

แนวทางการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติของฝ่าย

เลขานุการคณะกรรมการ

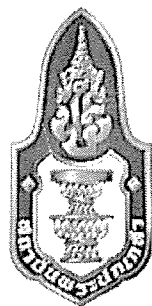
นางสาวสุวพร นิลทัพ

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9

สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2559

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



แนวทางการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ

โดย

นางสาวสุวพร นิลทัพ รหัสประจำตัว 59-09-049

สถาบันพระปกเกล้า

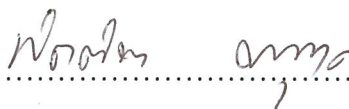
รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติของฝ่าย  
เลขานุการคณะกรรมการ

อาจารย์ที่ปรึกษา :



.....  
(อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ)

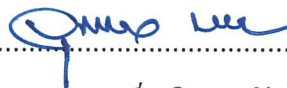
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :



.....  
(อาจารย์กิตติมา บุญนาค)

---

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9



.....  
(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

## บทคัดย่อ

ชื่อผู้จัดทำ : นางสาวสุวพร นิลทัพ นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนา  
นักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9

เรื่อง : แนวทางการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ  
อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิหวัศ ชัยภาคภูมิ

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์กิตติมา บุญนาค

กระบวนการตราพระราชบัญญัติถือเป็นหัวใจของฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการที่จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย อันจะใช้เป็นเครื่องมือสำคัญให้ฝ่ายบริหารและองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องได้ใช้บริหารและปกครองประเทศให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเพื่อความผาสุกของประชาชนและเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามการตรากฎหมาย ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาที่ผ่านมายังคงพบข้อผิดพลาดทั้งในด้านรูปแบบเนื้อหา หรือกระบวนการตราอันส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับมีเนื้อหาขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องตกไปทั้งฉบับ หรือเฉพาะข้อความที่มีสาระสำคัญที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป หรือบางกรณีร่างพระราชบัญญัติบางฉบับ ที่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วพบว่า มีข้อความผิดพลาดเป็นเหตุให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง ดังนั้น สาเหตุประการหนึ่งที่สำคัญของการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเกิดจากความผิดพลาดหรือความบกพร่องของเนื้อหาของพระราชบัญญัติไม่สอดคล้องเชื่อมโยง อันเป็นปัญหาต่อแนวทางปฏิบัติ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีส่วนช่วยให้ร่างพระราชบัญญัติได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจึงควรมีคู่มือเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้มีความเป็นมืออาชีพ อันเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดี และสร้างความพึงพอใจให้กับคณะกรรมการรวมทั้งกฎหมายใช้บังคับได้ตรงตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริงของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ การศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการตรวจทานร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นการศึกษาในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ วาระที่ 2 โดยศึกษาจากประสบการณ์ในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมา ทฤษฎี หลักการแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมาย

โดยศึกษาจากประสบการณ์ในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมา ทฤษฎี หลักการแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมาย ผลกระทบในการตรากฎหมาย รวมทั้งจากเอกสารวิชาการ บทความของผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ เป็นต้น อันจะทำให้ฝ่ายเลขานุการมีแนวทางการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกันได้อย่างมืออาชีพ เพื่อเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสร้างความพึงพอใจให้กับคณะกรรมการ รวมทั้ง คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กฎหมายไม่เกิดความผิดพลาดใช้บังคับ ได้ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

## กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำเอกสารทางวิชาการ เรื่อง แนวทางการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติของ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางคู่มือในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี อันเกิดจากบุคคลที่เกี่ยวข้องให้การส่งเสริม สนับสนุนอนุเคราะห์เป็นอย่างดี ผู้จัดทำขอขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้ ดังนี้

ขอขอบพระคุณผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร ที่มีดำริให้มีการจัดหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการ รัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9 ขึ้น อันเป็นการส่งเสริม สนับสนุนให้โอกาสเพื่อการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ให้มีคุณค่ายิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณผู้บริหารสถาบันพระปกเกล้า ที่จัดอบรมหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9 ได้อย่างมีคุณภาพ ให้ความอบอุ่น และ เอื้อเฟื้อสถานที่อันทรงคุณค่าทางประวัติศาสตร์ในการจัดอบรม

ขอขอบพระคุณอาจารย์วิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ และอาจารย์กิตติมา บุญนาค ที่ให้เกียรติ มาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้รายงานเล่มนี้สำเร็จลุล่วงได้อย่างสมบูรณ์แบบ อันจะเกิดประโยชน์ ต่อองค์กร

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่โครงการทุกท่าน ที่ช่วยอำนวยความสะดวกในทุกด้าน ให้การ ฝึกอบรมได้รับความสะดวกเป็นอย่างดี

ขอขอบคุณเพื่อน ๆ หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภา สามัญ รุ่นที่ 9 ทุกท่านที่ได้มีมิตรไมตรีอันเป็นกัลยาณมิตรที่ดี และทุกท่านที่มีส่วนช่วยเหลือทั้ง ทางตรงและทางอ้อมที่ไม่ได้กล่าวถึง

และท้ายที่สุด บุคคลผู้สำคัญที่สุด ขอกราบขอบพระคุณคุณแม่ผู้ให้ชีวิตสติปัญญา และ ให้กำลังใจในทุกสถานการณ์ จนสามารถดำรงชีพอย่างพอเพียง ได้อย่างภาคภูมิใจ

นางสาวสุพรรณ นิลทัพ

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 9

สถาบันพระปกเกล้า

21 สิงหาคม 2560

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก – ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง – จ
สารบัญแผนภูมิ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 แนวทางการศึกษา	3
1.4 วิธีการศึกษา	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 แนวคิด หลักวิชาการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ	4
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย	4
2.2 แนวคิดความจำเป็นในการตรากฎหมาย	6
2.3 แนวคิดหลักในการกลั่นกรองเนื้อหากฎหมาย	7
2.4 แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	9
2.5 แนวคิดและทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ	9
2.6 แนวคิดผลกระทบการตรากฎหมาย	9
บทที่ 3 ขั้นตอนการดำเนินงานของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	13
3.1 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	13
3.2 รูปแบบของระบบกรรมการ	18
3.3 ความสำคัญของกรรมการ	18

## สารบัญ (ต่อ)

3.4	ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	19
3.5	แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	21
บทที่ 4	กระบวนการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติด้านรูปแบบและเนื้อหา	25
4.1	กระบวนการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติด้านรูปแบบและเนื้อหา	25
4.2	แนวทางการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติด้านรูปแบบ	26
4.3	แนวทางการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติด้านเนื้อหา	43
บทที่ 5	บทสรุป และข้อเสนอแนะ	48
5.1	บทสรุป	48
5.2	ข้อเสนอแนะ	51
	บรรณานุกรม	56
	ประวัติผู้ศึกษา	57

## สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
1. กระบวนการตราพระราชบัญญัติ ชั้นคณะกรรมการ	24
2. ขั้นตอนการตรวจทานร่าง	26 - 47

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นหน่วยงานธุรการของวุฒิสภา มีหน้าที่สนับสนุนงานด้านวิชาการและธุรการให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ซึ่งหน่วยงานภายในของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่มีหน้าที่สนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ได้แก่ สำนักการประชุม สำนักกรรมการ และสำนักกฎหมาย ส่วนสำนักกรรมการมีส่วนเกี่ยวข้องในการเป็นฝ่ายเลขานุการให้กับคณะกรรมการวิสามัญเมื่อวุฒิสภาได้ลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว เพื่อพิจารณากระบวนการในวาระที่สองของคณะกรรมการวิสามัญหรือวิสามัญเป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการพิจารณาศึกษาอย่างละเอียดพิจารณาเรียงรายมาตรา และใช้ระยะเวลาในการพิจารณามากกว่าขั้นตอนใด ๆ ของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยที่ประชุมวุฒิสภามีมติมอบหมายคณะกรรมการวิสามัญฯ หรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ อันจะประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้ทรงความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในเรื่องของร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับมอบหมายอย่างถี่ถ้วนและละเอียดรอบคอบในแต่ละมาตรา การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญหรือวิสามัญอาจมีการรับฟังข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นเพิ่มเติมจากบุคคลทั้งภาครัฐ เอกชน หรือผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบ การจัดสัมมนา หรือการศึกษาดูงาน เพื่อให้ได้ข้อมูลและความคิดเห็นอย่างครอบคลุมและเพียงพอเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เป็นไปอย่างรอบคอบ ถูกต้อง และสมบูรณ์

กระบวนการตราพระราชบัญญัติถือเป็นหัวใจของฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการที่จะทำให้งานร่างพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย อันจะใช้เป็นเครื่องมือสำคัญให้ฝ่ายบริหารและองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยที่เกี่ยวข้องได้ใช้บริหารและปกครองประเทศให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลเพื่อความผาสุกของประชาชนและเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติเป็นสำคัญ ให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาที่ผ่านมายังคงพบข้อผิดพลาดทั้งในด้านรูปแบบ เนื้อหา หรือกระบวนการตราอันส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องตกไปทั้งฉบับ หรือเฉพาะข้อความที่มีใช้สาระสำคัญที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป หรือบางกรณีร่างพระราชบัญญัติบางฉบับที่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว พบว่ามีข้อความผิดพลาดเป็นเหตุให้

การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง ดังนั้นสาเหตุประการหนึ่งที่สำคัญของการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเกิดจากความผิดพลาดหรือความบกพร่องของเนื้อหาของพระราชบัญญัติไม่สอดคล้องเชื่อมโยง อันเป็นปัญหาต่อแนวทางปฏิบัติ

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการวิสามัญจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา มีความถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาโดยสำนักกรรมการวิสามัญฝ่ายเลขานุการที่มีหน้าที่โดยตรงที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้แก่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา อันเป็นส่วนประกอบกลไกหนึ่งที่สำคัญในการสนับสนุนการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาให้เป็นไปอย่างรอบคอบและถูกต้องสมบูรณ์ ทั้งในด้านการจัดทำเอกสารวิชาการเพื่อสนับสนุนข้อมูล การแสดงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการวิสามัญ รวมทั้งการทำหน้าที่ช่วยตรวจทานร่างพระราชบัญญัติทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติให้เกิดความถูกต้องและสมบูรณ์ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีส่วนช่วยให้ร่างพระราชบัญญัติได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญจึงควรมีคู่มือเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้มีความเป็นมืออาชีพ อันเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดี และสร้างความพึงพอใจให้กับคณะกรรมการ รวมทั้งกฎหมายใช้บังคับได้ตรงตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริงของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมืออาชีพ อันเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่อำนาจสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสร้างความพึงพอใจให้กับคณะกรรมการ

1.2.2 เพื่อให้กฎหมายเมื่อมีผลใช้บังคับสามารถบังคับใช้ได้ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

1.2.3 เพื่อให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

### 1.3 แนวทางการศึกษา

ขอบเขตของเนื้อหาศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ วาระที่ 2

ระยะเวลาในการศึกษา มกราคม ถึง กรกฎาคม 2560

### 1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษารวบรวมข้อมูลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายเลขานุการให้มีความเป็นมืออาชีพ เพื่อสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาจากประสบการณ์ในการทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการในการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมา ทฤษฎี หลักการแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจตรากฎหมาย ผลกระทบในการตรวจตรากฎหมาย รวมทั้งจากเอกสารวิชาการ บทความของผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ เป็นต้น

### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 มีแนวทางการปฏิบัติงานให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติปฏิบัติหน้าที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ได้อย่างมืออาชีพ อันเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้แก่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสร้างความพึงพอใจให้กับคณะกรรมการ

1.5.2 กฎหมายไม่เกิดความผิดพลาด ใช้บังคับได้ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

1.5.3 คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

## บทที่ 2

### แนวคิด หลักวิชาการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ

#### พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ

##### แนวคิด หลักวิชาการที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควรมีหลักคิดที่สำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ว่า “กฎหมาย” เป็นสิ่งที่นำมาใช้ควบคุมความประพฤติของมนุษย์ให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสงบสุข โดยมนุษย์ได้วางรากฐานกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้เพื่อควบคุมมนุษย์ด้วยกันเอง และผู้ที่ออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั้นหากขาดหลักการที่ดีรอบคอบให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกที่ควรก็จะนำไปสู่การใช้ดุลยพินิจตามใจชอบมากขึ้นเกิดอำนาจตามอำเภอใจ กดขี่ข่มเหงผู้มีอำนาจน้อยกว่า จึงต้องใช้หลักนิติรัฐและนิติธรรมควบคู่กันไป เปรียบเสมือนเหรียญที่ต้องมีสองด้านเสมอ

ทั้งนี้ โดยหลักนิติรัฐนั้นกำหนดอำนาจหน้าที่และการควบคุมตรวจสอบอำนาจของรัฐไว้โดยที่รัฐจะกระทำการใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และจะกระทำการใดอันนอกเหนือกฎหมายบัญญัติไว้มิได้ ส่วนหลักนิติธรรมนั้นคนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน กฎหมายเดียวกันและศาลเดียวกัน โดยที่กฎหมายนั้นจะต้องมีความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของสังคม ดังนั้น กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควรยึดแนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติหน้าที่ในขั้นตอนต่าง ๆ คือ แนวคิดเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ความจำเป็นในการตรากฎหมาย หลักในการกลั่นกรองเนื้อหากฎหมาย แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ และที่สำคัญอีกแนวคิดหนึ่งคือ ผลกระทบการตรากฎหมาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

##### 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย

ร่างกฎหมายที่ดีนั้นจะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการร่างกฎหมาย คือ การนำนโยบายของผู้กำหนดนโยบายไปออกแบบและเขียนเป็นภาษากฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการร่างกฎหมายเป็นการนำแนวคิดและนโยบายของรัฐบาลผู้มีอำนาจออกกฎหมาย (ไม่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร) ไปเขียนต่อด้วยภาษาซึ่งเป็นสัญลักษณ์ให้ชัดเจน (Clear) กะทัดรัด (Concise) มีตรรกะ (Logical) สอดคล้องกัน (Consistent) ใช้ในสังคม

ได้ (Social Useful) รวมทั้งจะต้องสื่อสารให้เกิดการกระทำอันเป็นประโยชน์ต่อสังคม<sup>1</sup> และควรมีหลักคิดตามกรอบดังนี้

(ก) การร่างกฎหมายนอกจากต้องอาศัยความรู้อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและหลักนิติธรรมแล้ว ผู้ร่างกฎหมายยังต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ในการวางโครงสร้างกฎหมายการร่างกฎหมายจึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์

(ข) ความรู้ในการร่างกฎหมาย เป็นการสะสมประสบการณ์จากการเรียนรู้อ่าน การสังเกต การฟัง การอ่าน การเข้าประชุมพิจารณาร่างกฎหมาย

(ค) การร่างกฎหมายเป็นงานยาก ผู้ร่างกฎหมายต้องคิดถึงอดีต ปัจจุบันและอนาคตไปพร้อมกัน จะต้องคิดถึงพฤติกรรมของคนในสังคมในอดีต เขียนกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาของปัจจุบัน และยังคงมองไปในอนาคตเพื่อสร้างแนวทางสำหรับวันข้างหน้า ต้องมองปัญหาที่เกี่ยวข้องในทุกแง่ทุกมุม ไม่ว่าปัญหาเรียบง่ายหรือซับซ้อน ต้องคิดถึงผู้ใช้กฎหมายซึ่งจะเป็นผู้อ่านกฎหมายที่อาจจะใช้กฎหมายด้วยเจตนาบิดเบือนก็ได้จากช่องว่างของกฎหมาย เมื่อกร่างเสร็จแล้วจึงต้องตรวจดูว่าร่างกฎหมายนั้นสมบูรณ์หรือไม่ ยังมีข้อบกพร่อง ช่องโหว่ หรือจุดที่ไม่ได้คิดถึงมาก่อนอีกหรือไม่

(ง) ผู้ร่างกฎหมายต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงพร้อมกับวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการวิเคราะห์ข้อกฎหมายทั้งในแนวตั้ง คือ ความสอดคล้องของรัฐธรรมนูญ หลักกฎหมาย และความตกลงระหว่างประเทศ และในแนวนอน คือ กฎหมายใกล้เคียง รวมทั้งบรรทัดฐานการตีความที่เคยมี

(จ) เหตุผลที่ต้องยึดถือรูปแบบกฎหมายเพื่อให้กฎหมายของประเทศมีรูปแบบการเขียนกฎหมายที่สอดคล้องกัน ง่ายต่อการทำความเข้าใจของผู้ใช้กฎหมาย และผู้ใช้กฎหมายสามารถเข้าใจกฎหมายไปในทางเดียวกัน แบบกฎหมายจึงคล้ายกับกติกาในการเขียนกฎหมาย

ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของ “การร่างกฎหมาย” ไว้ว่า ได้แก่ การเขียนข้อความไว้ในรูปร่างของกฎหมาย ด้วยถ้อยคำที่ถูกต้องแน่นอน เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายพิจารณาว่าจะประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ หรือควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นประการใด<sup>2</sup> นายอัคร จารุจินดา ได้ให้ความหมายของคำว่า “การร่างกฎหมาย” ไว้ว่า ได้แก่ การเขียนข้อความในรูปร่างที่ประเทศไทยยอมรับว่าเป็นรูปแบบของกฎหมายด้วยถ้อยคำที่ถูกต้องกับหลักการที่ประสงค์และตรงกับหลักกฎหมาย โดยมุ่ง

<sup>1</sup> ธรรมนูญฯ สุมนต์กุล. (2548) เอกสารประกอบการฝึกอบรมการร่างกฎหมายภาคปฏิบัติ หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชนรุ่นที่ 19 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันพฤหัสบดีที่ 27 มกราคม 2548, หน้า 1

<sup>2</sup> หยุต แสงอุทัย. (2513). การร่างกฎหมาย. หน้า 65.

ประสงค์ที่จะให้มีผลบังคับได้แน่นอน เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายพิจารณาว่าจะประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นหรือไม่<sup>3</sup>

หลักพื้นฐานในการร่างกฎหมาย

- (ก) ศึกษาหลักการของเรื่องที่จะตรากฎหมาย
- (ข) ศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับเรื่องที่จะตรากฎหมายใช้บังคับ
- (ค) กำหนดโครงสร้างและรูปแบบร่างพระราชบัญญัติ
- (ง) พิจารณากำหนดโครงสร้างทั้งหมด เนื้อหาสาระและกลไกทางกฎหมายที่จะนำมากำหนดในร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนความสัมพันธ์ของกลไกที่กำหนด
- (จ) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายในลักษณะเดียวกันที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น
- (ฉ) ถ้อยคำที่ใช้ในร่างพระราชบัญญัติต้องมีความชัดเจนและเป็นภาษาที่เข้าใจได้ง่าย โดยถูกต้องตามหลักภาษาไทย เพราะกฎหมายเป็นสิ่งที่ต้องบังคับใช้แก่ทุกคน<sup>4</sup>

## 2.2 แนวคิดความจำเป็นในการตรากฎหมาย

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และกระบวนการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติ ควรมีการพิจารณาทบทวนคำถามตามกรอบของความจำเป็นในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ และภารกิจที่ต้องกระทำภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัติ โดยพิจารณาภายใต้กรอบการพิจารณาในประเด็นคำถาม ดังนี้

(ก) การใช้มาตรการทางบริหาร เช่น มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น เป็นแนวทางในการดำเนินงานตามภารกิจนั้น จะทำให้การทำภารกิจนั้นมีอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร

(ข) หากการใช้มาตรการทางบริหารไม่สามารถทำให้การทำภารกิจที่กำหนดสำเร็จลุล่วงได้ การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับจะแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดจากการใช้มาตรการทางบริหารนั้นได้อย่างไร

(ค) กฎหมายที่จำเป็นต้องมีขึ้นนั้น ควรเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือควรเป็นเพียงข้อบัญญัติท้องถิ่น เพราะเหตุใด

(ง) หากจำเป็นต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ควรบังคับใช้กฎหมายนั้นพร้อมกันทุกท้องที่ทั่วประเทศ หรือควรทยอยใช้ตามความพร้อมของแต่ละท้องที่

(จ) มาตรการที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายควรเป็นมาตรการควบคุม (เช่น การขออนุญาต) กำกับ (เช่น การขึ้นทะเบียน) หรือส่งเสริม (เช่น การแจ้ง)

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). คู่มือแบบการร่างกฎหมาย, หน้า 15

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18 - 22.

(ฉ) สภาพบังคับ (Sanction) ของกฎหมายควรเป็นโทษอาญา มาตรการบังคับทางปกครอง หรือระบบผสมผสาน

(ซ) สมควรกำหนดเวลาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายไว้เป็นระยะเวลาเท่าใด ทั้งนี้ เพื่อให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

(ซ) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

ความซ้ำซ้อนของกฎหมายเป็นสิ่งที่หน่วยงานต้องพิจารณาโดยรอบคอบในเรื่องใดที่มีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานที่จะดำเนินการ ได้อยู่แล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายในเรื่องเดียวกันขึ้นอีก โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

ก) ในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันนั้น มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้แล้วหรือไม่ หากมีสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงภารกิจที่จะทำ หรือสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่

ข) ถ้าสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่ จะดำเนินการอย่างไรกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว สมควรยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกันเพียงใดหรือไม่

ค) การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลและความคุ้มค่า

กฎหมายส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล การตรากฎหมาย จึงต้องเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้มีผลกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และในขณะที่เดียวกันกฎหมายนั้นก็ต้องเป็นประโยชน์ต่อสังคมด้วย จึงจะคุ้มค่ากับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ต้องถูกจำกัดลง สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ต้องถูกจำกัดลง และความคุ้มค่าของกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่หน่วยงานต้องคำนึงถึงอย่างมากที่สุด คือกฎหมายที่จะตราขึ้น ได้สร้างภาระหน้าที่ใดให้เกิดขึ้นแก่บุคคลใดบ้าง สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด และต้องระบอบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ไว้โดยชัดแจ้ง การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นเป็นการจำกัดเพียงเท่าที่จำเป็นหรือไม่ อย่างไร และผลกระทบกระเทือนสาระของสิทธิหรือเสรีภาพนั้นหรือไม่ ประชาชนและสังคมส่วนรวมจะได้ประโยชน์ใดบ้างจากกฎหมายดังกล่าว บทบัญญัติในกฎหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติได้โดยไม่เกิดความยุ่งยากหรือภาระหน้าที่แก่ประชาชน โดยไม่จำเป็นหรือไม่ เมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนและการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ เทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับแล้วจะคุ้มค่าหรือไม่

### 2.3 แนวคิดหลักในการถ่วงถ่วงเนื้อหากฎหมาย

การพิจารณาถ่วงถ่วงร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติจะต้องไม่มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองของคณะกรรมการ การเสนอ

คำแปรญัตติของสมาชิกวุฒิสภา และการพิจารณาลงมติในวาระที่สองของที่ประชุมวุฒิสภา จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบมิให้เนื้อหาของร่างกฎหมายในมาตราใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้นจะทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป หรืออาจทำให้ร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ หากข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นข้อความที่เป็นสาระสำคัญ

การพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา นอกจากจะระมัดระวังไม่ให้มีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และประการสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เนื้อหาของร่างกฎหมายในแต่ละบทบัญญัติมาตราต้องไม่ขัดหรือแย้งกันเอง ดังนั้น หากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมในบทบัญญัติมาตราใด ควรต้องพิจารณาถึงเนื้อหาในบทบัญญัติมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันด้วยว่าต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกันหรือไม่ หรือควรใช้ถ้อยคำอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องกัน เพื่อป้องกันปัญหาการตีความในภายหลัง การใช้ถ้อยคำจึงเป็นส่วนสำคัญในการบัญญัติเนื้อหาของร่างกฎหมายในแต่ละมาตรา กล่าวคือ ถ้อยคำที่ใช้ในการบัญญัติกฎหมายควรเป็นถ้อยคำที่ชัดเจน รัดกุม และเป็นถ้อยคำธรรมดาที่ทำให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถเข้าใจความหมายที่ต้องการนั้นได้อย่างถูกต้องและแน่นอน โดยไม่ต้องตีความ หรือในกรณีที่ต้องการความหมายเหมือนกันก็ต้องใช้ถ้อยคำเดียวกันทั้งฉบับเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

ทั้งนี้ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้เป็นการทั่วไป ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ต่าง ๆ ที่ได้ผ่านการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติแล้วควรมีรูปแบบการบัญญัติเนื้อหาความเป็นมาตรฐานเดียวกันทุกฉบับทั้งมาตรฐานเรื่องเนื้อหาและการใช้ถ้อยคำ กล่าวคือ ถ้ากฎหมายฉบับใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิ หรือจำกัดสิทธิในเรื่องใด หากในภายหลังจะมีการตรากฎหมายที่มีเนื้อหาสาระในลักษณะทำนองเดียวกันก็ควรพิจารณาในเรื่องการคุ้มครองสิทธิหรือจำกัดสิทธิ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ส่วนมาตรฐานในการใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับที่มีเจตนาให้มีความหมายอย่างเดียวกัน กฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังก็ควรบัญญัติถ้อยคำเหมือนกับกฎหมายที่ตราขึ้นไว้ก่อนหน้าแล้ว

โดยหลักนิติรัฐนั้น กำหนดอำนาจหน้าที่และการควบคุมตรวจสอบอำนาจของรัฐไว้โดยที่รัฐจะกระทำการใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และจะกระทำการใดอันนอกเหนือกฎหมายบัญญัติไว้มิได้ ส่วนหลักนิติธรรมนั้นคนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน กฎหมายเดียวกันและศาลเดียวกัน โดยที่กฎหมายนั้นจะต้องมีความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของสังคม

## 2.4 แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล หมายถึง การกำกับดูแล หรือการใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องผลประโยชน์โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร เป็นหลักการบริหารงานที่มุ่งเน้นหลักการทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ซึ่งกรอบแนวคิดพื้นฐานของหลักการบริหารจัดการที่ดีที่ใช้ในการพัฒนาตัวชี้วัดมี 10 หลักการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์การแห่งการเรียนรู้ การบริหารจัดการองค์การไปสู่ความเป็นเลิศและการนำเทคโนโลยีและการสื่อสารมาใช้ในองค์การ ทั้งนี้ในกระบวนการตรากฎหมาย และการพิจารณากฎหมาย ต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมหลักคุณธรรม เป็นสำคัญในลำดับต้น

## 2.5 แนวคิดและทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) โดยมองเดสท็อกเอด มีแนวคิดว่า อำนาจอธิปไตยบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ อำนาจบริหาร คือ อำนาจในการใช้ หรือบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย และอำนาจตุลาการ คือ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย อรรถคดี และเห็นว่าการแบ่งแยกอำนาจ คือ การมอบอำนาจอธิปไตยเป็น 3 ลักษณะ อันประกอบด้วย รัฐบาลซึ่งทำหน้าที่ด้านการบริหารบ้านเมือง รัฐสภาในฐานะองค์กรด้านนิติบัญญัติ ซึ่งจะต้องทำหน้าที่ด้านออกกฎหมาย องค์กรด้านตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีต่าง ๆ ภายใต้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ระหว่างทั้ง 3 องค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับอำนาจตุลาการนั้น โดยลักษณะแล้ว สมควรเป็นอำนาจที่มีอิสระและจะไปอยู่ร่วมกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้โดยเด็ดขาด

## 2.6 แนวคิดผลกระทบการตรากฎหมาย

การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นกลไกในการวิเคราะห์นโยบาย ที่ช่วยให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสามารถออกแบบ บังคับใช้ และปรับปรุงกฎหมาย โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่จะจัดทำขึ้น และผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว ทั้งนี้การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายเดิม ใช้ในความหมายแคบ กล่าวคือ เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ต้นทุนที่กฎหมายแต่ละฉบับสร้างขึ้นกับภาคธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการลดจำนวนของกฎหมายที่สร้างต้นทุนเหล่านั้นลง อันจะเป็นผลดีต่อภาคเอกชนและกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน แต่เมื่อเวลาผ่านไป มีการให้คำจำกัดความและวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายใหม่ซึ่งกว้างกว่าเดิม ประการที่หนึ่ง การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายก้าวผ่านการเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ต้นทุนที่กฎหมายแต่ละฉบับสร้างขึ้น โดยเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ “ทั้งต้นทุนและผลที่ได้รับ” การมีกฎหมายจำนวนมากมิได้หมายความว่ากฎหมายเหล่านี้ไม่ดี แต่ต้องมีการ

ประเมินกฎหมายแต่ละฉบับว่าสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของนโยบายสาธารณะในภาพรวมหรือไม่ ประการที่สอง วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายมิได้จำกัดเฉพาะ การกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันเหมือนเช่นในอดีต การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย ในปัจจุบันมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบที่เกิดหรืออาจเกิดขึ้น จากมาตรการหรือกลไกที่กำหนดหรือจะกำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนั้นแนวคิดการตรวจสอบ ผลกระทบในการออกกฎหมายนี้ได้กลายมาเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการปฏิรูประบบบริหาร จัดการและธรรมาภิบาลภาครัฐ เนื่องจากการเรียกร้องให้ต้องมีการตรวจสอบผลกระทบที่อาจ เกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย ทำให้การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายกลายเป็นเครื่องมือ สำคัญที่ทำให้กระบวนการตัดสินใจในทางนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายวางอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อันเป็นการสนับสนุนหลักการสำคัญของระบบธรรมาภิบาล โดยทำให้ การตัดสินใจทางนโยบายในแต่ละเรื่องต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและรับผิดชอบ

การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายนี้ขยายไปถึงการตรวจสอบ “ผลลัพธ์” ที่เกิดขึ้นจากกฎหมายและ “กลไก” ของกฎหมายด้วย เนื่องจากการกำหนดให้ต้องมีการ ให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจทำให้ต้องมีการประเมินผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดหรือที่เกิดขึ้นแล้ว ของกฎหมายกับเป้าหมายในการออกกฎหมายนั้น และการตรวจสอบผลกระทบในการออก กฎหมายทำให้ต้องมีการประเมินกลไกของกฎหมายตามหลักธรรมาภิบาล โดยกลไกของกฎหมาย ต้องได้สัดส่วน เหมาะสมกับปัญหาที่เกิดขึ้น และตรงประเด็นในการมุ่งแก้ปัญหา นั้น โดยตรงและ ไม่ก่อให้เกิดผลที่ไม่พึงประสงค์ทางเศรษฐกิจหรือสังคมอื่นอย่างชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยง ความไม่แน่นอน โดยมีข้อพิจารณาประกอบการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย ได้แก่

(ก) การวิเคราะห์ปัญหาและวัตถุประสงค์ของข้อเสนอให้มีกฎหมาย

(ข) การอธิบายทางเลือกอื่น (ทั้งทางเลือกที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวกับกฎหมาย)

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด

(ค) การประเมินผลกระทบที่สำคัญทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบ ตลอดจน การประเมินผลที่จะได้รับและต้นทุนต่อผู้บริโภค ภาคธุรกิจและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอื่น

(ง) การปรึกษาหารือกับผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียอื่น

(จ) การเสนอแนะทางเลือกที่เหมาะสม และเหตุผลสนับสนุน

กรอบการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายข้างต้น แม้จะเป็นหลักการ พื้นฐานของกระบวนการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย แต่ไม่ใช่ว่าทุกประเทศ ต้องดำเนินการตามกรอบนั้นทุกเรื่อง กรอบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายดังกล่าว เป็น “แนวทาง” การพัฒนาระบบการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายของตน โดยคำนึงถึง ความต้องการและข้อจำกัดของตน สำหรับกระบวนการนำกรอบการตรวจสอบผลกระทบในการ ออกกฎหมายไปประยุกต์ใช้อย่างสอดคล้องกับความต้องการและข้อจำกัดของแต่ละประเทศนั้น

จากการศึกษาประสบการณ์ของประเทศที่มีการนำกรอบการประเมินผลดังกล่าวไปประยุกต์ใช้แล้ว มีข้อสังเกตดังนี้<sup>5</sup>

