

บันทึกข้อความ

ที่ ๔๐๐๒/๒๕๕๙

เรื่อง การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ขอประทานเสนอ ท่านนายกรัฐมนตรี

เมื่อ ๓-๔ เดือนมาแล้ว ได้ทำได้นำปรารภในคณะรัฐมนตรีว่า จะเป็นการสมควรหรือไม่ถ้าจะให้ การเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น รัฐบาลจะเสนอแต่เพียงหลักการต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แล้วให้สภาผู้แทนราษฎรไปยกร่างพระราชบัญญัติเป็นรายละเอียดและเสด็จรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ทรงรับสั่งว่า มีแบบฉบับอยู่ที่สหรัฐอเมริกา ซึ่งอาจทำเช่นนั้นได้ และถ้าเป็นการสมควรจะโอนสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาไปสังกัดสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ภายหลังที่อภิปรายกันแล้ว ได้ทำได้นำให้กระผมไปพิจารณาทำความเข้าใจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

กระผมต้องขอประทานโทษที่ทำความเข้าใจในเรื่องนี้ล่าช้าไปบ้าง เพราะติดราชการอื่น คือพอมติเรื่องการแก้ไขคำผิดของร่างประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นการแก้ไขเพื่อความสวยงาม ก็พอดีคณะกรรมการดำเนินการฝ่ายสภาฯ ของพรรคเสรีมนังคศิลาเรียกประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ มาสองครั้งแล้ว และอนุกรรมการของคณะกรรมการนี้อีกหนึ่งครั้ง กระผมจึงต้องเตรียมชี้แจง

ในการทำบันทึกเสนอความเห็นเรื่องนี้ กระผมได้วางตนเป็นกลางโดยเห็นแก่งานของชาติเป็นใหญ่จริง ๆ ไม่ใช่คิดในแง่ขัดข้อง ในการที่จะโอนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจากสำนักคณะรัฐมนตรีไปสังกัดสภาผู้แทนราษฎร เพราะข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจเปลี่ยนแปลงไป แต่งานของชาติจะยังคงอยู่และจะต้องก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป บันทึกของกระผมถ้าผิดพลาดประการใดขอประทานอภัยล่วงหน้าด้วย

นอกจากบันทึกของกระผมแล้ว กระผมได้ขอให้นายพิชาญ บุลง ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย และ ดร. อุทัย วิเศษสมิต หัวหน้ากองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำบันทึกเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา เป็นอิสระจากกันและกันได้ให้ ดร. สมภพ โหตระกิตย์ ทำบันทึกเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติในประเทศฝรั่งเศส เพื่อได้ทำจะได้พิจารณาเปรียบเทียบกันด้วยแล้ว

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

บันทึกของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

กฎหมายต่างประเทศ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาตามกฎหมายต่างประเทศมีสองระบบ

(๑) ระบบการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด คือ อำนาจนิตินิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการไม่เกี่ยวข้องกัน รัฐสภาไม่มีอำนาจไม่ไว้วางใจรัฐบาล และรัฐบาลไม่มีอำนาจยุบรัฐสภา ซึ่งเป็นระบบที่สหรัฐอเมริกานำมาใช้ ตามระบบนี้รัฐบาลย่อมไม่เข้าร่วมประชุมรัฐสภา ถ้ารัฐบาลต้องการกฎหมาย ก็ส่งสาส์นไปขอรับรองให้รัฐสภาออกกฎหมายในรัฐสภาจึงมีเจ้าหน้าที่ร่างกฎหมายประจำอยู่

(๒) ระบบการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาด คือ อำนาจนิตินิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แม้จะแยกกัน แต่ก็ยังเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันบ้าง โดยควบคุมกันและกัน ถ้ารัฐบาลทำไม่ตรีรัฐสภาก็มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ถ้ารัฐสภาทำไม่ตรีรัฐบาลก็เสนอให้ประมุขของรัฐยุบรัฐสภาเพื่อให้เลือกตั้งกันใหม่ได้ ซึ่งเป็นระบบที่ประเทศไทย อังกฤษ และฝรั่งเศส นำมาใช้ ตามระบบนี้รัฐบาลเข้าไปนั่งในรัฐสภาและเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา กฎหมายเกือบทั้งหมดรัฐบาลเป็นผู้เสนอ นาน ๆ ครั้งหนึ่งจึงจะมีร่างกฎหมายของสมาชิก (private member's bill) เสนอต่อรัฐสภา และเป็นกฎหมายที่ไม่ใช่ข้อโต้เถียง เช่น เกี่ยวกับศาสนา หรือครอบครัว ที่มีหลักการอันรับรองกันอยู่ทั่วไป

