎหมายต่อไป ส่วนการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการนั้นส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องจัดให้มีเอกสารที่ใช้ในการปรึกษาหารือขึ้น ซึ่งได้แก่ เอกสารปกเขียว (Green Paper or Consultation

Document) คือเอกสารที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจัดทำขึ้นเพื่อรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่ทำการปรึกษาหารือ และเอกสารปกขาว (White Paper) คือเอกสารที่แสดงให้เห็นถึงข้อมูลและความต้องการของส่วนราชการต่อกฎหมายที่จะทำการยกร่างขึ้น จากนั้นก็ต้องทำการเผยแพร่เอกสารดังกล่าวให้แก่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นแล้วส่งเอกสารนั้นกลับมายังส่วนราชการเจ้าของเรื่อง โดยการเผยแพร่ในส่วนราชการเจ้าของเรื่องอาจเผยแพร่ผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตด้วย ส่วนระยะเวลาที่ใช้ในการปรึกษาหารือนั้นกำหนดไว้ ประมาณ 12 สัปดาห์ ต่อการปรึกษาหารือในแต่ละครั้ง ทั้งนี้ระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายออกหรือย่อเข้าได้ตามความเหมาะสม เมื่อส่วนราชการเจ้าของได้รับข้อมูลแล้วก็จะนำไปใช้เป็นข้อมูลในการยกร่างกฎหมายต่อไป แต่ข้อมูลที่ได้รับจากการปรึกษาหารือนี้ไม่ผูกพันให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องดำเนินการตามข้อมูลที่ได้มาทุกประการ

จะเห็นได้ว่าขั้นตอนการปรึกษาหารือดังกล่าวมีข้อดีคือ ทำให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องรู้ว่าควรยกร่างกฎหมายให้มีเนื้อหาอย่างไรจึงสามารถจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายต่างๆ อย่างเท่าเทียม เนื่องจากมีโอกาสได้รับทราบข้อมูลอย่างเต็มที่ ทำให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องมีข้อมูลเพียงพอแก่การยกร่างกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่ดี ทำให้กระบวนการนิติบัญญัติเป็นกระบวนการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ทำให้ทราบว่ามาตรการตามกฎหมายเพียงพอ หรือจะเกิดปัญหาหรือไม่ ซึ่งสามารถแก้ไขปรับปรุงได้ตั้งแต่ต้น และทำให้ประหยัดเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลเนื่องจากร่างกฎหมายนั้นแสดงถึงความต้องการของฝ่ายต่างๆ อย่างชัดเจนอยู่แล้วจึงไม่เกิดข้อถกเถียงอีกในการพิจารณา แต่ก็มีข้อเสียคือ กลุ่มผลประโยชน์อาจมองประโยชน์ของกลุ่มเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงส่วนรวม และรัฐบาลอาจมองว่าขาดความมั่นคง

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มี “การรับฟังทางนิติบัญญัติ (Legislative Hearing)” ที่คณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นจัดให้มีการรับฟังข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการพิจารณาร่างปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมาย (make up) และจัดทำรายงาน (report) ที่ได้จากการรับฟังประกอบกับร่างกฎหมายที่พิจารณาแก้ไขแล้วเสนอต่อสภาต่อไป การรับฟังนี้คณะกรรมการจะจัดให้มีขึ้นในช่วงการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการ โดยมี 2 รูปแบบ ได้แก่ การรับฟังอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Hearing) และการรับฟังอย่างเป็นทางการ (Formal Hearing) กล่าวคือ การรับฟังอย่างไม่เป็นทางการนั้นเป็นขั้นตอนที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการต้องดำเนินการ แต่ในกรณีนี้คณะกรรมการอาจดำเนินการสอบถามกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอรับทราบข้อมูลหรือความคิดเห็นซึ่งคณะกรรมการจะใช้วิธีการนี้เสมอๆ ส่วนการรับฟังอย่างเป็นทางการนั้นคณะกรรมการอาจจัดให้มีทั้งการรับฟังโดยเอกสาร (paper hearing) และการรับฟังแบบการประชุม

ซึ่งคณะกรรมการจะกำหนดประเด็นที่จะทำการรับฟัง วัน เวลา และสถานที่ที่ใช้ในการรับฟัง และแจ้งให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าก่อนที่จะมีการรับฟังอย่างน้อยประมาณ 1 สัปดาห์ ในการแจ้งให้สาธารณชนทราบนั้นรวมถึงการใช้สื่อต่างๆ เช่นวิทยุ โทรทัศน์ หรือโทรทัศน์ของ สภากองเกรสด้วย จากนั้นคณะกรรมการก็จะคัดเลือกผู้เข้าร่วมการรับฟังในครั้งนั้นเพื่อให้การ รับฟังนั้นได้ข้อมูล หรือความคิดเห็นที่จำเป็นต่อการตัดสินใจ ในการรับฟังแต่ละครั้งนั้นโดยปกติ จะเปิดเผยต่อสาธารณะ แต่ในบางกรณีก็อาจกระทำโดยลับได้ เช่น ข้อมูลที่ทำการรับฟังเป็น อันตรายต่อความปลอดภัยของประเทศ เป็นต้น เมื่อถึงวันที่กำหนดให้มีการรับฟังประธาน คณะกรรมการที่จัดให้มีการรับฟังจะแถลงเปิดการรับฟัง ซึ่งในการนี้ประธานจะชี้แจงให้ที่ ประชุมทราบถึงเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของการรับฟัง และรวมไปถึงเหตุการณ์ที่นำไปสู่การรับฟัง และประเด็นปัญหาสำคัญในการรับฟังครั้งนั้นด้วย จากนั้นก็จะเป็นการให้ข้อมูลโดยผู้ที่ได้รับเชิญ ซึ่งต้องสาบานตนก่อน แต่ในทางปฏิบัติแล้วมักไม่มีการสาบานตนดังกล่าว เมื่อผู้ให้ข้อมูลได้ให้ ข้อมูลเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการอาจซักถามผู้ให้ข้อมูลในส่วนที่ยังสงสัยได้ จากนั้นก็จะให้ ผู้ให้ข้อมูลคนถัดไปให้ข้อมูลต่อ เมื่อการให้ข้อมูลและซักถามเสร็จสิ้นแล้วประธานก็จะแถลงปิด การรับฟังและสรุปผลการรับฟังในครั้งนั้น จากนั้นคณะกรรมการก็จะจัดทำรายงานเพื่อแจกจ่าย ให้กรรมการและเผยแพร่ผลการรับฟังให้สาธารณชนทราบไม่ว่าจะเป็นทางวิทยุ โทรทัศน์ สิ่งพิมพ์ต่างๆ หรืออินเทอร์เน็ต และคณะกรรมการก็จะนำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังนั้น ไปปรับ ปรุง (make up) ร่างกฎหมายและจัดทำรายงาน (report) เสนอสภาองเกรสเพื่อพิจารณาต่อไป แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการก็ไม่ผูกพันตนตามที่จัดการรับฟังขึ้นแต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่าขั้นตอนการรับฟังทางนิติบัญญัติมีข้อดีคือ ทำให้สาธารณชนทราบการดำเนิน งานของรัฐ ทำให้สภาองเกรสได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนก่อนดำเนินการตัดสินใจใดๆ ประชาชน ยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่ก็มีข้อเสียคือ เสียค่าใช้จ่ายมากในกรณีที่มีการจัด ให้มีการรับฟังแบบประชุม มีขั้นตอนมาก และไม่ยืดหยุ่นนอกจากนั้นการรับฟังอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการหน่วงเหนี่ยวร่างกฎหมายนั้นไว้

ส่วนในกระบวนการนิติบัญญัติไทยนั้นการขกร่างกฎหมายจะริเริ่มจากฝ่ายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น ส่วนราชการตามความต้องการของส่วนราชการเองหรือ นโยบายของรัฐบาล สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชน 50,000 คน เข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมาย แต่ในที่นี้จะเน้นเฉพาะ การริเริ่มจากส่วนราชการเท่านั้น ซึ่งจะกลายเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาลและมีผลบังคับใช้เป็น กฎหมายมากที่สุด เมื่อฝ่ายต่างๆ ริเริ่มที่จะมีร่างกฎหมายแล้วก็จะทำการศึกษาและขกร่างกฎหมาย จากนั้นก็จะผ่านกระบวนการพิจารณาจากหลายฝ่าย เช่น ฝ่ายกฎหมายของส่วนราชการเจ้าของเรื่อง



คณะรัฐมนตรี หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น จากนั้นคณะรัฐมนตรีก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

ในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภานั้น จะแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ คือ การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณาร่างกฎหมายวุฒิสภา การพิจารณาร่างกฎหมายใน 2 ขั้นตอนใหญ่นี้ดังกล่าวแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนย่อยที่มีลักษณะเช่นเดียวกันเรียกว่า “วาระ” กล่าวคือ ในการพิจารณาร่างกฎหมายของแต่ละสภาจะแบ่งออกเป็น 3 วาระ ในวาระที่ 1 จะเป็นขั้นพิจารณาหลักการของร่างกฎหมายแล้วลงมติว่าจะรับร่างกฎหมายนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ หากไม่รับไว้พิจารณาร่างกฎหมายนั้นก็ตกไป แต่หากรับไว้พิจารณาก็จะเป็นการพิจารณาในวาระที่ 2 โดยในวาระนี้แบ่งออกเป็น การพิจารณาโดยคณะกรรมการและการพิจารณาโดยสภาในแต่ละมาตรา ในการพิจารณาโดยคณะกรรมการนั้นอาจทำโดยคณะกรรมการสามัญที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาทั้งหมด หรือคณะกรรมการวิสามัญที่มีสมาชิกทั้งสมาชิกสภาและบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิกสภา คณะกรรมการจะทำการพิจารณาและทำการแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการดำเนินการดังกล่าวเสร็จแล้วก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นให้สภาพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งในการพิจารณาโดยสภานี้จะเป็นการพิจารณาเรียงมาตราซึ่งสมาชิกแต่ละคนสามารถขออภิปรายและแก้ไขร่างกฎหมายได้อีกครั้ง เมื่อพิจารณาในวาระที่ 2 เสร็จแล้วก็จะเป็นการพิจารณาในวาระที่ 3 ซึ่งเป็นการลงมติต่อร่างกฎหมายดังกล่าวว่าสมควรประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายหรือไม่ หากทั้งสองสภาลงมติเห็นควรให้บังคับใช้ร่างกฎหมายใดเป็นกฎหมายก็จะต้องส่งกฎหมายฉบับนั้นไปให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป จากกระบวนการดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากระบวนการนิติบัญญัติของไทยเป็นกระบวนการที่ปิด ขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายฉบับนั้น จึงทำให้ร่างกฎหมายนั้นไม่อาจถือได้ว่าเป็นร่างกฎหมายที่ดีและเมื่อบังคับใช้ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ดีได้ เนื่องจากไม่สามารถจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรม

จากการวิเคราะห์พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติไทยสามารถแก้ไขได้โดยการนำทั้งขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation) และการรับฟังมา (Hearing) ปรับใช้ได้ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ดีทั้งสองวิธีและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตามขั้นตอนที่เหมาะสมได้แก่ การนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาปรับใช้กับกระบวนการนิติบัญญัติไทย เนื่องจากขั้นตอนดังกล่าวจะเริ่มในช่วงการริเริ่มและเตรียมการยกร่างกฎหมาย โดยส่วนราชการเจ้าของเรื่องเป็นผู้จัดให้มีการปรึกษาหารือดังกล่าว และสามารถนำข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือไปใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภา และป้องกันปัญหาการได้ข้อมูลที่ขัดแย้งกันอีกด้วย ขั้นตอนนี้จะทำให้มีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างๆ และแก้ไขปัญหากฎหมายที่ไม่สามารถจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์แก่

ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรม ดังนั้นเมื่อส่วนราชการเจ้าของเรื่องทำการปรึกษาหารือกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อรับทราบข้อมูลและความคิดเห็น และนำมาใช้ในการยกร่างกฎหมายแล้วปัญหาดังกล่าวก็จะหมดไป ส่วนขั้นตอนการรับฟังไม่เหมาะสมเนื่องจากเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นในช่วงการพิจารณา ร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการ ซึ่งจะทำให้ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในขั้นเริ่มและเตรียมการยกร่างกฎหมายยังเกิดขึ้นอยู่ ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญกว่าการขาดการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการพิจารณา ร่างกฎหมายโดยรัฐสภา

### 6.1.2 การปรึกษาหารือและการรับฟังในการออกกฎ ข้อบังคับ

ในประเทศอังกฤษมีขั้นตอนที่ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการออกกฎ ข้อบังคับ คือ “การปรึกษาหารือ (Consultation)” ที่ส่วนราชการที่ต้องการออกกฎ ข้อบังคับจัดให้มีขึ้นเพื่อรับทราบข้อมูล และความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ในช่วงการริเริ่มและเตรียมการยกร่างกฎ ข้อบังคับ และจากนั้นส่วนราชการนั้นก็จะนำข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือดังกล่าวไปเป็นกรอบในการยกร่างกฎ ข้อบังคับต่อไป การปรึกษาหารือที่ใช้อยู่แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบด้วยกัน คือ การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ (Informal Consultation) และการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (Formal Consultation) กล่าวคือ การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการนั้น ส่วนราชการเจ้าของเรื่องอาจทำการปรึกษาหารือกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยวาจาหรือเอกสารที่ไม่เป็นทางการให้ฝ่ายต่างๆ ที่ส่วนราชการต้องการหารือ นั้นส่งข้อมูล หรือความคิดเห็นต่อร่างกฎ ข้อบังคับนั้นกลับมายังส่วนราชการเจ้าของเรื่องเพื่อนำไปใช้ในการยกร่างกฎ ข้อบังคับต่อไป ส่วนการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการนั้น ส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องจัดทำเอกสารในการรับฟังขึ้น ซึ่งได้แก่ เอกสารปกเขียว (Green Paper or Consultation Document) คือ เอกสารที่ใช้ในการปรึกษาหารือ และเอกสารปกขาว (White Paper) คือเอกสารที่แสดงถึงข้อมูลและความต้องการของส่วนราชการเจ้าของเรื่อง จากนั้นส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องเผยแพร่เอกสารดังกล่าวแก่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น ผู้ที่มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง และสถาบันการศึกษา เป็นต้น โดยในการเผยแพร่นั้นอาจดำเนินการผ่านระบบอินเทอร์เน็ตก็ได้ จากนั้นส่วนราชการเจ้าของเรื่องก็นำข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือ นั้นไปใช้เป็นกรอบในการยกร่างกฎ ข้อบังคับต่อไป แต่อย่างไรก็ตามการปรึกษาหารือที่ส่วนราชการจัดขึ้นนั้นก็ไม่มีผลผูกพันส่วนราชการนั้นแต่อย่างใด

การปรึกษาหารือดังกล่าวมีผลดีคือ ทำให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องมีข้อมูลเพียงพอแก่การดำเนินการยกร่างกฎ ข้อบังคับ ทำให้ประชาชนยอมรับและปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับนั้นอย่างเต็มใจ และทำให้กระบวนการในการออกกฎ ข้อบังคับนั้นโปร่งใสและตรวจสอบได้ เป็นต้น แต่ก็มี

ข้อเสียคือ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ อาจคำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่มมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม และรัฐบาลอาจถูกมองว่าไม่มั่นคง เป็นต้น

โดยสรุปแล้วการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับก็มีลักษณะและผลเช่นเดียวกับการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ แต่จะแตกต่างกันตรงที่การปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติเน้นไปที่การนำนโยบายมาบัญญัติเป็นกฎหมาย ในขณะที่การปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับจะเน้นที่การหารือเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการปฏิบัติกฎหมายที่บัญญัติขึ้น

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นมีขั้นตอนที่ให้ฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับ คือ “การรับฟัง (Hearing)” ซึ่งส่วนราชการเจ้าของเรื่องจัดให้มีขึ้นในช่วงการริเริ่มและเตรียมการร่างกฎ ข้อบังคับ เพื่อรับฟังข้อมูล หรือความคิดเห็นรวมถึงข้อโต้แย้งจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่ส่วนราชการจะนำไปเป็นข้อมูลในการตัดสินใจออกกฎ ข้อบังคับต่อไป ด้วยการที่การออกกฎ ข้อบังคับในประเทศสหรัฐอเมริกามี 3 รูปแบบคือ การออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ การออกกฎอย่างเป็นทางการ และการออกกฎโดยการเจรจา ดังนั้นการรับฟังในการออกกฎดังกล่าวจึงมี 3 รูปแบบเช่นกัน คือ การรับฟังในการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการที่อาจดำเนินการ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องส่งข้อมูล ความคิดเห็น หรือข้อโต้แย้งเป็นลายลักษณ์อักษร (written comments) หรือดำเนินการจัดประชุม (meeting) การรับฟังในการออกกฎอย่างเป็นทางการ ที่ดำเนินการโดยการรับฟังแบบการประชุมและใช้วิธีรับฟังในลักษณะถึงการพิจารณาคดี (trial-type hearing) การรับฟังในการออกกฎโดยการเจรจา ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการรับฟังในการออกกฎอย่างไม่เป็นทางการ แต่ไม่มีการรับฟังถึงการพิจารณาคดี (trial-type hearing) ที่ให้ฝ่ายต่างๆ ชักจูงพยายามได้ แต่อย่างไรก็ตามข้อสรุปที่ได้จากการรับฟังนี้ก็ไม่มีผลผูกพันส่วนราชการเจ้าของเรื่องให้ต้องดำเนินการตามแต่อย่างใด

ส่วนการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยนั้น จะริเริ่มจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะทำการร่างกฎ ข้อบังคับดังกล่าวตามอำนาจกฎหมายแม่บท ซึ่งอาจตราเป็นร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ประกาศกรม หรือข้อบังคับ เป็นต้น โดยในการยกย่องนี้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องอาจดำเนินการร่างเอง หรือในบางกรณีอาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการในการร่างก็ได้ จากนั้นหากเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง ส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องส่งไปให้คณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณา ก่อน ซึ่งในการนี้คณะรัฐมนตรีอาจส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้ง จากนั้นก็จะส่งร่างพระราชกฤษฎีกาหรือร่างกฎกระทรวงนั้นไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีส่งให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องแก้ไขและประกาศใช้ต่อไป ส่วนในกรณีที่เป็นข้อบังคับอื่นที่ไม่ใช่ร่างพระราชกฤษฎีกาหรือร่างกฎกระทรวง เมื่อส่วนราชการ

ขร่างเสร็จแล้วก็จะส่งให้ฝ่ายกฎหมายของส่วนราชการนั้นตรวจและให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงลงนามประกาศใช้ได้โดยไม่ต้องส่งให้คณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณาอีกครั้ง

จากกระบวนการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กระบวนการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยนั้น ขาดการมีส่วนร่วมจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎ ข้อบังคับนั้นในการที่จะมีโอกาสมาให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นก่อนที่จะมีการขร่างกฎ ข้อบังคับนั้น จึงทำให้กฎ ข้อบังคับดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จากการวิเคราะห์พบว่า ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นสามารถแก้ไขได้ด้วยการนำขั้นตอนการปรึกษาหารือ (Consultation) ที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษ หรือการรับฟัง (Hearing) ที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาไปปรับใช้ได้ ซึ่งเป็นวิธีการที่ดีทั้งสองวิธี แต่วิธีการที่เหมาะสมคือ การนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาปรับใช้กับการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติสามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการปรึกษาหารือ ดังนั้นจึงสมควรนำการปรึกษาหารือมาปรับใช้ในกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับด้วย เพราะจะทำให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเกิดความสะดวกในการดำเนินการ และผู้ได้รับการหารือก็จะไม่สับสน นอกจากนั้นการปรึกษาหารือที่นำมาใช้ก็มีลักษณะเป็นอย่างเดียวกันกับขั้นตอนการปรึกษาหารือในกระบวนการนิติบัญญัติ ส่วนขั้นตอนการรับฟังไม่สมควรนำมาใช้เนื่องจากขั้นตอนการรับฟังที่ใช้อยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นขั้นตอนที่ซับซ้อน ประกอบกับการนำขั้นตอนการรับฟังมาปรับใช้ในกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับก็จะทำให้เกิดขั้นตอนการปฏิบัติที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องดำเนินการสองวิธี ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนในการดำเนินการได้ ดังนั้นจึงสมควรนำขั้นตอนการปรึกษาหารือในการออกกฎ ข้อบังคับที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษมาปรับใช้กับกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจนทำให้กฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับของไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ดีได้ เนื่องจาก เป็นกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ไม่สามารถจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรม ถูกต้องและเหมาะสม ซึ่งในกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทยมีขั้นตอนที่ให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นก่อนที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะทำการขร่างกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับคือขั้นตอนการปรึกษาหารือ ซึ่งหากนำมาปรับใช้ในประเทศไทยก็จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้นเมื่อปัญหาที่เกิดขึ้นมีลักษณะเดียวกัน และมีแนวทางแก้ไขปัญหาแบบเดียวกันจึงขอสรุปข้อเสนอแนะที่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาทั้งสองได้ กล่าวคือ การนำขั้นตอนการปรึกษาหารือมาปรับใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ และการออกกฎ ข้อบังคับในประเทศไทย ดังนี้

1. ควรจัดทำข้อกำหนดในรูปแบบของคำสั่งของฝ่ายบริหาร เช่น มติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจัดให้มีการปรึกษาหารือกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในร่างกฎหมายหรือกฎ ข้อบังคับนั้น ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ตัวแทนองค์กรที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนสถาบันการศึกษา หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น ในช่วงการริเริ่มและเตรียมการยกร่างกฎหมายและกฎ ข้อบังคับ โดยให้บุคคลหรือกลุ่มเหล่านั้นลงทะเบียนไว้กับส่วนราชการเจ้าของเรื่องเพื่อที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะได้ทำการปรึกษาหารือ และหากยังมีข้อสงสัยก็สามารถปรึกษาหารือเพิ่มเติมได้ เนื่องจากเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งจะแตกต่างไปจากประเทศอังกฤษที่ขั้นตอนการปรึกษาหารือเป็นบรรทัดฐานทางวัฒนธรรมของประเทศอังกฤษที่ปฏิบัติมาจนไม่จำเป็นต้องกำหนดขั้นตอนดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแต่อย่างใด ส่วนแนวทางที่รัฐบาลอังกฤษกำหนดขึ้นนั้นก็ไม่ใช่การนำธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด แต่เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการดำเนินการปรึกษาหารือเท่านั้น ส่วนในประเทศไทยที่ต้องจัดทำข้อกำหนดในรูปแบบของคำสั่งของฝ่ายบริหารก็เนื่องมาจากประเทศไทยไม่มีธรรมเนียมปฏิบัติอย่างในประเทศอังกฤษ ประกอบกับเป็นการบังคับส่วนราชการต่างๆ ให้ดำเนินการ จึงต้องจัดทำข้อกำหนดดังกล่าวขึ้น

2. กำหนดให้มีวิธีการในการปรึกษาหารือไว้ 2 ประการคือ การปรึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการ (Informal Consultation) และการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ (Formal Consultation) เพื่อให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเลือกใช้ตามความเหมาะสม

3. ควรกำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจัดทำเอกสารที่ใช้ในการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เอกสารปกเขียว (Green Paper or Consultation) เพื่อใช้ในการปรึกษาหารือ และเอกสารปกขาว (White Paper) เพื่อใช้แสดงข้อมูลถึงความต้องการของส่วนราชการเจ้าของเรื่อง เพื่อเผยแพร่ให้แก่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการเผยแพร่นี้ควรกำหนดให้ดำเนินการผ่านระบบอินเทอร์เน็ตได้ด้วย

4. ควรจัดให้มีคู่มือในการเขียนเอกสารที่ใช้ในการปรึกษาหารือ เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ เป็นแนวทางในการปฏิบัติ

5. ควรกำหนดเวลาประมาณการในการปรึกษาหารือไว้ แต่ให้มีการขยายเวลาออก หรือยื่นเข้าได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนด เพื่อไม่ให้เกิดการปรึกษาหารือเป็นเครื่องมือในการประวิงหรือเร่งให้มีกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับ

6. เมื่อส่วนราชการเจ้าของเรื่องยกร่างกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับ โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือเสร็จสิ้นแล้วอาจนำร่างกฎหมายหรือกฎ ข้อบังคับดังกล่าวไปทำการปรึกษาหารืออีกครั้ง

7. เมื่อส่วนราชการดำเนินการปรึกษาหารือเสร็จสิ้นแล้วต้องทำรายงานสรุปผลการปรึกษาหารือในครั้งนั้นให้สาธารณชนทราบ และส่งเป็นข้อมูลประกอบให้คณะรัฐมนตรี เพื่อส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และรัฐสภาพร้อมทั้งร่างกฎหมาย เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสมาชิกรัฐสภาใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมาย หรือร่างกฎ ข้อบังคับแล้วแต่กรณี และนอกจากนั้นในรายงานสรุปต้องแสดงข้อมูลทั้งหมดที่ได้รับไม่ว่าจะเป็นข้อมูลที่สนับสนุนหรือคัดค้าน และเหตุผลที่รับได้ในการเลือกใช้ข้อมูลนั้นในการยกร่างกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับ

8. ควรกำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเป็นอิสระจากข้อมูลที่ได้จากการปรึกษาหารือ กล่าวคือ การปรึกษาหารือไม่ผูกพันส่วนราชการเจ้าของเรื่องให้ต้องดำเนินการตามทั้งหมด แต่ใช้ข้อมูลที่ได้เป็นกรอบ แนวทางและข้อมูลในการยกร่างกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับเท่านั้น

จากข้อเสนอแนะที่ได้เสนอไปนั้นจะทำให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่จะมีขึ้น มีโอกาสในการให้ข้อมูล และความคิดเห็นต่อส่วนราชการเจ้าของเรื่องทำให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องทราบว่าควรจะยกร่างกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับอย่างไรจึงจะจัดสรรสิทธิและผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายต่างๆ ในสังคมได้อย่างเป็นธรรม ถูกต้องและเหมาะสม อันจะส่งผลให้กฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับนั้นเป็นกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ดีไม่ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นในภายหลังจนนำไปสู่การแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับนั้นในที่สุด

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

กาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์. การร่างกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2523.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. องค์กรและวิธีคุ้มครองประชาชนและความคุ้มครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2531.

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2540

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540

คณิน บุญสุวรรณ. การเมืองการปกครองอังกฤษ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2529.

ชัยอนันต์ สมุทรวนิช. กระบวนการนิติบัญญัติ : ความล่าช้า ปัญหาอุปสรรคและทางแก้ไข. เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติ. คณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2533.

ชัยอนันต์ สมุทรวนิช. การพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติไทย. (ม.ป.ท.). 2529.

ดิเรก ชัยนาม. “รัฐธรรมนูญบิตริช.” พิมพ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระยารามราชเดชา (ม.ร.ว.ปาล นพวงศ์), 2490.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ. กรุงเทพฯ : พี.เจ.เพลทโปรดักชันส์, 2537.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชนเล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, กรุงเทพฯ : นิติธรรม. 2537.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ความจำเป็นรีบด่วนในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนา.” กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย, กรุงเทพฯ : นิติธรรม. 2537.

ประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่อง การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2542.

ประณต นันทิยะกุล. สาระแห่งรัฐธรรมนูญคำอธิบายรัฐธรรมนูญเรียงมาตรา. บรรยายทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย. เอกสารอัดสำเนา, (ม.ป.พ. ม.ป.ป.)

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง.” วารสารกฎหมายปกครอง. เล่มที่ 17 ตอน 2 สิงหาคม 2541.

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2522.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พฤทธิสถาน ชุมพล. ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มีนาคม 2544.

ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. พระนคร : อักษรนิติ, 2495.

โกคิน พลกุล. การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยวิธีประชาพิจารณ์ : การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : บริษัทกราฟิคฟิออร์แมท (ไทยแลนด์) จำกัด, กันยายน 2540.

มนตรี รูปสุวรรณ. ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีสภาผู้แทนชุด พ.ศ. 2522-2526 , ชุด พ.ศ. 252-2529 และชุดปัจจุบัน. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530.



มนตรี รูปสุวรรณ. แนวทางในการเพิ่มพูนสมรรถนะของสภาผู้แทนราษฎรไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี  
คณะทำงานของคณะกรรมการ, ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, การ  
ให้บริการข้อมูลทางวิชาการ และสวัสดิการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการ  
 วิจัย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540.

มาริสา ไพทยะทัตย์. ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
 มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

มีชัย ฤชุพันธุ์. “การร่างกฎหมายในประเทศไทย.” วารสารกฎหมายปกครอง. เล่มที่ 15 ตอน 1  
 เมษายน , 2539.

ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อ  
บังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

วิชา มหาคุณ. “วิเคราะห์กฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทย.” วารสารกฎหมาย. ปีที่ 16 ฉบับที่ 3  
 กันยายน, 2541.

วิวัฒน์ มุ่งการดี. “รัฐธรรมนูญ : แนวทางเพื่อการเข้าใจนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา.”  
รัฐธรรมนูญสหรัฐ... ทศนะจากการเมืองไทย. วิริยา ศ. ชินวรรโณ และ ชัยชนะ  
 อิงคะวัตติ บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.

ศิริพร เอี่ยมธงชัย. การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) ตามกฎหมายของสหรัฐ  
อเมริกา. รายงานการศึกษา (เอกสารอัดสำเนา). (ม.ป.ท., ม.ป.ป.).

สถาบันพระปกเกล้า. การปรับปรุงกระบวนการเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณาและการอนุมัติ กฎหมายไทย. รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543.

สนธิ เตชานันท์. ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โอ.เอส.พรีนติ้ง เฮ้าส์ , 2529.

สมบัติ ชำรงชัญวงศ์. การเมืองอังกฤษ, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, สิงหาคม 2543.

สมบัติ ชำรงชัญวงศ์. การเมืองอเมริกา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2542.

สมบูรณ์ สุขสำราญ. สหราชอาณาจักรการเมือง-การปกครอง. (ม.ป.ท, ม.ป.ป.).

สมัชชาป่าชุมชน. “ข้อเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อยืนยันความเหมาะสมและพิจารณาปรับปรุงร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนฉบับสภาผู้แทนราษฎร (โดย สมัชชาป่าชุมชน และเครือข่าย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)”. แหล่งที่มา <http://street.to/paachumchon> วันที่ 19 ธันวาคม 2544.

สุมาลี อึ้งตระกูลไทย. กระบวนการรับฟังทางมหาชน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร บัณฑิต วิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. “รูปลักษณะของโครงสร้างและกลไกของกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการค้า ระหว่างประเทศ ในช่วง 5 ปีข้างหน้า.” วารสารกฎหมาย. ปีที่ 10 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม- พฤศจิกายน, 2529.

เสรี นนทสูตร. “บทแปลคำบรรยายเรื่อง บทบาทของการทำประชาพิจารณ์ในทางกฎหมายและการ บริหารราชการไทย โดย Prof. Harold M. Bruff.” วารสารกฎหมายปกครอง. เล่มที่ 17 ตอน 2 สิงหาคม, 2541.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 10 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

หยุด แสงอุทัย. “การร่างกฎหมาย”. รัฐสภาสาร. ปีที่ 26 ฉบับที่ 5 พฤษภาคม, 2521.

## ภาษาต่างประเทศ

Bejermi, John. How Parliament Work. Ottawa. Canada : Borealis Press, 1996.

Brich A.H.. The British System and Government. 9<sup>th</sup>.ed. London : Routledge. 1993.

Cabinet office. (2000). For the many not the few-McCartney publishes code better public consultation. Retrieved July 12, 2000 Available from : <http://www.servicefirst.gov.uk/2000/cossult/code/press.htm>

Cabinet office. (2000). Code of practice on written consultation. Retrieved July 12, 2000 Available from : <http://www.servicefirst.gov.uk/2000/cossult/code/content.htm>

Cabinet office. (2000). How to conduct written consultation exercises-an introduction for central government. Retrieved July 12, 2000 From the. World wide web : <http://www.servicefirst.gov.uk/1998/cossult/bk4princ.htm>

Cabinet Office. Code of practice on written consultation. Retrieved April 20,2001 Available from : <http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm>.

Cabinet Office. A performance and Innovation Unit Report – July 2000. Retrieved April 21, 2001 Available from : <http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/2000/adoption/html>.

Cabinet Office. Better Regulation Task Force Principles of Good Regulation. Retrieved September 17,2001 Available from : <http://www.cabinet-office.gov.uk/regu/TaskForce/2000/PrinciplesLeaflet.pdf>.

Carol Hardy Vincent. CRS Report of Congress : Committee Types and Role. Retrieved October 9,2001 Available from : <http://www.house.gov/rules/98-241.htm>.

Charles W. Johnson. How our law are made. Retrieved October 9,2001 Available from : <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.toc.html>.

Christopher Pick. Passing Legislation in Britain, London Foreign & Commonwealth Office, September 1997

COMMITTEE ON THE JUDICIARY HOUSE OF REPRESENTATIVES. Oversight hearing on "Hate Crimes Violence". Retrieved January 3,2002 Available from : [http://commdocs.house.gov/committees/judiciary/hju62909.000/hju62909\\_of.htm](http://commdocs.house.gov/committees/judiciary/hju62909.000/hju62909_of.htm).

COMMITTEE ON THE JUDICIARY HOUSE OF REPRESENTATIVES. Legislative hearing on H.R. 3575, the "Student Athlete Protection Act". Retrieved January 3,2002 Available from: [http://commdocs.house.gov/committees/judiciary/hju67089.000/hju67089\\_of.htm](http://commdocs.house.gov/committees/judiciary/hju67089.000/hju67089_of.htm).

Crong. Administrative Law, fourth eds. London : Sweet & Maxwell. 1999.

Davia, Bather,Austin Ranney . Referendums. American Enterprise Institute. Washington D.C. , 1980.

David, Rene. Major Legal System of the World Today. New York : The Freepress, 1978.

Department for Transport Local Government and the Regions. Modernising the British Transport Police A Consultation Paper. Retrieved November 21,2001 Available from : <http://www.railway.dtlr.gov.uk/consult/police/index.htm>.

Ernest, Baker. The Constitutional of the United State. New York. New American Library,1984.

Federal Register. Children's Online Privacy Protection Rule. Retrieved January 9,2002 Available from : <http://www.ftc.gov/os/2000/02/65FR11947.pdf>.

Federal Register. Regulations Implementing the Federal Coal Mine Health and Safety Act of 1969, as Amended; Notice of Public Hearing. Retrieved January 4,2002 Available from : [http://www.dol.gov/dol/esa/public/regs/fedreg/proposed/97\\_15942.htm](http://www.dol.gov/dol/esa/public/regs/fedreg/proposed/97_15942.htm).

Federal Register. Regulations Implementing the Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act. Retrieved January 6,2002 Available from : [http://www.Dol.gov/dol/esa/public/regs/proposal/96\\_6379.pdf](http://www.Dol.gov/dol/esa/public/regs/proposal/96_6379.pdf).

Federal Register. Government Contractor, Affirmative Action Requirement; Implementation of Executive Order 11246; Proposed Rule [05/21/1996]. Retrieved January 6,2002 Available from : [http://www.dol.gov/dol/esa/public/regs/fedreg/proposed/96\\_12687.htm](http://www.dol.gov/dol/esa/public/regs/fedreg/proposed/96_12687.htm).

Federal Register. Part 34 – Implementation of the Nondiscrimination and Equal Opportunity Requirements of the Job Training Partnership Act of 1982, as Amended (JTPA). Retrieved January 6,2002 Available from : [http://www.dol.gov/dol/oasam/public/regs/cfr/29\\_cfr\\_34\(2000\).pdf](http://www.dol.gov/dol/oasam/public/regs/cfr/29_cfr_34(2000).pdf).

Federal Register. Digital Performance Right in Sound Recordings and Ephemeral Recordings. Retrieved January 6,2002 Available from : [http://www.loc.gov/copyright/fedreg/carp98\\_4.pdf](http://www.loc.gov/copyright/fedreg/carp98_4.pdf).

Federal Register. Noncommercial Educational Broadcasting Compulsory License. Retrieved January 6,2002 Available from : <http://www.loc.gov/copyright/fedreg/ncbra.pdf>.

Fortin, Luc. The Legislative Process. Political and social Affaires Division. Parliamentary Research Branch. Canada. April,1989.

Jack Davies. Legislative law and process in a nut shell. 2d Ed. United state of America : WEST PUBLISHING CO. 1986.

Jeff Trandahl. Committees of the UNITED STATES CONGRESS. Retrieved October 18,2001 Available from :<http://www.house.gov/107/comdir.php3>.

Judy Schneider. Congress: Sources of Legislative Proposal. Retrieved October 9,2001 Available from :<http://www.house.gov/rules/96-663.htm>.

Handsard Society on Legislative Process. Making the Law. The report of the Handsard Society on Legislative Process. Nov.1992

House of Commons. The Committee System of the House of Commons. Retrieved August 10,2001 Available : <http://www.parliament.uk/commons/selcom/ctteesys.htm>.

House of Representative Office of the Legislative Counsel. About HLC. Retrieved October 17,2001 Available from : <http://www.legcoun.gov/holc/about.asp>.

Kavanagh Dennis. British Politics : Continuities and Change. New York : Oxford University Press Inc, 1996.

Norton Philip. The British Polity. 3<sup>rd</sup>.ed, London : Longman Publishing Group, 1994.

Parliament. Parliamentary Stages of Government Bill HC Factsheets – Legislation Series No 1. Retrieved August 10. 2001 Available from : <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs01.pdf>.

Parliament. Private Bills HC Factsheets – Legislation Series No 4, Retrieved August 10,2001 Available from : <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs33.pdf>.

Parliament. Statutory Instrument and Deregulation Orders HC Fact sheets – Series L No 7 (Previously Fact sheet 14. Retrieved September 6,2001 Available from : <http://www.parliament.uk/commons/lib/fs14.pdf>

Paul Silk and Rhodi Walters, How Parliament Work, 4<sup>th</sup>.ed, London : Longman London and New York, 1991.

Richard C. Sachs. Hearing in the House of Representative: A Guide for Preparation and Procedure. Retrieved October 9,2001 Available from : <http://www.House.gov/rules/RL30539.pdf>.

Robert B. Dove. Enactment of the Law. Retrieved October 9,2001 Available from : <http://thomas.loc.gov/home/enactment/enactlawtoc.html>.

Sehwarte. An Introduction to American Administrative Law. New York : Oceana Publication, Inc, 1958.

Subcommittee on Commercial and Administrative Law, Committee on the Judiciary. Legislative hearing on H.R. 2083, the "Special Counsel Act of 1999". Retrieved January 3,2002 Available from : [http://commdocs.house.gov/committees/judiciary/hju63858.000/hju63858\\_of.htm](http://commdocs.house.gov/committees/judiciary/hju63858.000/hju63858_of.htm).

Thomas, E.Cronin. Direct Democracy. A Twentieth Century Fund Book. Harvard University Press, 1989.

United State Code Title 5 Title 5.

United State Senate. Learning About The Senate. Retrieved October 17,2001 Available from : [http://www.senate.gov/learning/brief\\_10c.html](http://www.senate.gov/learning/brief_10c.html).

William J. Keefe and Morris s. Ogul. The American Legislative Process Congress and the States. Sixth Edition, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1985

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ภาคผนวก ก

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

***DETR***

*ENVIRONMENT*

*TRONSPORT*

*REGIONS*



**Better Care,  
Higher Standards**  
A charter for long term care

**Guidance for Local Housing,  
Health and Social Services**

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# A charter to improve services for people needing support or care over the long term

## INTRODUCTION

---

1. Co-ordinated help and support from housing, health and social services can make it easier for people to continue to live independently and for their family and friends to support them. This national charter is an important part of the Government's Manifesto commitment to help people who need support or care over the long term. It meets the main aims of the *Modernising Government* initiative by concentrating on the needs of users and carers and encouraging local health, housing and social services to work together.

## Who will benefit from the charter?

---

2. This charter is for:
  - anyone in England who is 18 or over and has difficulties associated with old age, long-term illness or disability; and
  - carers who support people in these circumstances.

## What is the national charter for?

---

3. This national charter tells anyone who needs care or support over the long term where they can expect local housing, health and social services to set standards for the services they provide and what to do if these expectations are not met. These standards and other information will be published in the **local charters** which local housing, health and social services will draw up with the help of users, carers, voluntary organisations, advocacy groups and others. Local charters will be published by the end of June 2000 and made widely available.

## What difference will the charter make?

---

4. **This charter should make an improvement in the following ways:**
  - people will have better information about the services that their local authorities and health services can provide and how they can get these services more easily;
  - people will know what standards of service they can reasonably expect from their local authorities and health services;
  - users and carers will know what to do if they are not satisfied with the services they are getting;
  - services should be more effective because local authorities and health services will be working together in a co-ordinated way to provide services;

- users will know their responsibilities are;
- users and carers will be involved in drawing up joint **local charters** with local authorities; and every year, health services will ask them if their expectations have been met and how services could be improved; and
- there will be a more consistent approach to drawing up **local charters** in England.

## Values

---

5. You can expect your local housing, health or social services to be based on the following values:
- treating you with **courtesy, honesty** and respecting your dignity;
  - helping you achieve and sustain the **maximum possible independence**;
  - **working in partnership** with you to provide the services you need;
  - **involving you in decisions** and giving you enough information to make informed **choices**;
  - helping you **to give your views** through advocacy and other representative organisations;
  - **treating you fairly on the basis of need** and not discriminating against you on the basis of age, sex, race, religion, disability or sexual orientation; and
  - making sure that you feel **able to complain** about the standard of services you get and that you are not victimised because you complain.

## HELPING US TO HELP YOU

---

6. High expectations should, in the long run, produce better services. It is important to know what you can expect of services and to ask for what you feel you are entitled to. You also have an important part to play in achieving a good outcome by:
- giving all the information that may be needed about your personal and financial circumstances;
  - following advice about your treatment and medication;
  - keeping appointments and telling people if you cannot make them. You can expect the same from the people who provide your services;
  - keeping all the service providers up-to-date with what you need from them and letting them know if you do not need a particular service any more;
  - looking after your equipment and returning it when you do not need it any more; and
  - telling the service providers how you think the local charters and services could be improved.

## THE SIX MAIN AREAS FOR LOCAL CHARTERS

---

7. **Local charters** will set out the standards and goals for improvement in six main areas. These are:
- helping users and carers to find out about services;
  - understanding and responding to the needs of users and carers;
  - finding a suitable place to live;
  - helping people to stay independent;
  - getting the right health care; and
  - helping carers to care

## Helping users and carers to find out about services

---

8. Whoever you contact in housing, health or social services should be able to find the right person to help you and make contact on your behalf if you ask them to. You should be told about the choices you can make and the kind of help that may be available in your local area.
9. The different services will often need the same information about you. It would help them if they could share this information, but they will need your permission before they can do so. It will also help you because you will not have to repeat the same information several times to different people. You can expect this information to be accurately recorded and you have a right to see what it says. Key information should be available in a form which suits you – for example in your language, on tape, or through an interpreting service.
10. You should be given details of how to get in touch with organisations in your area that provide independent advice or advocacy services (people who can act for you).

### Checklist

- Is it easy to find out about the services and help that are available in your local area and the choices you have?
- Is information about you shared amongst the service providers if that is what you want?
- Have you been given information about any advocacy groups or independent advice services in your local area?

## Understanding and responding to the needs of users and carers

---

11. Health, housing and social services will want to find out what you need and work out how they might be able to provide help for you or your carer. They make this **assessment** by applying a range of published criteria that set out the basis on which people can receive services.
12. Not all services will be free for everyone, so you should be told how charges are set for people with different incomes and savings. You should expect a clear statement of what you would be expected to pay once your financial position is known.
13. If you are facing a major change in your life because of an illness or disability, you can expect that staff from housing, health and social services will work together **with you** to identify what your needs are and decide the best way to meet them. This is called “**multi-disciplinary assessment**”. A GP, nurse, social worker, physiotherapist, housing worker, or occupational therapist may all be involved in your assessment.
14. You should be fully involved in your assessment and the services concerned should explain clearly how they make the decisions that affect you. These decisions should be kept on record and you should be allowed to see them. Your local housing, health and social services should tell you the maximum time you will have to wait for an assessment. You should be told how long the assessment process will take and given decisions in writing. You should be told how you can challenge the assessment if you are not satisfied.
15. You may be able to receive help with your living and housing costs through Social Security benefits if you are disabled, have a long-term illness, have caring responsibilities, or suffer from increasing frailty in old age. You can find more information about these benefits in paragraphs 42 to 46 below.
16. Under the NHS and Community Care Act 1990, local authorities have to assess anyone who may have a need for community care services. The Carers (Recognition and Services ) Act 1995 gives carers the right to ask for their own assessment. If you think that either of these laws apply to you, contact your local social services department or ask your carer or someone acting for you to do so.



## Checklist

---

- Were you told that you were being assessed?
- Were you told the maximum time you would have to wait for an assessment?
- Was it easy for you to see the right people to help you?
- Were you involved in your assessment and the decisions that affect you?
- Were you told the result of your assessment and did you receive this in writing?
- Were you told how charges are set and what you would have to pay?
- Were you told what Social Security benefits you could claim?
- Were you told how you could challenge the assessment?

## Finding a suitable place to live

---

17. If you think that your present home is not suitable, staff from your local housing, health or social services can discuss a range of options with you. These might be to:

- **help you stay where you are.** You might need repairs and adaptations, equipment, support from nursing and other community health and social services; or
- **move to another home.** This might involve moving to:
  - another more suitable house;
  - adapted housing;
  - housing with support;
  - sheltered housing; or
  - residential accommodation.

18. The aim is that you live somewhere where you feel safe and which meets your particular needs.

19. You should ask your local authority social services to

assess your needs if you need equipment to help you live independently. This might be a stairlift or an adaptation to your home such as installing a shower. You may be able to get financial help towards the cost of any necessary equipment or adaptation. For example, you may be entitled to a Disabled Facilities Grant (DFG) from your local housing authority, depending on your and your husband's, wife's or partner's financial position. If you are eligible for a DFG, the housing authority must approve your grant within six months of your formal application to them. If you are not eligible for a DFG, or if you have difficulty meeting your contribution towards the cost of the adaptation, you should ask your local social services and housing departments if they can give you extra help.

20. Depending on your circumstances, you may also be able to get help from your local authority to carry out repairs or improvements to your home. For example, if you own your home or you live in private rented accommodation, you may be entitled to a renovation grant or a home repair assistance grant. If you are a council tenant or a housing association tenant, you can ask your landlord to make repairs to your home.
21. Home Improvement Agencies (HIAs) specialise in giving independent advice and help on repairs and adaptations and how they can be funded. Your local authority will be able to tell you whether there is an agency in your area. If there isn't one, they will suggest where else you can get advice.
22. You may be eligible for a grant to insulate your home or install central heating through the new Home Energy Efficiency Scheme. Your local authority or HIA can let you have more information.
23. Local housing authorities have to set up and maintain a housing register and allocate homes from their housing register to people who qualify through an allocations scheme. These schemes should show the different housing needs and circumstances of vulnerable people, including those who need support or care services. You can apply for larger or smaller accommodation, adapted

housing, sheltered housing or residential accommodation. You might be able to get council accommodation or a housing association property through a nomination.

24. Your housing and social services departments can help to arrange a suitable place for you to live, and they need to work closely together to make sure that things go smoothly. They should set targets for dealing with your application and giving you the necessary help. They should work together to make sure that they achieve these targets, no matter which local authority department you contact first. You should be able to expect the same standard of treatment if you are a homeowner or if you rent your home from the council, a housing association or private landlord.

