

บทที่ 9

กระบวนการเสนอร่างกฎหมายประเภทต่าง ๆ

ในบทที่ผ่านมาเป็นการกล่าวถึงการร่างกฎหมายอย่างละเอียด ตั้งแต่การแบ่งกฎหมายประเภทต่าง ๆ ที่มาของร่างกฎหมาย ผู้ร่างกฎหมาย สิ่งต่าง ๆ ที่ช่วยในการร่างกฎหมาย แบบของการร่างกฎหมาย ลักษณะของร่างกฎหมาย และวิธีการร่างบทบัญญัติเฉพาะของกฎหมายแต่ละประเภท ดังนั้น ในบทนี้จะได้กล่าวถึงกระบวนการเสนอร่างกฎหมายแต่ละประเภทอันจะเป็นบทสุดท้ายในการศึกษาวิชานี้

ในการศึกษาถึงกระบวนการเสนอร่างกฎหมาย จะศึกษาตามประเภทของกฎหมายดังนี้

1. พระราชบัญญัติ

(ก) ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีบทบัญญัติให้อำนาจเฉพาะคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ดังจะเห็นได้อย่างได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 125 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 125 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้น ไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง

นอกจากคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 170 ได้บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่ต่ำกว่าห้าหมื่นคน เข้าชื่อกันเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่นกัน

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สามารถแยกสาระสำคัญของการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ดังนี้

1. ผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติได้แก่คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบางฉบับได้เคยมีข้อกำหนดว่า ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอได้แต่โดยคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ดังเช่นที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2520 มาตรา 16 บัญญัติว่า

มาตรา 16 พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำ

แนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น ในการที่จะทราบว่าผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติจึงต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญเป็นรายฉบับไป แต่อย่างไรก็ดี มีข้อน่าสังเกตว่าถ้าในขณะที่ประเทศไทยมี 2 สภา อันได้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับอยู่จะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่ถ้าอยู่ในระหว่างที่ประเทศมีสภาเดียว คือวุฒิสภา รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในขณะนั้นจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ เพราะขณะที่มีสภาเดียวย่อมไม่มีผู้แทนราษฎร

2. ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

3. การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้น ไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง

4. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนห้าหมื่นคนอาจเข้าชื่อกันเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ตามวิธีการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.2542

(ข) ผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่รัฐสภา

(ค) ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอและลงมติให้ใช้ได้แล้วให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง สำหรับขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังเช่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 172 มาตรา 174 และมาตรา 175

วาระในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีดังนี้¹

(1) วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ ในการนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจลงมติให้มีการตั้งกรรมาธิการขึ้นทำการศึกษาร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งฉบับใดก่อนรับหลักการได้

สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น คณะรัฐมนตรีอาจขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการได้ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2523 เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2531 และเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2534 ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถ้อยปฏิบัติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ โดยปกติให้ขอเวลาสำหรับพิจารณามีกำหนดอย่างน้อย 45 วัน และถ้าเป็นเรื่องเร่งด่วนให้ขอเวลาอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 30 วัน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเชิญผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นมาร่วมพิจารณาโดยด่วนให้แล้วเสร็จ และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนครบกำหนดเสนอสภาฯ 15 วัน

ในการพิจารณาในวาระที่หนึ่งนี้ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่รับผิดชอบจะเป็นผู้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการและเหตุผลอย่างไร ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เสนอก็จะต้องเสนอหลักการและเหตุผลเช่นเดียวกัน

จากนั้น จะมีการอภิปรายกันทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย เมื่อมีการอภิปรายกันพอสมควรแล้ว ก็จะมีการลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่

(2) วาระที่สอง เป็นการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแล้ว ถ้ามีร่างพระราชบัญญัติในเรื่องเดียวกันหลายฉบับโดยอาจจะมีทั้งร่างฯ ของคณะรัฐมนตรี ร่างฯ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล และร่างฯ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคการเมืองฝ่ายค้านหรือร่างฯ ของประชาชนที่เข้าชื่อกันเสนอมานี้ ประธานในที่ประชุมฯ จะถามว่าจะเอาร่างฯ

¹ ชาญชัย แสวงศักดิ์, อ้างแล้ว, หน้า 81-85.

โคเป็นหลักในการพิจารณา ซึ่งส่วนใหญ่รัฐบาลซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาฯ จะขอให้ใช้ร่างฯ ของ คณะรัฐมนตรีเป็นหลัก

2.1 การตั้งกรรมาธิการ

จากนั้นประธานในที่ประชุมฯ จะถามว่า จะใช้คณะกรรมาธิการเต็มสภา คณะกรรมาธิการสามัญ หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญ

คณะกรรมาธิการสามัญนั้นมีอยู่ 23 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วย กรรมาธิการซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 17 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งอาจ เป็นกรรมาธิการได้หลายคณะ

คณะกรรมาธิการวิสามัญนั้นอาจแต่งตั้งบุคคลอื่นซึ่งมิได้เป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือความรู้ความชำนาญในเรื่องนั้นเข้ามาเป็นกรรมา- ธิการได้ เช่น ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ หรือผู้แทนองค์กรหรือสถาบันภาคเอกชน ที่เกี่ยวข้อง โดยจะมีการแบ่งสัดส่วนกรรมาธิการ เช่น สัดส่วนของรัฐบาล 5 คน สัดส่วนของพรรค การเมืองต่าง ๆ ในสภาฯ ตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ในสภาฯ

ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเพียงไม่กี่มาตราและไม่มีปัญหาข้อ กฎหมายหรือปัญหาทางการเมืองแต่อย่างใด เช่น ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ก็อาจ จะใช้กรรมาธิการเต็มสภา หรือที่เรียกกันว่าเป็น "การพิจารณา 3 วาระรวด"

ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ค่อนข้างสลับซับซ้อน ก็จะใช้กรรมาธิการ วิสามัญเพื่อจะได้แต่งตั้งผู้แทนส่วนราชการหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องและนักวิชาการเข้ามาร่วม พิจารณาด้วยได้

2.2 การแปรญัตติ

เมื่อตั้งกรรมาธิการเสร็จแล้ว ประธานในที่ประชุมฯ จะถามว่า จะให้ แปรญัตติภายในกี่วัน ถ้าตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็คือ 7 วันนับแต่วันที่สภาผู้แทน ราษฎรลงมติรับหลักการ ซึ่งที่ประชุมสภาฯ อาจจะเสนอระยะเวลาการแปรญัตติมากกว่านั้นก็ได

การแปรญัตติคือ การเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมิได้รับ การแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการฯ ที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยยื่นคำแปรญัตติ เป็นหนังสือภายในระยะเวลาที่กำหนดให้

ส่วนกรรมาธิการนั้นสมควรเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
ดังกล่าวได้เสมอ

2.3 การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ

ก่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จะต้องมีการแต่งตั้งผู้ดำรง
ตำแหน่งประธาน รองประธาน เลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการ และโฆษก เสียก่อน
จากนั้นคณะกรรมาธิการก็จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรียงมาตราจน
เสร็จ

ถ้ามีผู้ขอแปรญัตติ คณะกรรมาธิการจะพิจารณาคำแปรญัตติว่าจะเห็น
ด้วยหรือไม่ แล้วเชิญผู้แปรญัตติมาชี้แจง ถ้าคณะกรรมาธิการยอมแก้ไขตามคำแปรญัตติหรือชี้แจง
จนเป็นที่พอใจของผู้แปรญัตติ ก็ถือว่าผู้แปรญัตติสละสิทธิที่จะอภิปรายในสภาฯ ต่อไป แต่ถ้า
ผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติหรือกรรมาธิการฝ่ายข้างน้อยสงวนความเห็น ก็มีสิทธิอภิปรายใน
สภาฯ ต่อไปได้

2.4 การพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2

การพิจารณาในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา มาตราใด
ไม่มีการแก้ไขในชั้นกรรมาธิการหรือมีการแก้ไขแล้วที่ประชุมสภาฯ เห็นด้วย ก็ผ่านไป มาตราใดมี
การแก้ไขหรือกรรมาธิการสงวนความเห็นหรือผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ ก็มีสิทธิอภิปรายในที่
ประชุมสภาฯ ถ้าตกลงกันไม่ได้ ก็จะต้องมีการลงมติว่าที่ประชุมสภาฯ จะเห็นด้วยกับร่างฯ ฉบับที่
สภาฯ รับหลักการในวาระที่ 1 หรือร่างฯ ที่กรรมาธิการแก้ไข หรือร่างฯ ที่ผู้แปรญัตติขอสงวนคำ
แปรญัตติหรือร่างฯ ที่กรรมาธิการฝ่ายข้างน้อยขอสงวนความเห็น แล้วแต่กรณี

เมื่อพิจารณาจนครบทุกมาตราแล้ว ประธานในที่ประชุมจะให้โอกาส
คณะกรรมาธิการแก้ไขเล็กน้อย ก็ถือว่าเป็นการผ่านการพิจารณาในวาระที่ 2

(3) วาระที่สาม เป็นการพิจารณาว่าจะเห็นสมควรผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อ
เสนอต่อไปยังวุฒิสภา หรือไม่

ถ้าที่ประชุมสภาฯ เสียงข้างมากเห็นด้วย ก็ถือว่าเป็นการผ่านการพิจารณา
ของสภาผู้แทนราษฎร¹

¹บันทึกการถอดเทปคำบรรยายของนายไพศิษย์ พิพัฒน์กุล เรื่อง "การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภา
ผู้แทนราษฎร" ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2539 เวลา 17.00-19.00 น.

การดำเนินงานเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา

(1) กำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 174 บัญญัติว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาฯ เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา โดยให้ประธานสภาฯ แจ้งไปด้วยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่

วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ร่างฯ นั้นมาถึงวุฒิสภา เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

(2) การพิจารณาก่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนการพิจารณาในวาระที่ 1

แต่เดิมวุฒิสภามีการตั้ง "คณะกรรมการประสานงานวุฒิสภา" เพื่อทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันกับ "คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร"

ในปัจจุบันวุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาประกอบด้วยรองประธานวุฒิสภาคนที่สองเป็นประธาน ประธานคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาทั้ง 16 คณะ เลขานุการคณะรัฐมนตรี เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร และเลขานุการวุฒิสภา

คณะกรรมการฯ ชุดนี้จะเชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

เมื่อคณะกรรมการฯ ชุดนี้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติใดเสร็จแล้ว ก็จะกำหนดแนวทางให้สมาชิกวุฒิสภาใช้ดุลพินิจในการลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวที่จะเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่ 1

(3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา

วุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรใน 3 วาระเช่นกัน โดยวุฒิสภาอาจตั้งกรรมการขึ้นมาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาก่อนรับ

หลักการก็ได้

ในการพิจารณาในวาระที่ 2 อาจใช้กรรมวิธีการเต็มสภา กรรมวิธีการสามัญประจำวุฒิสภาคณะหนึ่งคณะใดในจำนวน 16 คณะ หรือกรรมวิธีการวิสามัญ ซึ่งจะมีการประสานงานกันระหว่างวุฒิสภากับคณะรัฐมนตรีว่าจะใช้กรรมวิธีการสามัญคณะใดหรือจะใช้กรรมวิธีการวิสามัญ โดยคณะรัฐมนตรีจะเสนอผู้ใดเข้าไปกรรมวิธีการวิสามัญ¹

การพิจารณาในวาระที่ 2 ของวุฒิสภาถูกจำกัดด้วยกำหนดเวลา สำหรับการพิจารณาในวาระที่ 3 ของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 175 บัญญัติไว้เป็น 3 กรณี ดังนี้

(1) ถ้าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

(2) ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(3) ถ้าวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(3.1) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตาม (1)

(3.2) ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาดังบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมวิธีการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างฯ ที่คณะกรรมวิธีการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตาม (1) ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ให้ยับยั้งร่างฯ นั้นไว้ก่อน

(ง) ผู้ตราพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระมหากษัตริย์

¹ บันทึกการถอดเทปคำบรรยายของนายไพฑูริย์ วราหะไพฑูริย์ เรื่อง "การพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภา" ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2539 เวลา 17.00-19.00 น.

(๑) การประกาศใช้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว พระราชบัญญัตินั้นก็มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

2. พระราชกำหนด

จากที่ได้ศึกษามาในตอนต้นแล้วว่า พระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี การออกพระราชกำหนดได้นั้นจะต้องมีเงื่อนไขในการออก กล่าวคือ จะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือเพื่อจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อจะป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา

(ก) ผู้เสนอร่างพระราชกำหนด คือ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับกรณีฉุกเฉิน หรือมีความจำเป็นรีบด่วนนั้น

(ข) ผู้พิจารณาร่างพระราชกำหนด ได้แก่ คณะรัฐมนตรี

การพิจารณาและจัดทำแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 เป็นการพิจารณาและจัดทำตลอดจนประกาศใช้ไปพลางก่อน โดยฝ่ายบริหาร กล่าวคือเมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่างพระราชกำหนดและมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชกำหนดนั้นแล้ว คณะรัฐมนตรีโดยนายกรัฐมนตรีมีอำนาจนำร่างพระราชกำหนดฉบับนั้นไปลงเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นกฎหมายไปพลางก่อน

ขั้นตอนที่ 2 เมื่อพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับตามขั้นตอนแรกแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องนำร่างพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อรัฐสภา ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปเพื่อรับความเห็นชอบจากรัฐสภา หากรัฐสภาอนุมัติพระราชกำหนดก็มีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็อันคกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไปในช่วงใช้พระราชกำหนดนั้น

ขั้นตอนที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นไปตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 218

(ค) ผู้ตราพระราชกำหนด ได้พระมหากษัตริย์

(ง) การประกาศใช้ เมื่อได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

3. พระราชกฤษฎีกา จากที่ได้ศึกษามาในตอนต้นแล้วว่าพระราชกฤษฎีกา คือกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกาจึงเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารได้จัดทำขึ้นเพื่อทุกเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภา

(ก) ผู้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับพระราชกฤษฎีกา หรือที่ได้รักษาการตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่ให้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกานั้น

(ข) ผู้พิจารณา ได้แก่ คณะรัฐมนตรี

(ค) ผู้ตราพระราชกฤษฎีกา ได้แก่ พระมหากษัตริย์

(ง) การประกาศใช้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

4. กฎกระทรวง จากที่ได้ศึกษามาในตอนต้นแล้วว่ากฎกระทรวง คือกฎหมายซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้ออก โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่ง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ กล่าวคือ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดได้กำหนดหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ไว้ และให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดอีกชั้นหนึ่ง ส่วนเมื่อใดจะออกเป็นกฎกระทรวงย่อมแล้วแต่ความสำคัญของเรื่อง ถ้าเป็นเรื่องสำคัญก็กำหนดให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา เรื่องที่มีความสำคัญระดับรองก็กำหนดให้ออกเป็นกฎกระทรวง

(ก) ผู้เสนอร่างกฎกระทรวง ได้แก่ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ หรือผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดซึ่งให้อำนาจออกกฎกระทรวงนั้น ๆ

(ข) ผู้พิจารณา ได้แก่ คณะรัฐมนตรี

(ค) ผู้ลงนามกฎกระทรวง ได้แก่ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด

(ง) การประกาศใช้ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ภาคผนวก