กฎหมายไทย

(๑) ในแง่กฎหมาย มีข้อที่ต้องพิจารณาดังนี้

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๓ บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการบังคับว่าจะต้องเสนอเป็นรูปพระราชบัญญัติ จะเสนอแต่หลักการแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรไปกร่างเอาเองตามแบบสหรัฐอเมริกาไม่ได้ ฉะนั้น ถ้ารัฐบาลเห็นว่าต่อไปจะควรเสนอเฉพาะหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ก็จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ข. ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๙๕ ข้อ ๑๕ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติต้องแบ่งเป็นมาตรา และมีบันทึกข้อความดังต่อไปนี้

(๑) หลักการของร่างพระราชบัญญัติ

(๒) เหตุผลที่เสนอร่างพระราชบัญญัติ” ทั้งนี้แสดงว่าคำว่า “ร่างพระราชบัญญัติ” ที่ใช้ในรัฐธรรมนูญหมายถึงต้องเสนอรายละเอียด ๆ เป็นมาตรา ๆ ด้วย จะเสนอแต่หลักการไม่ได้

(๒) ในแง่ความเหมาะสม มีดังนี้

ก. ตามระบบที่ประเทศไทยนำมาใช้ รัฐบาลควรเสนอร่างพระราชบัญญัติ เพราะผู้ที่บริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น จึงจะทราบว่าต้องการกฎหมายอย่างใดบ้างสำหรับบริหารราชการแผ่นดิน เพราะการออกกฎหมายมาก ๆ ไม่ใช่ของดี เพราะกฎหมายมีแต่จะจำกัด ตัดทอนสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ฉะนั้น เรื่องใดที่จะบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่ต้องอาศัยกฎหมายได้ เรื่องนั้นก็ไม่ต้องออกกฎหมาย ฉะนั้น ประเทศไทยก็เหมือนกับต่างประเทศที่กฎหมายที่ประกาศใช้เป็นกฎหมายที่รัฐบาลเสนอแทบทั้งนั้น และรัฐบาลย่อมเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามกำหนดนโยบายของพรรค (party program) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบโดยให้ความไว้วางใจในรัฐบาล

ข. เมื่อกฎหมายควรจะเป็นกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ ฉะนั้น (๑) การยกร่างกฎหมายจึงควรกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวงซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล เพราะเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเท่านั้นที่ย่อมรู้กำลังเงินในงบประมาณกำลังคน เครื่องมือ เครื่องใช้ และการประสานงานกับกระทรวงทบวงกรมอื่น ทั้งนี้เว้นแต่หลักการเกิดขึ้นในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ร่างเป็นกรณีพิเศษ (๒) การพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งกระทรวงต่าง ๆ ยกขึ้นนั้นควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐบาล ซึ่งตรวจสอบว่า มีเงินในงบประมาณหรือไม่ มีพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วหรือยัง มีเครื่องมือเครื่องใช้พอปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายได้หรือไม่ และได้ติดต่อประสานงานกับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เพียงใด ร่างกฎหมายนั้นถูกต้องตามแบบฉบับแห่งกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในขณะนี้มีคณะกรรมการสามคณะรับใช้รัฐบาลอยู่ คือ (๑) คณะกรรมการกฤษฎีกา (๒) คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล และ (๓) คณะกรรมการพิจารณาสนธิสัญญากับต่างประเทศ

ค. ถ้ารัฐบาลจะเสนอแต่หลักการ และให้สภาผู้แทนราษฎรร่างกฎหมายเอาเอง ก็ไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่า สภาผู้แทนราษฎรจะร่างกฎหมายมีรายละเอียดตามที่รัฐบาลต้องการ หรือเหมาะสมกับกำลังเงิน กำลังคน เครื่องมือเครื่องใช้ และการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เพราะความสำคัญไม่ใช่อยู่ว่าหลักการ เช่น จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ แต่สำคัญที่รายละเอียด คือ แก้ไขเรื่องใดอย่างใด ซึ่งในที่สุดถ้ารัฐบาลจะเป็นผู้เสนอแต่หลักการ ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติเอาเอง ก็จำเป็นจะต้องขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมาชี้แจงทำนองเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกากระทำอยู่ในปัจจุบันนี้ เมื่อเป็นเช่นนี้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ร่างและให้คณะกรรมการของรัฐบาลเป็นผู้พิจารณาร่างย่อมจะเป็นการดีกว่า เพราะเป็นการเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรเห็นโครงรูปของกฎหมายได้ครบถ้วน นอกจากนี้ ถ้าจะให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติเอง รัฐบาลเป็นแต่เสนอหลักการ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรจะล่าช้ามาก คงจะไม่รวดเร็วสมความประสงค์ของรัฐบาลดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้