## Checklist

---

- Have your housing needs and any options been fully discussed with you?
- Did you receive prompt advice about equipment to help you at home and were you asked what would work best for you in your own home?
- Did you get advice about housing benefit to help with your rent?
- Were you told how long you would have to wait?

## Helping people to stay independent

---

- 25.** There are a number of services which can help you to stay or become independent. These include:
- home care services and personal assistance (to help you with your personal and domestic needs);
  - meals on wheels (if you cannot cook for yourself);
  - rehabilitation services; and 'equipment and adaptations to your home.
- 26.** Advice about these should be given promptly. Your local charter should set standards giving a maximum time that you have to wait before a decision is made about your request.
- 27.** There are many places where you can see and get information about equipment. Disabled Living Centres, which are located throughout England, aim to increase opportunities for people to live independently. They give independent information and advice about equipment and you have the opportunity to try out particular products. You can also get information about equipment from social services departments and specialist retailers. Where social services have agreed to supply the equipment, items costing less than £1,000 should in most cases be provided within three weeks.
- 28.** If you and your family or carer want, or are getting, help in your own home, you can expect to be told who will be coming to help you, when they will be coming, how long they will be there for and what they will do. One person should explain this to you and leave a record (a care plan) with you. This will be in a form that suits you, for example in another language or braille. The care plan will also tell you who to contact in an emergency, if you have any general questions or if you think that you are not getting what is described in the plan. This care plan should be reviewed with you after three months, and then at least every year after that.
- 29.** You can expect the service you get to be reliable. You should be told if someone will not be able to turn up and the reason why. You can expect that any lost hours of help will be made up and that the people who come to your home to help you with your personal care needs (for example lifting, washing and bathing) are trained to do these tasks. These are personal matters and you and, if you agree, your family or carer should be asked how you prefer to be helped. Your views should be asked how you prefer to be helped. Your views should be noted and respected.

30. If you are living, or about to live, in a residential or nursing home you can expect to be given a care plan which describes how the staff in the home will help you. You can expect that they will be trained to do these tasks and that you will be asked how you prefer to be helped. The care plan should be reviewed at least once a year with you and, if you want, your family. Your contract with the home should say what is covered in the basic price and what is extra. The contract should make it clear that you can decide which of any extra services or facilities you want to pay for.

31. Your local charter should explain the possibilities of benefiting from direct payments instead of having them commissioned by the local authority. At the moment, only people between 18 and 64 years may be offered this option, but the Government plans to extend this soon to people over 65 and later to disabled children aged 16 and 17, adults caring for disabled children and carers in place of services they may receive.

## Checklist

- Were you asked about the best way to help you with your personal care?
- Did you get prompt advice about how to stay independent and the equipment to help you manage?
- Were you told who to contact in an emergency?
- Were you told what Social Security benefits you could claim?
- Was a decision made within the maximum time stated in your local charter?
- Did you have a chance to try the equipment before you got it?
- Were you given a written care plan and is this reviewed regularly?

## Getting the right health care

---

32. Health services are expected to work with others, including social services and housing, to meet your long-term health needs. Your **local charter** will explain what services you can expect to receive locally and provide information about the organisations that can help you.
33. If you need advice about health care you can speak to your doctor or phone NHS Direct which will put you in contact with a nurse at any time of the day or night. If you need immediate treatment, go to a hospital accident and emergency department where they will treat you as soon as possible, or you can contact your doctor's out-of-hours service. If your life is in danger you should call an ambulance. You can expect an ambulance to arrive within 14 minutes of your 999 call if you live in a city and within 19 minutes if you live in the country.
34. If you have been in hospital, you may need time to recover and get your confidence back before you make decisions about any long-term care arrangements. When you are ready, you can expect local housing, health and social services to work with you and, if you agree, your carer, to make the necessary arrangements. A written care plan should be agreed so that you know what will happen after you leave hospital. If you agree, others involved in your care should have this information too.
35. Some long-term conditions need specialist health care. You will often get this care from teams of professionals from many different disciplines. All health professionals involved in your care will give you the information you want about your condition and medication. They will discuss your condition with you and explain the options for treatment and the likely outcome. Health professionals should listen carefully to your views and concerns and take them into account. They will, if you want, tell a chosen friend or relative about your condition.
36. If, after discussing your health care with a member of the team, you are still not clear or happy, you can ask to see another member of the team and explain your concerns. Or you can discuss this with your doctor. You can also ask your doctor to refer you for a second opinion.
37. The Patient's Charter sets out the standards you can expect from your health services and how to complain. You can get a copy from your doctor or hospital. The *Patient's* Charter will be replaced by a new NHS charter.

## Checklist

---

- Were you given information about who to contact to provide the health services you need?
- Were you given a clear explanation of your condition, treatment, and the likely outcome?
- Were you told about the help you can get at home after leaving hospital?
- Were you involved in making decisions about your long-term care arrangements and were you given the time you needed to make those decisions?
- Do you have a written care plan?

## Helping carers to care

---

38. This section describes what help and support can be given to people who provide a lot of care for someone. If you are a carer, you have a right to ask social services for your own assessment. This can affect decisions about services to be provided to you and your family. The results of this assessment should be discussed with you and written down.

39. You can expect to be offered support for your caring responsibilities and staff should discuss the options with you, including the opportunity to have a break from caring. Social services should be able to let you know about a number of different types of services that can be provided either in, or away, from your home. This means they will be more able to respond to people's preferences about timing and the type of break which would help them most. Your local charter should describe the type of services that are available locally.

## Types of breaks for carers

- Night sitting service (to allow the carer to get a full night's sleep).
- The opportunity for the person being cared for to go out with others, so the carer can have time to himself or herself at home.
- A sitting service, so the carer can attend a place of worship, or visit family and friends.
- Day-time sitting (for shopping and so on).
- Evening sitting service (for example, to allow carers to go to evening classes, to the cinema or have a meal out).
- Holidays for both the carer and the person being cared for, together.
- A short stay in a residential care home for the person being cared for.
- Arranging for the person being cared for to spend time in a day centre.

40. If you have been living with or caring for someone who is a local authority tenant who can no longer go on living in their home, you should ask your local housing department if you can keep the tenancy.

41. If you are worried about your own health, you should contact your doctor, practice nurse or NHS Direct.

## Checklist

- Were you told you could ask for an assessment?
- Were you told about local carer support services?
- Were you told about services that can give you a break?
- Were you involved in all discussions about treatment and help in the home?



## SOCIAL SECURITY BENEFITS

---

42. You may be able to receive help with your living and housing costs through Social Security benefits if you are disabled, have a long-term illness, have caring responsibilities, or are frail because of old age.
43. Your entitlement to benefit depends on you meeting the rules and guidelines for each of the benefits you claim. Most low-income benefits, such as Income Support, are means tested. In other words, the amount of Income Support you receive will depend on any other income or savings you may have. Your entitlement to some disability benefits such as Attendance Allowance and Disability Living Allowance, depend on your care requirements and are not means tested.
44. Your local Benefits Agency office will be able to tell you if you are entitled to individual benefits. You can find their phone number in the Yellow Pages or local phone directory under “Benefits Agency”. Leaflet MG1, *A Guide to Benefits*, is a useful guide to all Social Security benefits and pensions and gives national helpline phone numbers. This includes the Benefit Enquiry Line for advice and information for people with disabilities and their carers, and details of Benefit Agency services such as home visits, interpreters and signers.
45. The Department of Social Security also produces a range of guides based on life events. These describe the benefits that a person might be entitled to in the following circumstances:
- **People with Caring Responsibilities** — leaflet SD4 provides information on the help available through Invalid Care Allowance, Home Responsibilities Protection and Income Support.
  - **Sick or Disabled?** — leaflet SD1 provides information on benefits for people who have a physical or mental illness or disability, including children, and people who look after them.
  - **Going into Hospital?** — leaflet GL1 2 provides a quick reference guide to benefits you may be able to get and effects on the benefits you already get.

- **Going into Residential Care or Nursing Home?**- see leaflet GL15.
- **Help with Health Costs** — leaflet HC1 1 provides information on help with NHS prescriptions, dental treatment, sight tests, glasses and contact lenses, necessary travel to and from hospital, NHS wigs and fabric support.
- **Income Support** — leaflet 1S20 provides detailed information about the qualifying conditions you need to meet to get Income Support.
- **Housing Benefit and Council Tax Benefit** — leaflet RR2 provides a general guide. If you need help to pay your rent, you should ask your local authority as they are responsible for administering these benefits.

## The Benefits Agency Customer Charter

---

46. *The Benefits Agency Customer Charter* provides information about the standard of service you can expect to receive from your local Benefits Agency office. It also tells you how to complain if you feel that they have not met these standards. You can get copies of the charter from your local Benefits Agency office.

### WHAT DO I DO IF SOMETHING GOES WRONG?

47. There will be one joint local charter which will describe what you can expect from your local housing, health and social services. You have a right to complain if you are not satisfied with the services you are getting or if they fall below what your local charter says you can expect. Your local charter should tell you about this and give you information about how to complain. You can ask your carer, an advocate, or organisations like the Citizen's Advice Bureau to help or represent you if you are not satisfied with the service you are getting. You or your representative can complain by doing the following:

## For complaints about housing and social services

- **Contact your housing or social service office** first and talk to the staff there about your complaint.
- **Use your council's complaints procedure** if the staff at the housing or social services office do not solve your problem. You should be able to complain to a named person at your council if you think the council has done something wrong. You can expect your local authority to tell you how long it will take to deal with your complaint.
- **If you live in a residential or nursing home**, use their complaints procedure. They should tell you about this when you move in. They should also tell you how to contact the people from the health or local authority who inspect the home where you are living.
- **Go to your councillor** if you are not satisfied with the way your council deals with your problem. Your housing or social services office will tell you where you can go to see your councillor, or you can write to him or her at the council headquarters, for example, the town hall.
- **Write to the Local Government Ombudsmen** if you think your council has treated you unfairly and you are not satisfied with their response to your complaint. The Ombudsmen can recommend that your council pay you compensation if they find that you have been badly treated and it is the council's fault. You can get more information from the leaflet *Complaint about the Council? How to Complain to your Local Government Ombudsman*.

48. There are three Local Government Ombudsmen in England. You should contact the office of the Ombudsman who deals with your area. The areas are:

**Greater London, Kent and East Sussex**

Mr E B C Osmotherly CB  
Local Government Ombudsman  
21 Queen Anne's Gate  
London SW1H 9BU  
Phone: 0207 915 3210  
Fax: 0207 233 0396

**East Anglia, Essex, Surrey, West Sussex, the south-west, the west, the south and most of central England (except Birmingham)**

Mn RWhite  
Local Government Ombudsman  
The Oaks No 2  
Westwood Way  
Westwood Business Park  
Coventry CV4 8JB  
Phone: 01203 695999  
Fax: 01203 695902

**Birmingham, Cheshire, Derbyshire, Nottinghamshire, Lincolnshire and the north of England**

Mrs P A Thomas  
Local Government Ombudsman  
Beverly House  
17 Shipton Road  
York YO30 5FZ  
Phone: 01904 663200  
Fax: 01904 663269

49. There are separate Local Government Ombudsmen for Scotland (phone: 0131 225 5300) and Wales (phone: 01656 661325)

50. There is an Independent Housing Ombudsman (phone: 0345 125 973) who investigates complaints about housing associations, housing companies and some other private landlords, but not complaints about council housing.

## For complaints about health care

---

- 51.** You can complain if you are not happy about the service or treatment you have received from the NHS. Firstly, you should tell someone who is close to the cause of your complaint. By doing this, it should be possible to sort out the problem straight away. If you would prefer to speak to someone who is not involved in your care, you can contact the hospital's complaints manager, the health authority's complaints manager, or the local Community Health Council. Any of these will be able to help you to make your complaint. You will find their phone numbers in the phone book.
- 52.** You can also write to the Chief Executive of the hospital. If you do this, you can expect a full and prompt written reply, normally within 4 weeks of receiving your complaint. Your family doctor, pharmacist, dentist or optician will have their own complaints procedures. Staff in these practices will give you details about how to complain and will aim to respond to your complaint within 10 working days. This process is called "Local Resolution".
- 53.** If you are not satisfied with the outcome of your complaint by "Local Resolution", you can ask for an independent review. A specially trained member of the hospital or health authority board, (called a Convenor), will consider your request. They will decide, with the help of an independent lay person, whether to set up an independent review panel to re-investigate your complaint. This will only happen if they think that it will sort out your complaint. The Convenor does not have to set up the panel.
- 54.** If you are not satisfied after following the NHS complaints procedure, you can ask the Health Service Commissioner (Ombudsman) to investigate your case. The Ombudsman is totally independent of both the NHS and Government. You can get a leaflet about how to complain by calling the Health Literature Line on 0800 555 777. You can also get more information about the complaints system by contacting the Health Information Service on 0800 665544 or NHS Direct on 0845 4647.
- 55.** No matter what your complaint, you can contact your local MP. And, as a last step, you can go to court, but this may cost you money and may take a long time. Before you think about going to court, you should consider getting advice from a solicitor or the Citizen's Advice Bureau.

## HOW WILL I KNOW IF MY LOCAL HOUSING, HEALTH AND SOCIAL SERVICES HAVE TAKEN ANY NOTICE OF THIS CHARTER?

---

56. You can expect that housing, health and social services will work with and ask people using services about local standards for this charter. In some places, housing, health and social services have already set up ways of consulting local people and voluntary groups regularly.
57. Every year, local authorities and health services should carry out sample surveys of the people using their services. The information they get from this survey will form part of a joint yearly report which also describes progress against each local charter standard, how this compares with the expectation described in the national charter and a plan and timescale for improvement. This yearly report should be published and discussed locally.
58. Your local councillors and board members of health authorities and trusts will want to keep an eye on how the charter is put into practice. Let them know what you think!
59. Central government also has a responsibility to check that the charter is working. They will do this through their routine contacts with health, housing and social services. If you have any concerns about how the charter is working in your area, you can contact:

Mike Sosnowski  
Room 216  
Department of Health  
135-1 55 Waterloo Road  
London  
SE1 8UG  
Phone: 0207 972 4441  
E-mail: [msosnows@doh.gov.uk](mailto:msosnows@doh.gov.uk)

## NATIONAL HELPLINES YOU CAN CONTACT

---

60. The following list includes the freephone numbers of some of the larger national voluntary organisations. It does not show all of them, so you should ask your local Citizen's Advice Bureau, DIAL (national number given below), your local library, or the Health Information Service if you want to know about any other organisations that can give you help or advice. The Department of Health has published a guide called *A Practical Guide for Disabled People* which contains a list of many organisations. You can get a free copy by writing to the Department of Health, PO Box 777, London, SE1 6XH.

Age Concern (information line for older people)	0800 009966
Caring Matters (advice on the legal aspects of care)	0207 402 2702
Carers National Helpline (advice for carers run by the Carers National Association)	0808 808777
Deafblind UK (advice for people who are deaf and blind)	0800 132320 Textphone:01733 358858
DIAL UK (advice line for disability information)	01302 310123
Disabled Living Foundation (advice about equipment)	0870 6039 177 Textphone:0870 6039 176
Disability Benefits Helpline (advice and information about benefits for people with disabilities and their carers)	0800 882200

Health Information Service 0800 665544  
(information about health and details of NHS services)

MENCAP 0207 608 3254  
(supports people with learning disabilities, their families and carers)

NHS Direct 0845 4647

Royal National Institute for the Blind 0345 669 999

Royal National Institute for Deaf People 0870 6050 123  
Textphone: 0870 6033 007

SANE 0345 678000  
(advice, support and information to sufferers of mental illness and their families, professionals and the general public)

SeniorLine 0808 800 6565  
(advice and information service, run by Help the Aged, for older people and their carers)

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

This booklet gives general guidance only and should not be treated as a complete and authoritative statement of law.



Publication and versions available	English	Ethnic Languages Gujurati; Punjabi; Urdu; Bengali; Greek; Turkish; Chinese and Polish	Braille	Audio Tape	Learning Disability
Better Care, Higher Standards A charter for long term care	•	•	•	•	•
Better Care, Higher Standards A summary for users and carers	•	•	•	•	
Better Care, Higher Standards Guidance for Local Housing, Health and Social Services	•				

All of the above can be ordered from:  
 Department of Health  
 PO BOX 777  
 London  
 SE1 6XH



สถาบันวิทยบริการ  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

© Crown Copyright  
 Produced by Department of Health  
 63 10415 1/12-99/30k/(COL)  
 CHLORINE FREE PAPER



ภาคผนวก ข

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

HOME OFFICE

# POLICE TRAINING

A Consultation Document



November 1999

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## Contents

	Pages
Foreword	2
Executive summary	3
Section 1. Introduction	6
Section 2. Requirements for police training and criteria for new arrangements	7
Section 3. A new Police Training Council	8
Section 4. A National Training Organisation for the police service	9
Section 5. A core curriculum for the police service	10
Section 6. Qualifications	11
Section 7. Organisational structures	12
Section 8. Information and Communications Technology and distance learning	14
Section 9. Joint learning and community involvement	15
Section 10. Annual plans and continuous development of all staff	16
Section 11. Quality assurance and quality approval	17
Section 12. A dedicated training inspectorate	18
Section 13. Resource implications	19
Section 14. Legislation and implementation	20
Section 15. Conclusion	21
Annex A Brief overview of the current arrangements for police training	22
Annex B Legislation	23

## Foreword

Training is at the heart of effective and responsive policing. The Government's proposals for new structures and arrangements for police training represent an opportunity for a fresh start in police training. This consultation paper sets out the changes which the Government believes will deliver real improvements in this important area. There are numerous examples of good practice at present - as is evident from the well-deserved international reputation which British police training enjoys. We have to build on excellence where it exists, but secure change where it is necessary.

In our judgement the proposals in this consultation paper provide the best means of raising standards across the board and for ensuring relevant, profession-long training for staff. The police service must be able to benefit from new developments in education and training and in information and communications technology in order to achieve and maintain professional excellence. Most importantly, we must work together to translate effective training into real outcomes.

The Government would welcome comments on the proposals in this document. The Government's objective is clear: we want to devise and implement the best possible new arrangements for police training. I know that all the stakeholders in the process share that goal.

Jack Straw  
November 1999



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## Executive Summary

### Section 1 Introduction

Police training in England and Wales has been the subject of an unprecedented of scrutiny recent. The first ever thematic inspection of Training by Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC), an inquiry by the Home Affairs Committee (HAC), a report by Sir William Stubbs and two reports by the Police Federation; *Project Forward and Police Training – What Next?*, have all been significant contribution to the debate. The report by Sir William Macpherson into the death of Stephen Lawrence also made a number of recommendation in relation to training. These report have sought to address the fundamental issues of what police training should achieve, how current arrangements should be improved and what structures are necessary to support these change

The proposals for consultation paper is to set out proposal for the way forward for police Training in England and Wales, taking account of these contributions and of wider debate, Including the advice of the Police Training Council. During the reports mentioned above, a consensus has emerged on many of the key issues. Other aspects of the proposals set out here are new. The aim is not to respond in detail to every recommendation each of the reports. Rather, the paper describes the overall framework which the Government proposes to put in place for police training. The service has already made progress in a number of areas

These proposals represent an unprecedented opportunity to raise standards in police training and to equip all police staff with the skills they need to do their jobs and deliver better policing. It is also essential to recognise that training is only on part of devising a comprehensive human resource strategy. Training is not an end in itself: the key challenge is to translate the best possible training into best possible police justice, society contribution to reducing crime, delivering protecting the public and building a safe society

### Section 2. Requirements for police training and criteria for new arrangements

Police training must:

- equip all officers and support staff to do their present and future jobs to common high standards;
- contribute to the delivery of force objectives and the Home Secretary's national policing priorities;
- contribute to a more diverse and responsive service better geared to representing, serving and responding to the needs of diverse communities;
- improve the leadership capability within the police service; and
- contribute to achieving Home Office aims and the Government's aims for the criminal justice system.

Any new arrangements for police training must result in the following outcomes:

- high quality staff who can make an effective contribution to reducing crime and delivering justice, for example through rapid, high quality investigation and preparation of cases;
- policing which more effectively meets local community needs, the delivery of force objectives and the Home Secretary's national policing priorities;
- greater confidence in the police through an increasingly professionally competent police service;
- more efficient use of resources, for example by means of rationalisation of force training within regions;
- an ability to make the best use of modern scientific and technological support; and
- improved stakeholder satisfaction through partnerships and consultation.

Two key components, identified in particular by the Police Federation, will contribute to the successful achievement of many of the final outcomes listed above. First, there is a need for

more effective use of information and communications technology (ICT) based learning and advance learning at all levels and a co-ordinated strategy in this important area. Secondly, the Federation has also highlighted the need for better training for non-specialist post-probationers. The Government firmly believes that the new structures must provide relevant, high caliber training for all staff throughout the whole period of their careers. A high priority for both these issues must be a key part of the new arrangements.

In order to deliver these outcomes, new arrangements must be able to:

- devise a framework of competencies and set national occupational standards for policing;
- set measurable and effective training standards;
- deliver high quality training, nationally and locally, in support of these standards;
- inspect and evaluate national and force-led training;
- provide accountability, including accountability of stakeholders;
- demonstrate Best Value in training provision;
- meet speedily current and future training demands;
- allow the separate functions to work without conflict of interest; and
- test that the outcomes are being achieved through training.

### Sections 3-14: The proposals

Sections 3-14 describe the new structures and arrangement which the Government proposes put in place to meet the above criteria. The main elements of the proposed new structure are:

- i. greater commitment at all levels to ensuring **continuous development** for all staff.
- ii. a smaller re-organised **Police Training Council**, responsible for providing strategic, high level advice to the Home Secretary on all aspects of police training;
- iii. an employer-led National Training Organisation (NTO);
- iv. a core **curriculum** for police training;
- v. a **qualifications framework**, with mandatory qualifications phased in over time for certain roles;
- vi. agreement in principle to establishing **cluster colleges**, following a cost/benefit analysis, and a requirement for forces to use them;

- vii. a **central police college**, a center of excellence, to carry out leadership training on behalf of police forces in England and Wales;
- viii. a **dedicated training Inspectorate** within HM Inspectorate of Constabulary, headed by a Lay Inspector;
- ix. **new powers** for the Home Secretary to intervene where a training provider is failing
- x. **quality assurance** of training courses and training providers;
- xi. greater use of **Information and Communications Technology-based learning**; and
- xii. greater commitment to **joint training** with other parts of the criminal justice system and relevant services and to involving community members with relevant expertise.

### Section 15. Conclusion

The Government would welcome comments on all aspects of the proposals. To aid discussion, the consultation paper poses the following question:

1. The Government would welcome views on the role and composition of a reorganised Police Training Council charged with providing the Home Secretary with strategic advice on police training.
2. The Government would welcome views on the role and composition of a National Training Organisation for the police service.
3. Should a core curriculum for the police service be introduced?
4. What should be the process for devising it?
5. For which roles should prior qualifications be required?
6. Should there be a national qualification standard or examination for promotion to chief inspector and superintendent?
7. What factors should be considered in determining the location of cluster colleges?
8. What training should the cluster colleges deliver?
9. What training should the central police college deliver?
10. What training ICT and distance learning should deliver?
11. Should the central Facility for providing distance learning and ICT-based learning be located in the new police college?
12. What training could be delivered jointly, and with whom?
13. How could members of the community be involved to a greater extent in police training?

14. By what mechanisms can a culture of continuous, profession-long learning best be supported in the police service?
15. How should relevant, high quality training for support staff and special constables be ensured?
16. What quality assurance mechanisms for training courses and training providers should be put in place?
17. Who should perform the quality assurance function?
18. How should intervention by the Home Secretary with training providers be triggered?
19. What process or safeguards would be necessary?

Comment should be sent to:

Anita Bharucha  
Police Personnel and Training Unit  
Home Office  
50 Queen Anne's Gate  
London SW1H 9AT

to arrive no later than 7 January 2000.



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## Section 1 : Introduction

1.1 Police training<sup>1</sup> in England and Wales has been the subject of an unprecedented level of scrutiny recently. The first ever thematic inspection of training by Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC), an inquiry by the Home Affairs Committee (HAC), a report by Sir William Stubbs and two reports by the Police Federation, *Project Fforward* and *Police training - What Next?*, have all been significant contributions to the debate. The report by Sir William Macpherson into the death of Stephen Lawrence also made a number of accommodations in relation to training. These reports have sought to address the fundamental issues of what police training should achieve, how current arrangements should be improved and what structures are necessary to support these changes.

1.2 The proposals for consultation paper is to set out proposals for the way forward for police training in England and Wales, taking account of these contributions and of wider debate, including the advice of the Police Training Council. During the reports mentioned above, a consensus has emerged on many of the key issues. Other aspects of the proposals set out here are new. The aim is not to respond in detail to every recommendation of the reports. Rather, the paper describes the overall framework which the Government proposes to put in place for police training. The service has already made progress in a number of areas. A broad overview of the current arrangements for police training can be found at Annex A.

1.3 As well as setting out the overall framework, in some cases this consultation paper also describes how the structures might work in more detail. This is more complex and will undoubtedly be the subject of further discussion in the coming months. The intention in raising this here is to give some context of how the whole system might work. Because of the legislative process, however, it will be important to reach early decisions on the principles and framework for the future delivery of police training.

1.4 The Government is also taken to ensure that the police service should increase its professional recognition in the wider national arena and become more attractive career, including for members of minority ethnic communities. A key part of achieving this will be through increasing involvement with other parts of public sector and links to other Government initiatives, such as the University for Industry and the promotion of lifelong learning.

1.5 Drawing on the reports mentioned above, this paper first sets out the requirements for police training, the outcomes that must result from any new arrangement and the criteria which new arrangements must fulfil to achieve these. The paper then describes the proposed new structures. It poses questions on particular issues, but the Government would of course welcome comments on all aspects of proposals.

1.6 These proposals represent an unprecedented opportunity to raise standards in police training and equip all police staff with the skills they need to do their jobs and deliver better policing. It is also essential to recognise that training is only one part of devising a comprehensive human resource strategy. Training is not an end in itself: the key challenge is to translate the best possible training into the best possible police contribution to reducing crime, delivering justice, protecting the public and building a safe society.

### Scope of the proposals

1.7 These proposals relate to police training in England and Wales. However, they have a wider significance in relation to the establishment of a police National Training Organisation, which would, in line with Government policy, be established on a UK-wide basis.

1.8 Recent reports have not considered in depth the issue of training for support staff, concentrating largely on training for police officers. However, in this consultation paper discussion of training including both police officers and support staff, unless otherwise stated.

---

<sup>1</sup> Where 'training' is used in this paper, it should be read as encompassing training, development and learning, as in the thematic inspection by HMIC.

## Section 2: Requirements for police training and criteria for new arrangements

### 2.1 Police training must:

- equip all officers and support staff to do their present and future jobs to common high standards;
- contribute to the delivery of force objectives and the Home Secretary's national policing priorities;
- contribute to a more diverse and responsive service better geared to representing, serving and responding to the needs of diverse continuities
- improve the leadership capability within the police service; and
- contribute to achieving Home Office aims and the Government's aims for the criminal system.

### 2.2 Any new arrangements for police training must result in the following outcomes:

- high quality staff who can make an effective contribution to reducing crime and delivering justice, for example through rapid, high quality investigation and preparation of cases;
- policing which more effectively meets local community needs, the delivery of force objectives and the Home Secretary's national policing priorities;
- great confidence in the police through an increasingly professionally competent police service
- an ability to make the best use of modern scientific and technological support; and
- improved stakeholder satisfaction through partnerships and consultation.

2.3 Two key components, identified in particular by the Police Federation, will contribute to the successful achievement of many of the final outcomes listed above. First, there is a need for more effective use of information and communications technology (ICT) – based learning and distance learning at all levels, for a co-ordinated strategy in this important area. Secondly the Federation has also highlighted the need for better training for non-specialist post-

probationers. The Government firmly believes that the new structures must provide relevant, high caliber training for all staff throughout the whole period of their careers. A high priority for both these issues must be a key part of the new arrangements.

### 2.4 In order to deliver these outcomes, new arrangements must be able to:

- devise a framework of competencies and set national occupational standards for policing;
- set measurable and effective training standards;
- deliver high quality training, nationally and locally, in support of these standards
- inspect and evaluate nation and force-led training;
- provide accountability, including accountability of stakeholders;
- demonstrate Best Value in training provision;
- meet speedily current and future training demands;
- allow the separate functions to work without conflict of interest; and
- test that the outcomes are being achieved through training

2.5 The following sections describe the new structures and arrangements which the Government proposes to put in place to meet these criteria.

## Section 3: A new Police Training Council

3.1 The tripartite responsibility for policing points to a continuing need for a representative body to advise the Home Secretary on police training. The present Police Training Council (PTC) brings together interested parties. However, its present size, scope of business and the way it currently operates make it difficult for it to offer the Home Secretary strategic advice on police training issues. The Government proposes to reorganise the PTC as a smaller body, with a more tightly drawn remit. It should provide the Home Secretary with high level advice on training, including funding and the core curriculum (see Section 5). Drawing on reports from the Director of the central police college (Section 7) and the new dedicated training inspectorate within HMIC (Section 12) the PTC might report annually to the Home Secretary on the training needs of the service and its proposed strategy for meeting them.

3.2 The new PTC could bring together not only the tripartite partners and staff associations, but also individuals with external expertise in training and assessment or an involvement in the wider criminal justice system. Members would serve the PTC and their responsibilities would be to it and not to their respective organisations. The Home Secretary might be required to consult the new PTC and take account of its views before making regulations in respect of training.

- *The Government would welcome views on the role and composition of a reorganised Police Training Council charged with providing the Home Secretary with strategic advice on police training.*

## Section 4: A National Training Organisation for the police Service

4.1 The HMIC thematic inspection, Sir William Stubbs report and the HAG report all recommended the establishment of a National Training Organisation (NTO) for the police service. NTOs are employer led, UK-wide organisations which are independent of Government. The primary function of an NTO is to promote skills within its sector in order to raise effectiveness and competitiveness. The Government sees the creation of an effective NTO as a vital part of the new structures for police training.

4.2 the government welcomes the significant amount of work which the Association of Chief Police Officers (ACPO) has carried out in this area. A police NTO could play a valuable role in:

- developing a national human resource and training strategy;
- setting national occupational standards for the service and advising on a national qualification structure;
- identifying skill shortages, training needs and gaps in training provision;
- providing information on training and development opportunities;
- building links and partnerships with further education, higher education and other relevant bodies;
- disseminating best practice in training and 'news' (e.g. changes in legislation or policy);
- collecting data, for example, on costing and providing performance indicators to enable forces to benchmark their performance.

4.3 To be effective, close co-operation between the NTO and the other elements of the new structure, including in particular the central police college (Section 7), will be essential.

4.4 The key to a successful NTO is partnership. The NTO could provide a mechanism by which the various stakeholders co-operated to devise a coherent and holistic approach to human resource issue. The development of national

occupational standard by a police NTO would have a much wider application than qualifications alone.

Standards could be used for recruiting, training and appraising staff. A police NTO could provide tools to support management systems generally in the police service.

4.5 NTOs typically consist of a Council, a Board of Directors, a small executive secretariat led by Chief Executive and development or implementation groups. Membership of the Council is drawn from sector organisations and interested groups and is often by subscription. The Council is the mechanism for involving and consulting the key players and often nominates the Board of Directors. Council membership for a police NTO might consist of the Home Office, ACPO, the Association of Police Authorities (APA), staff associations, chief officers, non-Home Office forces, representatives of the wider criminal justice system, higher and further education interests and relevant representation from Scotland and Northern Ireland.

4.6 The Board of Directors of an NTO is primarily responsible for the competent management of the NTO and its financial probity. The Board of a police NTO might consist - whether as members or *as* observers - of the tripartite partners, the Chief Executive, relevant representation from Scotland and Northern Ireland and other related NTOs. The NTO Board would set the strategic plan and annual business plan, which could be endorsed by the Council, and within which the development and implementation sub-groups would work. Membership of these groups would be voluntary and drawn from those working in the sector. The development of standards would be a likely early project.

- *The Government would welcome views on the role and composition of a National Training Organisation for the police service.*

## Section 5: A core curriculum for the police service

5.1 The idea of adopting a core curriculum for the police service in England and Wales has not been raised in the course of the various reports on police training, but was suggested at a recent meeting of the PTC. Such a curriculum would provide a framework within which course training would take place. Within the overall curriculum framework there would be core curricula for personnel at various ranks, including probationers, together with core curricula for basic training which is essential for particular responsibilities. The curriculum would be comprehensive, but would not seek to set out every conceivable aspect of police training.

5.2 National standards and a core curriculum are easily linked. The NTO would set the occupational standards which must be achieved and the curriculum would set out the training necessary to support those standards: in effect, standards are the ends and the curriculum the mean.

5.3 Devising the curriculum is likely to require close co-operation between the NTO, the central police college (Section 7), district colleges, bodies in the higher education and further education fields and other professional bodies. This would ensure that policing and educational expertise were combined to produce a comprehensive and workable curriculum. The PTC could scrutinise the draft curriculum before submitting it to the Home Secretary for approval. The Home Secretary might then consult the PTC on any amendments which he or she wished to make before finalising and publishing the core curriculum.'

4.5 Forces would be required to use the curriculum, but would also be free to carry out additional training in support of local needs. Introducing a core curriculum would have the following main advantages:

- it would preserve flexibility: chief officers could add to it to meet local needs; and
  - it would ensure consistency of training across forces, thus leading to consistent, high standards of service to the public.
- *Should a core curriculum for the police service be introduced?*
  - *What should be the process for devising it?*
- forces would be clear about what training was required to deliver the national standards;

## Section 6: Qualifications

6.1 Qualification can play a useful role in raising standard and helping personnel to build up a portfolio of skills which are clearly demonstrated and recognised. The Government proposes that in general the standards set by the NTO should be measured through compulsory qualifications. The House Secretary would stipulate these on advice from the PTC. This would show clearly that individuals discharging key roles, such as public order, had achieved the required minimum level of competence. A recognised annual qualification or a certificate of appearance from a recognised training course could demonstrate this. The requirement would be pleased in over a period of time.

6.2 Greater use could also be made of external recognition and validation by linking more training courses to external qualifications, both in further and higher education. Qualifications would be confined to NVQs: the current links on higher education qualifications could continue. Many favors also already use vocationally-related qualifications, which could continue and be expanded. There should also be scope for accreditation of prior learning so that participants could demonstrate competence and thus achieve exemptions form element of a relevant qualification. Since qualifications cannot demonstrate knowledge or competence for all time, individuals might be required to re-qualify or can be measured after a certain period of time to demonstrate that they were still competent and had kept up whit changes in the field.

6.3 As present, police officers in England and Wales who wish to be considered for promotion to sergeant and inspector must qualify by passing the notional examinations (OSPRE). Extended interview and the strategic command course are the broad equivalent for promotion to chief inspector. For example, expertise in crime reduction is a key part of the role of the BCU (Basic Command Unit) Commander. The attainment of the required knowledge or skill level in crime reduction could be included in the standard. The standard could either be similar to

the OSPRE procedure or could include an external qualification such as a relevant MBA.

6.4 Such a qualification standard or examination would fill the gap which currently exists between the qualifying examination for promotion to inspector and the framework for promotion to senior command posts. It would ensure that comparable standards existed across all forces. Effective policing requires continuous learning and updating. New qualifications for the ranks of chief inspector and superintendent would ensure that officers who were promoted to these key posts had demonstrated continuous professional development.

6.5 The task of designing and awarding police qualifications could be taken forward on two fronts. The remit of the existing Police Promotion Examinations Board (PPEB) could be extended to enable it to develop and award police-specific qualifications. These could include nationally recognised qualifications for successfully completing OSPRE Parts I and II at sergeant and inspector ranks and new national qualifications for other ranks, such as chief inspector and superintendent. The PPEB could seek recognition as an awarding body, or could enter a collaborative arrangement with an existing awarding body. The task of devising and awarding non-police specific qualifications could be tendered to existing awarding bodies. These qualifications would be part of the national framework and would mainly be National Vocational Qualifications (NVQs) or vocationally – related qualifications, as well as higher education qualifications. This combination would ensure that the police service could tap the expertise of the existing bodies, as well as facilitating the development of qualifications tailored to its needs.

- ***For which roles should prior qualifications be required?***
- ***Should there be a national qualification standard or examination for promotion to chief inspector and superintendent?***

## Section 7: Organisational structures

7.1 Different mechanisms for the delivery of training - national, regional and local - should all have a role in the new arrangements. However the Government proposes that, subject to more detailed analysis, the emphasis should shift from force-delivered training towards delivery primarily through the cluster colleges which Sir William Stubbs described in his report. This section also sets out the Government's proposals for a central police college charged with developing and promoting the professional excellence of the police service England and Wales.

### Cluster colleges

7.2 As the HMIC thematic inspection demonstrated, there is at present duplication between forces, and between forces and NPT, in the delivery of training. There is scope to rationalise training facilities and utilise resources more effectively. Sir William Stubbs described in his report the establishment of 'cluster colleges': forces would set up jointly owned colleges in order to share expensive training facilities. In principle, the Government welcomes this proposal, but agrees that a cost/benefit analysis should be carried out in order to determine whether cluster colleges are the optimum mean of achieving best value in training provision.

7.3 Establishing cluster colleges would not only enable a more effective use of training facilities but would also lead to a better use of skills, knowledge and resources than force-specific provision. Furthermore, the creation of six or cluster colleges would enable them to act as a best practice network. It is likely that good colleges would develop new courses and methodologies over and above the minimum training standard or performance indicators. The establishment a relatively small number of colleges would permit these innovations to be disseminated quickly throughout the network. Such a network would also ensure that the cluster colleges' needs and views in relation to the

development of standard and the core curriculum were articulated. Under such a model, cluster colleges would collaborate to ensure that the whole network benefited quick from innovation and good practice. The effect would be to spread these benefits as widely as possible.

7.4 The cost benefit analysis would explore the optimum location or locations for the cluster colleges and the regions on which these should be based - the existing police training centres, the ACPO regions or the Government office regions, for example. The training facilities provided by the Metropolitan Police Service could become part of the cluster college network, subject to further consultation (including with the new Metropolitan Police Authority). The analysis would take account of factors including the existing facilities and capacity, both in forces and in police training centres, and the advantages of establishing the best practice network describe above. Subject to the outcome of the analysis, the Home Secretary would establish cluster colleges and set out the training to be delivered through them. The Government proposes that the delivery of probationer training in accordance with the core curriculum would be devolved from National Police Training (NPT) to the cluster colleges.

7.5 Each cluster college would be accountable to a management board, consisting of the chief officers of stakeholder forces and police authority representatives. The management board would agree the budget and the contribution which each stakeholder force should make. The board would also produce the business and strategic plans.

7.6 The Government recognises that many forces have invested time and resources in building up their training schools as centres of excellence. It has no intention of sweeping this effort aside. It is important that the cluster colleges should build on and incorporate existing expertise and good practice. Where significant resources have been invested, the cost/benefit analysis should take full account of this. The analysis may in fact show that within some areas a 'collegiate' approach should be pursued - that is, several training facilities should comprise the cluster college.

The Government recognises that these proposals may also mean changes for those currently working in force training. The role of the force training manager may become more focused on the clean side of the client/contractor relationship, while the delivery of training will move predominantly to the cluster colleges.

### A central police college

7.7 The Government sees a need for a central police college to act as the focus for the development and promotion of professional excellence across the police service. The college would play an important role in fostering the corporate identity of the police service. It would also deliver or procure leadership training on behalf of police forces in England and Wales and would encourage and develop international understanding of policing issues, for example, through lectures, seminars and publications. The college could additionally provide training consultancy and research into police training to support the work of providers. The college would provide the Strategic Command Course, as well as joint training for senior officers involving other leaders in the criminal justice sector and the private sector. It might develop a Criminal Justice System MBA. It is also envisaged that the college would deliver the Accelerated Promotion Courses and corporate training for BCU (Basic Command Unit) Commanders.

7.8 Beyond these courses, the Home Secretary would specify, on advice from the PTC, what training the central college should deliver. The following criteria might be relevant in reaching such a decision:

- **interoperability:** where joint training with other police services (or agencies) is required to enhance cross-cutting effectiveness (for example, major disasters, mutual aid, linked crime inquiries);
- **small-scale specialist training:** where there is a relative scarcity of expertise and where the existence of national centres of excellence such as *the National Crime Faculty (NCF) and the National Operations Faculty (NOF) can be exploited;*
- **cost-effectiveness:** where the national provider can demonstrate better value than either local or regional delivery.

7.9 The central police college would be accountable to a service authority, as recommended by the strategic review of NPT carried out last year. It would be modelled on police authorities; its membership would include people with relevant expertise drawn from inside and outside policing circles.

7.10 The NCF and the NOF would continue as part of the central police college. Their work would inform the training programmes run by the college. The college's national databases in the NCF and NOF, as well as a third being developed in the Leadership and Management Faculty, will continue to act as a corporate memory, enabling forces to gain access to the most up to date and successful initiatives and practices. It will be important for the NCF and NOF to forge close links with the NTO in order to inform its work on spreading best practice.

### Local and other delivery

7.11 The majority of training that is currently force-delivered would in future be carried out through the cluster colleges. Where the Home Secretary had not prescribed that training should take place in the cluster colleges or through the new central college, forces would be free to carry out the training in force, or to use outside bodies, such as further education colleges, provided that:

- this met the requirements of Best Value; and
- the courses met the training standards set by the NTO (see Section 11).
- *What factors should be considered in determining the location of cluster colleges?*
- *What training should the cluster colleges deliver?*
- *What training should the central police college deliver?*



## Section 8: Information and Communications Technology and distance learning

8.1 The Police Federation in particular has described the benefits that an increased and more effective use of ICT-provided learning and of distance learning could bring to training. Developments in recent years in the field of ICT-provide learning mean that it could now become a powerful tool in enabling all personnel at every level and stage of their career to develop and demonstrate new skills. In addition, the increasing use of ICT in further education and higher education courses and in schools has led to a growing expectation and interest in such methods among recruits. It should play a more important part in police training than it has done to date, alongside more conventional methods such as classroom training. Distance learning and trained tutors, line managers, team leaders, must support ICT-based learning and supervisors, as the thematic inspection by HMIC recommended. The Government will work with interested parties to secure the development of an ICT-based learning system for the police which can deliver high quality up to date and cost effective training for the police service.

8.2 The provision and updating of distance learning materials is currently undertaken by NIT's Educational Services at Harrogate. Individual forces may also have developed expertise in this area. As the thematic inspection by HMIC acknowledged, some forces have invested in ICT-based learning and have a particular knowledge of the issues. It is important to ensure that best practice and information are shared between all training providers and that duplication of resources and effort are avoided. For these reasons, a central facility for providing distance learning and ICT-based learning and for updating existing products could be considered. It could be located in the central police college. This would ensure that ICT-based learning and distance learning were at the heart of the new arrangements.

- *What training should be delivered by ICT and distance learning?*
- *Should the central facility for providing distance learning and ICT-based Learning be located in the central police college?*

## Section 9: Joint leaning and community involvement

9.1 Police training should take account of best practice in other fields and enable the service to learn from developments elsewhere. The Government views it as important that some training courses - at national, regional and local level-should be delivered jointly with other parts of the criminal justice system and relevant services such as social work. For example, training on case preparation and electronic case management could be carried out jointly. The new PTC could advise on which modules of the core curriculum or which standards were suitable for delivery jointly with other agencies. Joint training could then be provided by the cluster colleges and/or the central police college within this framework. Joint training and external qualifications might make it possible in future for professionals to transfer between agencies where appropriate.

9.2 In his report, Sir William Stubbs referred to the importance of ethos in the development of a training policy; For some training, it will be desirable for staff to be trained alongside members of the public in order to learn from developments elsewhere and in order to build relationships between the police service and the community they serve. In other cases, training exclusive to the service will be suitable in order to build a sense of teamwork or because of the sensitive content of the training. Successful training policies require a balance of the two. In addition, the Government's view is that the involvement of members of the community with relevant expertise in areas of training such as drugs awareness and community and race relations should continue and increase. The Government proposes that the human resources plan (see Section 10) should include a description of the joint training undertaken by forces and the extent of community involvement in training programmes.

- *What training could be delivered jointly, and with whom?*
- How could members of the community be involved to a greater extent in police training?

## Section 10: Annual plans and continuous development of all staff

10.1 The thematic inspection by HMIC recommended that:

*Chief Constables should put in place an integrated and cohesive approach to staff development which ensures that the training provided to individuals contributes toward the achievement of force objectives and improved performance.*

Sir William Stubbs also recommended that:

*Each force should be required to prepare and maintain a fully-costed human resources plan which set out how staff would be recruited and trained to at least the national occupational standard in support of the force's policing plan.*

10.2 The Government fully endorses these recommendations. They are a fundamental part of ensuring that each individual has the necessary skills to perform his or her job to a high standard and that each force is equipped to meet its objectives. Chief officers should produce a costed human resources plan annually, which should form the basis of inspection by HMIC. Police authorities should also play an important role in scrutinising the plan.

10.3 The tripartite partners must work together to ensure that systems such as these annual plans are in place to support the continuing, profession-long training and education for all ranks. The policing environment is constantly changing and officers must continue to acquire new skills and update their existing knowledge. Continuing development will be supported by:

- line managers and chief officers who use the occupational standards and

competencies as appropriate as the basis of recruitment and assessment procedures;

- the use of Personal Development Plans for all staff;
- the core curriculum, which will set out what personnel need to know and be able to do;
- requiring personnel to become qualified in certain areas and to undertake refresher training periodically;
- more effective use of ICT-based learning, particularly in refresher training and in keeping knowledge, e.g. of relevant legal developments, up to date.

10.4 Furthermore, the Government believes that greater attention should be paid to the training of both support staff and of special constables. Chief Constables must ensure that support staff have the necessary knowledge and skills to make an effective contribution. In many cases there may be greater scope for training police officers and support staff together. The NTO could set national occupational standards for support staff and for special constables. Training of both groups should be to national standards, regardless of where the training is delivered. In both cases, the development of agreed standards of competence should make it easier to identify where joint training of police and support staff and special constables and regulars might be possible.

- *By what mechanisms can a culture of continuous, profession-long learning best be supported in the police service?*
- *How should relevant, high quality training for support staff and special constables be ensured?*

## Section 11: Quality assurance and quality approval

11.1 Robust quality assurance systems will be need to ensure that high quality training is provided across the board. This could partly be secured through the new training inspectorate (see Section 12) who could validate training providers' quality assurance processes. Assessment of the outcomes of training against the national occupational standards set by the NTO will also provide important evidence of the quality of the training which has been provided. A quality approval 'hail mark' of training centres and training courses which had met quality assurance standards could also be considered. This would not last indefinitely and should be periodically assessed. It would, however, be time consuming and intensive to hallmark every course or even every delivery centre.

- *Whatt quality assurance mechanisms for training courses and training providers should be put in place?*
- *Who should perform the quality assurance function?*

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## Section 12: A dedicated training inspectorate

12.1 All the recent reports on police training favour some form of independent inspection of police training. The Government proposes to establish a dedicated training inspectorate within HMIC. The new inspectorate will be headed by a *mew* Lay Inspector, who will report to Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary and will be supported by individuals seconded from forces. The inspectorate could buy in outside expertise. The new training inspectorate will therefore combine both police and lay expertise: the Government sees it as essential that police training is subject to a measure of outside scrutiny.

12.2 Locating the new inspectorate within HMIC will also ensure that the link between the inspection of training and the inspection of other functions is not lost. Training cannot easily be divorced from recruitment, human resource management and efficiency and effectiveness. This points to locating the inspection of training along with the inspection of these other functions to allow a cross-cutting approach.

12.3 The Local Government Act gives the relevant Secretary of State powers to act where authorities are failing to deliver Best Value. In addition, the Government proposes that where an inspection report had shown that a training provider was not delivering training to the necessary standards, the Home Secretary should have a reserve power to intervene. The Home Secretary would be able to direct that the failing provider should be taken over by another training deliverer and that the management board should work with the inspectorate to raise standards.

- *How should intervention by the Home Secretary with training providers be triggered?*
- *What process or safeguards would be necessary?*

## Section 13: Resource implications

13.1 It is clear that there is scope for more efficient use of resources in relation to training delivery than as present. The estimated average cost of training a police officer per day ranges between £88 (figure provide by the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy) and £218 (West Mercia Constabulary)<sup>2</sup>. Extrapolating from this, HMIC estimates that the total cost of training every police officer each year ranges from £151.6 million to £391.4 million. On average, a police officer receives between 10 and 12.7 days training per year. Estimates of the average cost of 1 day's training between £11.2 million and £27.7 million.

13.2 HMIC believes that efficiency savings in training can be made in all forces. For each notional 1% efficiency saving that forces in England and Wales make, £3.9 million<sup>3</sup> would be generated. Such saving are a real possibility provided that appropriate policies and strategies are formulated and driven through. The rationalisation afforded by these proposals will permit significant savings in the long term. In the short term, initial investment is likely to be necessary, for example, to set up the duster colleges. The cost of establishing a dedicated training inspectorate within HMIC will be around £400,000 annually. The cost of devising national examinations for promotion to chief inspector and superintendent is estimated at around £90,000 with annual running costs at around £200,000. The costs associated with an NTO and mandatory qualifications will depend, respectively, on the precise functions of the body and the number and complexity of qualifications introduced. Furtuer funding will be considered as part of the 2000 Review.

---

<sup>2</sup> Source: HMIC thematic inspection

<sup>3</sup> based on the upper figure of £391.4 million

## Section 14: Legislation and implementation

14.1 Legislation will be necessary to give effect to some of these proposals. The Government intends to bring forward legislation at the earliest opportunity. The table at Annex B gives an indication of which proposals will require new legislation.

14.2 These proposals will involve fundamental changes to existing structures and to the way in which police training is carried out at present. Although the Government is keen to proceed quickly in order to reap the maximum benefits of the new arrangements, it is important to phase in the various elements over a period of time to ensure that these complex changes can be managed carefully. It is also important that there should be discussion with the staff involved both in NPT and in force training establishments. The Government will not implement any changes without full discussion with the staff concerned and their representatives. The Government hopes that any changes would be agreed and implemented quickly to avoid the uncertainty that staff will inevitably feel. Work to take forward all the proposals will be carried out in partnership with the tripartite partners, staff associations and other interested parties.



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## Section 15: Conclusion

15.1 The Government would welcome comments on these proposals by **7 January 2000**. The recent reports on police training have provided a valuable opportunity for all interested parties to debate the key issues and make known their views. It is now rime to move ahead and put in place structures which will ensure high quality, relevant and cost-effective training which meets the needs of all personnel and forces.

15.2 Comments on the proposals should be sent to:

Anita Bharucha  
Police Personnel and Training Unit  
Home Office  
50 Queen Anne's Gate  
London SW1H 9AT.



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## Annex A: Brief overview of the current arrangements for police training

A.1 Police training in England and Wales can broadly be divided into that provided at a national level by National Police Training (NPT) and that provided locally by forces. All forces have their own training centres. Some provide certain types of training for officers from other forces and in some cases forces collaborate to provide training on a regional basis. Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC) estimates that 87% of police training is delivered locally by forces and the remaining 13% by NPT.

### National Police Training

A.2 NPT was established in 1993 to bring together the previously disparate strands of nationally provided police training. It is responsible for police training designed or **delivered** at the national level in England and Wales: principally probationer (recruit) training, the Accelerated Promotion Courses for sergeants and inspectors, the Strategic Command Course for senior officers and some international training. NPT also includes the National Crime Faculty and the National Operations Faculty.

A.3 NPT is currently spread over ten sites: the five probationer training centres (Ashford, Bruche, Cwmbran, Durham and Ryton), a specialist crime centre (NPT Loughborough), a police national computer school (NPT Leicester), two multi-function sites (NPT Bramshill and NPT Harrogate) and central London offices. The Director is based at the Police Staff College, Bramshill.

A.4 NPT is responsible for the delivery of probationer constable (police recruit) training for

all forces in England and Wales, with the exception of the Metropolitan Police. Probationer constables attend 15 weeks training at one of NPT's five regional training centres. At the other end of the scale, NPT delivers the Strategic Command Course for superintendents seeking appointment to the most senior ranks. NPT also runs an International Commanders Programme for senior officers from overseas forces.

A.5 NPT is funded directly as part of the Home Office, with an annual budget of *L44.9m* in 1999/2000. It employs around six hundred staff both police and civilian. Its remit also includes the training of trainers and the design of material for delivery by forces.

### The Home Secretary's role

A.6 Under section 36(1) of the Police Act 1996, the Home Secretary has a general duty to exercise his powers under the Act so as to promote the efficiency and effectiveness of the police. It is clear that the police service cannot function effectively without an efficient and effective training system for all officers from the point they join the service. Under section 57 of the Act, the Home Secretary may provide such organisations, facilities and services as he considers necessary for promoting the efficiency and effectiveness of the police. Under current arrangements NPT is the organisation which exists under section 57 to promote efficiency and effectiveness in the field of training, by offering economies of scale and, in the areas in which it operates, common standards across the service.

A.7 The Police Training Council (PTC) advises the Home Secretary on training matters.

## Annex B: Legislation

The table below shows the proposals which would require legislation.

Proposal	Primary Legislation	Secondary Legislation
Requirement for Home Secretary to consult re-organised Police Training Council before making regulations on training		
A core curriculum		
Mandatory qualifications for certain roles		Regulations under S.50(2)(e) of the Police Act 1996
Promotion examinations for ranks of chief inspector and superintendent		Regulations under S.50(2)(b) of the 1996Act
Establishment of duster colleges		
Establishment of service authority for central police college; power for service authority to issue levies		
Requirement for chief officers to produce and publish hilly-costed human resources plans annually (including details of joint training and extent of community involvement in police training) and for police authorities to scrutinise the plans		
Power for Home Secretary to intervene where a training provider was failing and to impose certain requirements		



ภาคผนวก ค

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

***DETR***

*ENVIRONMENT*

*TRANSPORT*

*REGIONS*



**Better Care,  
Higher Standards**  
**A charter for long term care**

**Guidance for Local Housing,  
Health and Social Services**

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# Guidance for Housing, Health and Social Service

## SECTION A OVERVIEW

### 1. Purpose

1.1 This guidance is for housing, health and social services authorities. It sets out:

- a) the action that authorities should take to implement the national *Better Care, higher Standards* charter;
- b) the link with other Government policies; and
- c) arrangements for performance management and review of local standards.

1.2. Social services authorities are expected to implement the guidance under section 7(1) of the Local Authority Social Services Act 1970. Health authorities will be aware that, under section 22 of the NHS Act 1977, they and local authorities have a duty to co-operate to secure and advance the health and welfare of people in England and Wales.

1.3 The guidance will also be a useful reference for other organisations

providing services for people with long term care needs. This includes voluntary organisations, private sector providers of housing, care and support services and Registered Social Landlords.

### 2. Summary of Action

2.1 Local authorities and health services should work together and in partnership with users, carers, voluntary organisations and others to **draw up and publish joint local *Better Care, Higher Standards* charters by the end of June 2000**. These local charters should:

- embody the nine principles of public service delivery (paragraph 4.1)
- be set in the context of the values that are described in national charter (paragraph 7.2)
- set local standards in all of the six key areas set out in the national charter (paragraph 7.3)

2.2 Local *Better Care, Higher Standards* charters should link into local planning mechanisms, including Health Improvement Plans and Joint Investment Plans,

Community Care Plans and Housing Strategies. Primary Care Group should also be involved in, and take account of, local *Better Care, Higher Standards* charters.

2.3 Performance against the standards set out in local *Better Care, Higher Standards* charters should be monitored on a regular basis and the results made public in annual report (paragraph 14.3).

### 3. Key Stages and Timetable

- Publish the national charter - December 1999.
- Run inter-agency workshops to support development and implementation of local charters - January to March 2000.
- Establish the joint approach - plan development of local charters and identify leads in housing, health and social services.
- Consult and involve users, care and staff; build partnerships with users, carers and staff through consultation on local charters.
- Draw up joint local charters: set standard and targets; produce

draft charters for discussion and comment; revise draft charters.

- Work with local charters: develop strategies to support the charters, training and protocols for inter-agency work.
- Promulgate: launch and publicise the local charters, making sure that staff are aware and ready; distribute the charter to as many users and potential users as possible.
- Monitor and review: monitor performance; publish joint annual report; conduct a joint annual sample survey of users and review charters involving staff and other providers.

## 4. Contexts and Background

4.1 The national charter was developed using the nine principles of public service delivery (*Service First Unit, Cabinet Office*). These are that every public service should:

- set standards of service;

- be open and provide full information;
- consultation and involve;
- encourage access and promotion of choice;
- treat all fairly;
- put things right when they go wrong;
- use resources effectively;
- innovate and improve; and
- work with other providers.

4.2 The national charter forms part of the Government's drive to make public services more accessible and to improve them by promoting joined-up working between service providers and putting them on a best value basis. The Social Services White Paper *Modernising Social Services* outlines two further aims for the charter:

- to empower users and carers — by promoting awareness of local services; making it clear how agencies should respond to their needs; and providing information to help users and carers pose the right questions to the agencies they come into contact with; and
- to give authorities a tool against which they can set their local standards and which can be used to monitor authorities' overall performance.

4.3 The national charter sits alongside the National Service Framework for Mental Health, National Standards for Residential and Nursing Homes for Older People, and Fair Access to Care Services, which was announced in the Social Services White Paper. It will also sit alongside other National Service Frameworks as they are published. The aims and expectations described in the charter are consistent with Best Value and Performance Assessment Frameworks for housing, health and social services.

4.4 The national charter was drawn up following a period of consultation which started with users, carers and front-line staff. A total of 15 regional focus groups were held covering rural, suburban and inner city areas. These were facilitated by the Kings Fund and held during September 1998. They involved a total of 191 people: 120 users, 39 carers and 32 front-line staff. Users were banded across a broad age range of 18-25, 26-45, 46-64 and 75+.

4.5 The main messages were:

- choice, influence, support and security were regarded as key ingredients of independent living;
- co-ordination between services, backed up by responsive and flexible services and trained and supported staff, were thought to be important; and

- good information and communication with individuals was seen to be the key to providing good services.

4.6 The focus groups identified more specific priorities within these areas, and these are reflected in the national charter.

4.7 There have also been a number of meetings with key stakeholders, as well as two meetings for notional bodies with an interest in long-term care. These included associations of professionals and other organisations in the health, housing and social services field, voluntary and charitable organisations and representatives from both DH and DETR.

## 5. Connections

5.1 The connections between *Better Care, Higher Standards* and other government policies and initiatives may be viewed in terms of shared objectives, common work on establishing standards and improved information about services and monitoring performance. The key connections are:

5.2 Shared objectives - in particular to promote independence and rehabilitation:

- Better Services for Vulnerable People;
- National Priorities Guidance for Health and Social Services;
- Social Services White Paper; and
- National Carers Strategy.

5.3 Standards and Frameworks:

- National Service Framework for Mental Health;
- Fair Access to Care Services;
- National Minimum Standards for Residential and Nursing Homes;
- Other National Service Frameworks as they are published; and
- Standards for Domiciliary Care (forthcoming).

5.4 Monitoring:

- Best Value;
- PSS Performance Assessment Framework; and
- NHS Performance Assessment Framework.

5.5 It should be recognised that *Better Care, Higher Standards* is designed to be an evolving document and may therefore change to reflect national standards which are set in the future, for example through the National Service Frameworks.

## 6. Relationship with other Charters

### **Community Care Charters**

6.1 Local *Better Care, Higher Standards* charters should **replace** Community Care Charters and this should be made clear in the published material. Local authorities and health services will wish to consider how far they can use the information and targets already set out in their



Community Care Charters to develop local *Better Care, Higher Standards* charters.

6.2 The National *Better Care, Higher Standards* charter complements and is consistent with other charters.

### **Housing Charters**

6.3 *The Council Tenants Charter*, published in 1996, sets out the right and responsibilities of council tenants along with general information that may be of use to them. This charter is being revised to reflect recent policy development and initiatives.

6.4 For people living in accommodation owned by Registered Social Landlords, there are relevant charters produced by the Housing Corporation. These set out what legal rights residents have and what they can expect from their landlord.

6.5 Tenant *Participation Compacts* will be introduced by housing authorities from April 2000. These will set minimum standards for tenant consultation both on a local authority-wide basis and at a local level. A summary leaflet will be available for tenants.

6.6 The *Best Value in Housing Framework* provides guidance to local authorities on the application of Best Value to their housing functions. A summary leaflet will be available to tenants and residents.

### **NHS Charter**

6.7 The Government's Manifesto made a commitment to review the *Patient's Charter* and to replace it with a new NHS Charter. The Government is considering research evidence into the effectiveness of the existing *Patient's Charter* and the recommendations arising from the report *A New NHS Charter: A Different Approach*.

6.8 The new *NHS Charter* will be consistent with *Better Care, Higher Standards*. It will provide better information to enable patients to become partners in health care. It will also focus on patient's responsibilities and encourage the appropriate use of health services.

## **SECTION B: THE NATIONAL CHARTER - VALUES AND PRIORITIES**

---

### **7. The National Charter**

7.1 The national charter provides a statement of what people can expect from local housing, health and social services and the areas in which they can expect local standards to be set. Local *Better Care, Higher Standards* charters should be the agreed response.

These should set out clearly what people can expect in their local area, and what they can do if their expectations are not met. Local charters should also describe targets for improvements and timescales.

### Values and Priorities from the National Charter

7.2 The national charter sets out the values that should underpin the local charters. These are:

- treating people with **courtesy, honesty** and respecting their **dignity**;
- helping people achieve and sustain the **maximum possible independence**;
- working in partnership** with users and carers to provide the services they need;
- involving users and carers in decisions** and giving them sufficient information to make informed choices;
- helping users and carers **to have a voice** through advocacy and other representative organisations;
- treating people fairly on the basis of need** and not discriminating against them on the basis of age, sex, race, religion, disability or sexual orientation; and

- ensuring that people feel **able to complain** about the standard of services provided and that they should not be victimised because they complain.

7.3 The national charter also sets out the 6 key areas for authorities to set and publish local standards and goals for improvement. These are:

- helping users and carers to find out about services;
- understanding and responding to the needs of users and carers;
- finding a suitable place to live;
- helping people to stay independent;
- getting the right health care; and
- helping carers to care.

7.4 A table summarising the main policy and guidance references for each of the 6 key areas is at Annex A.

## SECTION C: DEVELOPING LOCAL CHARTERS

---

### 8. Central Government Support

8.1 Following the publication of the national charter, the Government proposes to support the development and implementation of local charters through a series of regional inter-agency workshops.

8.2 The aim of these workshops will help

- create an awareness of the charter and its implications for those working in housing, health and social services;
- provide a framework for assisting organisations to develop their own charter, including examples of good practice; and
- provide a forum for the exchange of ideas about how to make the charter an effective part of agencies' mainstream work.

## 9. Establishing the Joint Appropriate Locally

9.1 Local charters should cover the social services authority area. *Better Care, Higher Standards* cans housing, health and social and guidance is given below on how the joint approach should be established.

9.2 Each of the 3 agencies should have a lead person — a “Charter Champion”. These Charter Champion should be named in their local charters and should take responsibility for developing, publicising, implementing and monitoring achievement against the standards in their charters.

## Social Services

9.3 Social services authorities should lead the process of developing local charters, working closely with housing and health authorities. Consideration should be given to involving councillors at an early stage in this process.

9.4 Social services should bring together a multi-agency project group to work through the key stages outlined above. Membership of this group should include users and carers and those who will have the responsibility to deliver their local charter. This might include Registered Social Landlords, Primary Care Groups, NHS Trusts, voluntary sector and representative groups, Community Health Councils and local health related voluntary and patient representative groups (see also paragraph 9.7 below).

9.5 Where authorities have established consultative structures, it may be appropriate to use these as a basis for taking forward development of the local charter. It is important that authorities ensure that membership reflects the range of interests that will need to be involved to ensure successful work on the charter.

## Health Authorities

9.6 Responsibility for leading the NHS input into local charters will rest with health authorities. Chief Executives should appoint a senior officer to act as Charter Champion and co-ordinate this work.

9.7 The Charter Champion may want to consider creating a local health group to provide the full consultation on the health input in the local charter to ensure local ownership of the charter. This may be the same or a similar group to that set up to develop health improvement programmes (see HSC 1998/167; LAC(98)23 dated 5 October 1998 - *Health improvement Programmes*). Selected representatives from this group could then form the health members of the multi-agency project group.

## Housing Authorities

9.8 Where the social services authority is at a county level and there are a number of district housing authorities, it is suggested that housing authorities appoint a single Charter Champion to represent them.

9.9 Housing authorities should consult and work closely with housing providers to ensure that their views are taken into account, and that they have the opportunity to be involved in the setting of local standards.

## 10. Consultation and Involvement

## Users and Potential Users

10.1 The charter is intended to stimulate dialogue between users and providers of services. Consultation on the development of a local charter is the start of this dialogue.

10.2 Consultation with users and potential users will need to cover: how they can help services to operate effectively, what they can expect from health, housing and social services and what service providers can expect of them (see "Helping Us to Help You" section in the national charter).

10.3 For users to have faith in the charter it will be important to make clear how they can influence the content of the charter and how this relates to operational policy.

## Staff

10.4 The process of consulting staff about the charter is the first stage in ensuring that they can contribute to its development, that they know and understand the charter and its implications for their work. It will be particularly important to involve front-line staff in this process.

10.5 Following consultation, staff should receive training so that they know what the charter will

expect of them. Consideration given to joint training access to health, housing and social services to foster understanding between these services and to contribute to the joint ownership of the standards in the local charter

IO.6 Most people want to do a good job and will enjoy having the opportunity to think creatively about how to implement improvements. Involving staff and encouraging them to be creative in finding solutions to problems will be positive for them and those for whom they provide services.

### **Independent Providers**

10.7 Authorities should ensure that contracts with providers reflect the standards that they have set themselves in relation to charter targets. Providers should be included in the consultation process on the charter.

### **Process of Consultation**

10.8 Authorities should ensure that the appropriate range of people have been consulted. Where existing consultative structures and mechanisms exist, these may be used consulting about the development of local charters. It may be useful to consider the following key questions:

- How will you consult users and potential users?
- Are the methods you have

chosen the most suitable for your purposes and convenient for your users?

- Have you allowed enough time for the consultation?
- Who will do the consulting?
- Will your consultation include people from different areas and different ethnic and social backgrounds?
- Have you identified and clearly communicated the issues that you can have an effect on and improve and those that you cannot?
- How will you consult and involve people at all levels in your organisation?
- How will you consult other local service providers with whom you work?
- How will you give feedback to users and staff?

10.9 This checklist is taken from *How to Draw up a Local Charter*. Copies can be obtained by phoning the Service First Unit of the Cabinet Office on 0345 223242. The publication can be found on their website, <http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst>. The National Consumer Council's publication *Involving Users: Improving the Deliver,* of Local

*Public Services* also contains helpful information about involving users in drawing up local charters.

## 11. Drawing up Joint Local Charter

### Common Statement of Values

11.1 The values statement in the national charter should be seen as the starting-point for drawing up the charter (see paragraph 7.2).

### Setting Standards

11.2 The national charter sets out the 6 key priority areas (see paragraph 7.3), where local standards should be set. Standards and targets may already exist, for example in Community Care Charters. The project groups developing the local charters will need to consider if these can be used in local *Better Care, Higher Standards* charters and if the standard should be improved. Where there is a difference between the local standard and the expectations for service performance set out in the national charter, authorities will need to show what they are doing to improve on the standard. Authorities will need to make clear what the agreed local standards are. Staff from local Social Security offices should be consulted about what benefits information the local charters should include. Information could range from details of the range of benefits to addresses of local Social Security offices and telephone numbers or local helplines and other sources of

information.

11.3 For standards to be effective they need to be built into the routine of authorities' work.

Authorities should ensure coherence across:

- standards in the local *Better Care, Higher Standards* charter and other local charters and Publications;
- operational policies that set aims and values for services and give guidance on how these should be put into practice;
- job descriptions and staff specifications that describe the competencies and experience required to do a good job; and
- service specifications and contracts that spell out the authorities' requirements from independent providers.

### Comments and Complaints

11.4 The process for users and carers to comment or complain about performance against a local charter standard should be clear and open. Authorities should provide information on how people can complain and how they can expect to be dealt with. There should be a telephone number on the charter to deal with commendations, complaints and general queries

11.5 It is important to encourage people to say how the service worked for them. This will help to improve services.

11.6 Users may feel vulnerable about making complaints. The response of staff, particularly those directly providing the service, should be aimed at reassuring them that the Act of making a complaint will not detrimentally affect the service that they receive.

11.7 The process for responding to complaints should include ensuring that whichever service provider the user approaches with a complaint, they should take the matter further (which may mean referring to a partner service provider). This responsibility rests with the service providers, not with the users. Information about the availability of advocacy and similar services should be provided as users may need to be supported by an independent person to say what they feel about services.

### Checklist

11.8 Does the charter contain:

- an agreed statement of values?
- contact names and numbers for charter leads in the three agencies?
- information, including a contact telephone number, about how to comment or complain about the charter?
- the standards that people can expect for information and advice, assessment, provision of services and dealing with complaints?
- outline of users' responsibilities and how agencies will help users to exercise these?
- methods for people to feedback into the system?
- targets and time-scales for improvement?

## SECTION D: IMPLEMENTATION

---

### 12.Working with the Charter

12.1 Authorities should put in place a developmental strategy to support the charter. This should cover:

- training and support for staff;
- protocols for sharing information across agencies;
- signposting, eg expected developments/improvements in service provision;
- mechanisms for integrating standards into contracts with independent providers; and
- dealing with complaints.

## Training and Support for Staff

12.2 This should include awareness, knowledge and sensitivity towards people with disabilities. Training may be needed to improve the skills required for working with people with complex and chronic conditions, in order to reflect the spirit of the charter and the cultural change that people expect. Specific training should be considered for staff who will be responsible for dealing with queries from people who telephone the charter number.

## Protocols for Sharing Information

12.3 One of the key features of the national and local charters is that they span health, housing and social services. One of the biggest problems for people is not knowing which agency to approach and then being passed from agency to agency. The charter teams will need to ensure that agencies hold information about each other's services. These would be best developed by operational staff from the different agencies.

## 13. Promulgation

13.1 Local housing, health and social services agencies will have the responsibility of publicising their local charters. This should be based on the following set of principles, and a range of methods should be considered.

### Principles

13.2 Promulgation should:

- create short-term and immediate awareness of the new charter;
- ensure that it is easily available to those who may need it in the future;
- include clear feedback mechanisms;
- include users, potential users, and staff (including providers); and
- be aimed at stimulating shared information between people.

### Methods

13.3 Authorities should consult users and carers (preferably through meetings) about the strategy for publicising their local charters and use this as a basis for agreeing the strategy between housing, health and social services.

13.4 A range of different methods should be considered to let people know about local charters and their contents.

### Charter Launch

For initial impact this could include:

- press release to local media (press, radio and TV) about the launch of the local charter and how people can get a copy;



- posters to advertise the local charter - to voluntary groups, libraries, service providers, and, where possible, post offices, supermarkets and work shops;
- poster for health, housing, social services and Social Security offices, ensuring that staff have copies of the local charter and are clear about the responsibilities it places on them and
- local meetings held specifically to discuss the local charter and, where possible, use of existing networks and forums to discuss the charter.

### ***range of formats***

- for people with sight, hearing, learning or other disabilities to use;
- for people for whom English is learning their first language;

### ***publicity as part of service provision***

- local charters should be given to everyone who receives care over the long term;

### ***publicity through existing publications and mechanisms***

- consider how existing publications can be used to disseminate information about the local charter;

### ***encouraging in formal dissemination***

- encourage those who receive the local charter to disseminate it further themselves - make it everybody's responsibility to get the charter known;
- target where people. get their day-to-day information; and

### ***reviewing the success of the dissemination***

- review directly with new and existing users of services whether they used the local charter and, if so, where, and how easily, they obtained it.

## **SECTION E: MONITORING**

### **14. Monitoring and Evaluation**

14.1 Effective monitoring of implementation of local charters and performance against local charter targets and standards will play an important part in driving up service standards. Performance management of local *Better Care, Higher Standards* charters should fit with the relevant performance management frameworks and systems already in place or under development. These are summarised in Annex B. Performance assessment and management should reflect a corporate approach such as that emphasised through Best Value.

14.2 Local evaluation should provide one level of performance assessment. This could involve assessment by:

- councillors, through scrutiny committees or other bodies;
- Community Health Councils,
- other user and carer groups; and
- the local charter Inter-Agency Project Groups.

14.3 Performance against standard should be set out in a published local joint annual report<sup>1</sup>. It should be informed by a published local joint annual survey of users and monitored through

- relevant local Best Value Performance Indicators, as reported in Best Value performance plans;
- the PSS Performance Assessment Framework; and
- performance management of HimPs and the NHS Performance Assessment Framework.

14.4 The role of independent external assessment will also be important. This will come, principally, through the performance management systems operated by the NHS Regional Offices, inspections undertaken by the Social Services Inspectorate; by the Best Value and Housing Inspectorates which are being established within the Audit Commission in readiness for the commencement of the duty of Best Value in April 2000.

14.5 Central Government, principally DH and DETR, will also want to monitor and evaluate the implementation of local charters and their impact in bringing greater cohesion and quality services for people with long care and support needs. This should be informed by:

- Best Value, Housing and Social Services Inspectorate reports;
- relevant NHS Regional Office, Social Care Regional and Regional Government Office reports;
- relevant statutory returns and national survey information; and
- review of the charter's effectiveness in 2002.

### Further Information

14.6 For further information and enquiries contact:

Mike Sosnowski  
Social Care Group  
Department of Health  
Wellington House  
133-155 Waterloo Road  
London SE1 8UG  
Tel: 0207 972 4441  
Fax: 0207 972 4487  
E-mail: msosnows.doh.gov.uk

<sup>1</sup>There may be an opportunity to cross refer relevant sections of this report to Best Value Performance Plans

## ANNEX A

## Policy/Guidance References for the Six Key Priority Areas

KEY PRIORITY AREA	POLICY/GUIDANCE REFERENCE		
	HEALTH	HOUSING	SOCIAL SERVICE
<b>Finding out about services</b>		<p>Housing and Community Care: Establishing a Strategic Framework (DH/DoE 1997);</p> <p>Code of Guidance on Allocation of Housing and Homelessness DETR Parts VI and VII of the Housing Act 1996);</p> <p>A Framework for Housing with Support (NHF 1998).</p>	<p>Housing and Community Care: Establishing a Strategic Framework (DH/DoE 1997);</p> <p>Social Services White Paper 1998;</p> <p>Better Services for Vulnerable People;</p> <p>Care Management and Assessment: Managers' and Practitioners' Guides.</p>
<b>Understanding your needs</b>	<p>Care management and assessment: managers' and practitioners' guides;</p> <p>Continuing Care guidance.</p>	<p>Code of Guidance on Allocation of Housing and Homelessness (Parts VI and VII of the Housing Act 1996) DETR</p>	<p>Care Management and Assessment: Managers' and Practitioners' Guides; national standards for residential and nursing homes for older people (forthcoming);</p> <p>care management self-audit tool (forthcoming);</p> <p>national standards for residential and nursing homes for older people (forthcoming);</p> <p>Fair Access to Care Services (forthcoming).</p>
<b>Finding a suitable place to live</b>		<p>Housing and Community Care: Establishing a Strategic Framework (DH/DoE 1997);</p> <p>Code of Guidance on Allocation of Housing and Homelessness (DETR);</p> <p>Housing Grants Construction and Regeneration Act 1996;</p> <p>Private Sector Renewal: A Strategic Approach(DoE circular 1996)</p>	<p>Housing and Community Care: Establishing a Strategic Framework (DH/DoE 1997);</p> <p><i>Modernising Social Services</i> White Paper (1998).</p>

KEY PRIORITY AREA	POLICY/GUIDANCE REFERENCE		
	HEALTH	HOUSING	SOCIAL SERVICE
<b>Helping you to keep independent</b>	Our Healthier Nation; Joint Investment Plans.	Housing & Community Care: Establishing a Strategic Framework (DEVDoE 1997);  The 1999 Housing Investment Programme — guidance note for local authorities (DETR 1999).	<i>Modernising Social Services</i> White Paper (1998);  Care Management and Assessment: Managers' and Practitioners' Guides;  Fair Access to Care Services:  national standards for residential and nursing homes for older people;  domiciliary care agency standards (forthcoming).
<b>Getting the appropriate health care</b>	Hospital Discharge Guidance and Workbook (1996);  National Priorities Guidance (EL 97(39);  NHS and Community Care Act 1990;  Continuing Care Guidance (HSG 95(8).	Code of Guidance on Allocation of Housing and Homelessness (DETR).	
Helping carers to care		The 1999 Housing Investment Programme guidance note for local authorities (DETR 1999).	Carers (Recognition and Services) Act (1995);  Policy and Practice Guidance (DH 1996);  National Carers Strategy and Carers Grant.

## ANNEX B

## Relevant Performance Management Activity

HEALTH	HOUSING	SOCIAL SERVICE
<p>Joint annual local sample survey of charter users.</p> <p>Annual report on achievement against standards in local charters.</p> <p>patient survey</p> <p>The annual monitoring of the Common Information Core (CIC)</p>	<p>Joint annual local sample survey of charter users.</p> <p>Annual report on achievement against standards in local charters.</p> <p>Best Value Performance Indicators.</p> <p>Best Value performance plans.</p> <p>Housing Inspectorate.</p> <p>Local Member Scrutiny for Housing Authorities.</p>	<p>Joint annual local sample survey of charter users.</p> <p>Annual report on achievement against standards in local charters.</p> <p>Best Value Performance Indicators.</p> <p>Best Value performance plans.</p> <p>Social Services inspections.</p> <p>PSS Performance Assessment Framework,</p> <p>Local Member Scrutiny for Social Services Authorities.</p>

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

This booklet gives general guidance only and should not be treated as a complete and authoritative statement of law.

Publication and versions available	English	Ethnic Languages Gujurati; Punjabi; Urdu; Bengali; Greek; Turkish; Chinese and Polish	Braille	Audio Tape	Learning Disability
Better Care, Higher Standards A charter for long term care	●	●	●	●	●
Better Care, Higher Standards A summary for users and carers	●	●	●	●	●
Better Care, Higher Standards Guidance for Local Housing, Health and Social Services	●				

All of the above can be ordered from:

Department of Health

P0 BOX 777

London

SE1 6XH



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

© Crown Copyright  
Produced by Department of Health  
63 10417 1P Dec 9930k (COL)  
CHLORINE FREE PAPER

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ชื่อ-นามสกุล

นายจามร โสมานันท์

เกิด

เกิดเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2517 ณ จังหวัดอุทัยธานี

ประวัติการศึกษา

- จบคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา 2541
- จบการศึกษาสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 49 เมื่อปี

พุทธศักราช 2593

- จบการศึกษาสภานายความ รุ่นที่ 13 เมื่อปีพุทธศักราช 2541
- จากนั้นเข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2541

ประวัติการทำงาน

- ปัจจุบันเป็นผู้ช่วยนักวิจัย สถาบันพระปกเกล้า

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย