

บทที่ 4 ที่มาของร่างกฎหมาย

ความหมายของ "การร่างกฎหมาย"

ในการนิยามความหมายของ "การร่างกฎหมาย" ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความเห็นว่า "การร่างกฎหมายได้แก่การเขียนข้อความในรูปร่างของกฎหมาย (คือ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎหมายอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เทศบัญญัติ ฯลฯ) ด้วยถ้อยคำที่ถูกต้องและแน่นอน เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย (คือรัฐสภา คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี สภาเทศบาล ฯลฯ) พิจารณาว่าประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ หรือควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นประการใด เพราะเหตุที่ยังไม่ยุติที่ผู้ร่างนี้เอง จึงใช้คำว่า "ร่าง" (Draft, Project)"¹

ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 คำว่า "ร่าง" เป็นคำกริยา มีความหมายว่า "ทำรูปโครงขึ้นเพื่อลอก คัดหรือแต่งภายหลัง"² ดังนั้นคำว่า "การร่างกฎหมาย" จึงมีความหมายว่าเป็นการ "ทำรูปโครงของกฎหมายขึ้นเพื่อลอก คัดหรือแต่งในภายหลัง" หรือหากจะกล่าวให้เข้าใจง่ายขึ้น การร่างกฎหมาย คือการเขียนข้อความในรูปร่างของกฎหมายด้วยถ้อยคำที่ถูกต้องและแน่นอนเพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายพิจารณาว่าจะประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ หรือควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นอย่างไร³

จากความหมายของการร่างกฎหมายที่กล่าวมาในตอนต้นทำให้พอจะทราบได้ว่า "ตัวร่างกฎหมาย" น่าจะหมายถึง "เค้าโครงของกฎหมายที่ประสงค์จะบัญญัติขึ้นเพื่อสามารถลอกคัดหรือแต่งได้" กล่าวคือ สิ่งที่จะถือว่าเป็นตัวร่างกฎหมายนั้นจะต้องไม่ใช่สิ่งที่มีลักษณะแน่นอนตายตัว คือต้องอยู่ในรูปของเค้าโครงของกฎหมายที่ต้องการจะนำออกใช้ แต่ยังสามารถแก้ไขหรือตัดแปลงได้ การแก้ไขในที่นี้หมายถึงการแก้ไขอย่างธรรมดาไม่ใช่การแก้ไขเพิ่มเติมในทางนิติบัญญัติ หรือ

¹ หยุด แสงอุทัย, ศาสตราจารย์ ดร., อ้างแล้ว, หน้า 17.

² ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525. หน้า 692.

³ กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์, อ้างแล้ว, หน้า 56.

หากจะกล่าวให้ชัดก็คือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมที่ไม่ต้องตราเป็นกฎหมายสำหรับแก้ไขเพิ่มเติมอีกฉบับหนึ่ง ถ้ากฎหมายใดยังสามารถแก้ไขเพิ่มเติมอย่างธรรมดาได้ ก็ถือว่ากฎหมายนั้นอยู่ในลักษณะของ “ร่างกฎหมาย”

ในการจะทราบที่มาของร่างกฎหมายทั้งหลายนั้น จะต้องพิจารณาจากประเภทของกฎหมายว่ากฎหมายนั้นเป็นกฎหมายที่ออกโดยผู้ใด เช่น ต้องคว่าเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร และเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อใช้บังคับตามปกติ หรือเป็นกฎหมายที่ออกในกรณีจำเป็นเร่งด่วนหรือไม่ หลังจากที่ทราบว่าเป็นกฎหมายที่ออกโดยผู้ใดแล้ว จึงค่อยคว่ากฎหมายประเภทนั้นตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ใครเป็นผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ ดังนั้น ที่มาของร่างกฎหมายจึงสามารถกำหนดจากประเภทของกฎหมายได้ดังนี้

1. **กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ** นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีหน้าที่ออกกฎหมายขึ้นเพื่อใช้ในเหตุการณ์ปกติให้อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ ซึ่งมีหลักว่า ร่างพระราชบัญญัติควรจะมีบรรจุข้อความที่สำคัญ ๆ อันเป็นหลักการใหญ่ ๆ หรือเป็นข้อความที่จำกัดหรือตัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หรือกำหนดให้บุคคลต้องมีหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นใหม่ หรือเพิ่มขึ้นมากกว่าที่มีอยู่เดิม หรือเป็นการให้อำนาจเจ้าพนักงานใหม่ หรือเพิ่มเติมอำนาจให้มากกว่าที่มีอยู่แล้ว ส่วนรายละเอียดปลีกย่อย เช่น จะใช้พระราชบัญญัตินั้นบังคับทั่ว ๆ ไปหรือเฉพาะท้องที่บางแห่งในเวลาภายใน หรือรายละเอียดอื่น ๆ ก็ควรจะออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง แล้วแต่กรณี

ในการตราพระราชบัญญัติผู้ที่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายประเภทนี้จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นรายฉบับไป โดยทั่วไปจะให้ผู้มีหน้าที่เสนอร่างพระราชบัญญัติคือคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 143 และมาตรา 145 บัญญัติว่า

มาตรา 143 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติ ให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้น ไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง

มาตรา 145 ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

พิจารณาตามมาตรา 143 และมาตรา 145 แล้ว จะเห็นว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นี้ ผู้ที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ได้แก่ คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 143 วรรคสอง และร่างพระราชบัญญัติบัญญัติที่เสนอนั้นจะได้รับการพิจารณาเป็นครั้งแรกโดยสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ดี มีรัฐธรรมนูญบางฉบับที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเท่านั้นเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ และผู้ที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอก็คือ "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" เช่น รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 16 บัญญัติว่า

**มาตรา 16 พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำ
และยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี**

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางหลักเกณฑ์ของผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติแตกต่างออกไปจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิมทุกฉบับโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มบุคคลผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติขึ้นอีกทางหนึ่ง คือนอกจากคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนยังมีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอร่างพระราชบัญญัติได้อีกด้วย ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 169 และมาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2550 มาตรา 142 ได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจเสนอพระราชบัญญัติ ได้แก่

1. คณะรัฐมนตรี
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน
3. ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กร และกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ หรือ
4. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 163

2. กฎหมายของฝ่ายบริหาร นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจในการตรากฎหมายแล้ว ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินได้เช่นกัน สำหรับกฎหมายของฝ่ายบริหารที่ตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญอาจแบ่งได้เป็น

1) พระราชกำหนด

พระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนดจัดว่าเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับคือฐานะเท่าเทียมกันพระราชบัญญัติ และมีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติทุกประการ จะมีที่แตกต่างกันบ้างก็แต่เพียงฐานะในตอนเริ่มแรก และวิธีการบัญญัติขึ้นเท่านั้น กล่าวคือ พระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารและสามารถประกาศใช้ได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อน แต่ภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้ไปแล้ว ฝ่ายบริหารจะต้องรับนำพระราชกำหนดนั้นเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติโดยไม่ชักช้า เพื่อ

ให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดนั้นให้มีผลใช้บังคับต่อไปหรือไม่ ดังเช่นที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 184 บัญญัติว่า

มาตรา 184 ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนด ให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

2) พระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร

พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียด หรือวิธีการนำกฎหมายไปใช้ บังคับในทางปฏิบัติ เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เป็นต้น เนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาจะต้องไม่ขัดหรือแย้งพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดซึ่งเป็น กฎหมายแม่บท เพราะกฎหมายลำดับรองนั้นเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเท่านั้น

พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายปลีกย่อยที่มีฐานะเหนือกว่ากฎหมายปลีกย่อยอื่น ซึ่งพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยมีรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับพระราชกฤษฎีกาหรือที่ได้รักษาการตามพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดที่บัญญัติให้ออกพระราชกฤษฎีกานั้น ๆ เป็นผู้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเข้าสู่ การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วจึงนำพระราชกฤษฎีกานั้น ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 187 ว่า

มาตรา 187 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการ ตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

ตัวอย่างพระราชกฤษฎีกา

1. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน (ออกตามความในพระราช บัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518)
2. พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ (ออกตามความใน พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504)

3. พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน (ออกตามความในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535)

4. พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ที่จะเวนคืน (ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530)

5. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการลดอัตราและการยกเว้นภาษีการค้า (ออกตามความในประมวลรัษฎากร)

6. พระราชกฤษฎีกอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (ออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน)

นอกจากพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีพระราชกฤษฎีกาอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ได้ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายใด ๆ เลย พระราชกฤษฎีกาประเภทนี้เป็นเรื่องกำหนดกิจการในวงการรัฐบาลหรือรัฐสภาที่เป็นเรื่องจำเป็น เพื่อให้การปฏิบัติงานในวงการรัฐบาลหรือรัฐสภาเป็นไปโดยเรียบร้อย พระราชกฤษฎีกาประเภทนี้ได้แก่

1. พระราชกฤษฎีกากำหนดเบี้ยประชุมคณะกรรมการฯ หรือคณะกรรมการข้าราชการของรัฐสภา
2. พระราชกฤษฎีกากำหนดวันลาหยุดเพิ่มเติมในโอกาสต่าง ๆ
3. พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสมาชิกรัฐสภา, เปิดประชุมรัฐสภา, ปิดประชุมรัฐสภา ขยายเวลาประชุมรัฐสภาสมัยสามัญ และสมัยวิสามัญ
4. พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

3) กฎกระทรวง

กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารอีกประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และเป็นกฎหมายปลีกย่อยอีกประเภทหนึ่งที่รัฐสภาจะมอบอำนาจให้บัญญัติเรื่องที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยกว่าที่จะบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาลงไปอีก คือบัญญัติเรื่องปลีกย่อยต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือเพื่อกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยสำหรับการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร ว่าด้วยเครื่องแบบทหารบกฯ เป็นต้น

ความแตกต่างระหว่างพระราชกฤษฎีกากับกฎกระทรวง คือกฎกระทรวงออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทได้แก่พระราชบัญญัติ (หรือกฎหมายที่มีฐานะเทียบเท่าพระราช

บัญญัติ) หรือพระราชกำหนด โดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายแม่บทจะเป็นผู้ร่างเสนอต่อ คณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว รัฐมนตรีผู้รักษาการจะลงนามในกฎกระทรวงนั้นในฐานะเป็นผู้ออกกฎหมายและนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับโดยไม่ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่พระราชกฤษฎีกานั้นรัฐมนตรีผู้รักษาการจะเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา หากเห็นชอบก็ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วจึงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับต่อไป

จากความแตกต่างดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า การออกกฎกระทรวงย่อมทำได้รวดเร็วกว่าการตราพระราชกฤษฎีกา เพราะการออกกฎกระทรวงนั้นอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีเพียงคนเดียว (แม้ในทางปฏิบัติต้องเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการก่อนลงนามและประกาศใช้ก็ตาม) ส่วนพระราชกฤษฎีกานั้นภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ต้องรอเวลาให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยก่อน จึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ตัวอย่างกฎกระทรวง

กฎกระทรวง (พ.ศ.2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2522

กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2517) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พุทธศักราช 2482

กฎกระทรวง ฉบับที่ 31 (พ.ศ.2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.2489 ว่าด้วยการรับฝากเงินประเภทสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว

นอกจากกฎหมายลำดับรองประเภทพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงแล้ว ยังมีกฎหมายท้องถิ่นออกโดยองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีอำนาจปกครองตนเองในขอบเขตที่รัฐสภากำหนดไว้ในกฎหมาย ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ว่ามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องอะไรบ้าง เช่นในเรื่องการรักษาความสะอาด การจัดการศึกษาภาคบังคับ เป็นต้น สภาขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ย่อมมีอำนาจออกกฎหมายได้ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ หรือข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น แต่กฎหมายนั้นจะ

ใช้บังคับได้เฉพาะประชาชนที่อาศัยอยู่ในอาณาเขตหรือพื้นที่องค์กรนั้นมีอำนาจเหนือเท่านั้น

เมื่อได้ทราบแล้วว่าร่างกฎหมายแต่ละประเภทอยู่ในอำนาจของผู้ใดเป็นผู้เสนอตัวร่างกฎหมาย จึงอาจแบ่งที่มาของร่างกฎหมายโดยทั่ว ๆ ไปได้เป็น 4 ทางคือ

- ก. ทางคณะรัฐมนตรี
- ข. ทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- ค. ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
- ง. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกัน
- ฉ. ทางคณะรัฐมนตรี

โดยทั่วไปในรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณา เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้หนึ่งที่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ร่างกฎหมายแต่ละฉบับนั้นมิได้ยกร่างโดยคณะรัฐมนตรี ผู้ที่เป็นผู้ยกร่างกฎหมายในนามของคณะรัฐมนตรี ได้แก่

1. กระทรวง ทบวง กรม
2. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
1. กระทรวง ทบวง กรม

กระทรวง ทบวง กรม ที่จะเข้ามามีบทบาทในการยกร่างกฎหมาย คือ กระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น หรือจะต้องเป็นผู้ใช้กฎหมายฉบับนั้น ตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 กระทรวงที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้คือ กระทรวงศึกษาธิการ โดยกรมการศาสนา เพราะฉะนั้นเวลาจะมีการเสนอร่างกฎหมายใดเกี่ยวกับพระราชบัญญัตินี้ กรมการศาสนาจะมีหน้าที่ยกร่างกฎหมายนั้น ๆ ขึ้นมา แต่การให้หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้น ๆ เสนอร่างกฎหมายขึ้นมาก็ไม่ได้หมายความว่า ถ้าเขาต้องการจะออกกฎหมายควบคุมเรื่องใดก็จะได้ตามนั้นเสมอไป การจะออกเป็นกฎหมายหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับ

'สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. หน้า 192-193. พิมพ์ครั้งที่ 1
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536.

กับนโยบายของคณะรัฐมนตรีว่า คณะรัฐมนตรีมีนโยบายอย่างไร และกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ก็จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

เหตุที่ต้องให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นผู้ร่างขึ้นมา ก็เพราะบรรดา กระทรวง ทบวง หรือกรมต่าง ๆ จะเป็นผู้ใช้กฎหมายฉบับนั้นโดยตรง จึงย่อมทราบดีว่ากฎหมายในเรื่องนั้นจำเป็นจะต้องมีหรือไม่ อย่างไร หรือกฎหมายฉบับนั้นมีข้อบกพร่องอะไรจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรบ้างหรือไม่ หรือสมควรปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้นอย่างไรบ้าง เป็นต้น

2. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยทั่วไปแล้วสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายคือ พิจารณาตัวร่างที่บรรดากระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นผู้ร่างขึ้นมา แต่ก็มีบางกรณี ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายด้วยซึ่งได้แก่ ในกรณีต่อไปนี้

1. กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ยกร่างกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใดขึ้นเป็นพิเศษ

2. กรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งแล้ว แต่เห็นว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นมีผลกระทบกระเทือนไปยังกฎหมายฉบับอื่น จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับอื่นด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะเสนอความคิดเห็นพร้อมทั้งผลการพิจารณาไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาว่าสมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับอื่นตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือไม่

มาตรา 7 คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(2) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี

(3) เสนอให้ความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย

หน่วยงานทั้งสองแห่งนี้ไม่ว่าจะเป็น กระทรวง ทบวง กรม และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะสามารถทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายในนามของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดได้ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีได้กำหนดหลักการในเรื่องนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายขึ้น

เสียก่อน ซึ่งหลักการในเรื่องต่าง ๆ นี้อาจจะทราบได้จากนโยบายของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ๆ อันจะมีผลทำให้ทราบว่าคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าควรมีกฎหมายในเรื่องใดหรือไม่ และอย่างไร สิ่งเหล่านี้ก็คือหลักการของกฎหมายที่จะร่างขึ้นนั่นเอง

ข. ทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

โดยปกติแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสทธิเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาได้ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142

มาตรา 142 ภายใต้บังคับมาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอ

ได้ก็แต่โดย

- (1)
- (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน
- (3)

การเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้ จะเป็นวิธีที่บรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรได้รวดเร็ววิธีการหนึ่ง เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชน สามารถรับรู้ถึงความทุกข์ยากของประชาชน หากมีกฎหมายฉบับใดไม่เอื้ออำนวยในการประกอบอาชีพหรือการดำรงชีวิตของประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ที่เขาพูดคุยระบายความทุกข์ได้ เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับทราบความขัดข้องเหล่านั้นแล้วก็จะต้องทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรในการยกร่างกฎหมาย เพื่อช่วยปัดเป่าบรรเทาความทุกข์ยากของราษฎรที่คนเป็นตัวแทน ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งการยกร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายฉบับเดิมที่มีอยู่แล้วให้เหมาะสมยิ่งขึ้น การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 กำหนดว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต่ำกว่ายี่สิบคนรับรอง เป็นต้น

ค. ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 (3) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจเสนอร่างกฎหมายประเภทพระราชบัญญัติได้แต่เฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลหรือประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ

ง. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกัน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 (4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ โดยปฏิบัติตาม มาตรา 163 ประชาชนจึงเป็นที่มาของร่างกฎหมายอีกทางหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 เป็นฉบับแรกที่บัญญัติให้สิทธิในเรื่องนี้แก่ประชาชน อันนับเป็นก้าวแรกของประชาธิปไตยที่ประชาชนในประเทศได้รับในการเข้ามีส่วนร่วมในฐานะเป็นผู้ร่างกฎหมาย และในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2550 ก็ยังคงเจตนารมณ์เดิมในเรื่องนี้เช่นกัน

สำหรับที่มาของร่างกฎหมายโดยประชาชนนี้ จะมีสืบต่อไปหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับที่ประกาศใช้ด้วย จึงเป็นเรื่องที่ยกเป็นข้อสังเกตไว้เพื่อศึกษาในภายภาคหน้าต่อไป