ประการที่หนึ่ง ต้องมีการพัฒนาทักษะการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายภายในหน่วยงานของภาครัฐ รวมทั้งทักษะในการแจกแจงและการประเมินค่าต้นทุนและผลที่จะได้รับ แต่โดยทั่วไปแล้ว ต้นทุนและผลที่ได้รับในเชิงปริมาณรวมทั้งสิ่งที่จับต้องได้จะมีผลต่อการประเมินอย่างมาก ดังนั้นจึงอาจลดความเข้มข้นของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายลงเหลือเฉพาะการประเมินต้นทุนและผลที่จะได้รับที่สามารถนำมาพิจารณาได้ทางเศรษฐกิจเท่านั้น หรืออาจกำหนดให้พิจารณาเพียงทางเลือกที่ถูกต้องที่สุดที่จะทำให้ข้อเสนอั้นบรรลุเป้าหมายได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงผลที่จะได้รับ แต่การลดความเข้มข้นในการประเมินผลก็เสี่ยงที่จะทำให้มีการละเลยความสำคัญของผลที่จะได้รับจากกฎหมายที่แตกต่างกัน

ประการที่สอง การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายทำให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวางเพื่อให้ได้ข้อมูลที่รอบด้านมาประกอบการพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย แต่หลายประเทศไม่มีแนวปฏิบัติที่จะรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางก่อนการออกกฎหมาย หรือเลือกรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบเป็นกระบวนการที่ใช้เวลามากพอสมควร และมีต้นทุนในการดำเนินการมาก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อรัฐบาลที่ไม่มีความพร้อม นอกจากนี้การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายเกิดขึ้นได้ในหลายขั้นตอนในกระบวนการออกกฎหมาย ไม่ว่าจะก่อนการเสนอให้มีกฎหมาย การร่างกฎหมาย หรือการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา การรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสมควรกระทำอย่างรอบคอบตั้งแต่แรกโดยวิเคราะห์กลุ่มผู้ที่จะรับฟังให้ชัดเจน คำนึงถึงผู้ได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม หรือสิ่งแวดล้อมจากกฎหมายนั้น และกำหนดวิธีรับฟังความคิดเห็นให้เหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมาย และที่สำคัญการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายที่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นนั้นต้องทำทุกเรื่อง ไม่ควรให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายการเมือง อนึ่ง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ มาตรา 77 ได้บัญญัติให้ “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

<sup>5</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์ เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรนักกฎหมายนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หัวข้อ สถานการณ์โลกในปัจจุบันกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis : RIA) และการประเมินความสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย (Ex post valuation of legislation)

ถูกรอระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนา กฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป”

ประการที่สาม การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายต้องทำกัน อย่างจริงจัง และเคร่งครัด การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องการแรงสนับสนุนที่ชัดเจนและจริงจัง จากรัฐบาล นอกจากนี้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เช่นที่ว่านี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์กรอย่างจริงจังเพื่อพัฒนาการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของประชาชน และถือเป็น กระบวนการหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ

ประการที่สี่ ความเป็นไปได้ที่การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย อาจต้องเผชิญกับการต่อต้านของกลุ่มผู้เสียประโยชน์ในทางปฏิบัติ การกำหนดนโยบายของ กฎหมายมักถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม ในเชิงเศรษฐศาสตร์สามารถอธิบายได้ว่า ทุนจะไหลไปยังที่ที่มีผลตอบแทนสูงสุด และโดยที่การกำหนดนโยบายของกฎหมายจะนำมา ซึ่งการผลักดันให้มีกฎหมายและการกำหนดเนื้อหาสาระของกฎหมาย ดังนั้นรัฐสภาหรือรัฐบาล จึงมักจะเสนอกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนตนอยู่ ทางปฏิบัติดังกล่าว จึงตรงข้ามกับการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายที่มุ่งเน้นการหาข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้มีอำนาจเพื่อให้ตัดสินใจอย่างสมเหตุสมผล อีกทั้งการตรวจสอบ ผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นการสกัดกั้นการครอบงำกระบวนการออกกฎหมายจึงกำหนดให้ มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และต้องมีการจำแนกและประเมินต้นทุนและผลที่จะได้รับ จากกฎหมายอย่างชัดเจน อันจะทำให้กระบวนการออกกฎหมายที่มีความโปร่งใสเชื่อถือได้ และทำลายการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์

ทั้งนี้ แนวคิด ทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นมีความสำคัญที่จะนำมาเป็นหลักในการ ประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

### บทที่ 3

## ขั้นตอนการดำเนินการของฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นกรรมการของวุฒิสภา เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาลงมติรับหลักการร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งแล้วนั้น ในทางปฏิบัติโดยทั่วไปที่ประชุมวุฒิสภาจะพิจารณาตั้งคณะกรรมการวิสามัญซึ่งประกอบด้วยสมาชิกและบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิก เป็นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งมีบทบาทหน้าที่สำคัญในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยเฉพาะกระบวนการพิจารณาในวาระที่สอง อันเป็นการพิจารณาในชั้นกรรมการโดยตรง ซึ่งเป็นการพิจารณารายมาตราเชิงรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมด ทั้งนี้ในกระบวนการพิจารณาหรือการบริหารจัดการกระบวนการพิจารณาเชิงเทคนิค เนื้อหา และรูปแบบเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลสัมฤทธิ์ของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามภารกิจของคณะกรรมการทั้งในแง่กระบวนการพิจารณา ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะกล่าวถึงส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

#### 3.1 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>1</sup>

##### 3.1.1 ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ

(ก) คณะรัฐมนตรี

(ข) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(ค) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) หรือ (3) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ,มาตรา 133

### 3.1.2 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา โดยวุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ระยะเวลาในการพิจารณาไม่ให้นับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภา ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้วุฒิสภาทราบและให้ถือเป็นเด็ดขาด หากมิได้แจ้ง ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ เงินตรา ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณา ภายในสิบห้าวัน มติของที่ประชุมร่วมกันให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ปรากฏผลว่า

(ก) กรณีวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้เสนอนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในยี่สิบวัน เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ ก่อนนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้รอไว้ห้าวันนับแต่วันได้รับร่างจากรัฐสภา

(ข) กรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(ค) กรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้เสนอนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในยี่สิบวันเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ ก่อนนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้หรือไว้ห้าวันนับแต่วันได้รับร่างจากรัฐสภา ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้เสนอนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในยี่สิบวันเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ ก่อนนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้หรือไว้ห้าวันนับแต่วันได้รับร่างจากรัฐสภาและหากกรณีสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยไม่ว่าอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและสภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

กรณีวุฒิสภาไม่ส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้เสนอนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในยี่สิบวันเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ ก่อนนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ให้หรือไว้ห้าวันนับแต่วันได้รับร่างจากรัฐสภา

ทั้งนี้ ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติข้างต้น คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้มิได้ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

### 3.1.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 หมวด 7 การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้กำหนดให้กระทำ เป็น 3 วาระตามลำดับ ดังนี้

วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการ หรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ สภาจะให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการก็ได้ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงคณะกรรมการ

ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกัน หลายฉบับรวมกัน สภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ หรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้สภาลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิก หรือสภาปฏิรูปแห่งชาติ เป็นผู้เสนอคณะรัฐมนตรีอาจขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้น ไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติก็ได้ โดยให้รอการพิจารณาไว้ก่อนสามสิบวัน เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นมาจากคณะรัฐมนตรีพร้อมข้อสังเกต หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง โดยคณะรัฐมนตรีมิได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นมาพร้อมข้อสังเกต ให้บรรจุร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าระเบียบวาระการประชุม เป็นเรื่องด่วน เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาให้สภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง

วาระที่สอง เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการพิจารณาโดยคณะกรรมการ และขั้นตอนการพิจารณาโดยสภา

ขั้นตอนที่ 1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ การพิจารณาโดยคณะกรรมการ มี 2 กรณี ดังนี้

(ก) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง สภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาหรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นคณะกรรมการที่สภาตั้งนั้น ถ้าสมาชิกผู้ใด เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา เว้นแต่สภาจะได้อำนาจกำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ หากวันสุดท้ายของกำหนดเวลาแปรญัตติเป็นวันหยุดทำการตามประกาศเป็นทางการหรือตามประเพณี ให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของกำหนดเวลาแปรญัตติ

การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา โดยการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใดหรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้รายงานด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อที่ประชุมสภาพิจารณาและให้นำความในข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ 102 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิก หรือสภาปฏิรูปแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ และในขั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่ในการพิจารณาในวาระที่สองถ้าสภาได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดและประธานสภาเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาส่งร่างการลงมติในวาระที่สามไว้ก่อน และให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาและให้ความเห็นเพื่อประกอบการวินิจฉัยของประธานสภา และต้องส่งคืนกลับภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่มติดังกล่าว และให้นำความในข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ 114 มาใช้บังคับโดยอนุโลม เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติและรายงานของคณะกรรมการแล้ว ให้เสนอสภาเพื่อพิจารณาต่อไป โดยให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

(ข) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการเต็มสภา การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา จะกระทำได้อีกต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรอง ไม่น้อยกว่าสิบคน และที่ประชุมสภาอนุมัติ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้

ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภาให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมสภาประกอบกันเป็นคณะกรรมการ และประธานมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการด้วย การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาเป็นทั้งการพิจารณาชั้นคณะกรรมการ และการพิจารณาของสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตรารวมกันไป

**ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณาเรียงลำดับมาตราโดยสภา** การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราและให้สมาชิกอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่คณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนกรณีที่มีการสงวนคำแปรญัตติหรือการสงวนความเห็นให้อภิปรายได้เฉพาะ

แปรญัตติที่ได้สงวนคำแปรญัตติหรือกรรมวิธีการที่ได้สงวนความเห็นไว้เท่านั้น ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมสภาจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น

### วาระที่สาม ที่ประชุมสภาลงมติว่าสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สามนี้จะไม่มีการอภิปราย แต่จะให้ที่ประชุมสภาลงมติว่าเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่สาม ไม่สมควรประกาศร่างพระราชบัญญัติใช้เป็นกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาลงมติในวาระที่สามสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ให้เลขาธิการส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

## 3.2 รูปแบบของคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่หนึ่ง คือ คณะกรรมการเต็มสภา โดยให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทุกคนในที่ประชุมเป็นกรรมการ และประธานของที่ประชุมทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ

รูปแบบที่สอง คือ คณะกรรมการสามัญประจำสภา โดยที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรรมการจะประกอบไปด้วยสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รูปแบบที่สาม คือ คณะกรรมการวิสามัญ โดยที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรรมการประกอบไปด้วยผู้เป็นและมิได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามที่ที่ประชุมมีมติ

## 3.3 ความสำคัญของระบบกรรมการ

3.3.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของสภา เนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐสภาได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับทุกขณะ และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งสภาไม่อาจจะพิจารณาได้อย่างละเอียดรอบคอบ จำเป็นจะต้องมอบหมายให้คณะกรรมการช่วยเหลือพิจารณากลับกรอง เพื่อสภาจะได้วินิจฉัยปัญหา หรือกิจการต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพทั้งยังประหยัดเวลาให้สภาอีกด้วย

3.3.2 ทำให้ได้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในกรณีที่สภามีปัญหาที่จะต้องพิจารณา และต้องอาศัยความรู้จากผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้น โดยเฉพาะก็สามารถแต่งตั้งบุคคลนั้น ประกอบเป็นคณะกรรมการได้

3.3.3 ทำให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสมเพราะปัญหาต่าง ๆ ได้รับการพิจารณา โดยละเอียดรอบคอบอย่างแท้จริงจากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีประสบการณ์ ทั้งได้ประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยใกล้ชิด

3.4 ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ ดังนี้

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ได้กำหนดให้การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการมีกระบวนการที่เกี่ยวข้อง คือ

ข้อ 115 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ

ข้อ 116 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งให้พิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการ หรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามข้อนี้ สภาจะให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการก็ได้ ทั้งนี้ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวนั้นมาถึงคณะกรรมการ

ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับ รวมกันสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมด รวมกันก็ได้และเมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้วให้สภาลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง

ข้อ 118 ในกรณีที่สภามีมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาให้สภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง

ข้อ 119 การพิจารณาในวาระที่สองให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ ที่สภาตั้งหรือกรรมการเต็มสภา

ตามปกติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง การพิจารณา โดยกรรมการเต็มสภาจะกระทำต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคนและ ที่ประชุมสภานุมัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้คณะกรรมการอาจเพิ่ม มาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิมได้แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่าง พระราชบัญญัตินั้น

ข้อ 121 ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นคณะกรรมการการที่สภาตั้ง สมาชิกผู้ใด เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธาน คณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาเว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้หากวันสุดท้ายของกำหนดเวลาแปรญัตติเป็นวันหยุดทำการตามประกาศเป็นทางการหรือตามประเพณีให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของกำหนดเวลาแปรญัตติแปรญัตติ

โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตราและให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการกำหนดการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

ข้อ 122 เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้างและถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใดหรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติหรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามิใช่ข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุดหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบ หรือควรปฏิบัติให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณาและให้นำความในข้อ 102 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 123 ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกหรือสภาปฏิรูปแห่งชาติเป็นผู้เสนอและในขั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแต่ในการพิจารณาในวาระที่สอง ถ้าสภาได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดและประธานสภาเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้ประธานสภาสั่งระงับการลงมติในวาระที่สามไว้ก่อนและให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาและให้ความเห็นเพื่อประกอบการวินิจฉัยของประธานสภาและต้องส่งคืนกลับมาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มติดังกล่าวและให้นำความใน ข้อ 114 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 124 เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติและรายงานของคณะกรรมการตาม ข้อ 122 แล้วให้เสนอสภาเพื่อพิจารณาต่อไปโดยให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

3.5 แนวทางการจัดทำ การเสนอร่างกฎหมาย และการปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>2</sup> ที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ดังนี้

### 3.5.1 หลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ

(ก) ต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ

(ข) ต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ

(ค) ต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญของ

(1) พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

(2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

(3) พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

(4) ต้องสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

### 3.5.2 แนวทางการปฏิบัติของฝ่ายนิติบัญญัติ

(ก) เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมายังฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องมีการ ตรวจสอบเอกสารข้อมูลที่ต้องแนบมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติว่าครบถ้วนหรือไม่

(1) ร่างพระราชบัญญัติ

(2) ข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง

(3) ข้อมูลการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติ

(ข) กรณีหากฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับจากคณะรัฐมนตรี ยังไม่มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือมีความจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม โดยมีกรอบการดำเนินการ ดังนี้

(1) วิธีการรับฟังความคิดเห็น ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือผ่านเว็บไซต์ หรือจะใช้วิธีอื่นใด เช่น การจัดสัมมนาเสวนา เป็นต้น

(2) การรับฟังความคิดเห็น ต้องกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้น และสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยประกอบด้วย

(2.1) สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา

(2.2) ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา

<sup>2</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร. 0503/1048 /พ ลงวันที่ 3 เมษายน 2560

(2.3) หลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น

(2.4) ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะรับฟังความคิดเห็น

(3) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยในรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(3.1) วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น

(3.2) จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น

(3.3) พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น

(3.4) ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น

(3.5) ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น

(3.6) คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น

(ค) ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้วย ทั้งนี้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะกรรมการ หรือสมาชิกผู้เสนอคำแปรญัตติ ดังนั้น ควรพิจารณาตามแนวทางที่ฝ่ายบริหารกำหนด ดังนี้

(1) การมีระบบอนุญาต ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น

(1.1) เพราะเหตุใดจึงกำหนดให้ใช้ระบบอนุญาต หรือใช้ระบบอื่นที่มีผลเป็นการควบคุม

(1.2) มีการกำหนดค่าธรรมเนียมการอนุญาตหรือไม่ ถ้ามี มีความจำเป็นอย่างไร กลุ่มค่าต่อภาระที่เกิดแก่ประชาชนอย่างไร

(1.3) มีหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรือไม่ อย่างไร

(1.4) มีขั้นตอนและระยะเวลาที่แน่นอนในการอนุญาตหรือไม่

(1.5) มีการเปิดโอกาสให้อุทธรณ์การปฏิเสธคำขอ การให้ยื่นคำขอใหม่ หรือไม่ อย่างไร

(1.6) มีการต่ออายุการอนุญาตหรือไม่ มีการตรวจสอบก่อนการต่อใบอนุญาตหรือไม่

(2) การมีระบบคณะกรรมการ ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น

(2.1) ระบบคณะกรรมการมีความจำเป็นอย่างไร

(2.2) คณะกรรมการมีอำนาจซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการอื่นหรือไม่ หากมีความซ้ำซ้อนจะดำเนินการอย่างไรกับคณะกรรมการอื่นนั้น

(2.3) องค์ประกอบของคณะกรรมการมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าส่วนราชการหรือไม่ เหตุใดจึงต้องกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ

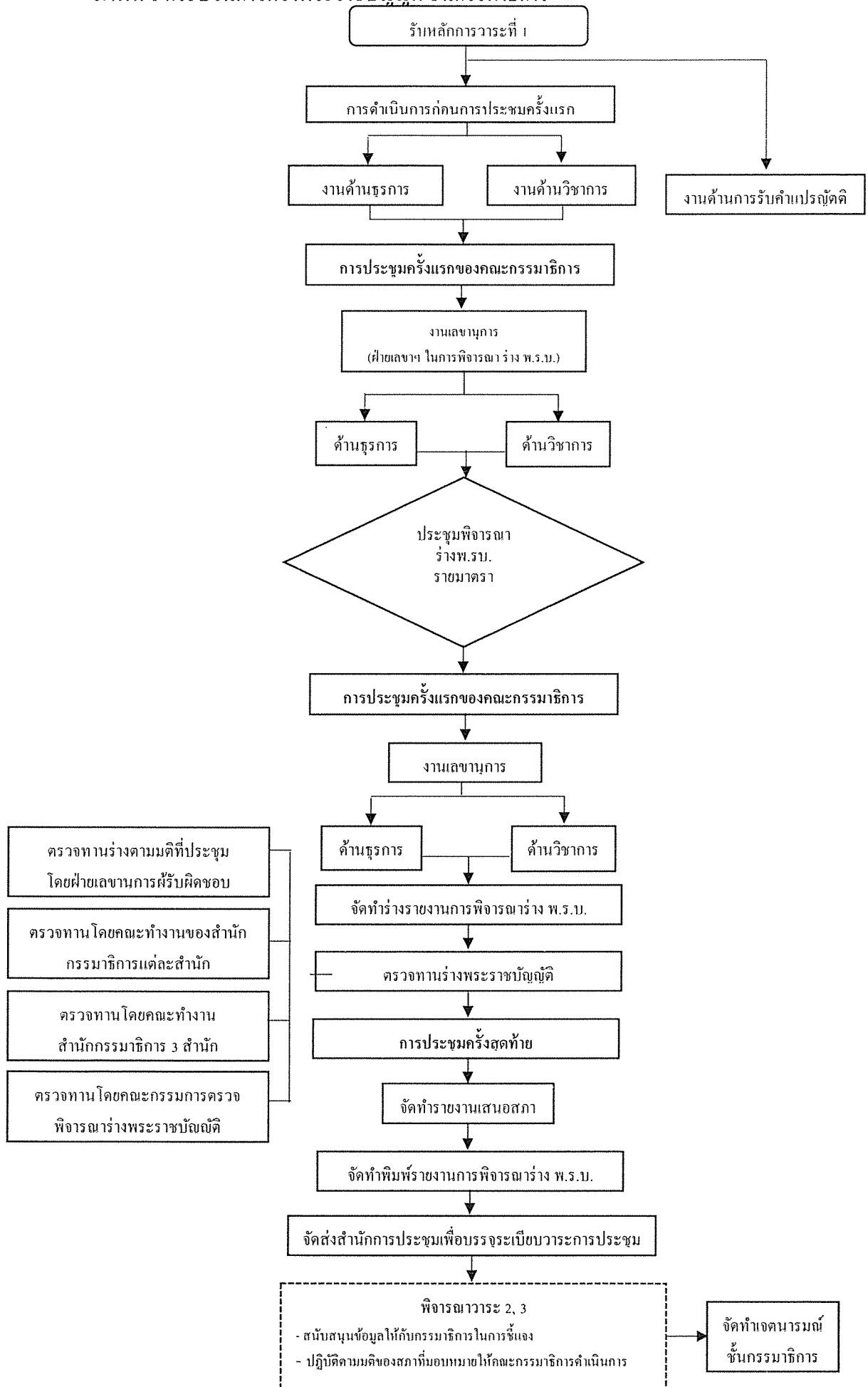
(3) ต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ เช่น ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรอง ต้องคำนึงถึงหลักความพอสมควรแก่เหตุ และประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนต้องเสียไป รวมทั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่เอกชน เป็นต้น

(4) ต้องมีการกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการ ตลอดจนระยะเวลาสำหรับการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และกรอบการใช้ดุลพินิจไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน ต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีกรอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่หรือไม่ อย่างไร เพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจอย่างอำเภอใจ

(5) บทกำหนดโทษ หากกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ด้วย

ภาพที่ 1 กระบวนการตราพระราชบัญญัติ ชั้นกรรมการ



## บทที่ 4

### กระบวนการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติ ด้านรูปแบบและเนื้อหา

#### 4.1 กระบวนการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติด้านรูปแบบและเนื้อหา

ขั้นตอนการทำงานของสำนักกรรมการในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คือ เมื่อสำนักกรรมการได้ทราบว่าร่างพระราชบัญญัติจากคณะรัฐมนตรีมาถึงสภาแล้ว รองเลขาธิการวุฒิสภาที่กำกับดูแล จะแจ้งผู้อำนวยการสำนักกรรมการเพื่อมอบให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ ได้ทราบเพื่อจะได้ติดตามผลการพิจารณาร่างในที่ประชุมคณะกรรมการกิจการวุฒิสภา และในที่ประชุมวุฒิสภาในชั้นรับหลักการ เพื่อนำผลการพิจารณาจัดทำเอกสารในประเด็นต่าง ๆ ที่มีการอภิปรายตั้งข้อสังเกต ข้อคิดเห็น ข้อเสนอ รวมทั้งการตรวจทานร่างในขั้นต้นว่ามีข้อความ หรือถ้อยคำแย้งกันหรือไม่ ถ้ามีจะได้มีข้อเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการได้พิจารณาต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรก หรือพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติยกเลิก จะมีรูปแบบหลักที่สำคัญที่ต้องกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติ มี 11 หัวข้อ คือ

1. บันทึกหลักการและเหตุผล เพื่อเป็นการแสดงขอบเขตและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ
2. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้ทราบว่าพระราชบัญญัตินี้มีเนื้อหาสาระที่จะใช้บังคับแก่เรื่องใด
3. คำปรารภ เพื่อทราบถึงขอบเขตของพระราชบัญญัติ
4. บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ เพื่อแสดงให้ทราบว่าพระราชบัญญัตินี้มีบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตราใดบ้าง
5. วันใช้บังคับ เพื่อระบุถึงสภาพบังคับของกฎหมายว่าจะให้มีผลใช้บังคับเมื่อใด
6. บทยกเลิกกฎหมาย เพื่อระบุว่ากฎหมายใดจะไม่ให้มีผลใช้บังคับต่อไป
7. บทนิยาม เพื่อกำหนดความหมายของถ้อยคำหรือข้อความในกฎหมาย
8. มาตรารักษาการ เพื่อให้มีรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมาย
9. บทเฉพาะกาล เพื่อรองรับการดำเนินการใด ๆ หรือผลกระทบบางประการที่เกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัตินี้จะมีผลใช้บังคับ

10. บัญชีท้ายพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดรายละเอียดบางประการแทนการกำหนด  
 ในเนื้อหาของพระราชบัญญัติ

11. การแบ่งหมวดหมู่กฎหมาย เพื่อจัดแยกเนื้อหาของกฎหมายตามลำดับความสำคัญเป็น  
 กลุ่ม ๆ โดยมุ่งหมายให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ

#### 4.2 แนวทางการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติด้านรูปแบบ

##### 4.2.1 ตรวจทานหลักการ

หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เป็นข้อความที่แสดงขอบเขตหรือแสดงวัตถุประสงค์  
 และเป็นกรอบใหญ่ของเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งถือเป็นแนวทางในการร่างและการพิจารณา  
 ร่างพระราชบัญญัตินั้นที่จะต้องกระทำภายในขอบเขตของหลักการที่เขียนไว้การเขียนหลักการ  
 มีวิธีเขียนหลายกรณี เช่น

##### (ก) กรณีร่างพระราชบัญญัติฉบับแรก

หลักการของร่างพระราชบัญญัติใหม่จะใช้คำว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วย... (ระบุชื่อ  
 พระราชบัญญัติ)...” ซึ่งหมายความว่า วัตถุประสงค์ของผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ คือให้มีกฎหมาย  
 ใช้บังคับในเรื่องดังกล่าว แต่ไม่ระบุสาระสำคัญที่บัญญัติแยกออกเป็นหัวข้อ คงใช้ถ้อยคำกว้าง ๆ  
 ที่แสดงถึงการให้มีพระราชบัญญัติ โดยมีรูปแบบ ดังนี้

กรณีที่ตรากฎหมายขึ้นใหม่เป็นฉบับแรก เขียนหลักการว่า  
 “ให้มีกฎหมายว่าด้วย .....(ระบุชื่อพระราชบัญญัติ).....”

##### แนวทางในการเขียนบันทึกหลักการ

1) การระบุชื่อพระราชบัญญัติในส่วน หลักการ นั้นให้ตัดคำว่า  
 “ร่างพระราชบัญญัติ” และ “พ.ศ. ...” ออก เช่น ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
 พ.ศ. .... ในส่วนหลักการจะเขียนว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง”

2) ในกรณีที่ชื่อร่างพระราชบัญญัตินั้น มีคำว่า “ว่าด้วย” อยู่หน้าชื่อให้ตัดคำว่า  
 “ว่าด้วย” ออก เพื่อให้เข้ากับคำว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วย” เช่น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย  
 วินิจัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. .... ในส่วนหลักการจะเขียนว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วย  
 การวินิจัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล”

3) ในกรณีที่ชื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นต้นด้วยคำกริยา ให้ทำเป็นคำนาม โดยเพิ่มคำว่า “การ” เช่น ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ในส่วนหลักการจะเขียนว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

ข้อยกเว้น

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่มีสาระสำคัญเฉพาะเรื่องเพียงหลักการเดียว เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ จะนำสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินั้นมากำหนดเป็นหลักการ

(จ) กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับปรับปรุง

หลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับปรับปรุงจะใช้ถ้อยคำว่า “ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย...” เพื่อสื่อให้เห็นว่าเป็นกฎหมายที่มีอยู่เดิมมาปรับปรุงขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดให้ยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เดิมในเรื่องนั้นด้วย

กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับปรับปรุงเขียนหลักการว่า  
หลักการ  
ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย ....(ระบุชื่อพระราชบัญญัติ)...

(ค) กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ กรณีที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมเพื่อให้ทันสมัยและสามารถนำมาปรับใช้กับเหตุการณ์ในปัจจุบันได้ โดยมี 2 กรณี ดังนี้

กรณีที่หลักการของเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติมน้อย

การเขียนหลักการในกรณีที่มีเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติมน้อย เช่น หนึ่งหรือสองหลักการ จะมีการเขียนต่อเนื่องกันเพียงหนึ่งย่อหน้า หรือหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมน้อยมากก็อาจมีเพียงบรรทัดเดียว โดยระบุเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติม เพิ่ม หรือยกเลิก และในตอนท้ายจะมีวงเล็บระบุมาตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม เพิ่ม หรือยกเลิกไว้ด้วย โดยมีรูปแบบ ดังนี้

กรณีที่มีหลักการของเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติมน้อย เขียนหลักการว่า  
หลักการ  
แก้ไขเพิ่มเติม...(ระบุชื่อกฎหมาย)... เพื่อ...(ระบุเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่แก้ไขเพิ่มเติม)...  
(แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา..)

แนวทางในการเขียนหลักการ

1) ใช้ถ้อยคำสั้น กะทัดรัด และชัดเจน

2) เขียนหลักการ โดยระบุเรื่องในสาระสำคัญที่ได้มีการเสนอแก้ไขเป็นกรอบกว้าง ๆ แต่เพียงพอที่จะเข้าใจได้ชัดเจนว่าเป็นการแก้ไขในเรื่องใด และระบุเลขมาตราเป็นวงเล็บต่อท้ายข้อความ เพื่อให้มีการแปรญัติแก้ไขหรือเพิ่มเติมรายละเอียดต่าง ๆ ได้ตามสมควร ซึ่งจะทำให้เรื่องที่แก้ไขนั้นมีความสมบูรณ์เหมาะสมแก่การใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เว้นแต่ในเรื่องใดที่เป็นเหตุผลหลักหรือเป็นสาระสำคัญของการเสนอแก้ไขในครั้งนั้นก็จะต้องระบุไว้ให้ชัดเจน

3) การระบุเลขมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม กรณีการแก้ไขมาตราให้ระบุเลขมาตราที่มีการแก้ไขไปตามลำดับ แต่หากเป็นกรณีการแก้ไขวรรคหรืออนุมาตราจะต้องระบุเลขมาตราก่อน แล้วจึงระบุลำดับวรรค หรืออนุมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมไปตามลำดับ

4) ไม่ต้องเขียนบทเฉพาะกาลในบันทึกหลักการ เนื่องจากเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติจะเป็นเรื่องซึ่งจำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลหรือไม่ หากเขียนเรื่องบทเฉพาะกาลไว้ในบันทึกหลักการแล้ว และต่อมามีการแก้ไขร่างกฎหมายซึ่งจำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลเพิ่มเติมจะทำให้เขียนเพิ่มไม่ได้ เพราะไปจำกัดไว้ในหลักการแล้ว

กรณีที่มีหลักการของเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติมมาก

การเขียนหลักการในกรณีที่มีเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติมมาก จะมีการจัดแบ่งเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติม เพิ่ม หรือยกเลิก แยกเป็นวงเล็บ โดยมีรูปแบบ ดังนี้

กรณีที่มีหลักการของเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติมมากเขียนหลักการว่า

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติม...(ระบุชื่อเฉพาะของกฎหมาย)... ดังต่อไปนี้

( )...(ระบุเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติม)... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา...)

( )...(ระบุเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่จะเพิ่ม)... (เพิ่มมาตรา...)( )...(ระบุเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่จะยกเลิก)... (ยกเลิกมาตรา...)

กรณีที่เป็นพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายอื่น

(ก) กรณีที่ยกเลิกกฎหมายฉบับเดียว

ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อยกเลิกกฎหมายเพียงฉบับเดียวมีรูปแบบการเขียนบันทึกหลักการ ดังนี้

กรณีที่ยกเลิกกฎหมายฉบับเดียวเขียนหลักการว่า  
หลักการยกเลิก...(ชื่อกฎหมาย)...

ข้อยกเว้น

ในกรณีที่กฎหมายที่จะยกเลิกนั้นมีกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมด้วยในการเขียนบันทึกหลักการจะใช้รูปแบบ ดังนี้

กรณีที่กฎหมายที่จะยกเลิกนั้นมีกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมด้วยเขียนหลักการว่า  
หลักการ  
ยกเลิกกฎหมายว่าด้วย...(ชื่อกฎหมาย)...

(ข) ที่ยกเลิกกฎหมายสองหรือสามฉบับ

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติมีวัตถุประสงค์ในการยกเลิกกฎหมายสองหรือสามฉบับ ในส่วนของบันทึกหลักการจะมีการระบุชื่อของกฎหมายที่จะยกเลิกไว้ โดยมีรูปแบบในการเขียนหลักการ ดังนี้

กรณีที่ยกเลิกกฎหมายสองหรือสามฉบับเขียนหลักการว่า  
หลักการ  
ยกเลิก...(ชื่อกฎหมาย).....(ชื่อกฎหมาย)... และ...(ชื่อกฎหมาย)...

(ค) กรณีที่ยกเลิกกฎหมายหลายฉบับ

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติมีวัตถุประสงค์ในการยกเลิกกฎหมายหลายฉบับในส่วนของบันทึกหลักการจะมีการระบุชื่อพระราชบัญญัติไว้ โดยมีรูปแบบในการเขียนหลักการ ดังนี้

กรณียกเลิกกฎหมายหลายฉบับเขียนหลักการว่า  
หลักการ  
ยกเลิก...(ระบุชื่อพระราชบัญญัติ)

#### 4.2.2 ตรวจสอบเหตุผล

เหตุผลประกอบร่างกฎหมาย เป็นข้อความที่ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการที่จะต้องตรากฎหมายนั้น และเป็นการชี้ให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นว่ามีความมุ่งหมายเพื่อการใด นิยมเขียนให้สั้นแต่ครอบคลุมสาระของเหตุที่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนั้นทั้งหมด

การเขียนบันทึกเหตุผลในพระราชบัญญัติ ทั้งในกรณีพระราชบัญญัติใหม่พระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายอื่น มีแนวทางในการปฏิบัติเป็นอย่างเดียวกัน คือ ต้องเขียนบรรยายสรุปเหตุผลของการมีกฎหมาย การปรับปรุง การแก้ไขเพิ่มเติม และการยกเลิกดังกล่าว เพื่ออธิบายให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจว่า เหตุใดที่จำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติบัญญัติดังกล่าวไว้บังคับ ส่วนการเขียนบรรยายเหตุผลนั้น จะสั้นหรือยาวในวรรคเดียวหรือแยกเขียนเป็นเรื่อง ๆ ก็แล้วแต่ความเหมาะสม โดยมีรูปแบบโดยทั่วไป ดังนี้

<p>โดยเขียนขึ้นต้น ด้วยคำว่า</p> <p>เนื่องจาก/โดยที่.....</p> <p>.....</p> <p>.....จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้</p>
---

ข้อสังเกต เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติ ไม่ใช่สิ่งเดียวที่จะแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่เจตนารมณ์ของกฎหมายอาจมาจากส่วนอื่นของกฎหมายก็ได้ ดังนั้นการอ่านกฎหมายเพื่อหาเจตนารมณ์นั้นควรอ่านกฎหมายทั้งฉบับ

#### 4.2.3 ตรวจสอบชื่อพระราชบัญญัติ

ชื่อร่างพระราชบัญญัติต้องสื่อให้เห็นถึงเรื่องและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติโดยนำเรื่องหรือสาระสำคัญนั้นมาสรุปหรือย่อไว้เป็นชื่อกฎหมาย เพื่อเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบว่าการกฎหมายมุ่งหมายที่จะควบคุม หรือคุ้มครอง หรือดำเนินการในเรื่องใดหรือสิ่งใด

บรรทัดที่หนึ่งจะมีการระบุว่าเป็น ร่าง

บรรทัดที่สองจะบอกให้ทราบถึงลำดับศักดิ์ที่เสนอให้สภาพิจารณา

บรรทัดที่สามเป็นชื่อของพระราชบัญญัตินั้น (ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีชื่อยาว

ชื่อของร่างพระราชบัญญัติอาจมีมากกว่าหนึ่งบรรทัดก็ได้) ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมจะมีคำว่า (ฉบับที่ ..) ต่อท้ายชื่อร่างพระราชบัญญัติ

บรรทัดที่สี่ เป็น พ.ศ. ....

แบบการเขียนชื่อพระราชบัญญัตินั้น มีอยู่หลายแบบ เช่น

กรณี ร่างพระราชบัญญัติฉบับแรก

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
.....  
พ.ศ. ....

กรณี ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
..... (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. ....

กรณีที่เป็นการยกเลิกกฎหมายฉบับเดียว

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
ยกเลิก...(ชื่อกฎหมายที่จะยกเลิก)...  
พ.ศ. ....

กรณีที่เป็นการยกเลิกกฎหมายสองถึงสามฉบับ

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
ยกเลิก...(ชื่อกฎหมายที่จะยกเลิก).....(ชื่อกฎหมายที่จะยกเลิก)...  
และ...(ชื่อกฎหมายที่จะยกเลิก)...  
พ.ศ. ....

กรณีที่เป็นกรรณการยกเลิกกฎหมายหลายฉบับร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ / ซึ่ง...  
(ระบุเหตุผล) .... พ.ศ. ....

การเขียนชื่อพระราชบัญญัติ

ชื่อพระราชบัญญัติ จะปรากฏในร่างพระราชบัญญัติอยู่ 3 แห่ง คือ

(ก) ในบันทึกหลักการและเหตุผล จะเขียนว่า

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติ (ระบุชื่อ) พ.ศ. ....

(ข) ที่หัวร่างพระราชบัญญัติ จะเขียนว่า

ร่าง

พระราชบัญญัติ

(.....ระบุชื่อพระราชบัญญัติ)

พ.ศ. ....

(ค) ในมาตรา 1 ของร่างพระราชบัญญัติ จะเขียนว่า

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติ (ระบุชื่อ) พ.ศ. ....”

#### 4.2.4 ตรวจสอบคำปรารภ

คำปรารภ เพื่อทราบถึงขอบเขตของพระราชบัญญัติ มีวิธีเขียนหลายแบบ ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นใหม่เป็นกฎหมายฉบับแรก

เขียนว่า “โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วย .....

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายเดิมทั้งฉบับโดยไม่ตรากฎหมายใหม่แทนเขียนว่า

“โดยที่เป็นการสมควรยกเลิกกฎหมายว่าด้วย .....

ร่างพระราชบัญญัติโอนกิจการ

เขียนว่า

“โดยที่เป็นการสมควรโอน .....

ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกฎหมายเดิมและตรากฎหมายใหม่ขึ้นแทน

ทั้งฉบับ โดยใช้ชื่ออย่างเดิม เปลี่ยนปี พ.ศ. ....

เขียนว่า

“โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย.....”

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่เพียงบางส่วน

เขียนว่า

“โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย .....

ในส่วนของคำปรารภกรณีที่เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรก ได้แก่ “โดยที่เป็นการสมควร (ให้) มีกฎหมายว่าด้วย...” หรือ “โดยที่เป็นการสมควร (ให้) มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย...” กรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ออกมาใช้บังคับในระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะใช้รูปแบบดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2542 มีคำปรารภว่า “โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง” แต่ภายหลังจากใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การเขียนคำปรารภในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเปลี่ยนไปใช้คำปรารภว่า “โดยที่เป็นการสมควรมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง”

#### 4.2.5 ตรวจสอบการอ้างบทจำกัดสิทธิ

บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ เพื่อแสดงให้เห็นทราบว่าพระราชบัญญัติมีบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตราใดบ้าง

##### การอ้างบทจำกัดสิทธิแห่งรัฐธรรมนูญ

โดยที่มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติ

หลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

“พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 26 ประกอบกับมาตรา ... มาตรา ... และมาตรา ... ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

#### การตรวจทาน

การอ้างบทบัญญัติจำกัดสิทธิต้องอ้างให้ครบถ้วน หากคณะกรรมการมีการเพิ่มหรือตัดมาตราที่มีลักษณะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ก็ต้องไปเพิ่มหรือตัดมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ระบุไว้ในวรรคสองของคำปรารภด้วย

#### 4.2.6 ตรวจทานการเขียนวันใช้บังคับ

วันใช้บังคับ เพื่อระบุถึงสภาพบังคับของกฎหมายว่าจะให้มีผลใช้บังคับเมื่อใด วันใช้บังคับของกฎหมายในปัจจุบัน มีการกำหนดรูปแบบแบ่งได้ ดังนี้

( ก ) กำหนดให้พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับในทันทีที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

( ข ) กำหนดให้พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับภายหลังจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

( ค ) กำหนดให้พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับย้อนหลังไปก่อนวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

( ง ) กำหนดวันใช้บังคับโดยใช้ท้องที่กำหนด

( จ ) กรณีที่กฎหมายบางหมวดหรือบางมาตราใช้บังคับในวันอื่นที่แตกต่างจากวันประกาศใช้กฎหมายทั้งฉบับ

ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ให้ใช้บังคับถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติเป็นส่วนใหญ่

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ระบุให้ล่วงพ้นไประยะหนึ่งก่อน

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ระบุวันที่แน่นอน ซึ่งอาจกำหนดวันในอนาคตหรือวันที่ย้อนหลัง

ตัวอย่าง การกำหนดวันใช้บังคับย้อนหลัง

พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2537 เป็นต้นไป

ตัวอย่าง การกำหนดวันใช้บังคับในอนาคต

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการฉ้อโกงขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2519 เป็นต้นไป

วันบังคับของพระราชบัญญัติอาจกำหนดประกอบกับเงื่อนไขอื่นได้ ดังนี้

- กำหนดวันสิ้นสุดการใช้บังคับไว้ด้วย

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคารในภาวะฉุกเฉิน พุทธศักราช 2484

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป เป็นกำหนดเวลาไม่เกิน 1 ปี

กำหนดวันใช้บังคับประกอบกับท้องที่

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจะใช้บังคับในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

สำหรับเขตท้องที่ได้มีการประกาศใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือเขตท้องที่ได้เคยมีการประกาศดังกล่าว ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับตามเขตของผังเมืองรวมนั้น โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

สำหรับอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคนและโรงแรมรสพ ให้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้บังคับไม่ว่าท้องที่ที่อาคารนั้นตั้งอยู่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ก็ตาม

การใช้กฎหมายเป็นบางส่วนก่อนก็สามารถทำได้

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติแห่งหมวด 3 ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นต้นไป

กำหนดประกอบกับเงื่อนไขอื่น เช่น ให้ตราพระราชกฤษฎีกา

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป แต่จะใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดและเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้นายกรัฐมนตรีรับฟังข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

4.2.7 ตรวจสอบการเขียนบทยกเลิกกฎหมาย บทยกเลิกกฎหมาย เพื่อระบุว่ากฎหมายใด จะไม่ให้มีผลใช้บังคับต่อไป

บทยกเลิกกฎหมายอื่น จะเขียนเฉพาะในกรณีที่มีการยกเลิกกฎหมายฉบับอื่น ซึ่งอาจเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติ เป็นต้น

บทยกเลิกกฎหมายอื่น โดยทั่วไปจะเขียนในมาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัติ

ตัวอย่าง ยกเลิกกฎหมายฉบับเดียว

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ....

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537

ตัวอย่าง ยกเลิกกฎหมายหลายฉบับ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 3 ให้ยกเลิก

(ก) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

(จ) ประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2520 ฯลฯ

(ค) ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 35 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์

พ.ศ. 2534

บรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือ ซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

การตรวจทาน

(ก) ต้องยกเลิกกฎหมายที่มีเนื้อหาเดียวกันทั้งหมด ไม่ว่าจะฉบับแก้ไขเพิ่มเติมหรือ มีชื่ออื่นใดก็ตาม

(ข) กฎหมายลำดับรองของกฎหมายแม่บทไม่ต้องยกเลิก เพราะเมื่อกฎหมายแม่บทที่เป็นอำนาจแห่งการออกกฎหมายลำดับรองถูกยกเลิกแล้วกฎหมายลำดับรองของกฎหมายแม่บทนั้นก็ต้องยกเลิกไปทั้งหมดทุกฉบับ (เว้นแต่มีบทเฉพาะกาลบัญญัติว่าให้คงอยู่ภายในระยะเวลาหรือเงื่อนไขหนึ่ง)

(ค) หากไม่ยกเลิกหรือยกเลิกไม่หมด อาจมีปัญหาในการตีความว่ายังใช้อยู่หรือไม่ควรตรวจสอบให้ครบถ้วนและการเขียนมีบทบัญญัติที่ว่า “บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ และ ข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือ ซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน ไม่ควรเขียนทุกครั้งไป (เพราะในการตีความกฎหมายมีหลักว่ากฎหมายที่ออกมาภายหลังย่อมยกเลิกกฎหมายที่มีมาก่อนในเนื้อหาอย่างเดียวกัน) เว้นแต่กรณีที่ต้องการให้พระราชบัญญัตินั้นเป็นกฎหมายหลัก ที่จะลบล้างกฎหมายก่อนในหลักการเดียวกันทั้งหมด

#### 4.2.8 การตรวจทานการเขียนบทนิยาม บทนิยาม มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

(ก) เพื่อกำหนดความหมายของถ้อยคำที่ใช้ในร่างกฎหมายให้เป็นที่เข้าใจตรงกัน เนื่องจากถ้อยคำอาจมีความหมายกว้างหรือแคบ หรือเป็นกรณีที่ผู้ร่างต้องการที่จะอธิบายความหมายของคำนั้น ในความหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

(ข) เพื่ออธิบายคำศัพท์ทางเทคนิคให้มีความหมายตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น

(ค) เพื่อย่อคำในกฎหมายให้สั้น เป็นการประหยัดถ้อยคำในกฎหมาย

(ง) เพื่ออธิบายความหมายของคำย่อที่ใช้ในกฎหมายฉบับนั้น

การตรวจทาน

ในกรณีที่มิมีบทนิยาม เพื่อย่อคำในร่างพระราชบัญญัติให้สั้น เมื่อเขียนคำนี้ในร่างพระราชบัญญัติก็ไม่ต้องเขียนเต็ม อันเป็นการประหยัดถ้อยคำ เมื่อจะกล่าวถึงคำนั้น

ในร่างพระราชบัญญัติส่วนใดก็ไม่ต้องใช้คำเต็ม ซึ่งบางร่างพระราชบัญญัติอาจมีข้อผิดพลาด จะมีการใช้ทั้งคำเต็มและคำย่อปะปนกัน

สำหรับตำแหน่งหรือที่อยู่ของบทนิยามมีหลักอยู่ว่า นิยามจะอยู่ตรงส่วนที่พบง่าย หรืออยู่ในตำแหน่งที่ต้องการใช้คำดังกล่าวในกฎหมาย กล่าวคือ

(ก) นิยามใดสามารถนำไปใช้ได้ ในกฎหมายตลอดทั้งฉบับ มักนิยามไว้ตอนต้น ของกฎหมาย โดยรวบรวมไว้ในมาตราเดียวกันเป็นหมวดหมู่ ส่วนมากจะบัญญัติไว้ในมาตรา 3 หรือมาตรา 4

(ข) ถ้านิยามใดใช้เฉพาะบางส่วนของกฎหมาย โดยประสงค์จะให้คำนั้น มีความหมายเป็นพิเศษสำหรับบางมาตราโดยเฉพาะ จะนิยามไว้ตอนต้นของส่วนนั้น

#### 4.2.9 การตรวจทานบทผู้รักษาการ

ผู้รักษาการ ตามกฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้มีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงเป็นผู้ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

การตรวจทาน

(ก) กฎหมายใดที่ตราขึ้นใหม่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย จำเป็นต้องมีการกำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดรับผิดชอบในการดำเนินการหรือปฏิบัติการดังกล่าวด้วย จึงต้องกำหนด... บัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการ แต่กฎหมายทุกฉบับก็ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการ... เพราะหากเป็นกฎหมายฉบับที่ไม่ได้มีเนื้อหาที่กำหนดให้มีการปฏิบัติใด ๆ ตามกฎหมาย....ต้องมี บทบัญญัติมาตราผู้รักษาการ

(ข) กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม โดยหลักย่อมถือว่าบทบัญญัติที่เพิ่มเติมบัญญัติแทนที่บทบัญญัติเดิมในกฎหมายฉบับที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมอัตโนมัติ แต่ในกรณี ที่กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมนั่นเอง มีบทบัญญัติเป็นเอกเทศซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดด้วย กฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ต้องมีบทบัญญัติมาตราผู้รักษาการ เช่นเดียวกัน

(ค) กฎหมายยกเลิกที่ตราขึ้นเพื่อยกเลิกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ถ้ามีบทบัญญัติ ในกฎหมายยกเลิกกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อผลแห่งการยกเลิกนั้น กฎหมายฉบับยกเลิกนั้นก็ต้องมีบทบัญญัติมาตราผู้รักษาการ

ตำแหน่งของบทบัญญัติว่าด้วยมาตราผู้รักษาการจะปรากฏอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติดังนี้ โดยแบ่งได้เป็นสองกรณี คือ

กรณีแรก กรณีพระราชบัญญัติฉบับนั้นมีการแบ่งหมวดหมู่ไว้กำหนดไว้ฉบับทั่วไป โดยอยู่ต่อกับบทนิยามของพระราชบัญญัติและอยู่ก่อนการแบ่งหมวดหมู่ เช่น พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

กรณีที่สอง กรณีที่พระราชบัญญัติฉบับนั้นไม่มีการแบ่งหมวดหมู่ไว้กำหนดไว้เป็นมาตราสุดท้ายของพระราชบัญญัติ

ข้อยกเว้น

(ก) กฎหมายที่เป็นกฎหมายที่วางหลักทั่วไป ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการ อาทิ บัญญัติกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลใด โดยไม่ได้กำหนดภาระแก่ฝ่ายบริหารที่จะต้องดำเนินการอันใดเพื่อให้กฎหมายนั้นเกิดผลในทางปฏิบัติ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา

(ข) กฎหมายที่บัญญัติหลักการทั่วไป โดยกำหนดว่า ถ้ามีกรณีที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นจะต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เฉพาะขึ้นมาแล้ว กฎหมายเฉพาะนั้นก็ต่อระบุให้มีรัฐมนตรีรักษาการตามกฎหมายเฉพาะไว้เพื่อกำกับการตามที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ให้เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติหลักการทั่วไปนั้น

(ค) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตาม (1) และ (2) ก็ไม่ต้องมีบทบัญญัติผู้รักษาการเช่นเดียวกัน

(ง) พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายว่าด้วยเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่ไม่มีกรณีที่จะต้องดำเนินการหรือปฏิบัติการตามกฎหมายอีกต่อไปแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติผู้รักษาการ เพราะเมื่อกำหนดให้ยกเลิกกฎหมายฉบับใดหรือตัวบทกฎหมายในเรื่องใด กฎหมายฉบับนั้นหรือตัวบทกฎหมายในเรื่องนั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้อีกต่อไป

#### 4.2.10 การตรวจทานการเขียนบทเฉพาะกาล

บทเฉพาะกาล บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินการใด ๆ หรือผลกระทบบางประการที่เกิดขึ้นก่อนที่พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับและใช้เป็นเครื่องมือเชื่อมต่อระหว่างกฎหมายสองฉบับ เมื่อมีการตรากฎหมายหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย และผู้ร่างกฎหมายต้องการให้มีการบังคับใช้กฎหมายกับเหตุการณ์บางอย่างที่เกิดขึ้นก่อนหรือระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับนั้น

กรณียังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามกฎหมายใหม่

กรณี ที่จะต้องเขียนบทเฉพาะกาลนั้น มีหลายกรณี เช่น

กรณียังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามกฎหมายใหม่

ในกรณีที่ยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามกฎหมายใหม่ เช่น กรณีกฎหมายใหม่บัญญัติให้มีองค์กรขึ้นใหม่ ในระยะเริ่มแรกที่ยังไม่ได้ตั้งองค์กรใหม่นั้นจะให้ทำอย่างไรต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้

กรณีเชื่อมต่อระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายกับเมื่อเริ่มมีกฎหมาย

เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องใดขึ้นใหม่โดยยังไม่เคยมีกฎหมายในเรื่องนั้นมาก่อนเลย จะต้องคำนึงถึงว่า เมื่อครั้งที่ยังไม่มีกฎหมายในเรื่องนั้น มีการปฏิบัติกันอย่างไรและเมื่อเริ่มมีกฎหมายในเรื่องนั้น จะให้การปฏิบัติที่ทำมาก่อนแล้วโดยไม่เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่นั้น ใช้ได้หรือไม่อย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้

กรณีเชื่อมต่อระหว่างกฎหมายเก่ากับกฎหมายใหม่

เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ทั้งฉบับก็ตาม จะต้องคำนึงถึงเรื่องต่อไปนี้

(ก) องค์กร ที่ตั้งไว้ตามกฎหมายเก่า จะให้คงมีอยู่ และดำเนินการได้หรือไม่ ถ้าจะให้คงมีอยู่และดำเนินการได้เพียงใดอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้

(ข) สถานะของบุคคล ที่มีอยู่ตามกฎหมายเก่า จะให้คงอยู่หรือเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้

- (ค) สิทธิของบุคคล ที่มีอยู่ตามกฎหมายเก่า จะให้มีต่อไปอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้
- (ง) กฎหมายลูกบท ที่ออกตามกฎหมายเก่า เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์วิธีการ ฯลฯ จะให้คงใช้ได้อย่างไร เพียงใด ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้
- (จ) การกระทำผิด และวิธีดำเนินการแก่ผู้กระทำผิดที่ค้างอยู่ตามกฎหมายเก่าจะให้เป็นอย่างใด และดำเนินการอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้
- (ฉ) การดำเนินการต่าง ๆ ที่ค้างอยู่ตามกฎหมายเก่า จะให้ดำเนินการต่อไปอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้
- (ช) ช่องโหว่ที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายใหม่ ซึ่งเคยบัญญัติไว้ในกฎหมายเก่าจะให้ดำเนินการได้ตามกฎหมายเก่าหรือไม่ อย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้
- (ซ) กิจการ ทรัพย์สิน หนี้ พนักงาน เงินงบประมาณ ที่มีอยู่ตามกฎหมายเก่าจะให้ดำเนินการอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้

#### การตรวจทาน

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมใดมีการเพิ่มเติมบทเฉพาะกาลที่เป็นมาตราออกเทศ ขึ้นมาใหม่ ก็จะมีบทบัญญัติผู้รักษาการตามกฎหมายไว้ด้วย หรือหากมีการตัดบทเฉพาะกาล ต้องตัดมาตราผู้รักษาการออกด้วย

#### นอกจากนี้ต้องตรวจทาน

- (1) เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา แก้ไขเพิ่มเติมวรรค หรือแก้ไขเพิ่มเติมอนุมาตราของ ร่างพระราชบัญญัติใดจะต้องตรวจสอบเลขมาตรา ลำดับวรรค และเลขอนุมาตราเดิมที่ระบุให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีความถูกต้องสอดคล้องกันด้วย
- (2) กรณีมีการยกเลิกมาตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมมาตราใด ถ้ามาตราดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับมาตราอื่น ๆ ต้องมีการแก้ไขให้สอดคล้องกันด้วย
- (3) กรณีมีการแก้ไขเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่ไปกระทบกับเหตุผล ต้องแก้ไขเหตุผลให้สอดคล้องกับเนื้อหาที่มีการแก้ไขด้วย
- (4) หากคณะกรรมการพิจารณาเพิ่มบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นสภาพบังคับให้การกระทำใดเป็นความผิด ก็จะต้องเพิ่มบทกำหนดโทษของการฝ่าฝืนไว้ด้วย การกำหนดโทษควรคำนึงถึงโทษพื้นฐานในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นในลักษณะใกล้เคียง นอกจากนี้แล้วยังต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติทั่วไปในประมวลกฎหมายอาญาในการกำหนดโทษหรือลงโทษ การริบทรัพย์สิน การกระทำความผิดต่อเนื่อง การเพิ่มโทษ การลดโทษ หรือการยกโทษอีกด้วย
- (5) การใช้ถ้อยคำในแต่ละมาตราของร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันหรือประเภทเดียวกันที่มีความหมายเหมือนกัน ต้องใช้ถ้อยคำให้เหมือนกัน และหากคณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราใดก็จะต้องใช้ถ้อยคำให้เหมือนกับมาตราอื่นด้วย

#### 4.3 แนวทางการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติด้านเนื้อหา

4.3.1 ตรวจสอบเอกสารความครบถ้วนสมบูรณ์ ตามบทบัญญัติมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญ เช่น การดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

4.3.2 พิจารณาหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญฯ

4.3.3 ศึกษาความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติตั้งแต่กระทรวงเจ้าของเรื่องเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในขั้นการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มีการแสดงความเห็นและตั้งข้อสังเกตในเรื่องใดบ้าง เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการและส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการแก้ไขอย่างไร ด้วยเหตุผลเช่นใด

4.3.4 ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาได้รับมาจากสภาผู้แทนราษฎร จะไม่ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างจากร่างที่คณะรัฐมนตรีเสนอหรือไม่ ดังนั้นต้องตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัตินี้สภาผู้แทนราษฎรได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมได้มีการแก้ไขในประเด็นใดบ้าง โดยดูได้จากรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะมีอยู่ในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำนักกฎหมายสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้จัดทำขึ้น โดยตรวจสอบดูว่าเมื่อสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นกระทบบัตรมาตราอื่นหรือไม่ มีการแก้ไขสอดคล้องครบถ้วนหรือไม่เป็นไปตามรูปแบบการร่างกฎหมายหรือไม่ กรณีที่คณะกรรมการตัดมาตราเดิมออกหรือเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ ซึ่งจะต้องเรียงลำดับมาตราในร่างฉบับนั้นใหม่ทั้งหมด ต้องดูว่ากรณีที่มีการอ้างถึงมาตราใด ได้มีการแก้ไขเลขมาตราตรงตามที่ได้มีการเรียงลำดับใหม่แล้วหรือไม่

4.3.5 ในขั้นการพิจารณาของวุฒิสภา ต้องตรวจเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติว่าขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมทั้งตรวจโครงสร้างของกฎหมายว่าถูกต้องตามรูปแบบการร่างกฎหมายหรือไม่ โดยเริ่มตั้งแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ มาตรา 1 จนถึงมาตราสุดท้าย รวมทั้งบัญชีและแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ (ถ้ามี)

4.3.6 ตรวจสอบการอ้างบทบัญญัติจำกัดสิทธิครบถ้วนหรือไม่ และหากคณะกรรมการได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหา หรือมาตราที่มีลักษณะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลขึ้นมาใหม่ จะต้องไปเพิ่มเติมมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในวรรคสองของคำปรารภด้วย หรือถ้าคณะกรรมการไปตัดเนื้อหาหรือตัดมาตราที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพออก ก็จะต้องไปตัดมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ระบุไว้ในวรรคสองของคำปรารภออกด้วย นอกจากนี้ต้องดูว่าข้อความที่ระบุบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพถูกต้องครบถ้วน ตามรูปแบบหรือไม่

4.3.7 กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเดิมต้องตรวจสอบว่า มาตราที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ หากเคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว จะต้อง ระบุถึงการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไว้ด้วยและหากมาตราดังกล่าวเคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว หลายครั้ง ให้ระบุเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย

4.3.8 กรณีที่มีกรรมการสิทธิการสงวนความเห็นหรือมีสมาชิกสงวนคำแปรญัตติในมาตราใด ต้องเตรียมตรวจสอบล่วงหน้าว่าถ้าในการพิจารณาเรียงลำดับมาตราในที่ประชุมวุฒิสภา หากที่ประชุมวุฒิสภามีมติเห็นด้วยกับผู้สงวนความเห็นหรือสงวนคำแปรญัตติจะต้องตามไปแก้ไข ในมาตราใดเพื่อให้สอดคล้องกัน ซึ่งถ้าเตรียมในส่วนนี้ไว้จะทำให้ไม่หลงลืม และจะช่วยให้ การพิจารณาเรียงลำดับมาตราในที่ประชุมวุฒิสภาเป็นไปด้วยความรวดเร็วและรอบคอบยิ่งขึ้น แต่สิ่งสำคัญที่ควรพิจารณาคือ กรณีที่คณะกรรมการมีการแก้ไขแต่ไม่มีกรรมการผู้สงวน ความเห็นหรือสมาชิกสงวนคำแปรญัตติ แต่มีการต่อรองขอแก้ไขในที่ประชุมวุฒิสภาเป็นอย่างอื่น หรือมีการสงวนความเห็น หรือสงวนคำแปรญัตติอย่างหนึ่ง แต่มีการต่อรองเพื่อแก้ไขเป็นอีกอย่าง หนึ่งและคณะกรรมการยินยอม กรณีเช่นนี้เป็นสิ่งที่ไม่ได้คาดคิดมาก่อน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จึงต้องเตรียมศึกษาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นล่วงหน้า เพื่อจะได้ทราบล่วงหน้าว่าจะไปกระทบ มาตราใดที่จะต้องตามไปแก้ไขด้วยหรือไม่

4.3.9 หากคณะกรรมการได้เพิ่มเติมบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นสภาพบังคับ เช่น บังคับให้บุคคลต้องกระทำการใด หรือห้ามมิให้บุคคลกระทำการใด หรือกำหนดให้การกระทำใด เป็นความผิด จะต้องเพิ่มบทกำหนดโทษของการฝ่าฝืนไว้ด้วย ทั้งนี้การกำหนดโทษต้องสอดคล้อง กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 77

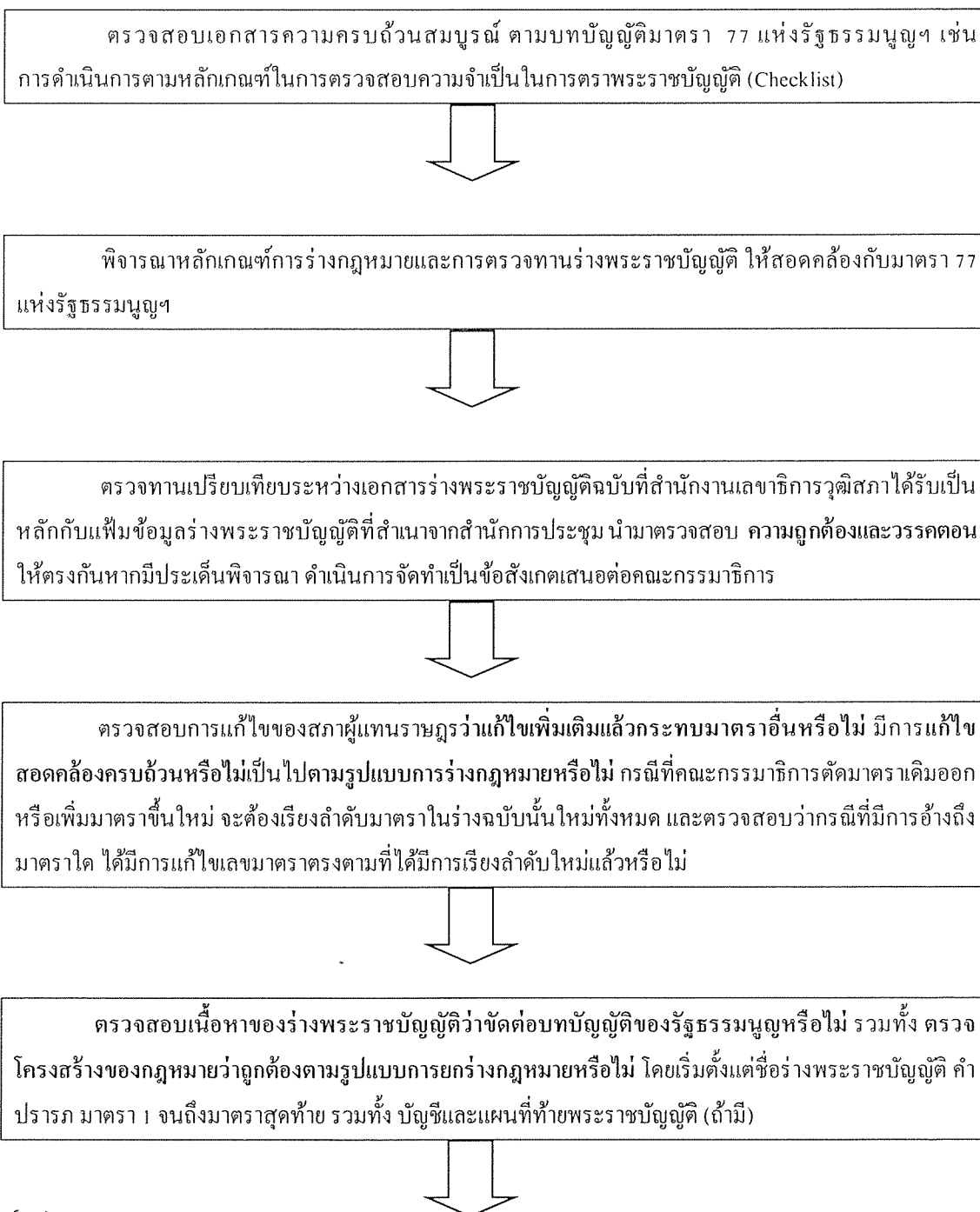
4.3.10 กรณีร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเดิม หากมีการเพิ่มเติม บทเฉพาะกาลที่เป็นมาตราเอกเทศขึ้นมาใหม่จะต้องเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องผู้รักษาการตามกฎหมาย ไว้ด้วย เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบดำเนินการตามบทเฉพาะกาลที่ได้บัญญัติขึ้นมาใหม่ หรือหากมีการตัดบท เฉพาะกาลจะต้องตัดมาตราผู้รักษาการออกด้วย เนื่องจากในพระราชบัญญัติฉบับเดิมมีรัฐมนตรี ผู้รักษาการอยู่แล้ว

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงข้อพิจารณาและแนวทางเบื้องต้นในการตรวจพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ทั้งนี้หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีส่วน ช่วยสนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะช่วย ให้ประหยัดเวลาในการพิจารณา รวมทั้งทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปด้วยความ รอบคอบและถูกต้อง ถึงแม้ข้อบังคับการประชุม จะเปิดโอกาสให้สามารถนำร่างพระราชบัญญัติที่มี ข้อความผิดพลาดกลับมาทบทวนข้อผิดพลาดได้ แต่ข้อบังคับฯ ได้กำหนดว่าเมื่อนำกลับมาทบทวน แล้วจะแก้ไขเพิ่มเติมได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งการนำกลับมาทบทวนทำให้เสียเวลา ดังนั้น ควรตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วน ตั้งแต่ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ อันจะเป็นการ

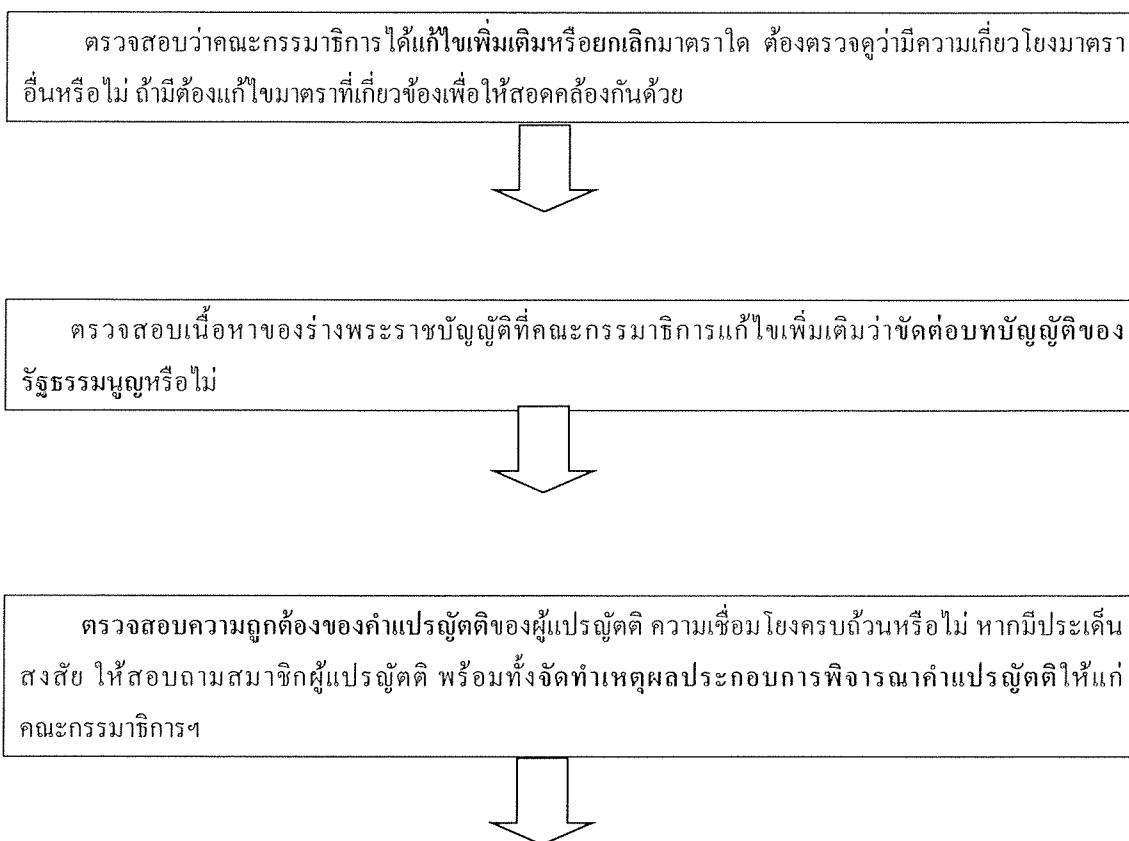
สร้างศักยภาพ และภาพลักษณ์ที่ดีของคณะกรรมการฯ และฝ่ายเลขานุการฯ ดังนั้นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญจะมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการมีความรอบคอบ สมบูรณ์และไม่มีข้อผิดพลาด

กระบวนการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติด้านเนื้อหา

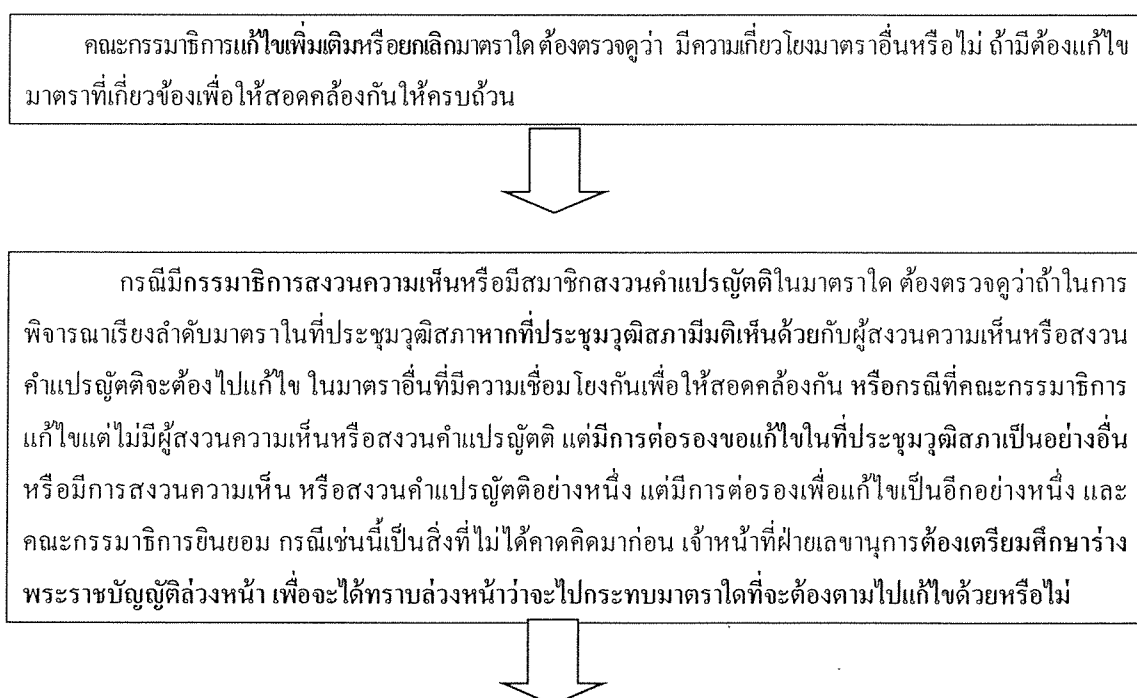
ขั้นตอนที่ 1 การตรวจสอบก่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ

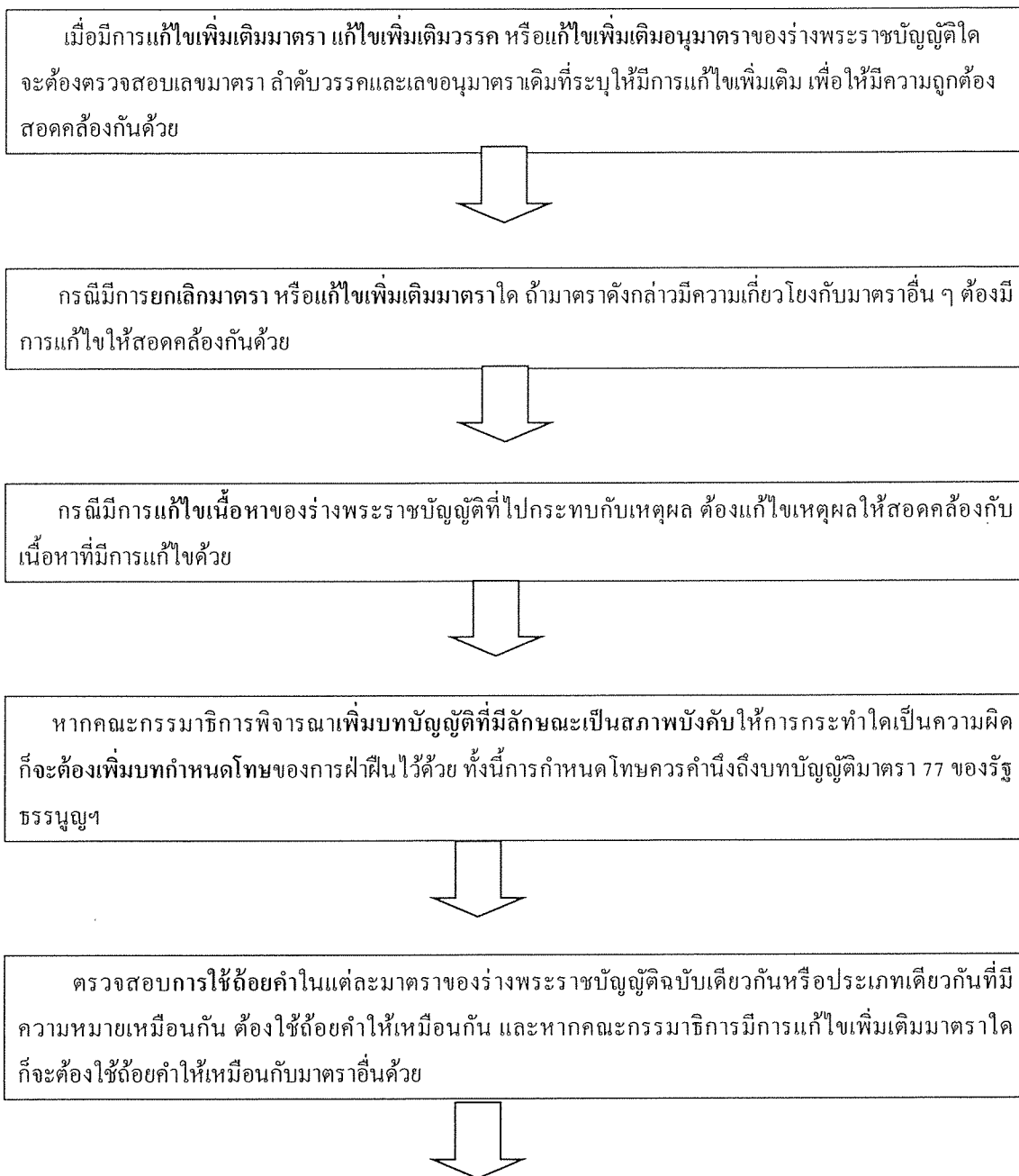


## ขั้นตอนที่ 2 การตรวจสอบความถูกต้องร่างพระราชบัญญัติระหว่างการพิจารณาของ คณะกรรมาธิการ



## ตอนที่ 3 การตรวจสอบความถูกต้องร่างพระราชบัญญัติเมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว





## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญและในฐานะผู้บังคับบัญชา กลุ่มงานพิจารณาเห็นว่า ที่ผ่านมาสํานักงานเลขาธิการวุฒิสภา ยังไม่มีแนวทางหรือคู่มือ ให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการใช้เป็นแนวทางในการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติในด้าน รูปแบบและเนื้อหาต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรจัดทำแนวทางการปฏิบัติงาน ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้ ผู้เสนอผลงาน ได้ทำการศึกษาและรวบรวมแนวทางการตรวจทาน ร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการและในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา ดังนี้

เริ่มต้นจากการศึกษาและพิจารณาหลักการของร่างกฎหมายที่หน่วยงานเจ้าของเรื่อง เป็นผู้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นหลักการร่างกฎหมายที่ปรากฏเป็นแหล่งแรกที่จะต้องพิจารณา หลักการของกฎหมายแยกออกได้เป็นหลักการของกฎหมายในส่วนของกรให้มีกฎหมายใหม่ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม หรือการทบทวน หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อเขียนใหม่ทั้งฉบับ เมื่อคณะรัฐมนตรีรับหลักการของร่างกฎหมายที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องเป็นผู้เสนอแล้วจะส่งให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย ความสอดคล้องของ ร่างกฎหมาย การขัดหรือแย้งต่อกฎหมายอื่น และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับการมีกฎหมายนั้น โดยระบบ Checklist 10 ประการ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบร่างกฎหมายเสร็จ จะส่งกลับไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อมีมติว่าจะให้มีกฎหมายนั้นหรือไม่ หากคณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบด้วยก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งในปัจจุบัน คือ วุฒิสภา เมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา หน้าที่ของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการต้อง ตรวจสอบหลักการความสอดคล้องของกฎหมาย และผลกระทบต่อกฎหมายอื่น ทั้งนี้ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติต้องดำเนินการติดตามการพิจารณาร่างกฎหมาย ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาในชั้นการพิจารณารับหลักการ และในชั้นการพิจารณาของ คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาพิจารณาก่อนบรรจกระเบียบวาระต่อที่ประชุมวุฒิสภาหรือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการพิจารณาร่างกฎหมาย คือ ประเด็นเรื่องหลักการของกฎหมายที่วุฒิสภารับมาจากคณะรัฐมนตรี ทั้งในชั้นของการรับ หลักการการพิจารณาคําแปรญัตติของสมาชิก การแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการและของ

วุฒิสภาว่าสอดคล้องกับหลักการที่รับมาจากคณะรัฐมนตรีหรือไม่ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาความสอดคล้องของร่างกฎหมายทั้งฉบับ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วเป็นหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการที่ต้องพิจารณาความสอดคล้องกับหลักการ ผลกระทบต่อกฎหมายอื่น หรือเรื่องต่าง ๆ ที่อาจมีผลในอนาคต เพราะเมื่อร่างกฎหมายมีผลเป็นกฎหมายแล้วจะนำไปบังคับใช้ซึ่งผลที่ตามมาจากการนำกฎหมายไปใช้นั้นอาจมีผลกระทบต่อการใช้ หรือการตีความกฎหมายของหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่ ดังนั้นการใช้ถ้อยคำในกฎหมายที่เคยมีการบัญญัติไว้แล้วและต่อมาได้มีการร่างขึ้นใหม่โดยใช้ถ้อยคำที่แตกต่างไปจากเดิมจะมีผลกระทบต่อการใช้และการตีความกฎหมายอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากระบบกฎหมายของประเทศไทยเป็นระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) ซึ่งเป็นระบบที่ยึดลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ

การทำหน้าที่ในการตรวจสอบและการวิเคราะห์ร่างกฎหมายที่จะออกไปใช้บังคับ มีหลักการในการพิจารณาแบ่งออกเป็น 3 หลักใหญ่ ๆ คือ

5.1.1. พิจารณาโครงสร้างของกฎหมายและเนื้อหาของกฎหมายซึ่งในส่วนของโครงสร้างของกฎหมายจะต้องพิจารณาเรื่อง ดังต่อไปนี้

5.1.1.1 ประเภทของร่างกฎหมาย กฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติพระราชกำหนด หรือกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากับพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด และกฎหมายอนุบัญญัติ คือ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง โดยในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งมีสาระสำคัญที่จะต้องพิจารณาตั้งแต่ชื่อร่างกฎหมาย วันใช้บังคับบทยกเลิก (ถ้ามี) บทนิยาม มาตรารักษาการ และในส่วนของเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับก็มีโครงสร้างแตกต่างกัน เช่น โครงสร้างบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย ชื่อกรรมการ องค์กรประกอบกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ เป็นต้น (รายละเอียดปรากฏในบทที่ 4)

5.1.1.2 ลักษณะของกฎหมาย เป็นการจัดทำร่างกฎหมายฉบับใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติม หรือการปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งมีสาระสำคัญในการพิจารณา คือ วิธีการเขียนหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ (รายละเอียดปรากฏในบทที่ 4)

5.1.1.3 หลักการของกฎหมาย เป็นการระบุนวัตกรรมที่สงกว่ากฎหมายมีขึ้นเพื่ออะไรเป็นลักษณะของกฎหมายเพื่อควบคุม การอนุญาต หรือการจัดระบบ

5.1.2 พิจารณาเนื้อหาของกฎหมาย จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

5.1.2.1 พิจารณาความสอดคล้องของร่างพระราชบัญญัติกับรัฐธรรมนูญ ในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ความสอดคล้องกับกฎหมายอื่น ๆ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ว่า

จะมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่กำลังร่างอยู่นั้นมีผลใช้บังคับอย่างเต็มที่หรือจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าวหรือไม่ และประการสุดท้ายต้องพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเดิมนั้นเหตุผลอะไร

5.1.2.2. พิจารณาด้อยคำ ซึ่งการใช้ด้อยคำของกฎหมายก็คือ การใช้ภาษาไทย จึงต้องคำนึงถึงการใช้รูปประโยคที่ต้องการสื่ออะไร ไม่ควรใช้ด้อยคำที่ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความ เช่น

- กรณีต้องการห้ามมิให้บุคคลบางประเภทเข้าสู่ตำแหน่ง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะห้ามบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้น ไม่ใช่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งในอดีต ซึ่งจะต้องใช้คำว่า “เป็น” แต่หากใช้คำว่า “เคย” ก็จะทำให้มีผลเป็นการห้ามบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งในอดีตทั้งหมด

- กรณีคำเฉพาะ เช่น ในกฎหมายเกี่ยวกับการเดินเรือ คำว่า “เกาะเสมอ” ซึ่งเป็นด้อยคำที่ใช้ในกฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งหมายถึงการทิ้งสมอของเรือให้ครูดกับพื้นดินในน้ำเพื่อยึดเรือให้อยู่กับที่ ซึ่งหากทิ้งสมอไปโดยทรัพย์สินของบุคคลอื่นทำให้เกิดความเสียหายก็จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบ ในกฎหมายฉบับนี้จึงมีบทนิยามของคำนี้ไว้เพื่อไม่ให้เกิดการตีความ

- กรณีของการใช้ตัวเลขในกฎหมาย นอกจากตัวเลขของมาตรา และอนุมาตราซึ่งจะต้องใช้เป็นตัวเลขแล้ว จะต้องใช้เป็นตัวอักษร เช่น อัตราร้อยละยี่สิบ ยกเว้นจะเป็นศัพท์เฉพาะหรือเป็นการบอกจำนวนปริมาณหรืออุณหภูมิ

- กรณีคำว่า “หรือ” คือการให้เลือกประการใดประการหนึ่ง ส่วนคำว่า “และ” คือให้ทำทั้งคู่

5.1.3 พิจารณาลักษณะการเขียน ในแต่ละเรื่องมีขั้นตอนและลำดับในตัวเอง เช่น ระบบคณะกรรมการ จะเริ่มต้นด้วยชื่อของกรรมการ องค์ประกอบของกรรมการว่าประกอบด้วยบุคคลใด คุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอะไร อำนาจหน้าที่ การประชุม เป็นต้น

ส่วนระบบอนุญาตจะเริ่มต้นด้วยการดำเนินการนั้น ๆ ต้องขออนุญาต ขอจากใครจะต้องมีหนังสือสำคัญแสดงการอนุญาตหรือไม่ อายุของหนังสือ ผู้ขออนุญาตต้องมีคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามอย่างไร การตรวจสอบการออกใบอนุญาต เป็นต้น ทั้งนี้ กรณีระบบอนุญาตนั้น โดยปกติจะต้องมีการต่ออายุใบอนุญาต ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจะต้องพิจารณาว่าการต่ออายุใบอนุญาตจะต้องกระทำก่อนใบอนุญาตครบกำหนด มิฉะนั้นหากระยะเวลาครบกำหนดพ้นไปแล้วจะมีใช้การต่ออายุใบอนุญาต

ส่วนกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนั้น เคยมีตัวอย่างกรณีกฎหมายว่าด้วยการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นกรรมาธิการว่าทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดให้เจ้าหน้าที่ยึดไว้ ในขณะที่ร่างกฎหมายเดิมนั้นหากผู้กระทำความผิดไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะไม่ยึด เพื่อให้เจ้าของจริงมาขอคืนได้ เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้

จากโครงสร้างของกฎหมายทั้งสองส่วนดังกล่าว เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา จึงเป็นหน้าที่ที่สำคัญของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่จะต้องพิจารณาตามหลักดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากการเสนอคำแปรญัตติ หรือแก้ไขเพิ่มเติมร่างโดยคณะกรรมการซึ่งความสอดคล้องของร่างพระราชบัญญัติจึงเป็นเรื่องสำคัญ อีกทั้งจะต้องพิจารณาว่าการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวทำให้หลักการของร่างกฎหมายเปลี่ยนไปหรือไม่

## 5.2 ข้อเสนอแนะในการตรวจทานร่างพระราชบัญญัติในด้านรูปแบบและเนื้อหา

แบบของกฎหมาย หมายถึง กฎหมายที่เขียนไว้ในเรื่องหรือลักษณะเดียวกันนำมาเป็นรูปแบบในการเขียนกฎหมายฉบับอื่น ๆ ต่อไป อย่างไรก็ตาม หากมีข้อเท็จจริงหรือเนื้อหาสาระสำคัญที่แตกต่าง รูปแบบการเขียนกฎหมายย่อมเปลี่ยนแปลงไป สิ่งสำคัญในการเขียนร่างกฎหมายคือ การทำให้เกิดข้อยุติในการตรากฎหมาย

การเขียนกฎหมายจะต้องนำทั้งศาสตร์และศิลป์มาประยุกต์ใช้ด้วยกัน โดยในการเขียนกฎหมายจะต้องยึดหลักว่า “เขียนให้ผู้อื่นอ่าน ไม่ใช่เขียนเพื่ออ่านเอง” จะต้องให้ผู้อื่นอ่านแล้วเข้าใจได้ตรงตามเจตนารมณ์หรือความต้องการของกฎหมายนั้นให้มากที่สุด จึงจะแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้นประสบความสำเร็จในการเขียน ซึ่งมีนักวิชาการทางกฎหมายได้กล่าวว่า “กฎหมายที่ดีต้องไม่เขียนยาวเกินไป ต้องสั้น กระชับ และตรงเจตนารมณ์มากที่สุด จึงจะเป็นกฎหมายที่ดีได้”

ข้อพิจารณา ปัจจัยทางเทคนิคที่ควรให้ความสำคัญในการร่างกฎหมายที่ดีคือ รูปแบบในการเขียนและการใช้ถ้อยคำภาษาในทางกฎหมาย เพราะถ้าสามารถสร้างรูปแบบในการเขียน และถ้อยคำภาษาได้ จะทำให้กฎหมายที่ตราออกมานั้นมีมาตรฐานเดียวกัน มีความชัดเจนสามารถอธิบายไปในทิศทางเดียวกันได้ ไม่เกิดปัญหาในการใช้และตีความต่อไปในอนาคต

ทั้งนี้ รูปแบบของกฎหมายจึงมีความสำคัญมาก ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำพิพากษาที่ อ. 61/2549 ไว้ว่า “เมื่อกฎหมายแม่บทกำหนดให้การกำหนดหลักเกณฑ์ต้องตราเป็นระเบียบข้อบังคับ จะต้องปฏิบัติตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ การที่หน่วยงานได้กำหนดหลักเกณฑ์โดยออกเป็นหนังสือเวียนนั้นจึงไม่ชอบด้วยรูปแบบที่กฎหมายกำหนด

ศาลจึงสั่งเพิกถอนหนังสือเวียนดังกล่าว” ดังนั้น จึงต้องดูเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ว่าต้องการให้กำหนดหลักเกณฑ์ในรูปแบบใด

โดยทั่วไปแบบของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้จะได้ถือปฏิบัติมาช้านาน ซึ่งมักจะใช้ถ้อยคำหรือวิธีการในการเขียนในเรื่องเดียวกัน หรือในประเด็นเดียวกันที่ใช้อยู่ในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับมาเป็นรูปแบบของกฎหมายแต่ในการนำมาใช้นั้น ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ข้อดีข้อเสีย แล้วนำมาเปรียบเทียบเพื่อหาถ้อยคำหรือวิธีการในการเขียนที่เหมาะสมที่สุดสำหรับเรื่องนั้น ซึ่งต้องพิจารณาถึงเนื้อหาสาระและเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นด้วย มิใช่นำมาใช้เพียงเห็นว่าเป็นรูปแบบที่ใช้กันมากเพียงเหตุผลเดียว โดยในบางกรณีอาจมีการใช้ถ้อยคำหรือวิธีการในการเขียนเช่นนั้นเพียงครั้งเดียวแต่ก็อาจได้รับการยอมรับให้เป็นแบบของกฎหมายได้เช่นกัน หรืออาจจะสร้างแบบของกฎหมายขึ้นใหม่เมื่อไม่สามารถเลือกใช้แบบเดิมที่มีอยู่แล้วที่เหมาะสมได้ ซึ่งอาจจะเป็นแบบที่เป็นมาตรฐานต่อไปในอนาคตก็ได้ ตัวอย่าง “แบบ” ของกฎหมาย เช่น

- การใช้คำว่า “มิให้ใช้บังคับแก่” กับ “มิให้ใช้บังคับกับ” การจะใช้คำใดจะต้องดูหลักภาษาด้วย โดยคำว่า “แก่” จะใช้นำหน้านามฝ่ายรับ ส่วนคำว่า “กับ” เป็นคำเชื่อมมีความหมายว่า ผนวกรวมกัน หรือเกี่ยวข้องกัน ซึ่งมีใช้ทั้ง 2 แบบ

- คำว่า “ไป” กับ “มา” ควรใช้โดยคำนึงถึงผู้รับเป็นสำคัญ

ถ้อยคำภาษาในกฎหมายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง บางครั้งกฎหมายกลายเป็นเครื่องมือกดขี่ข่มเหงกันในสังคมได้ และเราต้องคอยตรวจสอบเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายกับข้อกำหนดตามตัวอักษรด้วยความสำนึกตระหนักว่า ข้อกำหนดตามตัวอักษรนั้นที่จริงจัดวางไว้เพื่อสนองเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่เมื่อออกมาแล้วกลับเป็นเครื่องมือในการที่จะไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คนจึงใช้บทบัญญัติตามตัวอักษรเพื่อทำร้ายคนอื่นก็ได้ หรือเพื่อสนองการหาผลประโยชน์ของตนเองก็ได้

ข้อพิจารณา ถ้อยคำภาษาในกฎหมายจะเป็นตัวบอกเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น แต่ก็ยังมีกฎหมายบางฉบับเขียนเพื่อให้แปลความได้หลาย ๆ ทาง ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในอนาคตซึ่งต้องดูสาระเป็นสำคัญ การใช้ถ้อยคำภาษาในกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 12 - 13/2551 แปลคำว่า “ถูกจ้าง” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าการเขียนกฎหมายจะต้องดูความหมายทั่วไปตามพจนานุกรมด้วย แต่ถ้าพิจารณาแล้วความหมายทั่วไปตามพจนานุกรมไม่ตรงกับที่ต้องการ จำเป็นต้องสร้างความหมายที่ชัดเจนขึ้นมาใหม่ ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ควรนำความหมายทั่วไปตามพจนานุกรมมาเป็นหลัก เนื่องจากในบางครั้งพจนานุกรมยังต้องแก้ไขตามความหมายที่เขียนในกฎหมาย

ตัวอย่างการใช้ถ้อยคำ คำว่า “ห้ามมิให้” เป็นภาษากฎหมาย เป็นประโยคคำสั่ง ประโยคสมบูรณ์คือ “ห้ามบุคคลนั้นมิให้กระทำการดังต่อไปนี้” แต่ภาษาของกฎหมายจะเขียนให้สั้นลงเป็นคำสั่ง ไม่ใช่ประโยคซ้อนปฏิเสธ อีกทั้งคำดังกล่าวถือเป็น 1 วลี มิใช่คำสองคำรวมกัน มีความหมายในตัวเองที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้ การใช้คำว่า “ห้ามมิให้” จึงถูกต้องแล้ว

การใช้ถ้อยคำในกฎหมายมีหลักสำคัญ คือ ถ้อยคำที่ใช้ในการร่างกฎหมาย เทคนิค หรือศิลปะในการเขียน การจัดประโยค รวมถึงวรรคตอนและย่อหน้าด้วย ซึ่งได้มีผู้ให้หลักไว้มากมาย เช่น

- คุณลักษณะของภาษากฎหมายจะต้องแจ้งชัด ปราศจากช่องโหว่ สั้น กระชับรัด ใช้ถ้อยคำในภาษากฎหมายให้เป็นระเบียบเดียวกัน โดยตลอดถ้อยคำที่ใช้ในตัวบท สุภาพ นุ่มนวล สามารถจูงใจผู้ฟัง ผู้อ่าน ให้คล้อยตามได้

- หลักในการใช้ถ้อยคำในกฎหมาย จะต้องสั้นแต่ได้ใจความ สื่อความหมายได้ ชัดเจนตรงตามที่ต้องการ ปราศจากช่องโหว่ ใช้ถ้อยคำเท่าที่จำเป็น เรียบง่าย ไม่ฟุ่มเฟือย หรือยาว เยิ่นเย้อ ใช้ถ้อยคำที่แสดงกาลเวลาให้เหมาะสม ไม่ควรใช้ถ้อยคำที่ยกย่อนหรือซับซ้อน ต้องมีความสอดคล้องและลงรอยเดียวกัน ใช้คำที่มีความหมายธรรมดา ถ้ามีความหมายต่างไป ให้ใช้คำ นิยามถ้อยคำในกฎหมายอื่นที่มีความหมายอย่างเดียวกัน คล้ายคลึงกัน ต้องคำนึงถึงและระมัดระวัง ถึงผลที่อาจเกิดขึ้นหรือเป็นปัญหาการตีความกฎหมายด้วย อย่างไรก็ตามการจัดประโยค ในกฎหมายนั้นมีความสำคัญ ต้องจัดวางถ้อยคำหรือข้อความให้เหมาะสม เว้นวรรคผิดความหมาย เปลี่ยน ดังนั้นจึงต้องใช้วรรคตอนให้ถูกต้องตามความหมาย เช่น การเว้น 1 ตัวอักษรจะใช้เมื่ออยู่ในประโยคเดียวกัน ในกรณีที่ยังไม่จบข้อความ ส่วนการเว้น 2 ตัวอักษร ให้เว้นเมื่อเริ่มประโยคใหม่ เป็นข้อความตอนใหม่ จะทำให้อ่านเข้าใจได้ง่าย

# บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2558). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม.  
กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2531). เอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกร หลักสูตรการร่างกฎหมาย (ครั้งที่ 1) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ณ ศูนย์ฝึกอบรม ปตท. เขาบ่อยา อำเภอ ศรีราชา จังหวัดชลบุรี วันที่ 20 – 21 กุมภาพันธ์ 2531).
- ธรรมนิตย์ สุมันตกุล. เอกสารประกอบการฝึกอบรมการร่างกฎหมายภาคปฏิบัติ หลักสูตร ประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชนรุ่นที่ 19 ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันพฤหัสบดีที่ 27 มกราคม 2548, หน้า 1.
- ปกรณ นิลประพันธ์. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรนักกฎหมายนิติบัญญัติ สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา หัวข้อ สถานการณ์โลกในปัจจุบันกับการวิเคราะห์ ผลกระทบ ในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis : RIA) และการประเมินความสัมฤทธิ์ ผลของกฎหมาย (Ex post evaluation of legislation).
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). **คู่มือแบบการร่างกฎหมาย**.
- หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กอนิตกรรม ลงวันที่ 3 เมษายน 2560 เรื่อง แนวทาง การจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย
- หยุด แสงอุทัย. (2545) **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพฯ : ปรกาศพริก.
- หยุด แสงอุทัย. (2513). **การร่างกฎหมาย**. หน้า 65.

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ – สกุล	นางสาวสุวพร นิลทัพ
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ 3
คุณวุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช บริหารธุรกิจ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต
สถานที่ติดต่อ	หมู่บ้านนนท์นิชา 89/11 ถนนกาญจนาภิเษก ตำบลเสาธงหิน อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน : 02 831 9194 – 5 มือถือ : 081 195 5556