ง. ถ้าเห็นสมควรที่จะให้รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติครบรูปทำนองเดียวกับที่ได้ปฏิบัติอยู่ในเวลานี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ควรจะเป็นทบวงการเมืองสังกัดอยู่ภายใต้รัฐบาล ส่วนในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า สมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ของ

คณะกรรมการกฤษฎีการ่วมมือในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบางฉบับ ก็อาจจะทำได้สองทาง คือ แต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร เช่นในเรื่องร่างพระราชบัญญัติแรงงาน ทางหนึ่ง ส่วนอีกทางหนึ่งได้แก้ไขอำนาจตามรัฐธรรมนูญเรียกตัวไปชี้แจงแสดงความคิดเห็นซึ่งข้าพเจ้าในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยถูกเรียกไปบ่อยๆ

สรุป ข้าพเจ้าเห็นว่า การที่รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยมีบทมาตราโดยละเอียดตามที่ได้ปฏิบัติอยู่ในขณะนี้ และตรงกับแบบฉบับของอังกฤษและฝรั่งเศสนั้นดีอยู่แล้ว ไม่ควรแก้ไข คำพูดของเสด็จในกรมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอาจชวนให้เข้าใจผิดอยู่บ้าง คือ ในการพิจารณาร่างกฎหมายวาระที่ ๑ ของสภาสามัญอังกฤษ เขาเสนอแต่ชื่อกฎหมายเท่านั้น ความจริงวาระที่ ๑ เขาเสนอชื่อกฎหมายจริงแต่เขามีร่างกฎหมายครบรูป ทำนองเดียวกับร่างพระราชบัญญัติของเราอยู่แล้ว เป็นแต่วาระที่ ๑ ของเขา ไม่เหมือนของเรา คือวาระที่ ๑ เขาอ่านแต่ชื่อกฎหมายเท่านั้น มาพิจารณาจริง ๆ ต่อเมื่อเป็นการพิจารณาวาระที่ ๒

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

๗ พฤศจิกายน ๒๔๙๙

(คำแปล)

**บันทึกของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย
เรื่องระเบียบการเสนอกฎหมาย**

รัฐบาลประสงค์ที่จะทราบว่าถ้าจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลต้องการจะเสนอแต่เพียงหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นแล้วมอบให้เป็นหน้าที่คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนเป็นผู้ร่างตัวบทและรายละเอียดอื่น ๆ จะได้หรือไม่ ในการที่จะตอบปัญหาที่ว่านั้น ในชั้นแรกควรมีความคิดเห็นให้ชัดแจ้งเสียก่อนว่า วิธีการตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่น ๆ ที่มีอยู่นั้นเป็นอย่างไร

จำต้องระลึกไว้ด้วยว่ารัฐบาล (อำนาจบริหาร) ไม่เคยมีสิทธิที่จะเข้าไปล่วงล้ำในอำนาจนิติบัญญัติ (มีข้อยกเว้นอยู่อย่างเดียวกับพระราชกำหนดในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งและต้องได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็วที่สุดที่จะเร็วได้ (รัฐธรรมนูญมาตรา ๘๘) แต่ปรากฏชัดว่า ภายในอำนาจบริหารรัฐบาลมีสิทธิริเริ่มในการที่จะจัดทำกฎหมายใหม่ เตรียมร่างกฎหมายนั้น ๆ ตามความสามารถอย่างดีที่สุด เพื่อใช้ให้สมความมุ่งหมายในการนั้นซึ่งเครื่องกลไกในทางบริหารซึ่งหมายถึงการงานของข้าราชการผู้ทรงคุณวุฒิและเทคนิคที่จะเป็นผู้รับใช้รัฐบาล ทั้งนี้ยิ่งกว่าอำนาจ แต่เป็นหน้าที่ที่เดียว เพราะว่รัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) จะต้อง “ปฏิบัติตามหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน” (มาตรา ๘๑) และเป็นความจริงที่ว่าหน้าที่เช่นนี้หมายความว่าความถึงการตกลงใจว่ากฎหมายใหม่นั้น ๆ เป็นสิ่งจำเป็น และจะต้องเตรียมตัวบทในเรื่องนั้นให้มีการออกเสียงลงคะแนน (voted) ในสภาผู้แทนในฐานะอำนาจนิติบัญญัติ

แต่ทว่าในเรื่องเกี่ยวกับการเตรียมและการจัดทำร่างกฎหมายนั้น รัฐบาลมีอิสรภาพโดยสมบูรณ์ ไม่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดที่บังคับให้รัฐบาลปฏิบัติตามวิธีการนี้หรือวิธีการนั้น แต่เป็นเรื่องการภายใน トラบใดที่รัฐบาลพอใจที่จะใช้ข้าราชการพลเรือนหรือผู้เชี่ยวชาญที่ได้คัดเลือกแล้ว ก็อาจจัดการเตรียมร่างกฎหมายนั้น ๆ ตามดุลยพินิจของรัฐบาลเอง ในบางประเทศ เพื่อความเหมาะสมและรวดเร็วมีองค์การที่รัฐบาลได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือในการร่างกฎหมายด้วย เช่น ในประเทศฝรั่งเศสมีองค์การใหญ่เรียกว่า Conseil d'Etat (คล้ายกับคณะกรรมการกฤษฎีกาของเรา) เมื่อรัฐบาลขอร้องก็อาจที่จะเตรียมร่างกฎหมายในเรื่องนั้นแล้วเสนอไปยังรัฐบาล หรือองค์การนั้นอาจจะถูกร้องขอให้ตรวจร่างกฎหมายซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนหรือรัฐบาล

ในประเทศไทยองค์การชนิดนั้นได้รับแต่งตั้งโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ มาตรา ๕ ซึ่งมีข้อความบางตอนความว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ ๑) จัดทำร่างกฎหมายหรือกฎข้อบังคับตามคำสั่งของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี รวมทั้งให้มีกรรมการร่างกฎหมายด้วย (มาตรา ๘ (๒) และมาตรา ๑๓) ในเมื่อพิจารณาถึงมาตรานั้น ข้าพเจ้าใคร่ที่จะขอยืนยันตามถ้อยคำข้างต้นที่ว่า “ตามคำสั่งของสภาผู้แทนราษฎร” เพราะว่า คำเหล่านั้นหมายความว่า เมื่อได้มีการกล่าวในบันทึกนี้จนบัดนี้ถึงอำนาจของรัฐบาลที่จะริเริ่มและเสนอกฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลพิจารณา

เห็นเป็นการจำเป็น อำนาจที่จะริเริ่มและเสนอกฎหมายใหม่ หรือการแก้ไขกฎหมายก็เป็นของสภาผู้แทนด้วย (อำนาจนิติบัญญัติ) และตามความเป็นจริงได้กระทำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๗๓) ไม่ประหลาดอย่างใดที่พระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๗๖ บัญญัติว่า สภานิติบัญญัติอาจอาศัยความช่วยเหลือของคณะกรรมการกฤษฎีการวมทั้งความช่วยเหลือของรัฐบาลด้วย (แม้ว่าตามที่ข้าพเจ้าทราบสภาไม่ได้ใช้เอกสิทธิ์นั้นบ่อยนัก)

บัดนี้ เป็นที่ชัดแจ้งแล้วว่าอะไรเป็นอำนาจและคุณสมบัติในการจัดทำกฎหมายของสององค์การของชาติ (รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร) ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ไม่มีสิ่งใดในรัฐธรรมนูญปัจจุบันหรือกฎหมายอื่นใดที่ห้ามไม่ให้รัฐบาลเสนอหลักการเหตุผลและนโยบายแห่งพระราชบัญญัติที่ตั้งใจจะออกเท่านั้นต่อสภาผู้แทนราษฎร (สิ่งนี้ในบางประเทศเรียกว่า “การแถลงเหตุผล” (statment of Motives (expose des motifs) ซึ่งบังคับให้เป็นส่วนหนึ่งของร่าง) และแล้วมอบงานร่างตัวบทแท้ๆ ให้คณะกรรมการที่ ได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร

ข้อเสนอของรัฐบาลไม่ควรจะถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงใหม่ แต่ทว่าเป็นการย้อนกลับมาใช้วิธีการธรรมดาแห่งหลักการเก่าอันว่าด้วย “การแบ่งแยกอำนาจทั้งสาม” (ซึ่งเป็นกุญแจของระบบรัฐธรรมนูญ) แม้ว่าทางประวัติศาสตร์รัฐบาลก็คือคณะรัฐมนตรีโดยการแสดงออกอย่างสูงส่งที่จริงก็เป็นคณะที่ปรึกษาที่ช่วยเหลือหัวหน้ารัฐในทางธุรการ ที่รัฐบาลเสนอกฎหมายใหม่ก็เพื่อทำให้วัตถุประสงค์เป็นผลสำเร็จ คณะรัฐมนตรีไม่มีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ หน้าที่นี้เป็นหน้าที่ของผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะ

ทั้งนี้ หมายความว่าเมื่อรัฐบาลมีความเห็นว่าการออกกฎหมายใหม่เป็นการจำเป็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และมั่นใจว่าจะไม่ประสบอุปสรรคอย่างใดในสภาผู้แทนราษฎร ก็เป็นสาระสำคัญของประชาธิปไตยที่จะมอบภาระและหน้าที่ให้แก่ผู้แทนราษฎรเขียนบทบัญญัติของกฎหมายเอาเองตามที่ต้องประสงค์เป็นเพราะว่าคนของรัฐบาลซึ่งมีผู้ช่วยเหลืออันมีจำนวนมากมาย (ข้าราชการ) ฯลฯ มีความสะดวกมากกว่าในการร่างกฎหมายอันถูกต้อง จึงได้เกิดมีการปฏิบัติขึ้นมาเองให้รัฐบาลเสนอกฎหมายพร้อมทั้งตัวบทอันครบถ้วนต่อสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองอาจตั้งข้อรังเกียจต่อระเบียบนี้ได้อย่างเดียวเท่านั้น เพราะเป็นว่าอาจได้รับความสะดวกมากกว่าที่จะรับเสนอตัวบทที่ได้จัดทำไว้เรียบร้อยแล้วและตัวบทที่ครบถ้วนแล้ว-ย่อมทำให้งานนั้นง่ายขึ้นเป็นอันมาก โดยเหตุ ฉะนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจจะมีความเอนเอียงอย่างแรงไปในทางใช้ระบบเก่าต่อไป และค่อนข้างลังเลใจที่จะรับข้อเสนอของรัฐบาลซึ่งจะหมายถึงว่าเป็นงานมากขึ้นอีก (และเป็นงานที่ยากลำบาก) สำหรับเขา บางทีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจกล่าวเพิ่มเติมโดยสงบเสียงว่า โดยทั่ว ๆ ไปเขามีเวลาเตรียมและชำนาญน้อยกว่าบรรดาข้าราชการในอันที่จะจัดทำร่างตัวบทกฎหมาย แต่ทว่าทั้งนี้ค่อนข้างเป็นเรื่องปรับความเข้าใจกันระหว่างรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร

ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณค่าของระบบนี้นั้นก็จะเป็นการปฏิบัติใหม่เพราะผิดปกติควรที่จะให้เป็นที่ยึดมั่นในชั้นแรกว่า การกระทำอย่างนี้จะได้รับการรับรองอย่างเต็มใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะว่าผลสำเร็จแห่งการปฏิรูปนี้ย่อมจะขึ้นอยู่กับความพอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการร่วมมือกันอย่างแข็งขัน ต้องไม่ลืมความจริงที่ว่า ถ้าร่างกฎหมาย

จะได้จัดร่างขึ้นโดยคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรแล้วไม่ต้องสงสัยเลยว่า คณะกรรมการธิการนั้นจะต้องร้องขอความช่วยเหลือจากข้าราชการผู้ทรงคุณวุฒิหลาย ๆ ครั้งและตั้งนั้น ก็ควรที่จะกระทำไปให้สำเร็จความมุ่งหมายในการนั้น

ในกรณีใดก็ตาม ถ้าหากว่างานร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง ย่อมจะพิสูจน์ให้เห็นความยากลำบากแล้ว ขอให้ข้าพเจ้าเตือนให้ระลึกว่า รัฐบาลได้มีเครื่องมือสำหรับใช้รับรัฐบาลพร้อมอยู่แล้ว ซึ่งได้พิสูจน์ให้เห็นสมรรถภาพในกรณีต่าง ๆ มากหลาย เครื่องมือนี้ไม่ใช่อื่นใด คือ คณะกรรมการกฤษฎีกานั้นเอง ควรที่จะได้รับมอบความไว้วางใจในการตรวจร่างเริ่มต้นซึ่งได้กระทำขึ้นโดย กระทรวง (เจ้าหน้าที่) เพื่อให้ข้อสังเกตหรือแก้ไข เพื่อให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยของรัฐบาลควรจะให้มีการร่วมมือบางอย่างระหว่าง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา และทั้งสองฝ่ายจะได้รับประโยชน์จากความชำนาญพิเศษของแต่ละฝ่าย

พ.บ.

วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๙ (๑๙๕๖)

บันทึก

เรื่อง การเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา

ในการร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณานั้น รัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างมีสิทธิที่จะเสนอต่อรัฐสภาได้ตามระบอบประชาธิปไตยและทางวิถีทางรัฐธรรมนูญแต่ในการเสนอร่างกฎหมายใด ๆ นั้น ปัญหาที่มีอยู่ว่าผู้เสนอจะต้องร่างกฎหมายที่ประสงค์จะเสนอต่อรัฐสภาตามรูปและแบบของกฎหมายพร้อมทั้งหลักการและเหตุในการตรากฎหมายนั้น ๆ หรือว่าเพียงแต่จะเสนอหลักการอันเป็นความประสงค์ของกฎหมายนั้นแล้วให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาและร่างต่อไป

เมื่อพิจารณาตามหลักการของรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่าเกือบเหมือนกันทุกประเทศที่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยไว้ กล่าวคือ ได้แยกอำนาจและหน้าที่ของการบริหารประเทศไว้ คือ อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งก็ได้มอบหมายให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของบุคคลต่างกัน อำนาจนิตินบัญญัตินั้นตกอยู่แก่สภาผู้แทนราษฎรในอันที่จะร่างและตรากฎหมายใดออกใช้บังคับ ถ้าพิจารณาตามหลักการและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภานี้แล้วก็น่าจะเห็นได้ว่า การที่จะเสนอร่างกฎหมายใด ๆ มาขอให้รัฐสภาพิจารณานั้น ก็อาจจะมาในแบบของรูปของกฎหมายพร้อมทั้งหลักการและเหตุผล หรืออาจจะเสนอแต่เพียงหลักการและเหตุผลแล้วให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาร่างต่อไปก็น่าจะทำได้ ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้มีกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบแบบแผนซึ่งได้กำหนดไว้เป็นอื่น กล่าวคือ ให้เสนอได้แต่เฉพาะร่างกฎหมายที่ร่างมาตามแบบและรูปกฎหมายอย่างถูกต้องแล้วเท่านั้น

ถ้าจะพิจารณาผลดีและผลเสียของการเสนอร่างกฎหมายทั้งสองแบบนี้แล้ว จะเห็นได้ว่าการ เสนอแต่หลักการและเหตุผลแล้วให้รัฐสภาเป็นผู้ร่างนั้นเกือบแทบจะมิได้มีการปฏิบัติกันเลย ทั้งนี้ก็เพราะว่ามีข้อเสียอยู่หลายประการ กล่าวคือ ผู้ประสงค์จะเสนอร่างกฎหมายนั้นก็มีอาจเสนอกฎหมายได้ถูกต้องตามความประสงค์ของตนก็ได้ เพราะผู้พิจารณากร่างอาจจะร่างเกินเจตนารมณ์หรือความประสงค์ของผู้เสนอกฎหมาย แม้ตัวผู้พิจารณาร่างเองก็ประสบความสำเร็จยากมิใช่น้อยที่จะพิจารณาถึงเจตนารมณ์แท้จริง เพราะในการร่างกฎหมาย จริ่งอยู่ผู้พิจารณาร่างอาจจะทราบความประสงค์ในข้อใหญ่แต่ในเรื่องรายละเอียดปลีกย่อยก็ไม่อาจจะทราบได้ และในการร่างรายละเอียดปลีกย่อยนั้นก็เป็นเรื่องสำคัญ ย่อมจะต้องได้ส่วนสัมพันธ์กับหลักการใหญ่จึงจะทำให้การดำเนินการตามกฎหมายนั้นได้ผล โดยเหตุที่การเสนอกฎหมายโดยแบบนี้มีผลเสียจึงไม่เป็นที่ยอมรับกันเลย ตรงกันข้ามในทางปฏิบัติแล้วแทบทุกประเทศเป็นส่วนมากได้นิยมเสนอร่างกฎหมายที่ได้ร่างในรูปและแบบที่สมควร พร้อมทั้งหลักการและเหตุผล ทั้งนี้ก็เพราะผู้ประสงค์จะเสนอกฎหมายก็ได้ร่างตามเจตนารมณ์และความประสงค์ได้ถูกต้องสมบูรณ์ นอกจากนั้น ยังเป็นความสะดวกแก่รัฐสภาที่จะพิจารณารับหลักการและเป็นการสะดวกแก่กรรมการผู้ที่จะพิจารณาร่างนั้นต่อไปอีกด้วย

ในประเทศอังกฤษ ในการเสนอกฎหมายรัฐบาลก็มีเครื่องมือในการจัดร่างกฎหมายต่าง ๆ กล่าวคือ ให้มีเจ้าหน้าที่ผู้มีความชำนาญและเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมาย

สำนักงานนี้เรียกว่า Parliamentary Counsel Office ซึ่งประกอบด้วย First Counsel เป็นหัวหน้า นอกจากนั้นก็มี Second Counsel เป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ร่วมกับรัฐมนตรีของกระทรวงต่าง ๆ ผู้ที่จะเป็น Second Counsel นี้เป็นผู้ที่มีความรู้เชี่ยวชาญในการร่างกฎหมาย และในการร่างกฎหมายนี้ก็จะได้ร่างเป็น Bill เสนอต่อรัฐสภาต่อไป ซึ่งอาจจะเป็น Public Bill หรือ Private Bill แต่ Bill ต่าง ๆ นี้ก็ได้ร่างเป็นรูปของกฎหมาย เมื่อสภาได้รับ Bill แล้วก็จะพิจารณาเพื่อรับหลักการต่อไป ในการพิจารณาขั้นนี้เรียกว่า First Reading และก็จะพิจารณาในวาระที่สองต่อไป เรียก Second Reading ซึ่งเป็นการพิจารณารายละเอียดของมาตราต่าง ๆ ในขั้นนี้ First Counsel ก็จะต้องเป็นกรรมาธิการร่วมอยู่ด้วย เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็มีการพิจารณาในวาระที่ ๓ อีก อันเป็นว่าร่างกฎหมายนี้ก็ได้อภิปรายเสร็จเรียบร้อยแล้ว เมื่อพิจารณาในรูปของ Bill ซึ่งจะต้องพิจารณาในวาระต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้ จึงเห็นว่าการจำเป็นต้องเสนอมาในรูปกฎหมายที่เรียบร้อย มิฉะนั้น รัฐสภาก็อาจจะพิจารณาในวาระที่ ๑ หรือที่ ๒ ดังกล่าวได้

ในประเทศฝรั่งเศส จะเห็นว่าได้มีองค์การพิเศษนี้เรียกว่า Council d'Etat ซึ่งเป็นองค์การอิสระเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ก่อนที่จะเสนอรัฐสภา ฉะนั้น การที่จะเสนอร่างกฎหมายใดจึงต้องทำตามรูปแบบของกฎหมาย ร่างกฎหมายใดที่มีได้ทำตามแบบถือว่าเป็นโมฆะ

ในสหรัฐอเมริกา ได้มีองค์การพิเศษซึ่งมีหน้าที่ในการร่างกฎหมาย เรียกว่า Legislative Committee เป็นผู้ที่มีหน้าที่ทำการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ คณะกรรมการร่างกฎหมายนี้ (Legislative Committee) รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งตามจำนวนมากน้อยสุดแล้วแต่ละรัฐไป และคณะกรรมการนี้ได้มีประจำไว้ทั้งสองสภา แต่ในบางรัฐ เช่น Massachusetts ได้มีคณะกรรมการร่างกฎหมายร่วมกันทั้งสองสภา คณะกรรมการนี้ได้มีการแบ่งแยกหน้าที่ เช่น มีอนุกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการร่างบางคราวเกี่ยวกับงานอุตสาหกรรมและเรื่องเกี่ยวกับแรงงาน และบางคราวก็เกี่ยวกับการศึกษา ฯลฯ เป็นต้น เพื่อการร่างกฎหมายนี้ยังให้อำนาจคณะกรรมการร่างกฎหมายที่จะเรียกบุคคลมาให้ความเห็นได้ แม้จะปรากฏว่าในสหรัฐอเมริกาจะให้ Legislative Committee เป็นผู้ร่างก็ดี แต่ในทางปฏิบัติแล้วผู้เสนอจะต้องร่างตามแบบและรูปพร้อมทั้งหลักการและเหตุผล ในการเตรียมร่างนี้ถ้าผู้เสนอมิใช่มาจากฝ่ายรัฐบาลจะต้องจัดหาผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายมาพิจารณา เพราะการร่างกฎหมายนั้นเป็นงานที่ต้องการความรู้และความชำนาญเป็นพิเศษ

ในประเทศไทย แม้ในรัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น แต่ในทางวิธีการปฏิบัติแล้วผู้เสนอร่างกฎหมายใดย่อมจะต้องร่างกฎหมายตามแบบและรูปของกฎหมายพร้อมทั้งหลักการและเหตุผลด้วย

อุทัย วิเศษสมิต
กองวิชาการ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติในประเทศฝรั่งเศส

สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณานั้น รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส-ได้กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิริเริ่มในการเสนอ (๑) นายกรัฐมนตรี (๒) สมาชิกสภาผู้แทน หรือ (๓) สมาชิกสภาสูง (membre du Conseil de la Republique)

๑. การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภา นั้น รัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๖ มาตรา ๑๕ ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเสนอในรูป Projets de loi คือ เป็นร่างถูกต้องตามแบบของกฎหมาย

Projets de loi ซึ่งเสนอต่อสภานั้น ในทางปฏิบัติ รัฐบาลจะส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสียก่อน การเสนอ Projets de loi ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสียก่อนนั้น ในบางยุคก็ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลจะต้องเสนอร่างกฎหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนั้นเสียก่อน ในบางสมัยระหว่างปี ๑๘๗๒ ถึง ๑๙๔๐ รัฐบาลและสภาไม่ผูกพันที่จะต้องส่งร่างกฎหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาหรือฟังความเห็นล่วงหน้า ในปัจจุบันถ้าพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๖ แล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องเสนอร่างกฎหมายซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกามาแล้วต่อสภาฯ แต่เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการกฤษฎีกา ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๑๙๔๕ (Ordonnances du 31 Juillet 1945 sur le Conseil d'Etat) แล้วจะเห็นว่าคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่เกี่ยวกับร่างกฎหมาย (confection des lois ou ordonnances) และจากบทความของนาย Henri Puget กรรมการกฤษฎีกาเรื่อง “ประเพณีและความก้าวหน้าของคณะกรรมการกฤษฎีกา” นาย Henri Puget ได้อธิบายหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ดังนี้ “กฎหมายลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๔๕ ได้บัญญัติให้ (รัฐบาล) นำร่างกฎหมายทุกฉบับเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา.....เป็นที่ทราบดีแล้วว่า การที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เข้ามามีส่วนช่วยในการจัดทำกฎหมายนั้นมีผลดีอเนกประการ.....” ฉะนั้น ในทางปฏิบัติจึงเป็นที่ยอมรับว่า รัฐบาลส่งร่างกฎหมายมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสียก่อนเป็นส่วนมาก สำหรับกฤษฎีกาบางประเภทซึ่งรัฐบาลได้รับมอบอำนาจพิเศษให้ประกาศใช้ได้เลยนั้น กฎหมายได้บังคับให้เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสียก่อน

ร่างกฎหมายซึ่งส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณานั้นอาจเป็นร่างซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ได้จัดทำขึ้น หรือในบางกรณีกระทรวงอาจขอร้องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณากร่างให้ก็ได้

การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ถ้าเป็นร่างกฎหมายหรือร่างกฤษฎีกาที่อาศัยอำนาจพิเศษเกี่ยวกับการตรากฎหมายซึ่งต้องการประกาศด่วน คณะกรรมการถาวรประจำ (commission permanente) เป็นผู้พิจารณา

ถ้าเป็นร่างกฎหมายธรรมดา คณะกรรมการแผนกต่าง ๆ เป็นผู้พิจารณาสุดแล้ว แต่ว่ากฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการแผนกใดมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการของกระทรวงใด เช่น

คณะกรรมการแผนกการมหาดไทย (Section de l'interieur) มีหน้าที่เกี่ยวข้องสำหรับกิจการของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงประชาสัมพันธ์

คณะกรรมการแผนกการคลัง (Section des finances) มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการของกระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ และกระทรวงอาณานิคม

คณะกรรมการแผนกการโยธา (Section des travaux publics) มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการของกระทรวงเศรษฐกิจแห่งชาติ กระทรวงการโยธาและขนส่ง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตร กระทรวงพาณิชย์โทรเลขและโทรศัพท์ กระทรวงการก่อสร้างอาคารและการผังเมือง

คณะกรรมการแผนกสังคม (Section sociale) มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการของกระทรวงโยธาธิการและประกันภัยสังคม กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการราชทัณฑ์และเนรเทศ

ร่างกฎหมายซึ่งคณะกรรมการแผนกต่าง ๆ ได้พิจารณาเสร็จแล้วจะต้องนำเสนอที่ประชุมใหญ่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อที่ประชุมใหญ่พิจารณาเสร็จแล้วก็เสนอรัฐบาลเพื่อดำเนินการต่อไป

๒. ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติสมาชิกจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติตามแบบของกฎหมาย และเป็นลายลักษณ์อักษร ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกซึ่งสภาฯ ได้ลงมติรับนั้น ในปัจจุบันไม่เคยปรากฏเลยว่า สภาฯ ได้ส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาแสดงความเห็น

๓. สำหรับสมาชิกสภาสูง ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนนั้น จะต้องเสนอตามแบบของกฎหมายเช่นเดียวกัน และจะต้องไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการตัดทอนรายได้หรือเพิ่มรายจ่ายของรัฐหรือของท้องถิ่น

สรุปแล้วในทางปฏิบัติบรรดาร่างกฎหมายซึ่งจะเสนอต่อสภาผู้แทนในประเทศฝรั่งเศสนั้นจะต้องเสนอเป็นร่างกฎหมายตามแบบที่กำหนด นายกรัฐมนตรีก็ดี สมาชิกสภาผู้แทนก็ดี สมาชิกสภาสูงก็ดี จะเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยวิธีอื่นผิดแผกจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไม่ได้

สมภพ โทระกิตย์

ตุลาคม ๒๕๔๙

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา