

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของสมาชิกสภา
กรุงเทพมหานคร ด้านการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

จัดทำโดย นายสันติ กำนันจันทร์
ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการพิเศษ

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับกลาง รุ่นที่ ๑๖
สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของสมาชิกสภา
กรุงเทพมหานคร ด้านการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

จัดทำโดย นายสันติ กำนันจันทร์
ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการพิเศษ

หลักสูตรนักบริหารมหานครระดับกลาง รุ่นที่ ๑๖
สถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะส่วนบุคคลของผู้ศึกษา

บทสรุปผู้บริหาร

สภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๘ สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานคร เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานคร การพิจารณาให้ความเห็นชอบข้อกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนร่วมกับฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนกรุงเทพมหานคร การเพิ่มพูนความรู้ ความเชี่ยวชาญในการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้แก่สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งมาจากหลากหลายสาขาอาชีพ จึงส่งผลในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นให้บังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพของร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องนั้น ๆ โดยมีสำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการประจำ เพื่อให้การดำเนินการต่างๆ ของสภากรุงเทพมหานครเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจหลักของสภากรุงเทพมหานคร

การที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะเข้ามาทำหน้าที่ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติ ตามอำนาจหน้าที่ การเป็นกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานคร การควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานคร การพิจารณาให้ความเห็นชอบข้อกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนร่วมกับฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนกรุงเทพมหานครนั้น สมาชิกสภาฯ จะต้องมีความรู้ประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านกฎหมาย ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการเงิน การคลัง ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านอนามัยและสาธารณสุข ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านวัฒนธรรม หรือภูมิปัญหาท้องถิ่น เช่น ด้านโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น จึงทำให้การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครบางครั้งยังมี ความคลาดเคลื่อนทั้งในด้านรูปแบบงานด้านเนื้อหาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องนั้น ๆ

ผู้จัดทำในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบในส่วนกลุ่มงานกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา แนะนำ ติความ จัดเตรียมกฎหมาย ข้อบัญญัติและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง จึงมีแนวคิดที่จะดำเนินการจัดทำคู่มือการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยดำเนินการเสนอแผนงานโครงการในการจัดทำคู่มือ แนวทางการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ความเห็นชอบและจัดสรรงบประมาณสนับสนุน รวบรวมขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ ตัวอย่าง ตลอดจนแนวทางในการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อเป็นการเสริมความรู้ให้แก่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครให้สามารถตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ผู้จัดทำมีความเห็นว่าโครงการนี้จะประสบความสำเร็จไปได้ด้วยดี และเป็นประโยชน์แก่สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ประชาชน และกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะส่งผลให้การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นให้บังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักกฎหมาย ตรงตามเจตนารมณ์ของร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในเรื่องนั้น ๆ

กิตติกรรมประกาศ

รายงานนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารมหานครระดับกลาง (บนก.) รุ่นที่ ๑๖ ซึ่งอบรมระหว่างวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ ถึงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ ประกอบวิชาการบริหารเชิงกลยุทธ์ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ ดร.รัฐ ธนาดิเรก วิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิผู้ให้ความรู้หลักวิชาการบริหารเชิงกลยุทธ์ นางกฤติยา สัจจรักษ์ ผู้เชี่ยวชาญด้านทรัพยากรบุคคล และที่ปรึกษาปลัดกรุงเทพมหานคร ดร.หรรษารมย์ โกมุทผล อาจารย์ที่ปรึกษาจัดทำรายงานส่วนบุคคล ที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษาแนะนำการจัดทำรายงานส่วนบุคคลมาโดยตลอด จนทำให้รายงานฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

ขอขอบคุณคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสถาบันพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ได้ประสานงานกับอาจารย์ที่ปรึกษา รวมทั้งแนวคิดในการจัดทำรายงาน ผู้ศึกษาขอให้ประโยชน์อันเกิดจากการศึกษาในเรื่องนี้เป็นประโยชน์กับส่วนรวมของกรุงเทพมหานครต่อไป

นายสันติ กำนันจันทร์

กรกฎาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	
กิตติกรรมประกาศ	
สารบัญ	
หลักการและเหตุผล	๑
วัตถุประสงค์	๕
เป้าหมาย	๕
ขั้นตอนการปฏิบัติ ผู้รับผิดชอบ	๑๒
แนวทางในการบริหารความเสี่ยง	๑๒
การประเมินผล และข้อเสนอแนะ	๑๓
บรรณานุกรม	๑๔
ประวัติผู้เขียนเอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคล	๑๕
ภาคผนวก	๑๖

เรื่อง แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของสมาชิกสภา กรุงเทพมหานคร ด้านการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

๑. หลักการและเหตุผล

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ การบริหารกรุงเทพมหานครประกอบด้วย ๑ สภากรุงเทพมหานคร ๒ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ตามมาตรา ๓๘ สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานคร เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร การพิจารณาให้ความเห็นชอบข้อกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนร่วมกับฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนกรุงเทพมหานคร โดยมีสำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการประจำเพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ ของสภากรุงเทพมหานครเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๖๑ คน มาจากการเลือกตั้งของราษฎร ๕๐ เขต โดยถือเกณฑ์ราษฎร ๑ แสนคนต่อสมาชิกสภา ๑ คน อายุของสภามีกำหนดคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง เมื่ออายุของสภาสิ้นสุดลงให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครขึ้นใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งครบวาระ เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากครบวาระ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาภายในเวลาหกสิบวัน เว้นแต่วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาจะเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ซึ่งอายุของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งได้ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีประกาศ ฉบับที่ ๘๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเป็นการชั่วคราว กำหนดให้งดการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตไปก่อนและให้สรรหาบุคคล ๓๐ คน เพื่อทำหน้าที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้มีการประกาศลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๗ แต่งตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวน ๓๐ คนแล้ว

สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มีหน้าที่โดยสรุปดังนี้

๑. อำนาจในการเสนอและการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติ
๒. อำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
๓. อำนาจในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีวิธีควบคุมได้ ๔ วิธี คือ
 - ๓.๑ โดยการตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
 - ๓.๒ โดยการเสนอญัตติ เพื่อให้กรุงเทพมหานครดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หากที่ประชุมสภาเห็นชอบในญัตติของสมาชิก สภาก็จะส่งญัตติในเรื่องนั้น ๆ ให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการต่อไป

๓.๓ โดยการอภิปรายทั่วไป ซึ่งจะกระทำโดยสมาชิกสภาจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

๓.๔ โดยการเป็นกรรมการของสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทบาทอันสำคัญของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่จะควบคุมติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ เพราะคณะกรรมการของสภามีอำนาจการทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร เมื่อสภากรุงเทพมหานครรับทราบรายงานของคณะกรรมการสภา ประธานก็จะส่งเรื่องให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการต่อไป

สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานครมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการประจำของสภากรุงเทพมหานครในการดำเนินการเรื่องญัตติและกระทู้ การร่างข้อบัญญัติ การร่างคำขอแปรญัตติ การดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมสภากรุงเทพมหานคร การประชุมคณะกรรมการสามัญและวิสามัญประจำสภากรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์ข้อมูลและให้บริการทางกฎหมาย การค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการแก่สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร รวมทั้งการดำเนินการด้านการต่างประเทศของสภากรุงเทพมหานคร โดยกลุ่มงานกฎหมายมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา แนะนำ ตีความ จัดเตรียมกฎหมาย ข้อบัญญัติและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขาธิการของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

จากอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ดังที่ได้กล่าวมาแล้วและเนื่องจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งมาจากหลากหลายอาชีพ บางคนยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครค่อนข้างน้อย เพราะการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะต้องอาศัยความรู้ประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านกฎหมาย ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการเงิน การคลัง ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านอนามัยและสาธารณสุข ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านวัฒนธรรม หรือภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น จึงทำให้การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครบางครั้งยังมีความคลาดเคลื่อนทั้งในด้านรูปแบบและด้านเนื้อหาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องนั้น ๆ ซึ่งกรณีดังกล่าวสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือทักท้วงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครมาแล้วหลายข้อบัญญัติ เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๐ และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ที่ปรึกษาของประธานสภากรุงเทพมหานครและรองประธานสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเพื่อเป็นการส่งเสริมให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มีความรู้ความเข้าใจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครมากขึ้น ซึ่งจะทำให้การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเป็นไปตามรูปแบบและมีเนื้อหาตรงตามเจตนารมณ์ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องนั้น ๆ จึงเห็นควรให้มีการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยจัดทำเป็นคู่มือการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เพื่อใช้เป็นคู่มือในการศึกษาและอ้างอิงเวลามีปัญหาเกี่ยวกับการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

สภาพทั่วไปของสภากรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีรูปแบบการปกครองที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๘ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ มีความพร้อมและตั้งใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่เป็นคณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานคร ตามข้อ ๘๔ แห่งข้อบังคับการประชุมสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อกระทำการกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานคร การพิจารณาให้ความเห็นชอบข้อกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนร่วมกับฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน กรุงเทพมหานคร การบริหารจัดการมีความคล่องตัวสูง กรุงเทพมหานครมีงบประมาณของตนเองและที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น สภากรุงเทพมหานครมีการส่งเสริมให้นำเทคโนโลยีและระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพมาใช้ในการบริหารงานและปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นกรอบในการยึดถือและปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของสภากรุงเทพมหานคร

จุดแข็ง (Strength)

๑. กรุงเทพมหานครมีรูปแบบการปกครองที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การบริหารจัดการมีความคล่องตัวสูง มีงบประมาณของตนเอง และที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมปกครองท้องถิ่นมากขึ้น
๒. สภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร มีอำนาจในการเสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบตามอำนาจหน้าที่ รวมถึงควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารและร่วมกับฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน
๓. สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ มีความพร้อมและตั้งใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามกฎหมาย ซึ่งช่วยสนับสนุนการบริหารราชการกรุงเทพมหานครอย่างมีประสิทธิภาพ
๔. มีการส่งเสริมให้นำเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพมาใช้ในการบริหารงานและปฏิบัติงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์
๕. สภากรุงเทพมหานครมีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นกรอบในการยึดถือและปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว

จุดอ่อน (Weakness)

๑. สมาชิกสภากรุงเทพมหานครบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจ หรือการตีความข้อกฎหมาย ระเบียบ หรือกฎเกณฑ์ เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องคลาดเคลื่อนจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๒. อำนาจหน้าที่...

๒. อำนาจหน้าที่บางอย่างของกรุงเทพมหานครซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น เช่น การสาธารณสุขโรคบางอย่างและหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น ทำให้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนยังไม่สามารถดำเนินการได้เบ็ดเสร็จ

๓. ปัญหาบางประการที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาใหญ่ที่ต้องมีการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น ทำให้มีขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการ เช่น ปัญหาน้ำท่วม ปัญหาการจราจร และการหลังไหลเข้ามาอาศัยอยู่ของคนจากทั่วประเทศ

๔. กรุงเทพมหานครยังขาดการบูรณาการภารกิจหน้าที่กับหน่วยงานภายนอก ทั้งในการแก้ไขปัญหาทั่วไป และกรณีเกิดสาธารณภัยต่าง

โอกาส (Opportunity)

๑. สภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่น

๒. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการและดำเนินการตามการถ่ายโอนภารกิจ การให้บริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. สังคมไทยในปัจจุบันเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ ประชาชนมีความรู้และช่องทางในการสื่อสารมากขึ้น สภากรุงเทพมหานครจึงมีการพัฒนารูปแบบการทำงานให้เป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ ยึดหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่

อุปสรรค (Therat)

กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หลักเกณฑ์ รวมถึงหนังสือสั่งการในเรื่องต่าง ๆ มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อีกทั้งนโยบายในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครมีการเปลี่ยนแปลงตามระยะเวลาดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหาร

แนวคิดในการดำเนินการ

เนื่องจากสภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกฎหมายของท้องถิ่น และเนื่องจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพ สมาชิกสภาบางท่านยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครค่อนข้างน้อย ประกอบกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือทักท้วงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครมาแล้วหลายข้อบัญญัติ เช่น ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๐ และ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องที่ปรึกษาของประธานสภากรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการสนับสนุนการดำเนินงานของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีความรู้ความเข้าใจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครมาก

ยิ่งขึ้น...

ยิ่งขึ้น จึงเห็นควรให้มีการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยจัดทำเป็นคู่มือการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาประกอบและเป็นแนวทางการพิจารณาการยกร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อจะลดข้อผิดพลาดในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทั้งในด้านรูปแบบและในด้านเนื้อหาของการตราข้อบัญญัติ

๒. วัตถุประสงค์

เมื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้ศึกษาข้อมูลคู่มือการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครแล้ว จะทำให้ทราบถึงกระบวนการ รูปแบบ และเนื้อหาในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครถูกต้อง ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้ข้อบัญญัตินั้นมีความสมบูรณ์สามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเป็นการ

๑. เพื่อลดข้อผิดพลาดในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ทั้งในด้านรูปแบบและในด้านเนื้อหาของการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

๒. เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นให้บังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามหลักกฎหมายตรงตามเจตนารมณ์ของร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องนั้น ๆ

๓. เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสร้างภาพลักษณ์อันดีให้กับสภากรุงเทพมหานคร

๔. เพื่อให้การปฏิบัติงานของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครในการตราข้อบัญญัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน

๓. เป้าหมาย

เพื่อเพิ่มศักยภาพด้านการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้กับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง มีมาตรฐานและไม่ขัดต่อกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์สูงกว่า โดยการจัดทำเป็นคู่มือการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาและอ้างอิง

ขั้นตอนการปฏิบัติและผู้รับผิดชอบ

การดำเนินการเพิ่มพูนความรู้ความเชี่ยวชาญในการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้แก่สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เนื่องจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครบางคนยังมีความรู้ความเข้าใจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครค่อนข้างน้อย เพราะการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการตรากฎหมายอย่างหนึ่งจะต้องมีความรู้พื้นฐานทางด้านกฎหมาย เช่น หลักการร่างกฎหมายและหลักตีความกฎหมาย เป็นต้น รวมทั้งจะต้องมีความรู้ในด้านอื่น ๆ เช่น การบริหารราชการแผ่นดิน การเงิน การคลัง ด้านเศรษฐกิจ ด้านอนามัยและสาธารณสุข ด้านโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น

เพื่อเป็นการเสริมความรู้ให้แก่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครให้สามารถตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรดำเนินการจัดทำคู่มือการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เพื่อใช้เป็นคู่มือในการศึกษาและอ้างอิงเวลามีปัญหาเกี่ยวกับการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยมีวิธีการดำเนินการดังนี้

๑. ดำเนินการ...

๑. ดำเนินการนำเสนอแผนงานโครงการในการจัดทำคู่มือแนวทางการร่างข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานครต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ความเห็นชอบและจัดสรรงบประมาณสนับสนุน
๒. รวบรวมขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ ตัวอย่าง ตลอดจนแนวทางในการร่างข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร
๓. จัดทำโครงร่างคู่มือ โดยในคู่มือควรจะต้องมีหัวข้อที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้
 - ๓.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย
 - ๓.๒ ลำดับชั้นของกฎหมาย
 - ๓.๓ โครงสร้างกฎหมาย
 - ๓.๔ หลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงในการร่างกฎหมาย
 - ๓.๕ คุณสมบัติพื้นฐานของผู้ร่างกฎหมาย
 - ๓.๖ เทคนิคการร่างกฎหมาย
 - ๓.๗ ตัวอย่างของการร่างกฎหมายแบบต่าง ๆ
๔. ดำเนินการพิสูจน์อักษรและจัดพิมพ์คู่มือการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
๕. ดำเนินการแจกจ่ายคู่มือแก่สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสภา กรุงเทพมหานคร
๖. ประเมินผลการดำเนินการ

หลักการร่างกฎหมาย ประกอบด้วยหัวข้อสำคัญในการพิจารณา ดังนี้

แนวความคิดเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย

กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่ถูกสร้างขึ้นและทุกคนในสังคมยอมรับที่จะปฏิบัติตาม เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือให้เกิดความเรียบร้อย กฎหมายจึงเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสังคม และเป็นเรื่องผูกพันอยู่กับสังคม บทบาทของผู้ร่างกฎหมายจึงมีความสำคัญ และต้องมีคุณลักษณะที่ดี ดังนี้

๑. สามารถทราบปัญหาของสังคมในขณะนั้นเป็นอย่างดีว่าปัญหาพื้นฐานเกิดขึ้นจากสาเหตุอะไร เกี่ยวข้องกับเรื่องใดบ้าง และแนวทางแก้ไขปัญหานั้นจะกระทำอย่างไร
๒. ต้องมีวิสัยทัศน์ สามารถเล็งเห็นปัญหาและการเปลี่ยนแปลงของสังคมทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ
๓. ต้องรู้กระบวนการออกกฎหมาย ลักษณะกฎหมายที่เหมาะสมจะนำมาใช้เป็นรูปแบบเพื่อแก้ไขปัญหานั้น
๔. ต้องรู้กฎหมายทุกลักษณะที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นว่าจะมีกฎหมายใดนำมาใช้บังคับได้อย่างไร
๕. ต้องรู้จักออกแบบกลไกจะนำมาใช้แก้ปัญหา ทั้งในแง่การกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติ และการจัดองค์กรบังคับการตามกฎหมาย
๖. ต้องรู้จักนำกลไกต่างๆ มาเขียนเป็นกฎหมายที่จะทำให้ผู้ใช้กฎหมายเข้าใจได้ง่าย มีการปฏิบัติถูกต้องตามวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมาย

ลำดับชั้นของกฎหมาย

๑. กฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายสูงสุดในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ ซึ่งจะวางระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดของรัฐ หรืออำนาจอธิปไตย ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ ตลอดจนการกำหนดสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของปวงชนชาวไทย

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นในรูปแบบพระราชบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มีขึ้นอีกรูปแบบหนึ่งในระบบบทกฎหมายไทย เพื่อกำหนดรายละเอียดซึ่งเป็นกฎเกณฑ์สำคัญ เพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบางมาตราที่บัญญัติหลักการไว้อย่างกว้าง ๆ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้มีความกระชับ ชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องบัญญัติไว้ในตัวบทแห่งรัฐธรรมนูญให้มีความยาวมากเกินไป และเพื่อที่จะได้สะดวกแก่การแก้ไขเพิ่มเติม ไม่ต้องดำเนินการตามวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ

๓. พระราชบัญญัติ คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา เป็นกฎหมายหลักที่สำคัญที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

๔. ประมวลกฎหมาย คือ กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ได้บัญญัติหรือตราขึ้น โดยรวบรวมบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายที่เป็นเรื่องเดียวกันเอามารวบรวมเป็นหมวดหมู่ วางหลักเกณฑ์ให้อยู่ในที่เดียวและมีข้อความเกี่ยวเนื่องติดต่อกันเป็นระเบียบ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลรัฐฎการ เป็นต้น ประมวลกฎหมายมีฐานะเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ

๕. พระราชกำหนด คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี การตราพระราชกำหนดให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และต้องเป็นกรณีเพื่อจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินและเมื่อได้ประกาศใช้แล้วต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อสภาทันที ถ้ารัฐสภาอนุมัติก็มีผลบังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติก็ตกไป แต่ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้กระทำในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น การประกาศใช้พระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ

๖. พระราชกฤษฎีกา คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกาจะออกได้ต่อเมื่อพระราชบัญญัติซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ พระราชกฤษฎีกาจึงเป็นเสมือนกฎหมายที่ไม่สามารถจะออกมาให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท และถ้ากฎหมายแม่บทถูกยกเลิก พระราชกฤษฎีกานั้นก็ถือว่าถูกยกเลิกไปด้วย การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๗. กฎกระทรวง คือ กฎหมายที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บทออกมาเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ กฎกระทรวงจึงเป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรายละเอียดของกฎหมายแม่บทอีกต่อหนึ่ง กฎกระทรวงจะออกมาขัดแย้งกับกฎหมายแม่บทไม่ได้และถ้ากฎหมายแม่บทถูกยกเลิก กฎกระทรวงนั้นถือว่าถูกยกเลิกไปด้วย คณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติกฎกระทรวง การประกาศใช้กฎกระทรวงให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๘. ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง คือ กฎหมายปลีกย่อยประเภทที่เป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ได้แก่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับระเบียบการปฏิบัติราชการภายในและการที่จะนำกฎหมายปลีกย่อยเหล่านี้ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ถ้าในกฎหมายไม่ได้กำหนดเช่นนั้นก็อยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจว่าจะประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาหรือไม่ ซึ่งประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งเหล่านั้นก็เป็นกฎหมายได้เช่นกัน

๙. กฎหมายที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ และข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น กฎหมายที่มีพระราชบัญญัติการตั้งองค์กรปกครองตนเองอันเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ให้มีอำนาจออกกฎหมาย บังคับให้เฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ

โครงสร้างของกฎหมาย

สาระสำคัญที่จำเป็นต้องมีในเนื้อหาของกฎหมาย ซึ่งแยกได้ดังนี้

๑. หลักการและเหตุผล หลักการ เป็นการกำหนดกรอบที่แสดงถึงวัตถุประสงค์เหตุผล เป็นการแสดงรายละเอียดความจำเป็นและขอบเขตของกฎหมายนี้

๒. ชื่อของกฎหมาย

๓. คำปรารภ

๔. วันใช้บังคับ

๕. บทยกเลิกกฎหมายเดิม

๖. บทนิยาม

๗. เนื้อหาสาระของกฎหมาย

๘. บทบังคับตามกฎหมาย เป็นมาตรการที่กำหนดไว้มีวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจให้คนปฏิบัติตามกฎหมาย ป้องกันมิให้เกิดผลร้าย และเยียวยาความเสียหาย ซึ่งมีหลากหลายมิใช่โทษอาญาเพียงอย่างเดียว และในกฎหมายหนึ่งอาจใช้หลายมาตรการควบคู่กันไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การใช้บังคับกฎหมาย เช่น มาตรการทางอาญา มาตรการทางแพ่ง มาตรการทางปกครอง มาตรการจูงใจ

๙. บทเฉพาะกาล เช่น การปฏิบัติตามกฎหมายใหม่ การรับรองเรื่องเดิมก่อนออกกฎหมาย

๑๐. รักษาการตามกฎหมาย หมายถึง ผู้รับผิดชอบในการนำกฎหมายไปใช้บังคับดูแลกฎหมายหรือเสนอแก้ไขกฎหมาย เป็นผู้กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบต่อสภา

เทคนิคการร่างกฎหมาย

ขั้นตอนที่ ๑ การทำความเข้าใจกับปัญหาและความเป็นมาของเรื่อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ซึ่งต้องประกอบด้วย

๑. ต้องทราบความเป็นมาของเรื่องเพียงพอที่ผู้ร่างจะมองเห็นภาพโดยรวมของสภาพปัญหาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๒. ผู้บริหารต้องกำหนดนโยบายและแจ้งวัตถุประสงค์หลักในการมีกฎหมายให้ชัดเจน และผู้ร่างต้องเข้าใจโดยปราศจากข้อสงสัยในวัตถุประสงค์นั้น

๓. ต้องกำหนดวิธีการดำเนินการที่ชัดเจนเพื่อที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์หลักนั้น

๔. ต้องมีการหารือ...

๔. ต้องมีการหารือร่วมกับผู้บริหารที่เป็นผู้กำหนดนโยบายให้ได้คำตอบที่ผู้กร่างสามารถวางแผนได้

ขั้นตอนที่ ๒ การวิเคราะห์กลไกของกฎหมาย เพื่อนำนโยบายมาศึกษาวิเคราะห์ และกำหนดกลไกของกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย

๑. การจัดทำโครงสร้างหรือหัวข้อของกฎหมายว่ามีหัวข้อที่จำเป็นต้องมีในกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

๒. การวิเคราะห์แต่ละหัวข้อว่ามีปัญหาข้อกฎหมายหรือข้อขัดข้องในการใช้กฎหมายอย่างไร

๓. ต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเครื่องมือในการช่วยกำหนดกลไกของกฎหมาย ดังนี้

- ระบบกฎหมายของไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบันและในอดีต
- กระบวนการตรากฎหมาย
- ลักษณะหรือลำดับชั้นของกฎหมาย
- เนื้อหาของกฎหมายทุกฉบับ
- ฎีกาของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ละฉบับ
- กฎหมายต้องไม่ขัดแย้งกัน

๔. ต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการบริหารงาน ดังนี้

- กฎหมายจะบังคับใช้ได้ไม่ใช่มีเพียงบทลงโทษอย่างเดียว แต่ต้องมีองค์การบังคับใช้

กฎหมายที่เหมาะสม

- ต้องรู้ว่ากรณีใดควรเป็นอำนาจของรัฐมนตรี / ปลัดกระทรวง/อธิบดี/หรือควรเป็น

คณะกรรมการ

๕. ต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องเทคนิคของเรื่องที่จะตรากฎหมาย

๖. ต้องทราบสภาพปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น

๗. ต้องมีความรู้เรื่องการเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ

ขั้นตอนที่ ๓ การเขียนกฎหมาย เป็นขั้นตอนการร่างเป็นกฎหมาย ซึ่งต้องใช้กระบวนการในการคิดและเขียนเป็นข้อความให้ตรงความมุ่งหมาย ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

๑. การร่างกฎหมายใหม่ ต้องมีเนื้อหาครบถ้วนจบกระบวนการในฉบับเดียวทั้งกรณีผู้บริหารกฎหมาย ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย วิธีปฏิบัติตามกฎหมาย การควบคุมหรือบังคับใช้กฎหมาย

๒. การร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการยกเลิกข้อความเดิมและนำข้อความใหม่เข้าไปแทนที่ จะต้องพิจารณาดังนี้

- กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมมีความสอดคล้องและไปกันได้กับกฎหมายเดิมหรือไม่ และรวมทั้งระยะเวลาการใช้กฎหมายด้วย

- กฎหมายที่แก้ไขใหม่ ถ้าต่อมาถูกยกเลิก กฎหมายเก่าไม่กลับคืนมา หากจะเอาหลักการเดิมก็ต้องเขียนใหม่

- กฎหมายที่แก้ไขอาจแยกเป็นบทต่างหากก็ได้

ขั้นตอนที่ ๔ การตรวจสอบกฎหมายที่ยกร่างเสร็จ

๑. เมื่อยกร่างกฎหมายเสร็จแล้ว จะต้องตรวจสอบขั้นสุดท้ายก่อนเสนอร่างกฎหมาย

๒. การตรวจสอบร่างกฎหมายนอกจากตรวจสอบภาพรวมของกฎหมายทั้งฉบับแล้ว ควรตรวจสอบในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

- การใช้ถ้อยคำ การใช้วรรคตอน
- ผลกระทบกับกฎหมายอื่น
- การอ้างอิงตัวบทกฎหมายภายในร่าง
- การกำหนดคำนิยามหรือคำที่มีความหมายเฉพาะ
- บทกำหนดโทษ
- การแบ่งหมวดหมู่
- การใช้ตัวเลข

การใช้ถ้อยคำหรือข้อความในกฎหมาย

๑. ถ้อยคำที่ใช้ในร่างกฎหมายต้องสั้น กระชับรัดกุมและเข้าใจง่าย ภาษาที่ใช้ในการยกร่างกฎหมายต้องมีลักษณะ ดังนี้

- เรียบง่าย ไม่ฟุ่มเฟือย
- ไม่ใช่ถ้อยคำที่แตกต่างกันในที่ต่างๆ ในเมื่อต้องการให้มีความหมายอย่างเดียวกัน หรืออีกนัยหนึ่งเมื่อใดที่ใช้คำใดสำหรับความหมายอย่างใดแล้ว จะต้องใช้คำนั้นสำหรับความหมายนั้นตลอดไปในกฎหมายฉบับเดียวกัน และเมื่อใดที่ต้องการให้มีความหมายที่แตกต่างกันก็ต้องใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน
- ถ้อยคำที่ใช้ต้องมีความหมายชัดเจนตรงตามที่เราต้องการ ความหมายของคำนั้นโดยปกติต้องอาศัยดูจากพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ถ้าในพจนานุกรมมีความหมายกว้างเกินไป หรือแคบเกินไป ไม่ตรงตามที่ต้องการ ก็ต้องกำหนดนิยามขึ้นใหม่ การเขียนนิยามควรกำหนดโดยอนุบัญญัติ

๒. ไม่ควรบัญญัติเหตุผลรายละเอียดไว้ในกฎหมายเพื่ออธิบายความ เพราะเหตุผลจะเกิดช่องแห่งการโต้แย้งขึ้นได้ และแคบ

- ภาษากฎหมายคือกำหนดกฎเกณฑ์ว่าผู้ใดต้องปฏิบัติอย่างไร หรือมีการปฏิบัติอย่างไรจะมีผลเป็นอย่างไร

- ไม่ต้องพรรณนาความ

๓. ศัพท์ที่เลือกใช้ควรเป็นศัพท์ที่มีความหมายที่แน่นอนที่สุดเท่าที่จะทำได้และมีใช้เป็นเพียงคำที่มีความหมายใกล้เคียง เพื่อมิให้เกิดข้อถกเถียง

- การตีความเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อนำข้อกฎหมายไปปรับกับข้อเท็จจริงแต่มิใช่ตีความว่าถ้อยคำนี้แปลว่าอะไร

๔. ถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายต้องมีความหมายทุกถ้อยคำ และสามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดจึงเขียนถ้อยคำนี้ และถือว่าเมื่อใดที่กฎหมายใช้ภาษาไม่เหมือนกันย่อมต้องแปลไม่เหมือนกันเมื่อไรที่ต้องการให้แปลเหมือนกันก็ต้องเขียนให้เหมือนกัน

๕. ไม่ควรบัญญัติยกย่อนหรือซับซ้อนเกินสมควร เพราะกฎหมายใช้กับคนทั่วไป โดยใช้ความรู้สามัญ และไม่เป็นปัญหาการใช้บังคับกฎหมาย

๖. ไม่ควรบัญญัติหลักการใหญ่ปะปนกับข้อยกเว้น ข้อจำกัด หรือเงื่อนไขต่างๆ

๗. ในเรื่องเดียวกันพึงใช้หรือพิจารณาข้อความที่เคยมีการใช้ในกฎหมายที่มีมาแล้ว เพื่อประหยัดเวลา ช่วยให้เกิดความคิดในการร่างกฎหมาย และข้อกฎหมายเป็นอย่างเดียวกัน

๘. ไม่ควรบัญญัติถ้อยคำซ้ำซ้อน

หลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงในการร่างกฎหมาย

๑. กฎหมายนั้นเป็นคำสั่งหรือคำบังคับ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามย่อมได้รับผลร้าย อันเป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้นกฎหมายจึงต้องออกเฉพาะเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือคุ้มครองคนเป็นส่วนรวม

๒. กฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นหลักใหญ่ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน กฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญย่อมใช้บังคับไม่ได้ ดังนั้นในการออกกฎหมายใด จึงต้องระมัดระวังมิให้ขัดต่อหลักการพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

๓. หลักนิติธรรม แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีได้ห้ามไว้โดยชัดแจ้ง แต่ถ้าวางกฎหมายจะมีผลในทางสร้างความเป็นธรรมแก่สังคมหรือประชาชน ก็ต้องพยายามหลีกเลี่ยงหรือถ้าหลีกเลี่ยงไม่ได้จริง ๆ ก็ต้องทำให้มีผลกระทบน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

คุณสมบัติพื้นฐานของผู้ร่างกฎหมาย

๑. มีความรอบรู้กฎหมาย ความรอบรู้กฎหมายไม่ได้หมายถึงความเชี่ยวชาญกฎหมายทั้งหมด ความรอบรู้กฎหมาย หมายถึง รู้พื้นฐานของกฎหมาย รู้หลักกว้าง ๆ ของกฎหมายที่มีอยู่ในประเทศ อย่างน้อยรู้หลักกฎหมายที่เป็นกฎหมายกลาง ต้องรู้ว่าเรื่องแต่ละเรื่องมีกฎหมายกำหนดไว้ว่าอย่างไร เวลาร่างกฎหมายจะต้องไม่กระทบ ข้ำซ้อน หรือขัดกันหรือทำให้มีผลไปปล้ำงหรือยกเว้นกฎหมายกลางเหล่านั้น มากน้อยเพียงใดหรือจำเป็นจะต้องยึดหลักกฎหมายกลางเท่านั้น ไว้มากน้อยเพียงใด เพื่อไม่ให้เกิดผิดแบบการยกเว้นกฎหมายเกินควร กฎหมายกลางได้แก่กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายการเงิน เงินคงคลัง วิธีการงบประมาณ กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น กฎหมายภาษีอากร เป็นต้น

๒. ต้องหมั่นเฝ้าหาความรู้ ซึ่งอาจทำได้หลายวิธีคือ การอ่าน การฟัง การสังเกต การถาม การค้นและการตรวจสอบ

๓. มีความอดทนในการเรียนรู้ เพื่อให้เกิดทักษะความชำนาญในการร่างกฎหมาย

๔. มีความรู้พื้นฐานของงานร่างกฎหมาย รู้วัตถุประสงค์ของกฎหมาย กฎหมายเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่สังคมประสงค์ ซึ่งอาจเป็นการสั่งให้ทำ ให้งดเว้นการกระทำ หรือวางกติกา ให้การร่างกฎหมายจึงต้องสื่อความหมายของกฎเกณฑ์หรือกติกานั้นให้คนอื่นเข้าใจตรงตามที่ต้องการ โดยอย่างน้อยจะต้องคำนึงถึงบุคคลที่เกี่ยวข้อง ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกฎหมาย กลุ่มที่มีบทบาทให้คำแนะนำหรือมีส่วนเกี่ยวข้องทางอ้อมกับกฎหมาย และกลุ่มผู้นำกฎหมายไปบังคับใช้ เช่น เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ เป็นต้น

แผนปฏิบัติการ (Action Plan)

ลำดับ ที่	การดำเนินการ	ปีงบประมาณ ๒๕๕๙												ผู้รับผิดชอบ	หมายเหตุ	
		ต. ค.	พ. ย.	ธ. ค.	ม. ค.	ก. พ.	มี. ค.	เม. ย.	พ. ค.	มิ. ย.	ก. ค.	ส. ค.	ก. ย.			
	จัดทำคู่มือการร่าง ข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร ๑.รวบรวมขั้นตอน รูปแบบแนวทางการ ร่างข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร	←→													นิติกร กลุ่มงานกฎหมาย	
	๒.จัดพิมพ์คู่มือการ ร่างข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร			←→											นิติกร กลุ่มงานกฎหมาย	
	๓.จัดพิมพ์คู่มือการ ร่างข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร					←→									นิติกร กลุ่มงานกฎหมาย	
	๔.แจกจ่ายคู่มือ แก่ ส.ก.						←→								นิติกร กลุ่มงานกฎหมาย	

ผู้รับผิดชอบ

กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา แนะนำ ตีความ จัดเตรียมกฎหมาย ข้อบัญญัติและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขาธิการของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติ

แนวทางการบริหารความเสี่ยง

ปัจจัยเสี่ยง

๑. สมาชิกสภากรุงเทพมหานครบางคนยังมีความรู้ความเข้าใจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครค่อนข้างน้อย เนื่องจากมีที่มาที่แตกต่างกัน และมาจากหลากหลายสาขาอาชีพ

๒. การตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการตรากฎหมายอย่างหนึ่งจะต้องมีความรู้พื้นฐานทางด้านกฎหมาย เช่น หลักการร่างกฎหมายและหลักตีความกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายที่ตราออกมาสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมกับทุกคน

๓. ต้องมีความรู้ในด้านต่างอื่น ๆ เช่น การบริหารราชการแผ่นดิน การเงิน การคลัง ด้านเศรษฐกิจ ด้านอนามัยและสาธารณสุข ด้านโยธาธิการและผังเมือง

แนวทางแก้ไข

จัดทำคู่มือการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เพื่อใช้เป็นคู่มือในการศึกษาและอ้างอิงเวลามีปัญหาเกี่ยวกับการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยมีวิธีดำเนินการดังนี้

๑. ดำเนินการนำเสนอแผนงานโครงการจัดทำคู่มือแนวทางการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้ความเห็นชอบและจัดสรรงบประมาณสนับสนุน

๒. รวบรวมขั้นตอน รูปแบบ วิธีการ ตัวอย่าง ตลอดจนแนวทางในการร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

การประเมินผล...

การประเมินผล

หลังจากโครงการเสร็จสิ้นแล้ว คาดหวังว่าสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจะมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ในหัวข้อที่เป็นสาระสำคัญ เช่น แนวคิดเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย ลำดับชั้นของกฎหมาย โครงสร้างของกฎหมาย หลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงในการร่างกฎหมาย คุณสมบัติพื้นฐานของผู้ร่างกฎหมาย เทคนิคการร่างกฎหมาย ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ร้อยละ ๘๐ โดยให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครตอบแบบสอบถาม

ข้อเสนอแนะ

สภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่น จึงควรจะต้องมีความรู้ความเข้าใจพื้นฐานของงานร่างกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายที่ตราออกมา สามารถนำไปบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับทุกคน จึงควรจัดทำคู่มือประกอบการพิจารณาร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ประชาชน และกรุงเทพมหานคร ต่อไป

บรรณานุกรม

คู่มือการปฏิบัติงานของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เล่มที่ ๑ พิมพ์ครั้งที่ ๑ กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ๒๕๕๓

ประวัติผู้เขียนเอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคล

ชื่อ นายสันติ กำนันจันทร์
วัน เดือน ปีเกิด วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๖
ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ
สถานที่ทำงานปัจจุบัน สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร
๑๗๓ ถนนดินสอ แขวงเสาชิงช้า เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐

ประวัติการศึกษา

พ.ศ.๒๕๒๙ ระดับปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประวัติรับราชการ

พ.ศ.๒๕๓๔	ตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง ๓	สำนักเทศกิจ
พ.ศ.๒๕๓๕	ตำแหน่งนิติกร ๓	สำนักเทศกิจ
พ.ศ.๒๕๓๖	ตำแหน่งนิติกร ๔	สำนักเทศกิจ
พ.ศ.๒๕๓๘	ตำแหน่งนิติกร ๕	สำนักเทศกิจ
พ.ศ.๒๕๔๐	ตำแหน่งนิติกร ๕	สำนักการคลัง
พ.ศ.๒๕๔๓	ตำแหน่งนิติกร ๖	สำนักเทศกิจ
พ.ศ.๒๕๕๒	ตำแหน่งนิติกร ๗	สำนักเทศกิจ
พ.ศ.๒๕๕๔	ตำแหน่งนิติกรชำนาญการ	สำนักเทศกิจ
พ.ศ.๒๕๕๖	ตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ	กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานเลขานุการ สภากรุงเทพมหานคร

รางวัลหรือผลงาน

-

ภาคผนวก

กระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติ

๑. ร่างข้อบัญญัติโดยทั่วไป จะต้องพิจารณาเป็นสามวาระ คือการพิจารณาในที่ประชุมสภาวันแรกจะเป็นการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง คือให้ที่ประชุมปรึกษาในหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติ และลงมติว่าจะรับหลักการร่างข้อบัญญัตินั้นหรือไม่

๒. ก่อนที่จะลงมติรับหลักการ หรือไม่รับหลักการ สมาชิกมีสิทธิอภิปรายว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไร ห้ามมิให้ลงมติก่อนที่สมาชิกได้อภิปรายในเรื่องนั้นพอสมควรแล้ว

หรือที่ประชุมอาจจะยังไม่ลงมติว่ารับหลักการหรือไม่รับหลักการ แต่อาจลงมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญไปพิจารณาหลักการแห่งร่างข้อบัญญัตินั้นก่อน แล้วนำผลการพิจารณามารายงานต่อสภาว่าสมควรจะรับหลักการหรือไม่ก็ได้ โดยที่ประชุมอาจจะกำหนดเวลาหรือไม่กำหนดเวลาในการพิจารณาด้วยก็ได้ (ตามข้อ ๔๕ แห่งข้อบังคับการประชุมสภา)

๓. เมื่อที่ประชุมลงมติรับหลักการแล้ว (กรณีไม่มีการเสนอให้พิจารณาสามวาระรวดเดียว) ก็ต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณารายละเอียดในร่างข้อบัญญัตินั้นดังกล่าว (หรือที่คนทั่วไปมักเรียกว่าการกรรมาการแปรญัตติ)

๔. คณะกรรมการวิสามัญให้มีจำนวนตามที่สภากำหนด(ตามข้อ ๘๗ วรรคสอง แห่งข้อบังคับการประชุมสภา)

๕. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภา หรือผู้มิได้เป็นสมาชิกสภา เพื่อให้ตั้งเป็นกรรมการตามข้อ ๔ ได้ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด (ยกเว้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้มีกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมดของสภา และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อได้ไม่เกินหนึ่งในสามของคณะกรรมการทั้งหมด)

๖. จำนวนที่เหลือให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกสภาเสนอ

การเลือกตั้งกรรมการ

๑. ให้สมาชิกเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมเป็นกรรมการได้ โดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า ๒ คน แต่บุคคลที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง

๒. โดยปกติให้เสนอชื่อโดยจำกัด (แม้มีมติให้มีจำนวนกรรมการ ๑๓ คน ก็เสนอเกินได้) ถ้ามีผู้เสนอไม่น้อยเกินจำนวน ให้ถือว่าผู้ถูกเสนอชื่อทุกคนได้รับเลือก ถ้ามีผู้เสนอเกินจำนวน ให้สมาชิกลงมติจากชื่อเหล่านั้น

๓. เมื่อตั้งคณะกรรมการวิสามัญเสร็จแล้ว ให้ที่ประชุมกำหนดเวลาแปรญัตติไว้ด้วยดังกล่าว

การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ

เลขานุการสภาฯ จะเป็นผู้นำประชุมและเปิดประชุมครั้งแรก ในการประชุมครั้งแรก ที่ประชุมจะเลือกประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการและเลขานุการ จากกรรมการและแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการจากราชการไม่เกิน ๒ คน เพื่อช่วยคณะกรรมการในการจัดทำรายงานการประชุมเตรียมข้อมูล ทำหนังสือนัดประชุมฯลฯ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วให้ทำหนังสือรายงานผลการพิจารณาให้ประธานทราบ

คณะกรรมการจะกำหนดนัดประชุมเพื่อพิจารณาเมื่อใดให้เลขานุการคณะกรรมการแจ้งแก่ผู้เสนอญัตติ ผู้แปรญัตติทราบ และให้ประกาศไว้ ณ สำนักงานเลขานุการสภาฯ หากเรื่องใดมีข้อผูกพันซึ่ง

ผู้ว่าราชการ...

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องปฏิบัติด้วย ให้แจ้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทราบ (ตามข้อ ๑๐๑ แห่งข้อบังคับการประชุมสภา)

เมื่อมีการประชุมคณะกรรมการตามกำหนดที่นัดหมาย ถ้าผู้แปรญัตติหรือผู้รับมอบหมายไม่มาชี้แจงตามนัด และไม่มีหนังสือขอเลื่อน ให้ถือว่าคำแปรญัตตินั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่มีหนังสือขอเลื่อนให้เลื่อนได้ไม่เกิน ๑ ครั้ง โดยให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดนัด เว้นแต่คณะกรรมการได้พิจารณาเรื่องนั้นเสร็จแล้ว (ตามข้อ ๑๐๒ แห่งข้อบังคับการประชุมสภา)

ถ้าผู้แปรญัตติหรือผู้รับมอบหมายไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการในข้อใด จะสงวนคำแปรญัตติในข้อนั้นไว้เพื่ออภิปรายและขอให้สภาวินิจฉัยได้ (ตามข้อ ๑๐๓ แห่งข้อบังคับการประชุมสภา)

กรรมการผู้ใดไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการในข้อใด จะสงวนความเห็นของตนในข้อนั้นไว้เพื่อขอให้สภาวินิจฉัยได้ (ตามข้อ ๑๐๔ แห่งข้อบังคับการประชุมสภา)

การเสนอรายงานต่อสภา

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติเสร็จแล้วให้ทำรายงานเสนอต่อประธานสภาโดย

๑. เสนอร่างข้อบัญญัติตามร่างเดิม และตามที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในตอนใด หรือข้อใดบ้าง

๒. อย่างน้อยจะต้องระบุว่าไม่มี หรือได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใดหรือข้อใดบ้าง

๓. การแปรญัตติ และมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับการแปรญัตตินั้นเป็นประการใด

ตลอดจนการสงวนคำแปรญัตติ และการสงวนความเห็นของกรรมการ

เมื่อประธานสภาได้รับรายงานของคณะกรรมการแล้ว ก็จะสั่งให้นำบรรจุระเบียบวาระเพื่อพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไป

การพิจารณาร่างข้อบัญญัติในวาระที่สอง มีดังนี้

๑. ประธานกรรมการรายงานผลการพิจารณาโดยสรุปต่อที่ประชุม

๒. เลขานุการสภาฯ รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการเรียงลำดับข้อ

๓. สมาชิกมีสิทธิอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติ

ได้สงวนคำแปรญัตติไว้ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้เพื่ออภิปรายในสภา

ในการพิจารณาเรียงลำดับข้อของสภา สภาจะพิจารณาเฉพาะข้อที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม (เฉพาะถ้อยคำ ข้อความหรือส่วนใดๆ ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม) เฉพาะคำแปรญัตติที่ผู้แปรญัตติได้สงวนคำญัตติไว้ และที่กรรมการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น ในการพิจารณาในขั้นตอนนี้ ผู้แปรญัตติ และผู้ที่สงวนความเห็นไว้มีสิทธิและหน้าที่ ดังนี้

- มีสิทธิอภิปรายก่อน

- ผู้แปรญัตติและกรรมการผู้สงวนความเห็นไว้จะต้องชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุม หรืออาจมอบหมายเป็นหนังสือให้ผู้อื่นกระทำการแทนได้

- หากผู้แปรญัตติและผู้สงวนความเห็นไว้ไม่อยู่ในที่ประชุมโดยไม่มีผู้ชี้แจงแทนในฐานะผู้รับมอบหมาย คำแปรญัตติและข้อความที่ได้สงวนความเห็นไว้้นั้นก็เป็นอันตกไป

- ผู้แปรญัตติและผู้สงวนความเห็นไว้ว่าอาจถอนคำแปรญัตติหรือข้อความที่ได้สงวนความเห็นของตนในที่ประชุมสภาก็ได้

คำแปรญัตติ...

คำแปรญัตติใดหรือข้อความที่ได้สงวนความเห็นไว้ที่สภาพิจารณาเห็นชอบด้วย ก็จะมีผลใช้เป็นข้อความในร่างข้อบัญญัติแทนข้อความที่เป็นร่างของคณะกรรมการวิสามัญ

ดังนั้น เมื่อเลขานุการสภาฯ ได้รายงานจบข้อที่มีการแก้ไข หรือข้อที่มีผู้สงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการได้สงวนความเห็นไว้ ผู้ที่สงวนคำ ผู้แปรญัตติไว้ หรือกรรมการที่สงวนความเห็นไว้ก็ต้องยกมือขึ้นพ้นศีรษะแสดงความประสงค์จะขอชี้แจง หรืออภิปราย ประธานก็จะเชิญให้ผู้มีสิทธิชี้แจงหรืออภิปรายขึ้นพูด แล้วจึงเชิญให้คณะกรรมการวิสามัญชี้แจง เมื่อมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ต้องขอให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการเสนอ หรือเห็นชอบตามที่ผู้ขอแก้ไข (รวมทั้งผู้ขอแปรญัตติ และกรรมการที่สงวนความคิดเห็นด้วย)

- เมื่อเลขานุการสภาฯ รายงานผลการพิจารณาจบร่างแล้ว สมาชิกอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใด ๆ มิได้ (เพราะจะกลายเป็นการขอแปรญัตติไป เนื่องจากพ้นกำหนดเวลานั้นมาแล้ว) นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ (ตามมาตรา ๔๙ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาฯ)

การพิจารณาร่างข้อบัญญัติในวาระที่สาม มีดังนี้

เมื่อคณะกรรมการได้รายงานจบแล้ว ก็จะเป็นการพิจารณาร่างข้อบัญญัติในวาระที่สาม ซึ่งจะไม่มีการอภิปรายใด ๆ นอกจากที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติเท่านั้น ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

๑. ในการลงมติทุกครั้งให้ประธานสภาตรวจสอบดูว่ามีสมาชิกอยู่ในที่ประชุมครบเป็นองค์ประชุมหรือไม่ ถ้ามีสมาชิกอยู่ในที่ประชุมไม่ครบเป็นองค์ประชุม จะทำการลงมติในเรื่องใดๆ มิได้ (ตามข้อ ๗๗ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาฯ)

๒. การลงมติวินิจฉัยว่า สมควรให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติหรือไม่ ให้ที่ประชุมวินิจฉัยโดยออกเสียงลงคะแนน (ตามข้อ ๗๘ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาฯ)

๓. เมื่อที่ประชุมลงมติเห็นชอบแล้วประธานสภาจะต้องส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่สภามีมติเห็นชอบ (ตามข้อ ๗๘ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาฯ)

๔. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องลงนามในร่างข้อบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของสภาแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภา (มาตรา ๑๐๐ แห่งพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘)

๕. เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามแล้ว จะต้องจัดส่งให้กองกลางนำลงราชกิจจานุเบกษาต่อไป

๖. สำนักงานเลขานุการสภาฯ จัดเวียนข้อบัญญัติในหน่วยงานต่างๆ ทราบและถือปฏิบัติ เว้นแต่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ให้จัดส่งสำนักผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการ

การพิจารณาร่างข้อบัญญัติสามวาระรวด

คือกระบวนการตราข้อบัญญัติแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีรวบรัดเพื่อให้ร่างข้อบัญญัติได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยเร็ว

ในการเสนอ...

ในการเสนอร่างข้อบัญญัติ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจเสนอขอให้พิจารณาร่างข้อบัญญัติเป็นสามวาระรวดเดียว หรือกรณีที่สมาชิกเป็นผู้เสนอจะต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือโดยมีผู้เสนอ (สมาชิกสภา) ร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คน ขอให้พิจารณาร่างข้อบัญญัติสามวาระรวดเดียว และที่ประชุมอนุมัติ ยกเว้นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจะพิจารณาสามวาระรวดเดียวไม่ได้ (ตามข้อ ๔๔ แห่งข้อบังคับการประชุมสภา)

ขั้นตอนของการพิจารณาสามวาระรวดเดียว มีดังนี้

๑. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอในที่ประชุม หรือเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือขอให้พิจารณาร่างข้อบัญญัติเป็นสามวาระรวดเดียว หรือกรณีที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ จะต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือ

๒. สมาชิกสภาพร้อมผู้เสนอร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คนเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานสภา ขอให้พิจารณาร่างข้อบัญญัติเรื่องใดเป็นสามวาระรวดเดียว

๓. ประธานต้องขออนุมัติที่ประชุมสภาว่าเห็นสมควรให้พิจารณาสามวาระรวดเดียวหรือไม่ ถ้าที่ประชุมสภาอนุมัติ ก็พิจารณาร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นสามวาระรวดเดียว (ถ้าไม่อนุมัติก็ให้พิจารณาตามขั้นตอนที่ได้บรรยายมาแล้วข้างต้น)

๔. เมื่อที่ประชุมเห็นชอบให้พิจารณาญัตติร่างข้อบัญญัติเป็นสามวาระรวดเดียว การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง คือให้ประชุมปรึกษาในหลักการ และลงมติว่ารับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัตินั้นหรือไม่ นั้น ก็พิจารณาเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติในกรณีปกติ จะผิดกันตรงที่เมื่อรับหลักการแล้วไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ไม่มีการกำหนดเวลาแปรญัตติ (เพราะสมาชิกทุกคนมีสิทธิขอแก้ไขเพิ่มเติมได้อยู่แล้ว) แต่ให้พิจารณาวาระที่สองต่อไปเลยทีเดียว

๕. ในการพิจารณาวาระที่สอง ให้ที่ประชุมเป็นกรรมการเต็มสภา โดยให้ประธานของที่ประชุม (ประธานสภาหรือรองประธานสภาฯ แล้วแต่กรณี) เป็นประธาน การเสนอขอแก้ไขข้อความก็เป็นไปทำนองเดียวกับการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญโดยทั่ว ๆ ไป โดยประธานอาจจะอ่านร่างข้อบัญญัตินั้นเองหรือมอบให้เลขานุการสภาฯ อ่านก็ได้ โดยเริ่มจากชื่อร่างข้อบัญญัติหลักการ เหตุผล คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับข้อไปทีละข้อ เมื่ออ่านจบข้อความในข้อใดแล้วถ้าผู้ใดเห็นว่าควรแก้ไข ก็ให้ยกมือเสนอขอแก้ไขพร้อมผู้รับรอง

๖. ข้อความในร่างใด ๆ เมื่อมีผู้เสนอขอแก้ไขหรือหากมีผู้เสนอขอแก้ไขหลายคนและมีข้อความแตกต่างกันก็ให้ที่ประชุมพิจารณาลงมติ

๗. เมื่อมีการแก้ไขจนจบร่างแล้ว ให้เลขานุการสภาฯ สรุปผลการพิจารณาเรียงทีละข้อ โดยสรุปว่าข้อใดมีการแก้ไขหรือไม่มีการแก้ไข หากแก้ไข แก้ไขอย่างไร เพื่อเป็นการทบทวนอีกครั้ง ในขั้นนี้ สมาชิกอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่

๘. เมื่อรายงานผลการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็เป็นการพิจารณาในวาระที่สามว่าเห็นชอบที่จะให้ประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติหรือไม่

๙. เมื่อสภาได้มีมติเห็นชอบให้ประกาศเป็นข้อบัญญัติได้ เจ้าหน้าที่จะจัดพิมพ์ร่างที่ที่ประชุมแก้ไขเสร็จแล้วเสนอประธานสภาเพื่อส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามต่อไป

๑๐. เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ลงนามในข้อบัญญัติแล้ว สำนักงานเลขานุการสภาฯ จะต้องสำเนาฉบับพร้อมสำเนาที่มีเจ้าหน้าที่รับรองจำนวน ๔ ชุด ให้กองกลางดำเนินการส่งสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

๑๑. เมื่อได้รับ...

๑๑. เมื่อได้รับแจ้งจากกองกลางว่าข้อบัญญัติได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเล่มใดตอนใดแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาฯ จะต้องเวียนให้หน่วยงานต่าง ๆ ทราบเพื่อถือปฏิบัติต่อไป (เว้นแต่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง ให้จัดส่งสำนักผังเมืองเป็นผู้ดำเนินการ)

กรณีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วย

ร่างข้อบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาแล้ว และประธานสภาได้จัดส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา หากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วยตามมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นชอบด้วยให้สภากรุงเทพมหานครภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภา เพื่อให้สภาพิจารณาใหม่ ถ้าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ส่งให้สภาภายในเวลาดังกล่าวให้ถือว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นชอบด้วย และให้ประธานสภาลงนามในร่างข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วยและส่งให้สภาพิจารณาใหม่ สภาจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาได้ล่วงพ้นไป ๓๐ วันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครส่งกลับให้สภากรุงเทพมหานคร นอกจากร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยการเงินสภากรุงเทพมหานครอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ในกรณีที่สภามีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้ประธานสภาส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการต่อไปมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ คือลงนามในร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการยืนยันจากสภาแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

