



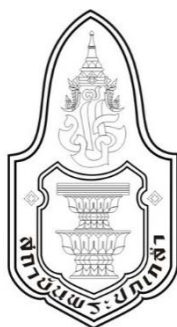
หลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ  
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา

นายธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์  
รหัสประจำตัว 631234

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 12  
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2563

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



หลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ  
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา

โดย

นายธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์ รหัสประจำตัว 631234

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง หลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ  
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา

อาจารย์ที่ปรึกษา :



.....  
(อาจารย์วิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ)


อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :



.....  
(อาจารย์กิตติมา บุณนาค)

---

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12



.....  
(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)  
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

## บทคัดย่อ

ชื่อผู้จัดทำ	:	นายธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์ หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการ รัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 12
ชื่อหัวข้อเอกสาร	:	หลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา
อาจารย์ที่ปรึกษา	:	นายวิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ
อาจารย์ที่ปรึกษา (ร่วม)	:	อาจารย์กิตติมา บุณนาค

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภามีพื้นฐานทางความคิดที่ว่า อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจปกครองนั้นมาจากประชาชน ซึ่งประชาชนใช้อำนาจผ่านทางผู้แทนของตนที่เลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนราษฎรในรัฐสภา บรรดากฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่จะใช้บังคับแก่ประชาชนจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน จากนั้นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจึงจะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้น ซึ่งในรัฐสมัยใหม่ที่ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น โดยทั่วไปรัฐจะมอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติให้แก่รัฐสภาในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับประชาชน แต่เนื่องจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงเกิดความต้องการที่จะต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมสังคมให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่เนื่องจากข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องกรอบระยะเวลาในการพิจารณากฎหมาย และในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับบางครั้งเป็นปัญหาในทางเทคนิคจนเกินความสามารถของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกำหนดรายละเอียดของเนื้อหาลงไปตามกฎหมายได้ทั้งหมด

ดังนั้น รัฐสภาจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้ปรับใช้กฎหมายและรู้ถึงข้อเท็จจริงในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นผู้ตรากฎหมายในรูปของกฎหมายลำดับรองในประเภทต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายบริหารจะสามารถกระทำได้เฉพาะแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา และจะตรากฎหมายลำดับรองให้ขัดกับกฎหมายแม่บทมิได้ กฎหมายที่รัฐสภาบัญญัติขึ้นจึงกำหนดเนื้อหาเฉพาะหลักการที่สำคัญไว้ และวางกรอบสำหรับให้องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปออกกฎเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณารายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายในเรื่องทางเทคนิค อันจะทำให้กฎหมายมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในสังคมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ

ทั้งนี้ ในทางเนื้อหาของการบังคับใช้ “กฎหมาย” และ “กฎหมายลำดับรอง” จะเป็นเครื่องมือในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ และให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีสภาพเป็นกฎเกณฑ์การบังคับเช่นเดียวกัน ซึ่งทั้งกฎหมายและกฎหมายลำดับรองนั้นเมื่อได้ผ่านกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ จนกระทั่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือองค์กรผู้มีอำนาจ และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชนทุกคนในสังคม ซึ่งหากกฎหมายนั้นได้ผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและสังคม ในทางกลับกันหากกฎหมายดังกล่าวมีข้อบกพร่องและช่องว่างที่เอื้อต่อผู้ทุจริตนำไปใช้ในทางที่มีขอบแล้วก็จะส่งผลกระทบต่อบุคคลและสังคมโดยรวมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น ในการยกร่างและพิจารณากฎหมายและกฎหมายลำดับรองจึงต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง มีความละเอียดรอบคอบและมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือได้ ทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหาของกฎหมาย ก็จะทำให้ร่างกฎหมายมีความถูกต้องสมบูรณ์ และช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายเกิดผลสัมฤทธิ์ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

สำหรับการตรวจพิจารณาและการยกร่างกฎหมายลำดับรองของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในปัจจุบันยังไม่มีกระบวนการรวบรวมและจัดทำข้อมูลความรู้พื้นฐานในทางวิชาการด้านกฎหมายเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักการที่สำคัญในการยกร่างกฎหมายลำดับรอง ขั้นตอนการยกร่างกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งรายละเอียดในเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง เนื้อหาและการใช้ถ้อยคำของการยกร่างกฎหมายลำดับรองประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และสามารถนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติได้โดยง่าย ซึ่งนิติกรผู้ได้รับมอบหมายให้ยกร่างกฎหมายลำดับรองจะต้องศึกษาและค้นคว้าหาความรู้ในเรื่องการยกร่างกฎหมายลำดับรองได้จากบทความที่เรียบเรียงขึ้น จากการฝึกอบรมความรู้ในทางกฎหมาย หรือจากตำราทางกฎหมายที่แทรกความรู้ในเรื่องการยกร่างกฎหมายลำดับรองอยู่บ้างเท่านั้น จึงทำให้การดำเนินการยกร่างกฎหมายลำดับรองเกิดความล่าช้าและความไม่สะดวกเนื่องจากจะต้องใช้เวลาในการศึกษาค้นคว้าเพื่อให้ทราบถึงรูปแบบ โครงสร้าง เนื้อหาสาระ กลไกทางกฎหมาย การใช้ถ้อยคำและรายละเอียดต่าง ๆ ในทางกฎหมายตามหลักการที่สำคัญของกฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภท เพื่อใช้สำหรับเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่จะนำมากำหนดไว้ในร่างกฎหมายลำดับรองก่อนเริ่มดำเนินการ

ประกอบกับผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการยกร่างกฎหมายลำดับรองจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการในการยกร่างกฎหมายและเนื้อหาของกฎหมายในเรื่องนั้นเป็นอย่างดีตลอดจนเข้าใจโครงสร้าง รูปแบบ และวิธีการร่างกฎหมายอีกด้วย ซึ่งหากผู้ยกร่างกฎหมายไม่มีความเข้าใจเข้าใจโดยไม่ถูกต้อง หรือมีรายละเอียดที่ไม่ครบถ้วน ก็อาจทำให้การยกร่างกฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้าและการใช้ถ้อยคำหรือการเขียนที่แตกต่างกันในบางเรื่องอาจนำไปสู่ปัญหาการตีความกฎหมายหรือเกิดความขัดแย้งในการใช้บังคับกฎหมายด้วย รวมทั้งในการยกร่างกฎหมายลำดับรองนอกจากผู้ยกร่างกฎหมายจะต้องพิจารณากำหนดเนื้อหาของกฎหมายที่จะตราขึ้นใช้บังคับแล้ว ในขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณากำหนดบทบัญญัติที่กฎหมายทุกฉบับจำเป็นต้องมีตามโครงสร้างของกฎหมายเสมอด้วย เช่น ชื่อร่างกฎหมายลำดับรอง คำปรารภ บทอาศัยอำนาจ วันใช้บังคับ ผู้รักษาการตามกฎหมาย การแบ่งหมวดหมู่ การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในร่างกฎหมายลำดับรอง และผู้มีอำนาจลงนามในร่างกฎหมายลำดับรอง เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ยกร่างกฎหมายมักไม่ทราบว่าเขียนหรือกำหนดบทบัญญัติเหล่านั้นอย่างไร

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวความคิดการพัฒนางาน เรื่อง “หลักการยกร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา” โดยแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดทำหลักการยกร่างกฎหมายลำดับรองของ

ฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าว ผู้ศึกษาได้รวบรวมหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการร่างกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งรูปแบบ โครงสร้าง เนื้อหาและรายละเอียดต่าง ๆ ของกฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภทของ ฝ่ายนิติบัญญัติ และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมยกตัวอย่างประกอบคำอธิบาย โดยการศึกษาจากคู่มือ แบบร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก ด้านการร่างกฎหมาย และตำราทางวิชาการด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การศึกษาถึงความหมาย และลำดับชั้นของบ่อเกิดแห่งกฎหมาย การศึกษาถึงแนวความคิด หลักการและกระบวนการในการร่าง กฎหมาย การศึกษาถึงแนวความคิด ความหมาย หลักการที่สำคัญ กระบวนการ และการจัดแบ่งประเภท ของกฎหมายลำดับรอง การศึกษาถึงความหมาย รูปแบบ โครงสร้าง และเนื้อหาของกฎหมายลำดับรอง ที่ออกโดยฝ่ายบริหารในประเภทต่าง ๆ และการศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการในการร่าง กฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานทางความคิดที่สำคัญสำหรับการ ศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางการร่างกฎหมายลำดับรองของประเทศไทย

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนวความคิดการพัฒนางาน เรื่อง หลักการร่างกฎหมายลำดับรองของ ฝ่ายนิติบัญญัติฯ จะทำให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีข้อมูลที่มีมาตรฐานทางวิชาการด้านกฎหมาย เบื้องต้นเกี่ยวกับแนวทางการร่างกฎหมายลำดับรอง เพื่อใช้เป็นหลักการและแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา และรองรับภารกิจเกี่ยวกับการบริหารราชการ ภายในของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งแนวทางการร่างกฎหมาย ลำดับรองดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนิติกรของสำนักกฎหมาย และส่วนราชการภายใน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการร่างกฎหมายลำดับรอง จะได้นำไปใช้ เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายลำดับรองให้มีความถูกต้อง มีมาตรฐานทางวิชาการ และเป็นไปตาม เจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งจะมีส่วนช่วยให้นิติกรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการร่างกฎหมาย สามารถทำความเข้าใจถึงหลักการที่สำคัญในการร่างกฎหมายลำดับรองได้ในระยะเวลาอันรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง หลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภาฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี โดยได้รับความกรุณาและคำชี้แนะที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งจากกรรมการสอบ รายงานวิชาการส่วนบุคคลทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ นายวิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า อาจารย์ที่ปรึกษารายงานวิชาการส่วนบุคคล ที่ให้ความกรุณา สละเวลาให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ข้อคิดที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการจัดทำรายงานวิชาการ ส่วนบุคคล ตลอดจนการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนทำให้รายงานวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้สำเร็จ ไปได้โดยสมบูรณ์ รวมทั้งอาจารย์ผู้เป็นวิทยากรบรรยายในหัวข้อวิชาการต่าง ๆ ทุกท่าน ที่ได้กรุณา สละเวลามาทายทอดความรู้ แนวความคิด และประสบการณ์ต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาและ จัดทำรายงานวิชาการส่วนบุคคลฉบับนี้ และเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการนำไปปรับใช้ให้เกิด ประโยชน์ในการปฏิบัติราชการในโอกาสต่อไป นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ นายนิติ ภาสสุข เลขาธิการวุฒิสภา นายสรศักดิ์ เพียรเวช เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ที่ได้กรุณาสละเวลามาทายทอดความรู้และประสบการณ์ รวมทั้งได้ให้การสนับสนุนแก่ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรทำให้ได้มีโอกาสในการจัดการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 12 สถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2563 ครั้งนี้ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ ของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้ดูแลและเอาใจใส่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมทุกคนเป็นอย่างดี ผู้ศึกษารู้สึก ซาบซึ้งในความกรุณา และขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

หากผลการศึกษาคั้งนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้ และขออภัย เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

นายธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์  
นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 12  
สถาบันพระปกเกล้า  
พฤศจิกายน 2563

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	4
1.3 ประเด็นการศึกษา	4
1.4 ขอบเขตการศึกษา	5
1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา	5
1.4.2 ระยะเวลาในการศึกษา	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎี	7
2.1 ความหมายและลำดับชั้นของบ่อเกิดแห่งกฎหมาย	7
2.1.1 รัฐธรรมนูญ	10
2.1.2 กฎหมายนิติบัญญัติ	11
2.1.3 กฎหมายลำดับรอง	11
2.1.4 กฎหมายองค์การบัญญัติ	12
2.2 แนวความคิดและหลักการในการร่างกฎหมาย	14
2.2.1 หลักการพื้นฐานในการร่างกฎหมาย	15
2.2.2 ขั้นตอนการร่างกฎหมาย (The Bill Drafting Process)	17
2.3 แนวความคิดและหลักการในการร่างกฎหมายลำดับรองในระบบ กฎหมายต่างประเทศ	20
2.3.1 แนวความคิดและหลักการในการร่างกฎหมายลำดับรอง ในประเทศอังกฤษ	21
2.3.2 แนวความคิดและหลักการในการร่างกฎหมายลำดับรอง ในประเทศฝรั่งเศส	24
2.3.3 แนวความคิดและหลักการในการร่างกฎหมายลำดับรอง ในประเทศสหรัฐอเมริกา	27
2.3.4 แนวความคิดและหลักการในการร่างกฎหมายลำดับรอง ในประเทศแคนาดา	28

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3.5 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวความคิดและหลักการ ในการยกร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมาย ต่างประเทศกับระบบกฎหมายของประเทศไทย	30
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	33
บทที่ 4 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร	36
4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร	36
4.2 ความหมายและหลักการที่สำคัญของกฎหมายลำดับรอง	39
4.2.1 ความหมายของกฎหมายลำดับรอง	39
4.2.2 หลักการที่สำคัญของกฎหมายลำดับรอง	41
4.3 กระบวนการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารในระบบกฎหมายไทย	43
4.4 ประเภทของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร	43
4.5 รูปแบบ โครงสร้าง และเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ในแต่ละประเภท	44
4.5.1 พระราชกฤษฎีกา	44
4.5.2 กฎกระทรวง	47
4.5.3 ประกาศกระทรวง	48
4.5.4 ระเบียบ	50
4.5.5 ข้อบังคับ	52
บทที่ 5 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ	54
5.1 แนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ	54
5.2 ประเภทของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ	58
5.3 รูปแบบ โครงสร้าง และเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ในแต่ละประเภท	60
5.3.1 กฎ ก.ร.	61
5.3.2 ประกาศ	72
5.3.3 ระเบียบ	80
5.3.4 ข้อบังคับ	89
5.4 บทอาศัยอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ	94
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	98
6.1 บทสรุป	98
6.2 ข้อเสนอแนะ	113
บรรณานุกรม	115
ประวัติผู้ศึกษา	118

## สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1. ตารางแสดงการเปรียบเทียบแนวความคิดและหลักการในการยกร่างกฎหมาย ลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศกับระบบกฎหมายของประเทศไทย	101
2. ตารางแสดงการเปรียบเทียบแนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรากฎหมาย ลำดับรองของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ	107

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1. ภาพแสดงลำดับชั้นของกฎหมาย	12
2. ภาพแสดงขั้นตอนการร่างกฎหมาย (The Bill Drafting Process)	18
3. ภาพแสดงกระบวนการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร (กรณีการตราพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง)	52
4. ภาพแสดงตัวอย่างแบบประกาศ (แบบที่ 7) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ข้อ 20	78
5. ภาพแสดงตัวอย่างแบบระเบียบ (แบบที่ 5) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ข้อ 17	87
6. ภาพแสดงตัวอย่างแบบข้อบังคับ (แบบที่ 6) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ข้อ 18	92
7. ภาพแสดงกระบวนการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ	96

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม หรือแม้แต่ความประพฤติของคนในสังคม และเป็นหลักประกันที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชน กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งกระทำการในนามของรัฐ รวมทั้งรัฐบาลสามารถใช้กฎหมายในการบริหารและปกครองประเทศ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบายในด้านต่าง ๆ กฎหมายจึงเป็นวิธีการที่นำไปสู่ปลายทาง หรือวัตถุประสงค์ที่สังคมต้องการ

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภามีพื้นฐานทางความคิดที่ว่า อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจปกครองนั้นมาจากประชาชน ซึ่งประชาชนใช้อำนาจผ่านทางผู้แทนของตนที่เลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนราษฎรในรัฐสภา บรรดากฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่จะใช้บังคับแก่ประชาชนจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน จากนั้นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจึงจะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้น ซึ่งในรัฐสมัยใหม่ที่ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น โดยทั่วไปรัฐจะมอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติให้แก่รัฐสภาในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับประชาชน แต่เนื่องจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมเพิ่มมากขึ้น จึงเกิดความต้องการที่จะต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมสังคมให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่โดยที่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่อาจดำเนินการตรากฎหมายให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยลำพัง เนื่องจากข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องกรอบระยะเวลาในการพิจารณากฎหมาย และในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ บางครั้งเป็นปัญหาในทางเทคนิคจนเกินความสามารถของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกำหนดรายละเอียดของเนื้อหาลงในกฎหมายได้ทั้งหมด ดังนั้น ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ รัฐสภาจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจ (delegate) ให้ฝ่ายบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้ปรับใช้กฎหมายและรู้ถึงข้อเท็จจริงในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นผู้ตรากฎหมายในรูปของกฎหมายลำดับรองในประเภทต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายบริหารจะสามารถกระทำได้เฉพาะแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา และจะตรากฎหมายลำดับรองให้ขัดกับกฎหมายแม่บทมิได้ กฎหมายที่รัฐสภาบัญญัติขึ้นจึงกำหนดเนื้อหาเฉพาะหลักการที่สำคัญไว้ และวางกรอบสำหรับให้องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปออกกฎหมายที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณารายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายในเรื่องทางเทคนิค อันจะทำให้กฎหมายมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในสังคมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ

การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารในปัจจุบันจึงมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากจำนวนของกฎหมายลำดับรองที่มีเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐมีความจำเป็นที่ต้องเข้าแทรกแซงวิถีชีวิตทางสังคมของประชาชนมากขึ้น ประกอบกับสภาพการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติอาจไม่สามารถดำเนินการไปได้หรืออาจดำเนินการผิดพลาดได้ หากไม่จัดให้มีการตรากฎหมายลำดับรอง ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้ยอมรับถึงความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีกฎหมายลำดับรอง โดยลักษณะและรูปแบบของกฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภทจะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายบริหารในการมีส่วนร่วมกันบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้ภายในรัฐ

ในระบบกฎหมายของประเทศไทยนั้น หากจัดประเภทของกฎหมายตามระดับค่าบังคับของกฎหมายแล้ว อาจแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับต้น (Primary Legislation) ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศของคณะปฏิวัติ หรือคณะปฏิรูปการปกครองที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ และกฎหมายระดับรองจากพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ และข้อบังคับ ซึ่งการออกกฎหมายลำดับรองประเภทต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารในปัจจุบันอยู่ในขอบเขตที่กำหนดไว้ในบทนิยามของคำว่า “กฎ” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

“กฎหมายลำดับรอง” หมายถึง บรรดากฎหมายซึ่งองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่ง เพื่อกำหนดรายละเอียดในการบังคับการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับที่เป็นกฎหมายแม่บท (Parent Legislation) และซึ่งมีค่าบังคับต่ำกว่าพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายลำดับรอง คือ กฎหมายที่ถูกตรารขึ้นโดยฝ่ายบริหารซึ่งอาจเป็นฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นรัฐบาล (ในกรณีของการตราพระราชกฤษฎีกา) หรือในฐานะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือเป็นองค์กรเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง (ในกรณีของการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และข้อบังคับ) ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือโดยได้รับมอบอำนาจจากองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

ทั้งนี้ ในทางเนื้อหาของการบังคับใช้ “กฎหมาย” และ “กฎหมายลำดับรอง” จะเป็นเครื่องมือในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ และให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีสภาพเป็นกฎเกณฑ์การบังคับเช่นเดียวกัน ซึ่งทั้งกฎหมายและกฎหมายลำดับรองนั้นเมื่อได้ผ่านกระบวนการพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ จนกระทั่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจ และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทุกคนในสังคม ซึ่งหากกฎหมายนั้นได้ผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและสังคม ในทางกลับกันหากกฎหมายดังกล่าวมีข้อบกพร่องและช่องว่างที่เอื้อต่อผู้ทุจริตนำไปใช้ในทางที่มีชอบแล้วก็จะส่งผลกระทบต่อบุคคลและสังคมโดยรวมอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ดังนั้น ในการยกร่างและพิจารณากฎหมายและกฎหมายลำดับรองจึงต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง มีความละเอียดรอบคอบและมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ

และเชื่อถือได้ ทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหาของกฎหมาย ก็จะทำให้ร่างกฎหมายมีความถูกต้องสมบูรณ์ และช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายเกิดผลสัมฤทธิ์ ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การยกร่างกฎหมายโดยเฉพาะการยกร่างกฎหมายลำดับรองจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจะมีผลกระทบโดยตรงกับประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป้าหมายของงานร่างกฎหมายจึงเป็นไปเพื่อให้ได้กฎหมายที่ดี มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์ การร่างกฎหมายจึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์อันพึงยึดถือ มิฉะนั้นแล้วจะเกิดการสับสนหรือขัดกันเองในตัวกฎหมาย ทำให้ไม่เหมาะแก่การบังคับใช้และอาจจะไม่ถูกหลักแห่งความยุติธรรม เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้ยกร่างกฎหมายหรือผู้ที่เกี่ยวข้องจึงต้องศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับหลักการและกระบวนการในยกร่างกฎหมายให้เข้าใจเสียก่อนที่จะดำเนินการ หากมีการยกร่างกฎหมายโดยมิได้พิจารณาศึกษาให้ละเอียดรอบคอบก่อนแล้ว อาจจะส่งผลให้ต้องยกร่างกฎหมายเป็นเวลานานขึ้น และอาจเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งจะมีผลทำให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายในภายหลังด้วย ผู้มีหน้าที่ในการยกร่างกฎหมายจึงต้องยกร่างกฎหมายให้ถูกต้องตามหลักการ และรูปแบบของการร่างกฎหมาย ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักกฎหมาย และให้มีข้อความที่ถูกต้องสมบูรณ์ ซึ่งหากการยกร่างกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้วก็จะย่อมจะส่งผลดีต่อกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชนโดยทั่วไป

สำหรับการตรวจพิจารณาและการยกร่างกฎหมายลำดับรองของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในปัจจุบันยังไม่มีกระบวนการรวบรวมและจัดทำข้อมูลความรู้พื้นฐานในทางวิชาการด้านกฎหมายเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักการที่สำคัญในการยกร่างกฎหมายลำดับรอง ขั้นตอนการยกร่างกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งรายละเอียดในเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง เนื้อหาและการใช้ถ้อยคำของการยกร่างกฎหมายลำดับรองประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และสามารถนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติได้โดยง่าย ซึ่งนิติกรผู้ได้รับมอบหมายให้ยกร่างกฎหมายลำดับรองจะต้องศึกษาและค้นคว้าหาความรู้ในเรื่องการยกร่างกฎหมายลำดับรองได้จากบทความที่เรียบเรียงขึ้น จากการฝึกอบรมความรู้ในทางกฎหมาย หรือจากตำราทางกฎหมายที่แทรกความรู้ในเรื่องการยกร่างกฎหมายลำดับรองอยู่บ้างเท่านั้น จึงทำให้การดำเนินการยกร่างกฎหมายลำดับรองเกิดความล่าช้าและความไม่สะดวก เนื่องจากจะต้องใช้เวลาในการศึกษาค้นคว้าเพื่อให้ทราบถึงรูปแบบ โครงสร้าง เนื้อหาสาระ กลไกทางกฎหมาย การใช้ถ้อยคำและรายละเอียดต่าง ๆ ในทางกฎหมายตามหลักการที่สำคัญของกฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภท เพื่อใช้สำหรับเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่จะนำมากำหนดไว้ในร่างกฎหมายลำดับรองก่อนเริ่มดำเนินการ

ประกอบกับผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการยกร่างกฎหมายลำดับรองจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการในการยกร่างกฎหมายและเนื้อหาของกฎหมายในเรื่องนั้นเป็นอย่างดีตลอดจนเข้าใจโครงสร้าง รูปแบบ และวิธีการร่างกฎหมายอีกด้วย ซึ่งหากผู้ยกร่างกฎหมายไม่มีความเข้าใจเข้าใจโดยไม่ถูกต้อง หรือมีรายละเอียดที่ไม่ครบถ้วน ก็อาจทำให้การยกร่างกฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้าและการใช้ถ้อยคำหรือการเขียนที่แตกต่างกันในบางเรื่องอาจนำไปสู่ปัญหาการตีความกฎหมายหรือเกิดความขัดแย้งในการใช้บังคับกฎหมายด้วย รวมทั้งในการยกร่างกฎหมายลำดับรองนอกจากผู้ยกร่างกฎหมายจะต้องพิจารณากำหนดเนื้อหาของกฎหมายที่จะตราขึ้นใช้บังคับแล้ว ในขณะเดียวกันก็ต้อง

พิจารณากำหนดบทบัญญัติที่กฎหมายทุกฉบับจำเป็นต้องมีตามโครงสร้างของกฎหมายเสมอด้วย เช่น ชื่อร่างกฎหมายลำดับรอง คำปรารภ บทอาศัยอำนาจ วันใช้บังคับ ผู้รักษาการตามกฎหมาย การแบ่งหมวดหมู่ การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในร่างกฎหมายลำดับรอง และผู้มีอำนาจลงนามในร่างกฎหมายลำดับรอง เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ยกร่างกฎหมายมักไม่ทราบว่าจะเขียนหรือกำหนดบทบัญญัติเหล่านั้นอย่างไร

ดังนั้น จากสภาพปัญหาและข้อจำกัดในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาและยกร่างกฎหมายลำดับรองของบุคลากร โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงแนวคิดและหลักการยกร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา โดยการรวบรวมแนวความคิดและหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการยกร่างกฎหมายลำดับรอง รูปแบบ โครงสร้าง เนื้อหาและรายละเอียดต่าง ๆ ของกฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภทของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมยกตัวอย่างประกอบคำอธิบาย โดยการศึกษาจากคู่มือแบบร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักด้านการร่างกฎหมายและการศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการในการยกร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานทางความคิดที่สำคัญสำหรับการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางการยกร่างกฎหมายลำดับรองของประเทศไทย และตำราทางวิชาการด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ แนวทางการยกร่างกฎหมายลำดับรองดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร และส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจพิจารณาและยกร่างกฎหมายลำดับรอง ได้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการยกร่างกฎหมายลำดับรอง และสามารถนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะได้มีข้อมูลที่มีมาตรฐานทางวิชาการด้านกฎหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับหลักการยกร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา และรองรับภารกิจเกี่ยวกับการบริหารราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาแนวความคิดและหลักการยกร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายไทย
- 2) เพื่อศึกษาแนวความคิดและหลักการยกร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศ
- 3) เพื่อศึกษาแนวความคิดและหลักการยกร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา

## 1.3 ประเด็นการศึกษา

จากสภาพปัญหาและข้อจำกัดในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาและยกร่างกฎหมายลำดับรองของบุคลากร โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

จึงสมควรให้มีการกำหนดแนวทางเกี่ยวกับหลักการร่างกฎหมายลำดับรองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีข้อมูลที่มีมาตรฐานทางวิชาการด้านกฎหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับหลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาและบุคลากรที่ต้องปฏิบัติงานด้านการร่างกฎหมาย ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

### 1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาว่าด้วยเรื่องหลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภาฉบับนี้ ผู้ศึกษาจะได้ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับหลักการที่สำคัญในการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งรูปแบบ โครงสร้าง เนื้อหาและรายละเอียดต่าง ๆ ของกฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภท พร้อมยกตัวอย่างประกอบคำอธิบาย โดยการศึกษาจากตำราทางวิชาการด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และแนวทางการปฏิบัติงานที่ผ่านมาเกี่ยวกับการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะในส่วนของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเป็นสำคัญ พร้อมทั้งการศึกษา วิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับหลักการที่สำคัญในการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร และการศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการในการร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศแม่แบบและมีอิทธิพลต่อพัฒนาการในการร่างกฎหมายของไทย ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานทางความคิดที่สำคัญสำหรับการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

### 1.4.2 ระยะเวลาในการศึกษา

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษา เรื่อง หลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภาฉบับนี้ ตั้งแต่วันที่ 17 มีนาคม 2563 ถึงวันที่ 28 กันยายน 2563

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และเป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงพรรณนาและการเปรียบเทียบ โดยผู้ศึกษาได้ศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับ หนังสือ ตำราทางกฎหมาย เอกสารประกอบการสัมมนา รายงานการประชุม บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ความเห็นทางกฎหมาย และแนวทางการปฏิบัติงานที่ผ่านมาเกี่ยวกับการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์สำหรับประกอบการพิจารณาให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าวต่อไป

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) เพื่อให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีข้อมูลที่มีมาตรฐานทางวิชาการด้านกฎหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวทางการร่างกฎหมายลำดับรอง เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา และรองรับภารกิจเกี่ยวกับการบริหารราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) เพื่อให้บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ต้องปฏิบัติงานด้านการร่างกฎหมายได้มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการร่างกฎหมายลำดับรอง และสามารถนำไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎี

ในบทนี้เป็นการศึกษาแนวความคิดและหลักการในการร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานทั่วไปของหลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ การศึกษาความหมายและลำดับชั้นของบ่อเกิดแห่งกฎหมาย การศึกษาแนวความคิดและหลักการในการร่างกฎหมาย เพื่อทราบถึงหลักการพื้นฐานในการร่างกฎหมาย และขั้นตอนการร่างกฎหมาย (The Bill Drafting Process) และการศึกษาแนวความคิดและหลักการในการร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และเป็นประเทศแม่แบบและมีอิทธิพลต่อพัฒนาการในการตรากฎหมายและกฎหมายลำดับรองของไทย ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานทางความคิดที่สำคัญสำหรับการพิจารณาศึกษาเพื่อกำหนดหลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภาให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป ดังนี้

#### 2.1 ความหมายและลำดับชั้นของบ่อเกิดแห่งกฎหมาย

จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับความหมายของ “กฎหมาย” พบว่ามีนักวิชาการได้ให้ความหมายของคำว่า กฎหมาย ไว้ดังนี้

ฌอง ซาค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ได้กล่าวไว้ว่า กฎหมายคือ เจตจำนงของประชาชนในชาติ ซึ่งแสดงออกพร้อมกัน<sup>1</sup>

โทมัส ฮ็อบส์ (Thomas Hobbes) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ ได้ให้ความหมายว่า กฎหมายคือ หลักข้อบังคับความประพฤติ ที่บัญญัติขึ้น และบังคับโดยผู้ทรงอำนาจอธิปไตย<sup>2</sup>

จอห์น ออสติน (John Austin) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ ได้กล่าวไว้ว่า กฎหมาย คือ คำสั่งทั่วไปที่ผู้มีอำนาจเหนือสั่งต่อผู้อยู่ใต้อำนาจของตน ให้กระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามผู้นั้นย่อมต้องได้รับโทษ<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> โภคิน พลกุล, เอกสารประกอบการสอน วิชาหลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528), น.8.

<sup>2</sup> สภาวิจัยแห่งชาติ, งานแปลของสภาวิจัยแห่งชาติ : ความรู้ทางนิติศาสตร์ เล่มที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2515), น.2.

<sup>3</sup> สมยศ เชื้อไทย, นิติปรัชญาเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544), น.67 - 70.

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาแห่งกฎหมายไทย ได้อธิบายไว้ว่า กฎหมาย คือ คำสั่งทั้งหลายของผู้ปกครองว่าการแผ่นดินต่อราษฎรทั้งหลาย เมื่อไม่ทำตามแล้ว ธรรมดาต้องรับโทษ<sup>4</sup>

หลวงจ่าบุญเนติศาสตร์ ได้อธิบายไว้ว่า กฎหมาย ได้แก่ กฎข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติ ซึ่งผู้มีอำนาจของประเทศได้บัญญัติขึ้นและบังคับให้ผู้อยู่ในสังกัดของประเทศนั้นถือปฏิบัติตาม<sup>5</sup>

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 อธิบายความหมายของกฎหมายว่า หมายถึง กฎที่สถาบันหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐตราขึ้นหรือที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีอันเป็นที่ยอมรับนับถือ เพื่อใช้ในการบริหารประเทศ เพื่อใช้บังคับบุคคลให้ปฏิบัติตาม หรือเพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับรัฐ

หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายไว้ว่า กฎหมาย ได้แก่ ข้อบังคับของรัฐซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์ ถ้าฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ<sup>6</sup>

โกคิน พลกุล ได้อธิบายไว้ว่า กฎหมายมีลักษณะที่สำคัญอยู่ 4 ประการด้วยกัน คือ 1) กฎหมายเป็นข้อกำหนดแบบแผนความประพฤติของมนุษย์ ในความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน ซึ่งหมายความว่า กฎหมายเป็นข้อความที่กำหนดบังคับให้บุคคลกระทำการบางอย่างหรือห้ามบุคคลกระทำการบางอย่างหรืออนุญาตให้บุคคลกระทำการบางอย่าง 2) กฎหมายต้องเป็นข้อบังคับของรัฐหรือเกิดขึ้นโดยรัฐอธิปไตยหรือผู้มีอำนาจ ข้อบังคับนั้นไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ต้องมาจากรัฐมาจากองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด 3) กฎหมายเป็นข้อบังคับกำหนดความประพฤติของบุคคล ที่มีลักษณะทั่วไปซึ่งมีลักษณะบังคับอย่างเป็นกิจจะลักษณะ คือ การแสดงออกโดยการเคลื่อนไหวร่างกายหรืองดเว้นการเคลื่อนไหวร่างกายอย่างใดอย่างหนึ่ง และ 4) กฎหมายเป็นข้อบังคับถ้าฝ่าฝืนจะต้องได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ ซึ่งเรียกว่า สภาพบังคับ (Sanction) ของกฎหมาย และการที่กฎหมายต้องมีสภาพบังคับย่อมเป็นการทำให้มนุษย์ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย<sup>7</sup>

สมยศ เชื้อไทย ได้อธิบายไว้ว่า กฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนเกี่ยวกับความประพฤติของมนุษย์ในสังคมซึ่งมีกระบวนการบังคับเป็นกิจจะลักษณะ<sup>8</sup>

ประสิทธิ์ โสวิไลกุล ได้อธิบายไว้ว่า กฎหมาย คือ ระเบียบ ข้อบังคับของสังคม ซึ่งมนุษย์เป็นผู้กำหนดขึ้นจะเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Statute) หรือกฎหมายจารีตประเพณี (Customary Law) เพื่อให้ใช้บังคับสมาชิกในสังคม<sup>9</sup>

<sup>4</sup> โอสถ โกคิน, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป เล่ม 1, คำสอนชั้นปริญญาตรี คณะรัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์และวารสารศาสตร์ พุทธศักราช 2503, (พระนคร : โรงพิมพ์แพร่การช่าง, 2502), น.12.

<sup>5</sup> เพ็งอ้วน, น.12.

<sup>6</sup> หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 12, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด สำนักพิมพ์ประกายพริก, 2538), น.41.

<sup>7</sup> โกคิน พลกุล, อ้วนแล้ว เจริญรอดที่ 1, น.8. และหยุด แสงอุทัย, อ้วนแล้ว เจริญรอดที่ 6, น.41 - 42.

<sup>8</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2540), น.56.

<sup>9</sup> ประสิทธิ์ โสวิไลกุล, เหลี่ยมหลังตุ๊กกฎหมายและความยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), น.1.

กล่าวโดยสรุป “กฎหมาย” หมายถึง บรรดา กฎเกณฑ์ที่มนุษย์ได้กำหนดขึ้นมาใช้เพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคม ตลอดจนเพื่อการสร้างความสัมพันธ์ต่อกันในด้านต่าง ๆ โดยมีสภาพบังคับกับผู้นับปฏิบัติหรือฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เหล่านั้น

ระบบกฎหมายไทยจำแนกบ่อเกิดของกฎหมายออกเป็น 2 ประเภท คือ บ่อเกิดของกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และบ่อเกิดของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร (Civil Law) โดยกฎหมายแต่ละประเภทมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายลดหลั่นกันไปเป็นหลายระดับตามลักษณะของการกำเนิด<sup>10</sup> ดังนี้

1) กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เป็นกฎหมายที่ไม่ได้มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ที่สามารถมีฐานะเป็นกฎหมายได้อาจเป็นเพราะเหตุที่ประชาชนมีเจตจำนงที่จะให้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย ผู้มีอำนาจบัญญัติกฎหมายยอมรับกฎหมายจารีตประเพณีนั้นโดยดุขณภาพ ประชาชนมีความเห็นจริง ๆ ว่าข้อบังคับนั้น ๆ เป็นกฎหมาย หรือมีการใช้กฎหมายจารีตประเพณีนั้นเป็นกฎหมายจริง ๆ ในประเทศไทย ในรูปลักษณะเดียวกันและต่อเนื่องกันมาช้านาน<sup>11</sup> เมื่อพิจารณาจากเหตุผลดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายจารีตประเพณีนี้มีมาเป็นเวลาช้านานแล้ว และในปัจจุบันก็ยังมีการใช้กฎหมายจารีตประเพณีเป็นหลักอยู่ในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นประเทศที่ใช้กฎหมายระบบ common law<sup>12</sup>

2) กฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) มีวิวัฒนาการมาจากการรวบรวมหรือนำกฎหมายจารีตประเพณีเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่ได้ยึดถือกันเป็นเวลาช้านานมาบัญญัติใช้โดยเฉพาะ โดยการนำมาเรียบเรียงขึ้นเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เกิดความสะดวกและแน่นอนมากขึ้น และมีการประกาศให้ประชาชนได้ทราบกันโดยทั่วไป ทำให้กฎหมายจารีตประเพณีซึ่งเป็นที่ใช้กันอยู่เดิมได้ถูกเปลี่ยนแปลงมาเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นอันมาก<sup>13</sup>

กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศมีหลายประเภท และมีชื่อเรียกต่างกัน ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎหรือประกาศกระทรวง กฎหรือประกาศทบวง ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ และกฎหมายที่ออกโดยองค์กรกระจายอำนาจ<sup>14</sup> การทำความเข้าใจว่ากฎหมายเหล่านี้มีศักดิ์หรือลำดับอย่างไร จึงเป็นเรื่องของการควบคุมกฎหมาย และเป็นการพิจารณาลำดับชั้นแห่งค่าบังคับของกฎหมาย<sup>15</sup> การกำหนดลำดับชั้นของบ่อเกิดแห่งกฎหมายและความสัมพันธ์ของบ่อเกิดแห่งกฎหมายลำดับชั้นต่าง ๆ ว่ากฎหมายในลำดับชั้นใด

<sup>10</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.121.

<sup>11</sup> หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), น.62 - 63.

<sup>12</sup> กาญจนารัตน์ สิริโรจน์, “การร่างกฎหมาย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), น.5 - 6.

<sup>13</sup> เฝิงอ้วง, น.6 - 7.

<sup>14</sup> เป็นการแบ่งที่ค่อนข้างละเอียดโดยใช้ทั้งเกณฑ์องค์กรและเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายที่ให้อำนาจมาเป็นเกณฑ์พิจารณา, อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543), น.5.

<sup>15</sup> สมยศ เชื้อไทย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น.70.

ดำรงอยู่สูงหรือต่ำต่างกันอย่างไร เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญกับกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้น โดยองค์กรณีบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติ โดยหากเกิดการขัดแย้งกันแล้ว ย่อมต้องถือว่าบ่อเกิดของกฎหมายในลำดับชั้นที่ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับบ่อเกิดของกฎหมายในลำดับชั้นที่สูงกว่าไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมาย ดังนั้น หากกฎหมายต่างกันสองลำดับชั้นเกิดการขัดแย้งกัน ผู้ใช้กฎหมายย่อมจะต้องใช้กฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่า ตามหลัก “lex superior derogat legi inferiori” คือ กฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่าย่อมตัดกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำกว่าไม่ให้ใช้บังคับ ระบบกฎหมายบางระบบอาจกำหนดให้กฎหมายซึ่งอยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำกว่าและขัดแย้งกับกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่าตกเป็นโมฆะ โดยอาจจะให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลอื่น ประกาศความเป็นโมฆะของกฎหมายดังกล่าวนั้น ในขณะที่บางระบบกฎหมายอาจจะให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลอื่นพิพากษาเพิกถอนกฎหมายในลำดับชั้นที่ต่ำกว่าซึ่งขัดหรือแย้งกับกฎหมายในลำดับชั้นที่สูงกว่านั้น<sup>16</sup>

การจำแนกบ่อเกิดของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นอาจกระทำได้ในหลายลักษณะ แต่หากพิจารณาลำดับชั้นของกฎหมายประกอบกับองค์การที่ตรากฎหมายแล้ว อาจจำแนกบ่อเกิดของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้<sup>17</sup>

### 2.1.1 รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดย “ผู้มีอำนาจให้รัฐธรรมนูญ” ทั้งนี้ โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญ 2 ประการ คือ การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับรูปของรัฐ รูปแบบของการปกครอง โครงสร้างของรัฐ สถาบันทางการเมืองและสถาบันทางรัฐธรรมนูญ และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานอีกประการหนึ่ง

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญถือกำเนิดขึ้นโดยอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (pouvoir constituant) ของผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงเป็นบ่อเกิดของกฎหมายที่มีลำดับชั้นที่สูงสุด และเป็นที่มาของอำนาจทั้งหลายทั้งปวงในรัฐ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายอื่นใดในรัฐจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญย่อมทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่น ๆ ที่มีผลใช้บังคับภายในรัฐ และในแง่ของการใช้และการตีความกฎหมาย ผู้ใช้กฎหมายย่อมต้องใช้และตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ เพื่อให้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญปรากฏเป็นจริงในทางปฏิบัติ รัฐธรรมนูญย่อมจะต้องสร้างกลไกในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้ด้วย การสร้างกลไกพิทักษ์รัฐธรรมนูญอาจกระทำได้ในลักษณะกลไกที่สำคัญ เช่น การให้สิทธิและการกำหนดหน้าที่ให้แก่ประชาชนในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ หรือการก่อตั้งองค์กรทางรัฐธรรมนูญขึ้นมาคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เช่น การกำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

<sup>16</sup> วรเจตน์ ภาคิรัตน์, *อ่างแล้ว เชียงธรรมที่ 10*, น.120.

<sup>17</sup> *เพ็ญอ่าง*, น.121 - 126.

### 2.1.2 กฎหมายนิติบัญญัติ

บ่อเกิดแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรซึ่งอยู่ในลำดับชั้นที่รองลงมาจากรัฐธรรมนูญและเกิดจากอำนาจนิติบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติ ซึ่งปัจจุบันระบบกฎหมายไทยมีพระราชบัญญัติ 2 ประเภท คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ระบบกฎหมายไทยยังมีกฎหมายที่มีลำดับชั้นเทียบเท่าพระราชบัญญัติ อีกประเภทหนึ่ง อันเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้บังคับโดยอำนาจฉุกเฉินที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ คือ พระราชกำหนด

พระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรด้วยกันในเรื่องต่าง ๆ นอกเหนือจากเรื่องรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทนี้มีอยู่ 2 ประเภทด้วยกัน คือ ประมวลกฎหมายและพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง

สำหรับพระราชกำหนด คือ กฎหมายซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงอาศัยพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญตราขึ้นใช้บังคับตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและมีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ

### 2.1.3 กฎหมายลำดับรอง

กฎหมายลำดับรอง คือ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายซึ่งองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจในทางบริหารอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติตราขึ้นใช้บังคับ โดยกำหนดกฎเกณฑ์ในรายละเอียดเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับต่ำกว่าพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ

ในระบบกฎหมายไทย กฎหมายลำดับรองมีอยู่เป็นจำนวนมากและมีลักษณะที่หลากหลายอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่ขององค์กรที่มีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองแล้ว อาจจำแนกกฎหมายลำดับรองออกเป็น 2 ประเภท คือ กฎหมายลำดับรองที่ได้รับการตราขึ้นโดยองค์กรขององค์กรปกครองส่วนกลาง และกฎหมายลำดับรองที่ได้รับการตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระซึ่งไม่ตกอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนกลาง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยองค์กรขององค์กรปกครองส่วนกลาง

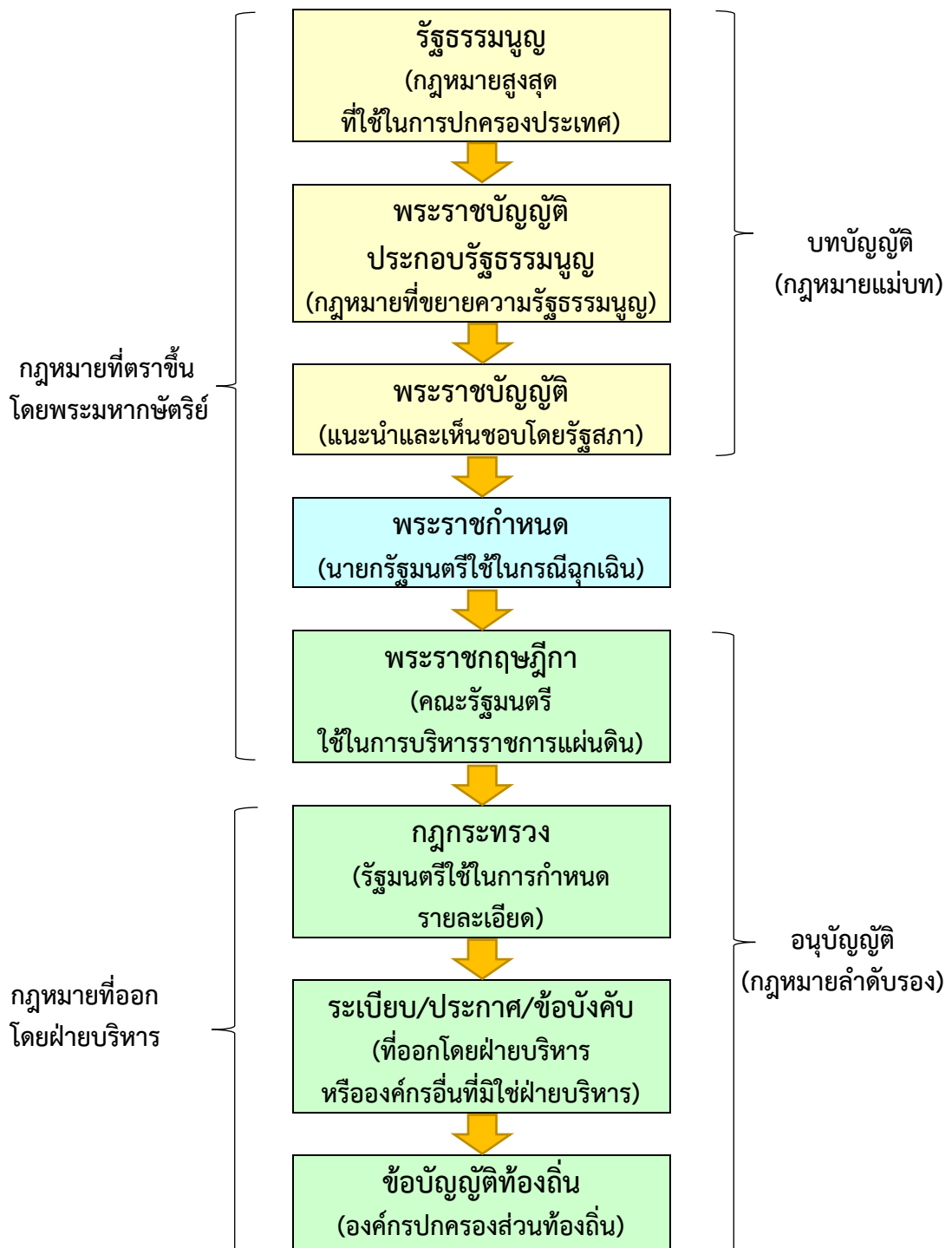
กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยองค์กรขององค์กรปกครองส่วนกลางมีหลายประเภทที่สำคัญ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ และข้อบังคับ

2) กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ได้แก่ กฎหมายที่องค์กรของรัฐซึ่งไม่ได้ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติตราขึ้นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจและเพื่อให้ภารกิจขององค์กรอิสระของรัฐบรรลุผล กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เช่น ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการทำลายบัตรเลือกตั้ง พ.ศ. 2553 เป็นต้น

#### 2.1.4 กฎหมายองค์การบัญญัติ

กฎหมายองค์การบัญญัติหรือกฎหมายที่ตราขึ้นโดยนิติบุคคลมหาชนที่เป็นองค์การปกครองตนเองหรือองค์การมหาชน คือ กฎเกณฑ์ซึ่งนิติบุคคลมหาชนที่เป็นองค์การปกครองตนเองหรือองค์การมหาชนอาศัยอำนาจจากกฎหมายจัดตั้งนิติบุคคลมหาชนหรือกฎหมายอื่นตราขึ้นใช้บังคับในเขตท้องที่ขององค์การปกครองตนเอง หรือใช้บังคับกับสมาชิกขององค์การมหาชน เช่น เทศบัญญัติที่เทศบาลตราขึ้นใช้บังคับในเขตเทศบาล หรือข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่อยู่ในกำกับของรัฐที่ใช้บังคับกับนักศึกษาในมหาวิทยาลัยของตน เป็นต้น

แผนภาพที่ 1 แสดงลำดับชั้นของกฎหมาย



## 2.2 แนวความคิดและหลักการในการร่างกฎหมาย

จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย พบว่ามีผู้เชี่ยวชาญการร่างกฎหมายได้ให้ความหมายของคำว่า “การร่างกฎหมาย” หรือ “การยกร่างกฎหมาย” ไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของคำว่า “การร่างกฎหมาย” คือ การเขียนข้อความในรูปร่างของกฎหมาย (พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ฯลฯ) ด้วยถ้อยคำที่ถูกต้องและแน่นอน เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย พิจารณาว่าจะประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ หรือควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นประการใด เพราะเหตุที่ยังไม่ยุติที่ผู้ร่างนี้เอง จึงใช้คำว่า “ร่าง” (Draft, Project)<sup>18</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “การร่างกฎหมาย” คือ การเขียนกฎหมายที่จะเป็นการวางกรอบที่กำกับและควบคุมพฤติกรรมของ “เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจรัฐ” มิให้บิดเบือนการใช้อำนาจรัฐที่กฎหมายมอบหมายให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่ว่าจะผู้ใช้อำนาจรัฐนั้นจะเป็นนักการเมืองที่ใช้อำนาจบริหาร หรือเป็นข้าราชการประจำที่ใช้อำนาจทางปกครอง หรือเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ใช้อำนาจในการชี้ขาดพิพาทคดี<sup>19</sup> ซึ่งร่างกฎหมายที่ดีจะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ<sup>20</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.เสริม วินิจฉัยกุล ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับ “การร่างกฎหมาย” ไว้ว่า การร่างกฎหมายจะเรียกว่าเป็นศิลปะอย่างหนึ่งก็ได้เพราะการร่างกฎหมายให้ดีไม่ใช่ของง่าย มีผู้เข้าใจไปว่า การร่างกฎหมายนั้นผู้ออกกฎหมายจะบัญญัติสิ่งใด ๆ ก็ได้สุดแล้วแต่ว่าจะต้องการ ความเข้าใจ เช่นนี้เป็นความเข้าใจที่แคบเกินไป เพราะเหตุว่าการร่างกฎหมายนั้นผู้ร่างไม่อาจวางบทบัญญัติต่าง ๆ ได้ตามอำเภอใจ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หลายประการเพื่อให้กฎหมายนั้นเหมาะสม เป็นธรรมแก่สังคม และเป็นประโยชน์แก่การปกครองประเทศ<sup>21</sup>

นายอัชพร จารุจินดา ได้ให้ความหมายของคำว่า “การร่างกฎหมาย” คือ การเขียนข้อความในรูปร่างที่ประเทศไทยยอมรับว่าเป็นรูปแบบของกฎหมายด้วยถ้อยคำที่ถูกต้องกับหลักการที่ประสงค์และตรงกับหลักกฎหมาย โดยมุ่งประสงค์ที่จะให้มีผลบังคับได้แน่นอน เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายพิจารณาว่าจะประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นหรือไม่<sup>22</sup>

<sup>18</sup> หยุด แสงอุทัย, การร่างกฎหมาย, ในอนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย, (กรุงเทพมหานคร : บริษัททบทวนการพิมพ์ จำกัด, 2523), น.65.

<sup>19</sup> อมร จันทรมบูรณ์, บทความกึ่งวิชาการ เรื่อง การเล่นเกมการยกร่างกฎหมายให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ พรก. ตามมาตรา 218 มาตรา 219 (เกมของใคร) เล่ม 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542), น.292.

<sup>20</sup> อมร จันทรมบูรณ์, กฎหมายปกครองกับการบริหารประเทศ (ที่กำลังพัฒนา) บทความพิเศษสำหรับวันครบรอบ 48 ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2524), น.28 - 34.

<sup>21</sup> เสริม วินิจฉัยกุล, การทำกฎหมาย. วารสารราชบัณฑิตยสถาน. น. 4., อ้างใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบร่างกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551), น.18.

<sup>22</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบร่างกฎหมาย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551), น.15.

กล่าวโดยสรุป “การร่างกฎหมาย” คือ การเขียนและเรียบเรียงข้อความในรูปแบบของกฎหมายหรือข้อบังคับที่กำกับและควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมและเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจรัฐ มิให้บิดเบือนการใช้อำนาจรัฐที่กฎหมายมอบหมายให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และเป็นประโยชน์แก่การปกครองประเทศ ด้วยถ้อยคำที่ถูกต้องกับหลักการที่ประสงค์และสามารถสื่อความหมายของกฎหมายหรือข้อบังคับนั้นให้บุคคลทุกคนในสังคมเข้าใจได้เช่นเดียวกับผู้ร่างกฎหมาย เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายพิจารณาว่าจะประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ หรือควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นประการใด

### 2.2.1 หลักการพื้นฐานในการร่างกฎหมาย

การร่างกฎหมายเป็นการนำแนวความคิดและนโยบายของผู้มีอำนาจออกกฎหมายไปออกแบบและเขียนต่อด้วยภาษากฎหมาย ให้มีความชัดเจน กะทัดรัด มีตรรกะ มีความสอดคล้องกัน และสามารถใช้ได้สำหรับคนในสังคม โดยประการสำคัญคือต้องสอดคล้องกับหลักความยุติธรรม รวมทั้งจะต้องสื่อสารให้เกิดการกระทำอันเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมได้<sup>23</sup> ดังนั้นการร่างกฎหมายนอกจากต้องอาศัยความรู้ทางกฎหมายอันเป็นสาระของกฎหมายนั้นแล้ว ผู้ร่างกฎหมายต้องใช้ความรู้จากสหสาขาวิชาในการผสมผสานความรู้ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน โดยต้องใช้หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม ความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural justice) หลักรัฐธรรมนูญ หลักการบริหารราชการแผ่นดิน และเข้าใจสภาพสังคม โดยหลักการพื้นฐานในการร่างกฎหมายมีดังนี้<sup>24</sup>

1) การร่างกฎหมายให้ถูกต้องตามแบบ ถูกต้องตามเนื้อหา และถูกหลักภาษา

1.1) การร่างกฎหมายให้ถูกต้องตามแบบของกฎหมายในลักษณะนั้น ๆ ได้แก่

(1) แบบตามศักดิ์ คือ เป็นพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือระเบียบ

(2) แบบตามลำดับชั้น คือ เป็นกฎหมายฉบับแรก หรือฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หรือฉบับปรับปรุงใหม่

(3) แบบตามโครงสร้าง คือ ต้องมีชื่อกฎหมาย วันใช้บังคับ การยกเลิกกฎหมายฉบับเดิม (ถ้าเป็นแบบแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงใหม่) หมวด (ถ้ามี) มาตรา (กรณีที่เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และพระราชกฤษฎีกา) หรือข้อ (กรณีที่เป็นกฎกระทรวง ข้อบังคับ และระเบียบ) และผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น

1.2) การร่างกฎหมายให้ถูกต้องตามสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ หลักวิชาการ และตามเนื้อหาที่กำหนดโดยผู้สั่งให้ร่าง หรือตามความประสงค์ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือคณะกรรมการที่ตั้งขึ้น

<sup>23</sup> Robert J. Martineau, *Drafting Legislation and Rules in Plain English*, 5th ed., (West Publishing Co., 1991), introduction. อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, *การร่างกฎหมาย*, ในเอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกร หลักสูตรการร่างกฎหมาย (ครั้งที่ 1) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ณ ศูนย์ฝึกอบรม ปตท. เขาปอญา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี วันที่ 20 - 21 กุมภาพันธ์ 2531, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2531), น.12 - 16.

<sup>24</sup> ประวีณ ณ นคร, *เทคนิคการร่างกฎหมาย*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมทวน, 2548), น.12 - 78.

1.3) การร่างกฎหมายให้ถูกต้องตามหลักภาษา ทั้งตัวสะกด หลักไวยากรณ์ และความหมายของคำที่ตรงตามความต้องการ

2) การร่างกฎหมายให้ถ้อยคำและเนื้อความมีความชัดเจน รัดกุม ไม่ผิดพลาด ไม่มีช่องโหว่ และให้เป็นที่น่าเชื่อถือตรงกันไม่ให้เกิดความหมายได้หลายนัยหรือมีปัญหาโต้เถียงกันขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างกฎหมายจะต้องระลึกรู้อยู่เสมอว่ากฎหมายย่อมมีลักษณะทั่ว ๆ ไปที่ใช้บังคับแก่บุคคลทุกคน จึงควรหาถ้อยคำมาใช้ที่ไม่ตายตัวเกินไป คือให้ยืดหยุ่นพอที่จะตีความให้เหมาะสมกับพฤติการณ์หรือเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาได้

3) การร่างกฎหมายให้มีความสมบูรณ์ ได้แก่

3.1) การร่างกฎหมายให้ได้สาระสำคัญครบถ้วนและได้ผลสำเร็จตามความต้องการ

3.2) การร่างกฎหมายให้ครอบคลุมในทุกกรณีที่กฎหมายประสงค์จะบังคับถึงโดยไม่มีช่องว่างแห่งกฎหมาย และในกรณีที่ไม่สามารถบรรยายให้ครบถ้วนได้หรือเพื่อว่าจะมีอย่างอื่นอีกก็ให้เขียนเป็นบท “ครอบคลุมถ้วนทั่ว” (sweeping clause) โดยเติมคำว่า “อื่น” ไว้ด้วย

3.3) การร่างกฎหมายโดยใช้ถ้อยคำให้สอดคล้องกันทั้งฉบับ ไม่ขัดกันกับกฎหมายอื่น และไม่ขัดกับข้อความในมาตราอื่นในร่างกฎหมายฉบับเดียวกัน เว้นแต่ประสงค์ที่จะให้เป็นอย่างอื่น ข้อยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่นนั้น นอกจากนั้นเพื่อการตรวจสอบความถูกต้องผู้ร่างกฎหมายควรอ่านทบทวนอีกครั้ง และถ้าจะให้คนอื่นซึ่งเป็นผู้ร่างกฎหมายหรือเข้าใจหลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมายร่วมตรวจด้วยก็จะทำให้การร่างกฎหมายมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น

3.4) การร่างกฎหมายให้เชื่อมโยงไม่ขาดตอน โดยเฉพาะช่วงต่อระหว่างที่ไม่เคยมีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องนั้นในกรณีที่ยกกฎหมายขึ้นใช้บังคับเป็นฉบับแรก และจะมีช่วงต่อระหว่างกฎหมายเก่ากับกฎหมายใหม่ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมาย

4) การร่างกฎหมายให้มีความศักดิ์สิทธิ์และสัมฤทธิ์ผล โดยการร่างกฎหมายให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และในกรณีที่ร่างกฎหมายกำหนดให้ใครทำอะไร หรือทำอย่างไร ก็ต้องร่างให้มีสภาพบังคับ และมีมาตรการที่จะดำเนินการในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นด้วย ซึ่งสภาพบังคับของกฎหมายจะต้องจงใจให้คนทำตามกฎหมาย ป้องกันมิให้เกิดผลร้าย และถ้าความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้วสภาพบังคับของกฎหมายก็จะนำไปในทางเสียหายให้คืนสภาพเดิมเท่าที่จะเป็นไปได้

5) การร่างกฎหมายให้ต้องตามความนิยม

5.1) ความนิยมในลีลาและถ้อยคำ เนื่องด้วยเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายต้องมีความชัดเจน รัดกุมและบรรลุตามวัตถุประสงค์เป็นสำคัญ ดังนั้น ถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายโดยปกติจึงใช้คำสามัญซึ่งเป็นที่เข้าใจกันทั่วไป และใช้ภาษาที่กะทัดรัด ไม่ต้องการข้อความที่ฟุ่มเฟือยเกินจำเป็น และคำนั้นเป็นคำที่มีในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานซึ่งพจนานุกรมให้ความหมายไว้เป็นที่ชัดเจน หากจะใช้คำที่ไม่ใช่คำสามัญต้องเป็นคำที่เคยใช้ในกฎหมายอื่นมาแล้ว หากเป็นคำทางเทคนิคต้องเป็นคำที่เป็นที่ยอมรับอย่างเป็นทางการ และหากเป็นคำเทคนิคทางวิชาการที่ไม่เคยมีใช้ในกฎหมายอื่นมาก่อนและยังไม่เป็นที่ยอมรับอย่างเป็นทางการต้องเขียนคำนิยามของคำนั้นไว้ด้วย

5.2) ความนิยมในการแบ่งวรรคตอน การเขียนหนังสือภาษาไทยจะใช้การเว้นวรรคระหว่างประโยคหรือความที่ประกอบหลายประโยคเพื่อแยกประโยคหรือแยกความเพื่อมิให้แปลความหมายได้หลายนัยจนต้องมีการตีความ

5.3) ความนิยมในการใช้ตัวเลขและตัวหนังสือ ซึ่งกรณีที่ใช้ตัวเลข เช่น วันที่ พ.ศ. จำนวนนับที่ไม่ใช่เนื้อหาสาระในกฎหมาย หมวด ส่วน มาตรา และอนุมาตราของกฎหมาย หมายเลขเอกสารแนบท้ายกฎหมาย ลำดับชั้นหรือชั้น อัตราเงินเดือน และอัตราค่าธรรมเนียมในบัญชีท้ายกฎหมาย เป็นต้น

ส่วนกรณีที่ใช้ตัวหนังสือ เช่น จำนวนนับที่เป็นเนื้อหาสาระในกฎหมาย วรรคของมาตรา อายุของบุคคล ระยะเวลาเป็นชั่วโมง วัน เดือน ปี และโทษทางอาญา เป็นต้น

## 2.2.2 ขั้นตอนการร่างกฎหมาย (The Bill Drafting Process)<sup>25</sup>

หลักพื้นฐานในการร่างกฎหมายซึ่งผู้ร่างกฎหมายควรนำไปปฏิบัติเมื่อจะต้องยกร่างกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในเรื่องใด ๆ นั้น มีดังต่อไปนี้

1) ศึกษาหลักการและสาระสำคัญของเรื่องในทางนโยบายที่จะตรากฎหมายใช้บังคับ โดยพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่ได้มีการตรากฎหมายใช้บังคับอยู่แล้วหรือไม่ หากไม่เคยมีการตราใช้บังคับมาก่อนก็เป็นการตรากฎหมายใหม่ขึ้นใช้บังคับ หรือถ้ามีการตรากฎหมายใช้บังคับในเรื่องนั้นแล้ว ก็จะต้องพิจารณาต่อไปว่า การยกร่างกฎหมายตามหลักการดังกล่าวจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับนั้นหรือไม่

การทำความเข้าใจนโยบายนั้นเป็นการหาเป้าหมายหรือความต้องการของการมีกฎหมายว่าผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายต้องการอะไร อะไรคือปัญหาที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการแก้ไข ใครจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายต้องการให้มีผลใช้บังคับเมื่อใด เป็นกฎหมายเร่งด่วนหรือไม่ จะหาข้อมูลเพิ่มเติมได้จากที่ใด ทำอย่างไรกฎหมายจึงจะบรรลุผลได้ โดยผู้ร่างกฎหมายมีหน้าที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งอาจประสานงานกับผู้กำหนดนโยบายโดยตรงหรือโดยส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องนั้น

2) ศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะตรากฎหมายใช้บังคับอย่างละเอียดถี่ถ้วน เพื่อกำหนดเนื้อหาสาระและรายละเอียดของร่างกฎหมาย โดยผู้ร่างกฎหมายควรพิจารณาตรวจสอบและคำนึงถึงเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ สรุปลักษณะสำคัญและวัตถุประสงค์หลักของร่างกฎหมายที่จะเสนอ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการที่ต้องการยกร่างที่ใช้ในขณะนั้นและบรรทัดฐานของศาล ข้อมูลที่เชื่อถือได้ ข้อเขียนทางวิชาการ ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ผลการใช้กฎหมายและวิธีการแก้ปัญหาหรือข้อบกพร่องของประเทศอื่น การวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของร่างกฎหมายที่จะเสนอใหม่ และกลไกการบังคับใช้ของกฎหมายใหม่เพื่อทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ รวมทั้งความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หลักกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศ และกฎหมายใกล้เคียงที่จะขัดกันซึ่งต้องแก้ไขไปพร้อมกันหรือไม่

<sup>25</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 23*, น.11 และ น.17 - 18.

รวมทั้งบรรทัดฐานการแปลความที่เคยมีมาก่อน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายมีความถูกต้องและสามารถบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง

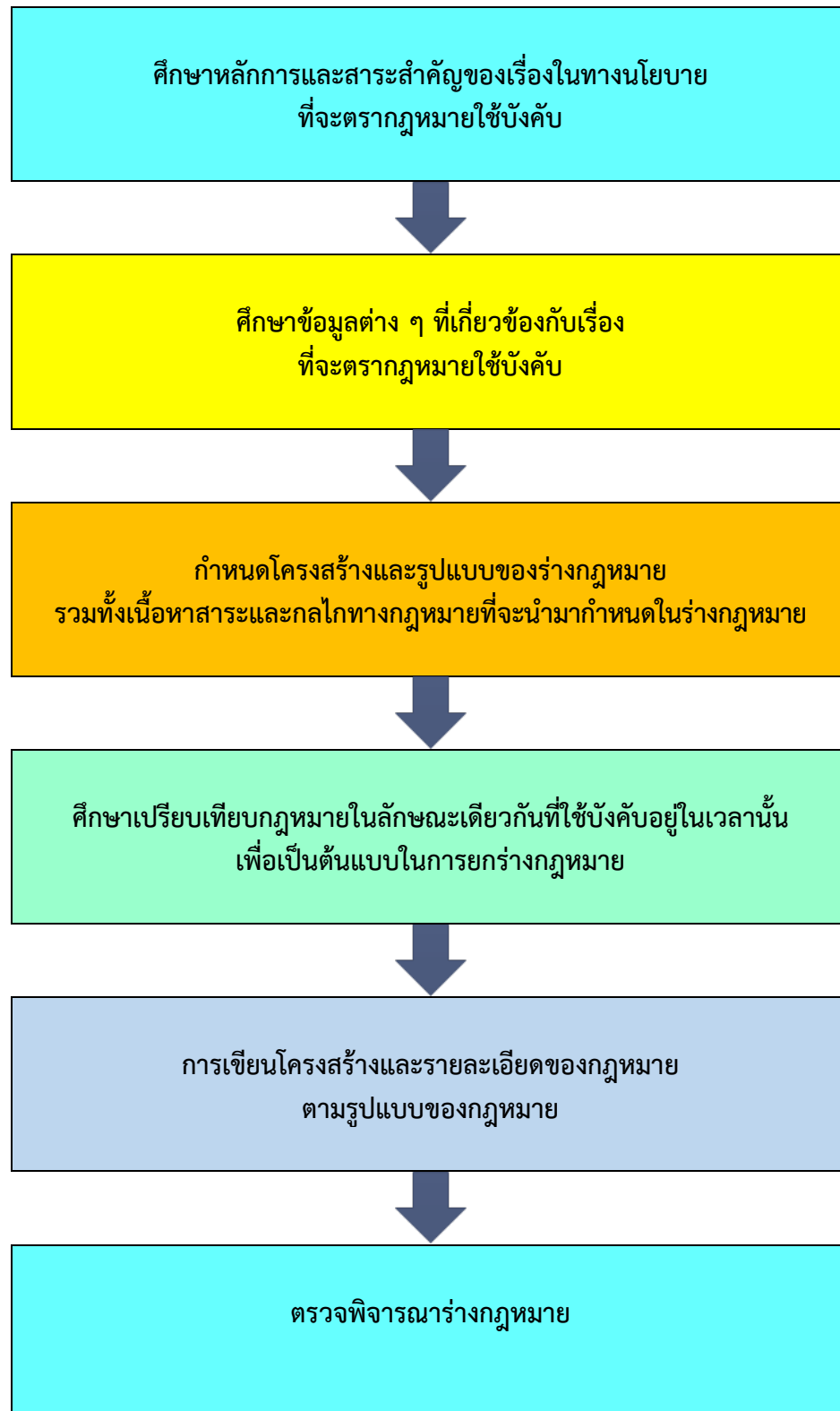
3) กำหนดโครงสร้างและรูปแบบของร่างกฎหมาย รวมทั้งเนื้อหาสาระและกลไกทางกฎหมายที่จะนำมากำหนดในร่างกฎหมาย โดยผู้ร่างกฎหมายจะต้องคำนึงถึงหลักการและนโยบายที่ได้รับมาตลอดจนรายละเอียดอื่น ๆ ที่ถูกกำหนดมาด้วย และในกรณีที่เนื้อหาสาระที่กำหนดเป็นเรื่องทางวิชาการหรือเทคนิคเฉพาะทาง ผู้ร่างกฎหมายอาจจำเป็นต้องศึกษาหาความรู้ในเรื่องดังกล่าว โดยอาจสอบถามข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานปฏิบัติเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นที่ยุติที่จะนำมาร่างเป็นเนื้อหาสาระต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นถูกต้อง ครบถ้วน เกิดความชัดเจนและลดการขัดแย้งกันของเนื้อหาในร่างกฎหมาย

4) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายในลักษณะเดียวกันที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นเพื่อเป็นต้นแบบในการร่างกฎหมาย โดยทำความเข้าใจกฎหมายดังกล่าวว่ามีโครงสร้างอย่างไรและเหมาะสมที่จะนำมาใช้เป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายหรือไม่ รวมทั้งจะต้องพิจารณาด้วยว่า กฎหมายต้นแบบที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยศาลหรือองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่ และในประเด็นเรื่องใด ตลอดจนเหตุผลในการวินิจฉัยชี้ขาด ทั้งนี้ เพื่อประหยัดเวลาและเป็นการปรับปรุงแก้ไขมิให้เกิดปัญหาขึ้นกับร่างกฎหมายในลักษณะทำนองเดียวกันอีก เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้รับการพิจารณามาแล้วอย่างรอบคอบจึงย่อมมีข้อบกพร่องค่อนข้างน้อย

5) การเขียนโครงสร้างและรายละเอียดของกฎหมายตามรูปแบบของกฎหมาย ซึ่งขั้นตอนนี้ผู้ร่างกฎหมายต้องใช้ความสามารถในการวิเคราะห์ความคิดเป็นสำคัญ มีความเป็นกลาง ไม่ถือความเข้าใจของตนเป็นหลัก พยายามพิจารณาว่าหากเป็นผู้อื่นจะเข้าใจอย่างไร โดยการตั้งคำถามว่าร่างกฎหมายมีความชัดเจนและสอดคล้องกันทั้งฉบับหรือไม่ ร่างกฎหมายสอดคล้องกับกฎหมายฉบับอื่นหรือไม่ และตรวจสอบร่างกฎหมายกับ Checklist (คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย) รวมทั้งการตรวจสอบถ้อยคำและเนื้อหาที่ใช้ในร่างกฎหมายให้มีความชัดเจน เข้าใจได้ง่าย และถูกต้องตามหลักภาษาไทยเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมาย โดยอาจให้บุคคลอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับกรร่างกฎหมายนั้นอ่านและวิจารณ์ร่างกฎหมายที่ยกร่างขึ้นก็ได้

6) ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายว่ามีข้อบกพร่องหรือปัญหาใดที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมอีกหรือไม่ ซึ่งอาจตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นหรือคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหลายด้าน ทั้งนี้ เพื่อให้การร่างกฎหมายเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีความสอดคล้อง และช่วยลดช่องว่างในกฎหมาย โดยขั้นตอนนี้ผู้ร่างกฎหมายก็จะรับคำแนะนำไปดำเนินการปรับปรุงร่างกฎหมายให้มีความสมบูรณ์และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

แผนภาพที่ 2 แสดงขั้นตอนการร่างกฎหมาย (The Bill Drafting Process)



## 2.3 แนวความคิดและหลักการในการยกร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศ

สำหรับแนวความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศนั้น ได้ดำเนินการศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการยกร่างกฎหมายลำดับรองของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และมีวิวัฒนาการของระบบการเมือง การปกครอง และสังคมอันต่อเนื่องและยาวนานในการพัฒนาแนวความคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายและการมอบอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองให้กับฝ่ายบริหาร รวมทั้งเป็นประเทศแม่แบบและมีอิทธิพลต่อพัฒนาการในการตรากฎหมายและกฎหมายลำดับรองของไทย ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานทางความคิดที่สำคัญสำหรับการพิจารณาการศึกษาเพื่อกำหนดหลักการยกร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติของไทยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป ดังนี้

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองในต่างประเทศ อาจแบ่งประเภทของการบังคับกฎหมายลำดับรองให้เป็นไปตามกฎหมายในทางทฤษฎีได้ดังนี้<sup>26</sup>

### 1) ทฤษฎีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแต่ละฉบับ

ตามทฤษฎีนี้ มีแนวความคิดว่าอำนาจในการออกกฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้หากรัฐสภาประสงค์จะให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายทั่วไปได้ ก็ต้องมอบอำนาจในการออกกฎหมายดังกล่าวไว้อย่างชัดแจ้งในกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นนั้น แนวทางดังกล่าวนี้เป็นแนวทางที่ยึดถือในประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา ซึ่งตามทฤษฎีนี้ถือว่าอำนาจในการออกกฎหมายทั่วไของฝ่ายบริหารมีที่มาโดยตรงจากการมอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้มีขึ้นเพราะภารกิจของฝ่ายบริหารเอง

### 2) ทฤษฎีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งหลาย (execution des lois)

ตามทฤษฎีนี้ซึ่งเป็นทฤษฎีที่แพร่หลายในประเทศฝรั่งเศส ถือว่าอำนาจในการออกกฎหมายเป็นการทั่วไปของฝ่ายบริหารนี้เป็นอำนาจโดยสภาพของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีหน้าที่ต้องบังคับการและปฏิบัติตามกฎหมายทั้งหลาย (les lois) ที่รัฐสภาตราขึ้นไม่ใช่กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น อำนาจที่จะบังคับการตามกฎหมายทั้งหลายนี้จึงหมายรวมถึงอำนาจที่จะวางกฎหมายทั่วไไปที่จำเป็นอย่างยิ่งแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายทั้งหลาย ทั้ง ๆ ที่กฎหมายเหล่านั้นไม่ได้ให้อำนาจดังกล่าวไว้โดยตรง กล่าวโดยเฉพาะก็คือ อำนาจวางกฎหมายทั่วไของฝ่ายบริหารนี้เป็นอำนาจที่โดยสภาพฝ่ายบริหารมีอยู่โดยไม่จำเป็นต้องรอการมอบอำนาจแต่ละเรื่องมาให้ฝ่ายบริหารเพียงแต่กฎหมายทั่วไเหล่านั้นจะขัดกับกฎหมายไม่ได้เท่านั้น

แนวความคิดและหลักการในการยกร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศสรุปได้ดังนี้

<sup>26</sup> ประเสริฐ สุขสบาย, “การออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2549), น.12 - 13.

### 2.3.1 แนวความคิดและหลักการในการยกร่างกฎหมายลำดับรองในประเทศอังกฤษ

**ประเทศอังกฤษ** มีการแบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา) อำนาจบริหาร (รัฐบาล) และอำนาจตุลาการ (ศาล) การตรากฎหมาย การใช้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอยู่ภายใต้หลักที่เรียกว่า “หลักนิติธรรม” (The rule of law) โดยรัฐสภาที่มีอำนาจในการตรากฎหมายแม่บท (Acts of Parliament) ที่จะต้องผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (The House of commons) และสภาขุนนาง (The House of Lords) และต้องได้รับความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์ จึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

นอกจากนี้ โดยที่ประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งถือหลักว่า อำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา กล่าวคือ รัฐสภาที่มีอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมาย<sup>27</sup> ดังนั้น หากรัฐสภา มีความประสงค์ที่จะให้ฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์ทั่วไปได้ก็ต้องมอบอำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ในกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้น โดยถือว่าอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ทั่วไปโดยฝ่ายบริหารมีที่มาโดยตรง จากการมอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ มิใช่เกิดขึ้นเพราะภารกิจของฝ่ายบริหารเอง ซึ่งเรียกแนวคิดที่ยอมรับอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารนี้ว่า ทฤษฎีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแต่ละฉบับ<sup>28</sup> เมื่อองค์กรอื่น ๆ รวมทั้งฝ่ายบริหารจะมีอำนาจในการออกกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา หรือโดยใช้อำนาจในการออกกฎหมายตามที่รัฐสภาให้ความยินยอมเท่านั้น กฎหมายที่องค์กรเหล่านั้นตราขึ้นจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐสภา<sup>29</sup>

อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการลดแรงกดดันในด้านเงื่อนไขเวลาการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา รวมทั้งความรู้ความชำนาญในกฎหมายเฉพาะด้านของรัฐสภาซึ่งมีอยู่ในขอบเขตที่จำกัด และเมื่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปความต้องการที่จะมีกฎหมายจึงเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ทันต่อความต้องการของสังคม ดังนั้น เมื่อรัฐสภาไม่อาจตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้จึงจำเป็นต้องมีการมอบอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมายของตนให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อควบคุมการบริหารในส่วนที่เป็นรายละเอียด ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะมีการตราเป็น พระราชกฤษฎีกา (Order - in - council) ระเบียบ และกฎ (Regulation and Rule) ซึ่งรู้จักกันในนามของ Statutory instrument และมีพระราชบัญญัติ คือ Statutory Instrument Act 1946 กำหนดรูปแบบของกฎหมายลำดับรอง โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้จะกำหนดแบบแผนของกระบวนการยื่นกฎหมายลำดับรองต่อรัฐสภาและการจัดพิมพ์เผยแพร่ รวมทั้งได้กำหนดรูปแบบของกฎหมายลำดับรองไว้<sup>30</sup> ได้แก่ ระเบียบ กฎ ข้อบัญญัติ (by - laws) และหนังสือแจ้ง คำสั่ง และประกาศ (notices, orders and notifications)<sup>31</sup> ทั้งนี้ รัฐสภาจะสงวนไว้ซึ่งอำนาจในการให้ความเห็นชอบหรือเพิกถอนกฎหมาย

<sup>27</sup> ธนิต ภูริเวทย์, “หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดและทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2534), น.81.

<sup>28</sup> บวรศักดิ์ อวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม 2538), น.78 - 79.

<sup>29</sup> ธนิต ภูริเวทย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 27, น.80.

<sup>30</sup> ประเสริฐ สุขสบาย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, น.50 - 51.

<sup>31</sup> S. Namasivayam, The Drafting of Legislation, (Ghana Universities Press Accra, 1967), p.22. อ้างถึงใน ประเสริฐ สุขสบาย, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26, น.51.

ลำดับรองได้ตามเงื่อนไขและกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย สำหรับการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารนั้นได้มีนักกฎหมายบางท่านในประเทศอังกฤษได้แบ่งกฎหมายลำดับรองออกเป็น 5 ประเภท ดังนี้<sup>32</sup>

1) Order in Council เป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดย Privy Council ซึ่งเป็นการออกกฎหมายโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการของรัฐสภา

2) Statutory Instrument เป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้ออกโดยใช้อำนาจตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้

3) By - Law เป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นที่ใช้อำนาจมหาชน ซึ่งสามารถออกกฎหมายลำดับรองได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

4) Court Rules เป็นการให้ศาลออกกฎระเบียบที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลซึ่งอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

5) Professional regulation เป็นการที่พระราชบัญญัติแม่บทให้อำนาจองค์กรผู้ประกอบวิชาชีพออกกฎระเบียบเพื่อใช้บังคับแก่สมาชิกขององค์กรนั้น

ซึ่งกฎหมายลำดับรองเหล่านี้จะจัดทำและผ่านการร่างโดยกองงานกฎหมายของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในขณะที่ทำการร่างนั้นจะมีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง<sup>33</sup>

นอกจากนี้ ในประเทศอังกฤษที่ใช้หลักกฎหมายจารีตประเพณีหรือ common law ที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมายและการร่างกฎหมายลำดับรองประการหนึ่ง คือ การใช้ภาษากฎหมายนั้นจะต้องมีความเรียบง่าย ซึ่งเป็นหลักที่ศาลใช้ในการตีความกฎหมายโดยให้ความหมายของคำในกฎหมายเป็นความหมายธรรมดาที่มีอยู่ในพจนานุกรม ซึ่งหลักการดังกล่าวมีผลเป็นอย่างมากในการร่างกฎหมายจนถึงปัจจุบันที่ทำให้กฎหมายต้องเขียนด้วยภาษาที่เข้าใจได้โดยไม่คลุมเครือรวมทั้งวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายลำดับรองก็ต้องมีความชัดเจนด้วย ทั้งนี้ กฎหมายลำดับรองมีความสำคัญอย่างมากในการบริหารประเทศในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งต่อรัฐบาลและประชาชนผู้ที่ต้องถูกบังคับใช้กฎ โดยในปี ค.ศ. 1997 ประเทศอังกฤษได้มีการตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่ง มีชื่อเรียกว่า The Better Regulation Task Force ซึ่งเป็นองค์กรอิสระในการให้คำแนะนำแก่รัฐบาลเพื่อการออกและการบังคับใช้กฎหมายลำดับรอง คณะทำงานคณะนี้ได้กำหนดหลักการของกฎหมายลำดับรองที่ดี (principles of good regulation) เพื่อเป็นแนวทางในการออกกฎหมายลำดับรองให้มีความชัดเจนในการแก้ไขปัญหาและมีประสิทธิภาพ โดยเริ่มมาจากนวนโยบาย วัตถุประสงค์ ผู้รับผิดชอบ การดำเนินการและเป้าหมาย ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบในหลักการดังกล่าว และได้นำมาบรรจุไว้ในแนวทางการประเมินผลอันเกิดจากการออกกฎหมายลำดับรองอันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการออกกฎหมายลำดับรอง โดยมีหลักการที่สำคัญรวม 5 ประการ ดังนี้<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Carl. F. Stychin, Legal Method, (London: Sweet & Maxwell, 1999), pp.124 - 125. อ้างถึงใน ประเสริฐ สุขสบาย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26, น.51.

<sup>33</sup> ประเสริฐ สุขสบาย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26, น.51.

<sup>34</sup> Better Regulation Task Force, Principles of Good Regulation, 2003, (From [www.brtf.gov.uk](http://www.brtf.gov.uk), Retrieved June 20, 2006) pp.1 - 9. อ้างถึงใน ประเสริฐ สุขสบาย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26, น.62 - 64.

1) หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) ต้องมีความเหมาะสมกันระหว่างปัญหาและการแก้ไขปัญห และมีการพิจารณาถึงตัวเลือกอื่น ๆ ของวิธีการแก้ไขปัญหที่อาจได้ผลมากกว่าและประหยัดกว่า

2) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ผู้ออกกฎหมายลำดับรองต้องสามารถอธิบายถึงความจำเป็นในการมีกฎหมายลำดับรองและต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากสาธารณะได้ ต้องกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนในการวัดผลของความสำเร็จของการออกกฎหมายลำดับรอง และต้องมีการกำหนดความรับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนไว้อย่างชัดเจน

3) หลักความสอดคล้องกัน (Consistency) ผู้ที่มีหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองจะต้องมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงาน ถ้าเป็นกฎที่มีหลักการใหม่ต้องมีการพิจารณาถึงกฎหมายลำดับรองที่มีอยู่แล้ว กฎหมายลำดับรองที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการ และข้อกำหนดของสหภาพยุโรปด้วย รวมทั้งต้องมีการบังคับใช้ที่สอดคล้องกันทั้งประเทศ

4) หลักความโปร่งใส (Transparency) แผนนโยบาย วัตถุประสงค์ ต้องมีการจำกัดความให้ชัดเจน ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ผ่านช่องทางการสื่อสารที่สามารถเข้าถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ มีการจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นหลักประกันว่าได้มีการพิจารณาถึงความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและความเห็นของผู้เชี่ยวชาญแล้ว มีความชัดเจน ไม่ซับซ้อน มีลักษณะที่เป็นการแนะนำการปฏิบัติ เขียนด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายลำดับรองใด ควรต้องทราบถึงหน้าที่ พร้อมด้วยกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุดแยกไว้ต่างหากด้วย รวมทั้งจะต้องได้ข้อมูลที่อาจเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายลำดับรอง และต้องมีการระบุผลของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองให้มีความชัดเจน

5) หลักการถูกเป้าหมาย (Targeting) กฎหมายลำดับรองจะต้องมุ่งเข้าสู่ปัญหานั้น ๆ มีการปรับคำแนะนำไปตามกลุ่มเป้าหมายที่มีความต้องการที่แตกต่างกันและมีวิธีการที่ชัดเจนและเป็นระบบในการประเมินว่ากฎหมายลำดับรองฉบับใดยังมีความจำเป็นและมีประสิทธิภาพอยู่หรือไม่ หากไม่มีก็ควรจะต้องดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกต่อไป<sup>35</sup>

กล่าวโดยสรุป ในปัจจุบันฝ่ายบริหารของประเทศอังกฤษไม่มีอำนาจดั้งเดิมในการตรากฎหมาย ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจบัญญัติกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งจะเรียกกฎหมายของฝ่ายบริหารนี้ว่า delegated Legislation โดยมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง (Secondary Legislation) กฎหมายของฝ่ายบริหารจึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายของรัฐสภาซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme Legislation) หรือกฎหมายลำดับต้น (Primary Legislation) และวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายลำดับรองมีขึ้นเพื่อการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐสภาตามที่ได้มีการมอบอำนาจ<sup>36</sup>

<sup>35</sup> ประเสริฐ สุขสบาย, *อ้างแล้ว เจริญรทที่ 26*, น.63 - 64.

<sup>36</sup> รตาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ, "การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), น.48.

### 2.3.2 แนวความคิดและหลักการในการยกร่างกฎหมายลำดับรองในประเทศฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษรหรือ Civil Law มีระบอบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภา คือ มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี และเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มีฝ่ายที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา อันประกอบด้วยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (Assemblée Nationale) และวุฒิสภา (Sénat) ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบกฎหมายและงบประมาณของประเทศ โดยมีรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอกฎหมาย ซึ่งร่างกฎหมายที่รัฐมนตรีเสนอนั้น กฎหมายบังคับให้ต้องผ่านการพิจารณาจากสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (conseil d'État) และนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และเมื่อผ่านการพิจารณาแล้วก็จะเสนอให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนามและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป<sup>37</sup> ซึ่งในปัจจุบันรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้แบ่งแยกอำนาจดังกล่าวโดยให้อำนาจในการตรากฎหมายเป็นของรัฐสภา และอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองเป็นของฝ่ายบริหาร สรุปได้ดังนี้

#### 1) อำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภา

ก่อนปี ค.ศ. 1958 มีแนวคิดที่ว่า กฎหมาย คือ การแสดงออกซึ่งเจตจำนงร่วมกันของประชาชน (expression de la volonté générale) กฎหมายจึงต้องตรารับขึ้นตามกระบวนการนิติบัญญัติโดยรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนมีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ การที่รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายโดยไม่มีขอบเขตจำกัดนี้ทำให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลก็ต้องเสนอให้รัฐสภาตราเป็นกฎหมาย ซึ่งกระบวนการตรากฎหมายมีขั้นตอนมากมายทำให้เกิดความล่าช้าและไม่ทันต่อเหตุการณ์ ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ของประเทศฝรั่งเศส จึงมีการเสนอแนวคิดที่ว่า รัฐสภาควรมีอำนาจตรากฎหมายเฉพาะในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนด ส่วนรัฐบาลควรมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองเป็นการทั่วไปในเรื่องอื่น ๆ ทั้งหมด ซึ่งการแบ่งอำนาจใหม่นี้จะช่วยลดภาระในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ขณะเดียวกันรัฐบาลก็สามารถออกกฎหมายลำดับรองเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

#### 2) อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองได้ในหลายกรณี ดังนี้

2.1) อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารที่มาจากกรมอบอำนาจโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองเฉพาะในส่วนที่เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียด หรือที่เรียกว่า “อำนาจตรากฎหมายลำดับรองเพื่อบังคับใช้กฎหมาย (pouvoir réglementaire d'application des lois)” ได้แก่ อำนาจในการตราข้อกำหนด (Ordonnance) ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 38 อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีในการตราบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาคำคัญของประเทศ ตามมาตรา 16 และกฎหมายของฝ่ายบริหารที่อยู่ในลำดับชั้นรองลงมา คือ รัฐกฤษฎีกา ที่ตรารับขึ้นตามมาตรา 37 ซึ่งเป็นกรณี

<sup>37</sup> ประเสริฐ สุขสบาย, *อ้างแล้ว* เซ็งอรรถที่ 26, น.77.

ที่รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจของรัฐสภาเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายเพื่อการบริหารประเทศได้ในเรื่องที่ไม่อยู่ในขอบเขตการตรากฎหมายของรัฐสภาตามมาตรา 34

2.2) อำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารโดยได้รับมอบอำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายลำดับรองเพื่อขยายความรัฐบัญญัติหรือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติได้ นอกจากนี้ กฎเกณฑ์ที่ตราขึ้นโดยองค์กรกระจายอำนาจ (Collectivités décentralisées) ไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจตามกิจการหรือตามเขตแดน ต่างก็มีอำนาจในการที่จะออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้เท่าที่กฎหมายจัดตั้งให้มีอำนาจมาเช่นเดียวกัน

2.3) ตามที่รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 37 ได้บัญญัติว่า “เรื่องใดที่อยู่นอกขอบเขตของการตราบัญญัติ ให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออกกฎหมาย”<sup>38</sup> ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองเป็นเอกเทศในเรื่องนั้น ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจแท้ ๆ ของฝ่ายบริหารเอง เพื่อใช้ในการบริหารงาน โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยฐานอำนาจของกฎหมายแม่บท (pouvoir réglementaire autonome) อันได้แก่ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือระเบียบภายในหน่วยงานของฝ่ายบริหารต่าง ๆ เป็นต้น

สำหรับหลักกฎหมายที่ใช้บังคับกับกฎหมายลำดับรองนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้ให้อำนาจประธานาธิบดีในการตรากฎหมายลำดับรองไว้ด้วย นอกจากนี้ ยังแบ่งความสำคัญของกฎหมายลำดับรองออกเป็นหลายระดับ และให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองขยายไปถึงรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดในบางกรณีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งให้มีการมอบอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองแก่ผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจหรือองค์กรเอกชนบางประเภทที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะอีกด้วย ทั้งนี้ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจทั่วไปในการตรากฎหมายลำดับรองซึ่งจะเป็นในรูปการลงนามประกาศใช้บังคับรัฐกฤษฎีกา หรือใช้อำนาจตรากฎหมายลำดับรองผ่านทางรัฐมนตรีผู้รักษาการตามรัฐกฤษฎีกาฉบับนั้น ๆ<sup>39</sup>

ส่วนขอบเขตของการออกกฎหมายลำดับรองนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 37 ได้บัญญัติว่า “นอกจากเนื้อหาที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ที่จะต้องตราเป็นรัฐบัญญัติแล้ว นอกนั้นจะต้องออกเป็นกฎหมายลำดับรองทั้งสิ้น” จากบทบัญญัติในมาตรานี้ทำให้เกิดกฎหมายลำดับรองชนิดใหม่ขึ้นนอกจากกฎหมายลำดับรองที่มีขึ้นในอดีต<sup>40</sup> ซึ่งกฎหมายลำดับรองที่ออกตามรัฐธรรมนูญ ต้องมีรัฐบัญญัติแม่บทให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรองนี้ ซึ่งเป็นไปตามหลักดั้งเดิมที่เคยปฏิบัติกันมาและโดยธรรมชาติของกฎหมายลำดับรองนี้จะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญแม่บท และกฎหมายลำดับรองอิสระซึ่งถือกำเนิดขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 นี้ คือ ฝ่ายบริหารสามารถที่จะออกกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้ในการบริหารราชการได้ในส่วนที่รัฐสภาไม่อาจ

<sup>38</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2549), น.56.

<sup>39</sup> ประเสริฐ สุขสบาย, *อ้างแล้ว เจริญรศที่ 26*, น.80.

<sup>40</sup> สุธีรัตน์ พิทยาภรณ์, “การตราบัญญัติและการออกกฎหมายลำดับรองตามรัฐธรรมนูญ ปี 1958,” ใน *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม*, (กรุงเทพมหานคร, 2538), น.215 - 216.

ที่จะตราบัญญัติได้ ดังนั้น ฝ่ายบริหารสามารถที่จะตรากฎหมายลำดับรองได้แม้ไม่มีรัฐบัญญัติแม่บทให้อำนาจฝ่ายบริหาร กฎหมายลำดับรองนี้จึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับรัฐบัญญัติใด ๆ และเนื้อหาในส่วนนี้ก็ยังคงอยู่นอกเหนืออำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะตราบัญญัติอีกด้วย

ทั้งนี้ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ฝ่ายบริหารของประเทศฝรั่งเศสสามารถตราออกมาใช้บังคับอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้<sup>41</sup>

ประเภทที่หนึ่ง กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยรัฐบาล ได้แก่ ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 37 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 เรียกว่า กฤษฎีกา (décrets) ได้แก่ ข้อบังคับเอกเทศหรือกฎที่ออกได้เองโดยอิสระของฝ่ายบริหาร (règlements autonomes) และข้อบังคับซึ่งตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเรื่องที่รัฐสภาได้ตราบัญญัติกำหนดหลักการขั้นพื้นฐานไว้ตามมาตรา 34 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับประเภทนี้จะขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานที่รัฐสภากำหนดไม่ได้

ประเภทที่สอง กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ทางปกครองอื่น ๆ ซึ่งมีอำนาจออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร ได้แก่ กฎกระทรวง และคำสั่งหรือหนังสือเวียน ดังนี้<sup>42</sup>

1) กฎหรือข้อบังคับภายในของส่วนราชการ เช่นเดียวกับหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะต่าง ๆ รัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานมีอำนาจในการออกกฎหรือข้อบังคับเพื่อใช้บังคับกับหน่วยงานและผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนได้ อำนาจดังกล่าวนี้รัฐมนตรีมีอยู่เองโดยไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจ

2) กฎหรือข้อบังคับที่มีผลกระทบต่อประชาชน รัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการออกกฎหรือข้อบังคับเป็นการทั่วไปเหมือนกับอำนาจของประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะมีอำนาจในการออกกฎหรือข้อบังคับที่มีผลผูกพันกับประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีไว้เป็นการเฉพาะ

3) อำนาจการออกกฎหมายของรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสไม่ได้ให้อำนาจในการออกกฎหมายเป็นการทั่วไปแก่รัฐมนตรี แต่รัฐมนตรีก็มีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ ประกาศกระทรวง (arrête ministériel) และคำสั่งหรือหนังสือเวียน (circulaires réglementaires)

นอกจากนี้ ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการออกกฎหมายและกฎหมายลำดับรองที่ดีไว้ รวม 3 ประการ ดังนี้<sup>43</sup>

ประการที่หนึ่ง กฎหมายรวมถึงกฎหมายลำดับรองจะต้องมีความชัดเจนและสามารถเข้าใจได้โดยง่ายเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการแปลความ ซึ่งการตรวจสอบความชัดเจนทางกฎหมายเป็นระบบหนึ่งของสภาแห่งรัฐ ทั้งนี้ โดยได้มีการจัดทำคู่มือการร่างกฎหมาย (Guide Pour l'élaboration des textes

<sup>41</sup> นรินทร์ อธิสาร, “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองและผลในทางกฎหมายของกฎที่ถูกละเมิด” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น.24 - 27.

<sup>42</sup> รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ, *อ่วงแล้ว เชิงอรุณที่ 36*, น.40.

<sup>43</sup> Mme Célin Vérot, “กรรมการคุณภาพของกฎหมาย”, บรรยายโดย Mme Célin Vérot กรรมการร่างกฎหมาย และตุลาการประจำสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ประเทศฝรั่งเศส ณ ห้องปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันพุธที่ 5 กรกฎาคม 2549 เวลา 14.00 - 17.00 น. แปลการบรรยายโดยนายศุภวัฒน์ สิงห์สุวษ์ นักกฎหมายกฤษฎีกา 5 สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

legislatifs et réglementaires) ซึ่งมีเป้าหมายในการจัดทำขึ้นด้วยความร่วมมือจากสภาแห่งรัฐและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นแนวปฏิบัติแก่ส่วนราชการต่าง ๆ ในการร่างกฎหมาย โดยคู่มือได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการใช้คำศัพท์ในทางกฎหมาย รวมทั้งเทคนิคต่าง ๆ ในการร่างกฎหมาย

ประการที่สอง กฎหมายที่ตราขึ้นจะต้องมีความชัดเจน กระชับ ใช้ถ้อยคำกะทัดรัด และใช้ภาษาถูกต้องตามหลักไวยากรณ์ ไม่ซ้ำซ้อน กำกวม และในกรณีที่ใช้ถ้อยคำในกฎหมายคลุมเครือหรือมีคำผิดจะถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ระดับรัฐธรรมนูญในการเข้าถึงและเข้าใจกฎหมายของประชาชน และประกาศว่าบทบัญญัตินี้ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม บทบัญญัติของกฎหมายจะต้องมีเนื้อหาเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ด้วย เนื่องจากในบางกรณีจะพบกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการประกาศเจตนารมณ์หรือเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาว่าบทบัญญัตินั้นมีผลบังคับได้เพียงใด

กล่าวโดยสรุป เนื่องด้วยฝ่ายบริหารมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในรายละเอียดเพื่อให้การปฏิบัติการตามกฎหมายเป็นไปได้อย่างเหมาะสม รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 37 จึงได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการยอมรับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารได้เองโดยไม่ต้องรับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองขึ้นโดยเป็นอิสระจากรัฐบัญญัติ เพื่อใช้บังคับในเรื่องต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับมอบอำนาจนั้นมาจากรัฐสภาที่ถือว่าเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติที่แท้จริงแต่อย่างใด<sup>44</sup> ยกเว้นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตราเป็นรัฐบัญญัติ อย่างไรก็ตาม กฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นนั้นจะขัดหรือแย้งกับหลักการขึ้นพื้นฐานที่รัฐสภาได้ตรารัฐบัญญัติกำหนดไว้ตามมาตรา 34 วรรคสาม มิได้

### 2.3.3 แนวความคิดและหลักการในการร่างกฎหมายลำดับรองในประเทศสหรัฐอเมริกา

**ประเทศสหรัฐอเมริกา** เป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและเป็นหัวหน้ารัฐบาล (Chief Executive) ประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ จำนวน 50 รัฐ โดยมีรัฐบาลกลางอยู่ที่วอชิงตัน ดี.ซี. (Washington, D.C.) ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลกลางไว้เป็น 3 ฝ่าย หรือสามสถาบันด้วยกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) คือ 1) ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สถาบันรัฐสภาหรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า สภาองเกรส (The Congress) ซึ่งมีโครงสร้างรัฐสภาเป็นแบบสภาคู่หรือสองสภา (Bicameral Assembly) ประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร 2) ฝ่ายบริหาร คือ สถาบันประธานาธิบดี (The presidency) และ 3) ฝ่ายตุลาการ คือ ศาลสูง (Supreme Court) แต่ละส่วนต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ของตนเองเป็นสัดส่วนโดยเฉพาะ<sup>45</sup> รวมทั้ง มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและอำนาจฝ่ายบริหารต่างแยกอิสระจากกันโดยเด็ดขาด ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งผ่านคณะผู้เลือกตั้ง

<sup>44</sup> ธนิต ภูริเวทย์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 27*, น.123.

<sup>45</sup> วริยา ศ. ชินวรรณโณ, *เอกสารการสอนชุดวิชา การเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา (Governments and Politics in Europe and America) หน่วยที่ 1 - 3 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2530), น.45.*

(Electoral College) จำนวน 538 คน ดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัย สมัยละ 4 ปี และประธานาธิบดีจะเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภา และทำหน้าที่เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้ทำสนธิสัญญาต่าง ๆ ตลอดจนแต่งตั้งผู้พิพากษา

วิวัฒนาการของอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ผ่านมาได้มีการนำหลักผู้รับมอบอำนาจไม่อาจมอบอำนาจต่อได้อันเป็นหลักทางกฎหมายเอกชนมาเป็นข้ออ้างอิงไม่ให้มอบอำนาจ โดยมีความเห็นว่าองค์กรนิติบัญญัติไม่อาจโอนอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ผู้อื่นได้เนื่องจากเป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากประชาชน แต่ต่อมาความจำเป็นของการปกครองสมัยใหม่และประสบการณ์ในการบังคับใช้กฎหมายทำให้มีการยอมรับว่า ฝ่ายนิติบัญญัติอาจมอบอำนาจของตนให้ผู้อื่นเพิ่มเติมรายละเอียดเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือการมอบอำนาจจะมีขึ้นก็เพียงเพื่อการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งหลาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครองจึงมีแนวความคิดเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารนี้เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนมากยิ่งกว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

### 2.3.4 แนวความคิดและหลักการในการยกเว้นกฎหมายลำดับรองในประเทศแคนาดา

**ประเทศแคนาดา** เป็นประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยรัฐสภา โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Elizabeth II) และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของประเทศ รัฐสภาประกอบไปด้วยพระราชินี (The Queen) สภาผู้แทนราษฎร (The House of commons) ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภา (Senate) ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศตามรัฐธรรมนูญ ประเทศแคนาดามีระบบกฎหมายที่มีพื้นฐานมาจากระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งในกลุ่มประเทศคอมมอนเวลท์ (Commonwealth) ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ แต่มีเพียง Quebec เท่านั้นที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ เพราะเคยเป็นอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศสมาก่อน ทั้งสองระบบอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศ (Constitution of Canada) ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของระบบกฎหมาย<sup>46</sup>

การออกกฎหมายลำดับรองของประเทศแคนาดาไม่ได้เป็นเรื่องของอำนาจเท่านั้น แต่ยังต้องเป็นไปตามแนวนโยบายในเรื่องกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและความเสี่ยงที่มีอยู่อีกด้วย ซึ่งทำให้รัฐบาลมีความจำเป็นต้องเข้ามาจัดการในเรื่องดังกล่าว โดยได้พิจารณาแล้วว่าการออกกฎหมายลำดับรองนั้นเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับเรื่องใดหรือกิจการใด หน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องประเมินวิธีการแก้ไขปัญหาทั้งหมดที่เป็นไปได้ในการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบาย หากได้ข้อสรุปว่ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายลำดับรอง หน่วยงานนั้นต้องมีกระบวนการวางแผน วิเคราะห์ และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตามแนวนโยบายการออกกฎหมายลำดับรอง จากนั้นหน่วยงานก็จะทำการร่างกฎหมายลำดับรองโดยกองงานกฎหมายภายในเองหรืออาจได้รับความช่วยเหลือจากกองงานด้านกฎระเบียบ (The Regulation Section) ของกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) นอกจากนี้ หน่วยงานนั้น

<sup>46</sup> ประเสริฐ สุขสบาย, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 26*, น.65.

ต้องยกร่างเอกสารชนิดหนึ่งที่เรียกว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายลำดับรอง (Regulatory Impact Analysis Statement (RIAs)) ซึ่งเป็นเอกสารที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ ช่วยให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อประชาชนชาวแคนาดาและรัฐสภาในการใช้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองมากขึ้นด้วย<sup>47</sup>

สำหรับประเภทของกฎหมายลำดับรองในประเทศแคนาดานั้น กฎหมายลำดับรองเป็นรูปแบบหนึ่งของกฎหมาย มีผลบังคับผูกพันเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ (Act of Parliament) ซึ่งมีการบังคับใช้เป็นการทั่วไปมากกว่าจะบังคับใช้โดยเฉพาะเจาะจงกับผู้ใดผู้หนึ่งหรือเหตุการณ์ใด เหตุการณ์หนึ่ง โดยกฎหมายลำดับรองเป็นการที่รัฐสภาได้มอบอำนาจให้ผู้ใดหรือองค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองนั้น เช่น ผู้สำเร็จราชการ (Governor in Council) รัฐมนตรี (Minister) หรือส่วนราชการใด ซึ่งอำนาจที่ว่านี้ต้องมีกำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทที่กำหนดให้สามารถออกกฎได้ (enabling Acts) และพระราชบัญญัติโดยทั่วไปจะวางกรอบของมาตรการในการออกกฎหมายลำดับรอง และมอบอำนาจเกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดโดยผ่านกฎหรือระเบียบดังกล่าวไว้<sup>48</sup>

ทั้งนี้ รัฐบาลแคนาดาได้วางนโยบายซึ่งเป็นกรอบใหญ่สำหรับการออกกฎหมายลำดับรองของประเทศไว้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การออกกฎหมายลำดับรองนั้นเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและสังคม โดยกำหนดให้ผู้ที่มีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองต้องดำเนินการ ดังนี้<sup>49</sup>

- 1) มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน รวมทั้งประชาชนต้องมีโอกาสในการพัฒนาแก้ไข กฎระเบียบและในกระบวนการยกร่างด้วย
- 2) แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่มีอยู่ กระบวนการป้องกันของรัฐที่เหมาะสม และการออกกฎหมายลำดับรองว่าจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด
- 3) ประโยชน์ที่ได้เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนที่ต้องเสียไป
- 4) ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเศรษฐกิจต่อความสามารถในการสร้างรายได้และการจ้างงาน ได้ถูกจำกัดให้น้อยที่สุดและไม่มีการออกกฎหมายลำดับรองที่ไม่จำเป็น
- 5) ได้มีการพิจารณาถึงข้อตกลงระหว่างประเทศและระหว่างรัฐบาล รวมทั้งการเปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและองค์กรอื่นด้วย
- 6) กระบวนการที่ตามมาภายหลังการออกกฎหมายลำดับรองในการจัดการให้เป็นไปตามกฎหมายลำดับรองที่มีประสิทธิภาพ
- 7) ข้อกำหนดอื่น ๆ เช่น มติคณะรัฐมนตรีอันเกี่ยวกับนโยบายและการออกกฎ

<sup>47</sup> Guide to making Federal Act and Regulation, pp.180 - 183. อ้างถึงใน ประเสริฐ สุขสบาย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.67 - 68.

<sup>48</sup> ประเสริฐ สุขสบาย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.65.

<sup>49</sup> Guide to making Federal Act and Regulation, pp.178 - 179. อ้างถึงใน ประเสริฐ สุขสบาย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.67.

### 2.3.5 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวความคิดและหลักการในการยกร่างกฎหมายลำดับรอง ในระบบกฎหมายต่างประเทศกับระบบกฎหมายของประเทศไทย

สำหรับการพิจารณาศึกษา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการยกร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และมีวิวัฒนาการของระบบการเมือง การปกครองและสังคมอันต่อเนื่องและยาวนานในการพัฒนาแนวความคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายและการมอบอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองให้กับฝ่ายบริหาร รวมทั้งเป็นประเทศแม่แบบและมีอิทธิพลต่อพัฒนาการของการตรากฎหมายและกฎหมายลำดับรองของไทย ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานทางความคิดที่สำคัญสำหรับการพิจารณาศึกษาเพื่อกำหนดหลักการยกร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติของไทยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สรุปได้ดังนี้

แนวความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการยกร่างกฎหมายลำดับรองในประเทศอังกฤษ ถือว่ารัฐสภาเป็นที่มาของอำนาจนิติบัญญัติ แต่ก็เห็นว่ารัฐสภาอาจมอบอำนาจในการออกกฎหมายให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีได้ ผลของการมอบอำนาจทำให้เกิดกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจ (delegated legislation) หรือกฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) แต่อำนาจที่ได้มานี้มิได้มีโดยไม่มีขอบเขตจำกัด แต่เป็นเพียงอำนาจรองเพราะถูกจำกัดตามพระราชบัญญัติที่มอบให้

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส ที่ผ่านมามีการนำหลักการเกี่ยวกับผู้รับมอบอำนาจไม่อาจมอบอำนาจต่อได้ (delegate potestas non potest delegari) อันเป็นหลักทางกฎหมายเอกชนมาเป็นข้ออ้างอิงไม่ให้มีการมอบอำนาจ โดยมีความเห็นว่าองค์กรนิติบัญญัติไม่อาจโอนอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ผู้อื่นได้ เพราะเป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากประชาชน แต่ต่อมาความจำเป็นและประสบการณ์ในการบังคับใช้กฎหมายทำให้มีการยอมรับว่าฝ่ายนิติบัญญัติอาจมอบอำนาจของตนให้ผู้อื่นเพิ่มเติมรายละเอียดเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายได้ (fill up in details) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การมอบอำนาจจะมีขึ้นก็เพียงเพื่อการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งหลาย ดังนั้น การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครองจึงมีแนวความคิดมาจากเพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารนี้เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนมากยิ่งกว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเสียอีก

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการยกร่างกฎหมายลำดับรองนั้น ได้ยอมรับกันมาโดยตลอดว่าการมอบอำนาจในการออกกฎหมายไปให้ฝ่ายบริหารสามารถกระทำได้ แต่มิได้มีการมอบอำนาจไปโดยเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะกำหนดนโยบายของกฎหมายและหลักการและทิศทางการใช้อำนาจ รวมทั้งสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจได้ ซึ่งรัฐสภาในบางประเทศก็ได้คิดค้นวิธีการที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจไม่ว่าจะต้องมาขออนุญาตจากสภาก่อนหรือถูกตรวจสอบในภายหลังก็ตาม

สำหรับในประเทศไทยนั้น หากพิจารณาจากวิวัฒนาการที่มีการมอบอำนาจนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ให้แก่เสนาบดีตั้งแต่สมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนกระทั่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ก็เป็นที่ยอมรับกันมาโดยตลอดว่าการมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองออกกฎหมายข้อบังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายสามารถที่จะกระทำได้

ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการยกร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศ พบว่ามีข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตการออกกฎหมายลำดับรองกล่าวคือ ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศแคนาดามีความเห็นที่ตรงกันว่า การออกกฎหมายลำดับรองไม่อาจกระทำได้ทุกกรณีไป โดยในรายงานของ Committee on Ministers' Power แนะนำว่ากรณีดังต่อไปนี้ไม่ควรออกกฎหมายเป็นกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎหมายลำดับรองที่มีผลเป็นการขยายหลักการของตัวแม่บท รวมถึงการกำหนดภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมซึ่งกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติ) ไม่อนุญาตให้กระทำได้ การแก้ไขกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรองที่ให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอย่างกว้างโดยไม่จำกัดขอบเขต และกฎหมายลำดับรองที่ยกเว้นเขตอำนาจศาล (jurisdiction of the courts) รัฐธรรมนูญของบางประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 34 กำหนดว่า เรื่องใดต้องตราเป็นกฎหมาย (la loi) และมาตรา 37 กำหนดว่า เรื่องใดหากไม่อยู่ในขอบเขตการตราเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้วให้อยู่ในขอบเขตของการออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเรื่องที่จะออกเป็นกฎหมายลำดับรองไม่ได้ ได้แก่ การกำหนดสิทธิความเป็นพลเมือง หลักประกันมูลฐาน ความสามารถทางกฎหมายของบุคคล การกำหนดโทษอาญา ภาษีและการจัดเก็บภาษี เนื่องจากรัฐธรรมนูญและหลักการทางจารีตประเพณีถือว่าเรื่องเหล่านี้มีผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายของประชาชนมากเกินไปที่จะยินยอมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจกำหนดขึ้นได้ ซึ่งประเทศไทยได้นำแนวทางของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสมาใช้เนื่องจากเป็นหลักสากลที่หากเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องกำหนดโดยเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น

สำหรับแนวทางการปฏิบัติในการออกกฎหมายลำดับรองของประเทศไทยนั้น ได้มีการนำหลักการที่สำคัญในต่างประเทศมาปรับใช้ตามประเด็นข้อสังเกตดังนี้

1) กฎหมายลำดับรองจะออกเกินอำนาจของกฎหมายแม่บทไม่ได้ ซึ่งเป็นหลักที่สำคัญเนื่องจากกฎหมายลำดับรองนั้นได้รับมอบอำนาจมาจากกฎหมายแม่บท

2) กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้นตามหลักการโดยทั่วไปจะมีบทกำหนดโทษทางอาญาไม่ได้ เพราะถือเป็นหลักปฏิบัติกันมาโดยตลอดว่าการออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือการลงโทษจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน ดังนั้น การกำหนดโทษทางอาญาเพื่อเป็นมาตรการบังคับการปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองจึงควรเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ แต่โดยทั่วไปแล้วพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายลำดับรองก็จะมีบทลงโทษการฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรองไว้ด้วยแล้ว

3) ในกรณีที่กฎหมายลำดับรองมิได้กำหนดวันใช้บังคับไว้จะถือเอาวันใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า ประกาศของคณะกรรมการซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 หากมิได้ระบุวันใช้บังคับไว้โดยชัดแจ้ง ต้องถือว่ามีผลใช้บังคับในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

เนื่องจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น เป็นวันที่ถือว่าบุคคลทั่วไปได้ทราบประกาศนั้นแล้ว (บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 193/2525)

4) โดยทั่วไปการออกกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้มีผลบังคับเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมายเป็นการย้อนหลังย่อมกระทำไม่ได้เสมอ หากจำเป็นและสมควรที่จะต้องออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลัง ซึ่งการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับย้อนหลังในทางที่เป็นคุณโดยปกติย่อมกระทำได้ แต่วิธีการที่จะกำหนดให้กฎหมายมีผลย้อนหลังอย่างไร และเพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาปัจจัย ผลดีและผลเสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของกฎหมายในแต่ละเรื่อง และจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีด้วย สำหรับกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้และนโยบายการคลังของรัฐนั้น โดยหลักแล้วหากกฎหมายมีผลใช้บังคับย้อนหลังนี้ย่อมเป็นธรรมดาที่จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ที่เกิดขึ้นแล้วในตัว จึงเห็นว่าการออกประกาศกระทรวงการคลัง ให้มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นคุณแก่ผู้มีหน้าที่ต้องเสียค่าภาษีสามารถกระทำได้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 193/2545)

5) พระราชกฤษฎีกาที่มีผลเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติแนวทางปฏิบัติของประเทศไทยนั้น จะสังเกตว่าได้เคยมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ยกเว้น ยกเลิก หรือแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ แต่การกระทำเช่นนี้จะต้องอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ หรือพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บทบัญญัติให้อำนาจกระทำได้

### บทที่ 3 วิธีการศึกษา

การศึกษาหลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการวิเคราะห์เชิงพรรณนาและการเปรียบเทียบ และได้ศึกษา ค้นคว้า รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับ หนังสือ ตำราทางกฎหมาย เอกสารประกอบการสัมมนา รายงานการประชุม บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ความเห็นทางกฎหมาย และแนวทางการปฏิบัติงานที่ผ่านมาเกี่ยวกับการยกร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์สำหรับประกอบการพิจารณาให้ข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าวต่อไป

สำหรับการศึกษาหลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภาครั้งนี้ มีแนวทางการดำเนินการศึกษา ดังนี้

- 1) ดำเนินการศึกษา ค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้
  - 1.1) แนวความคิดเกี่ยวกับลำดับชั้นของบ่อเกิดแห่งกฎหมาย
  - 1.2) แนวความคิด ความหมาย หลักการและกระบวนการเกี่ยวกับการยกร่างกฎหมาย
  - 1.3) แนวความคิด ความหมาย หลักการ กระบวนการและการจัดแบ่งประเภทของกฎหมายลำดับรอง
  - 1.4) คู่มือแบบร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักด้านการร่างกฎหมาย
  - 1.5) ความหมาย รูปแบบ โครงสร้าง และเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภทที่ออกโดยฝ่ายบริหาร
  - 1.6) ความหมาย รูปแบบ โครงสร้าง และเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภทที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ
  - 1.7) แนวความคิดและหลักการในการยกร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานทางความคิดที่สำคัญสำหรับการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางการยกร่างกฎหมายลำดับรองของประเทศไทย
  - 1.8) ตำราทางวิชาการด้านกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) ดำเนินการศึกษาและรวบรวมองค์ความรู้และประสบการณ์จากการดำเนินงานในการตรวจพิจารณาและยกร่างกฎหมายลำดับรองในฐานะที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการและคณะทำงานต่าง ๆ และในฐานะที่ดำรงตำแหน่งนิติกร สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ผ่านมา ตามที่ได้มีส่วนราชการภายในของสำนักงาน

เลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ และคณะกรรมการธิการ จัดทำหนังสือมายังสำนักกฎหมายเพื่อขอให้ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาและยกร่างกฎหมาย โดยเฉพาะการตรวจพิจารณาและยกร่างกฎหมายลำดับรอง ในประเภทต่าง ๆ ได้แก่ การตรวจพิจารณาและยกร่างระเบียบ ข้อบังคับและประกาศต่าง ๆ เพื่อกำหนด กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย รวมทั้งหลักการ วิธีการและแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อสนับสนุน การปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา และรองรับภารกิจเกี่ยวกับการบริหารราชการภายใน ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ได้มีคำสั่งมอบหมายให้นิติกรของสำนักกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการตรวจพิจารณาและยกร่างกฎหมาย ลำดับรอง และนำเสนอต่อผู้บริหารตามสายการบังคับบัญชาเพื่อตรวจพิจารณาความถูกต้องแล้วส่งคืน ไปยังผู้ขอรับบริการเพื่อเสนอไปยังผู้มีอำนาจลงนามในกฎหมายลำดับรองประเภทต่าง ๆ ให้มีผล ใช้บังคับต่อไป

### 3) พิจารณาลำดับขั้นตอนในการตรวจพิจารณาและยกร่างกฎหมายลำดับรอง ดังนี้

3.1) ศึกษาหลักการและสาระสำคัญของเรื่องในทางนโยบายที่จะตรากฎหมาย ใช้บังคับ

3.2) ศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งกับเรื่องที่จะตรากฎหมายใช้บังคับเพื่อกำหนด เนื้อหาสาระและรายละเอียดของร่างกฎหมาย

3.3) กำหนดโครงสร้างและรูปแบบของร่างกฎหมาย รวมทั้งเนื้อหาสาระและกลไก ทางกฎหมายที่จะนำมากำหนดไว้ในร่างกฎหมาย

3.4) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายในลักษณะเดียวกันที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นเพื่อเป็น ต้นแบบในการยกร่างกฎหมาย

3.5) เขียนโครงสร้างและรายละเอียดของกฎหมายตามรูปแบบของกฎหมาย รวมทั้ง ตรวจสอบถ้อยคำและเนื้อหาที่ใช้ในร่างกฎหมายให้มีความถูกต้อง ชัดเจน และเข้าใจได้โดยง่าย

3.6) ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายว่ามีข้อบกพร่องหรือปัญหาใดที่ควรแก้ไขเพิ่มเติม

3.7) เสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นหรือคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิหลายด้าน ทั้งนี้ เพื่อให้การยกร่างกฎหมายลำดับรองเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ มีความสอดคล้อง และช่วยลดช่องว่างในกฎหมาย โดยขั้นตอนนี้ผู้ยกร่างกฎหมายได้รับคำแนะนำและ ข้อเสนอแนะไปดำเนินการปรับปรุงร่างกฎหมายให้มีความสมบูรณ์และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

4) ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์และเปรียบเทียบหลักการยกร่างกฎหมายลำดับรองของ ฝ่ายบริหาร และหลักการในการยกร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเป็น ข้อมูลพื้นฐานทางความคิดที่สำคัญสำหรับการกำหนดแนวทางการยกร่างกฎหมายลำดับรองของ ฝ่ายนิติบัญญัติ

5) ดำเนินการจัดทำบทวิเคราะห์และหลักการเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองของ ฝ่ายบริหาร โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.1) แนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร

5.2) ความหมายและหลักการที่สำคัญของกฎหมายลำดับรอง

- 5.3) กระบวนการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารในระบบกฎหมายไทย
  - 5.4) ประเภทของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร
  - 5.5) รูปแบบ โครงสร้าง และเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร
- ในแต่ละประเภท ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศกระทรวง
- 6) ดำเนินการจัดทำบทวิเคราะห์และหลักการเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีรายละเอียดดังนี้
    - 6.1) แนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ
    - 6.2) ประเภทของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ
    - 6.3) รูปแบบ โครงสร้าง และเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ
- ในแต่ละประเภท ได้แก่ กฎ ก.ร. ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ
- 6.4) บทอาศัยอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ

## บทที่ 4

### บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร

#### 4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภามีพื้นฐานทางความคิดที่ว่า อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจปกครองนั้นมาจากประชาชน ซึ่งประชาชนใช้อำนาจผ่านทางผู้แทนของตนที่เลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนราษฎรในรัฐสภา บรรดากฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่จะใช้บังคับแก่ประชาชนจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน จากนั้นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจึงจะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้น ซึ่งในรัฐสมัยใหม่ที่ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น โดยทั่วไปรัฐจะมอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติให้แก่รัฐสภาในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับประชาชน แต่เนื่องจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมเพิ่มมากขึ้น<sup>50</sup> จึงเกิดความต้องการที่จะบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมสังคมให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่โดยที่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีหน้าที่และอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่อาจดำเนินการตรากฎหมายให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยลำพัง<sup>51</sup> เนื่องจากข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องกรอบระยะเวลาในการพิจารณากฎหมาย ขณะเดียวกันกระบวนการนิติบัญญัติก็มีความยุ่งยากซับซ้อน และในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในเรื่องทางสังคมและเศรษฐกิจนั้น บางครั้งเป็นปัญหาในทางเทคนิคจนเกินความสามารถของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกำหนดรายละเอียดของเนื้อหากฎหมายเหล่านั้นได้<sup>52</sup> จึงต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญทางวิชาชีพที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อให้ทันต่อความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่<sup>53</sup> รวมทั้งความจำเป็นที่กฎหมายจะต้องมีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับข้อเท็จจริงในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งในส่วนของรายละเอียดของกฎหมายที่แตกต่างกันไปตามสถานการณ์ดังกล่าว ผู้ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายจึงไม่อาจตรากฎหมายหรือกฎเกณฑ์ทุกอย่างที่จำเป็นในรายละเอียดลงไปในกฎหมายได้ทั้งหมด<sup>54</sup> และไม่สามารถที่จะบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมถึงเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในอนาคตได้ และเป็นการยาก

<sup>50</sup> หยุด แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6*, น.20.

<sup>51</sup> René David, *Major Legal in the World Today*, (London: Stevens & Sons, 1985), p.114. อ้างถึงใน ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย*, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น.65 - 66.

<sup>52</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2556), น.257.

<sup>53</sup> กมลชัย รัตนสกวาวงศ์, “กฎหมายลำดับรองของประเทศไทย,” *วารสารกฎหมาย*, ฉบับที่ 1, ปีที่ 16, น.66 (2538).

<sup>54</sup> Bernard Schwartz, *Law and the Executive in Britain*, (New York: New York University Press, 1949), p.25. อ้างถึงใน รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 36*, น.8.

ที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ใช้บังคับได้อย่างทันที่กับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป<sup>55</sup>

ดังนั้น ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจ (delegate) ให้ฝ่ายบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้ปรับใช้กฎหมายและทราบถึงข้อเท็จจริงในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป<sup>56</sup> เป็นผู้ตรากฎหมายในรูปของกฎหมายลำดับรองในประเภทต่าง ๆ<sup>57</sup> ทั้งนี้ การใช้อำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหารย่อมจะต้องกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน ฝ่ายบริหารจึงกระทำได้เฉพาะแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา<sup>58</sup> และจะตรากฎหมายลำดับรองให้ขัดกับกฎหมายแม่บทมิได้<sup>59</sup> โดยกฎหมายที่รัฐสภาบัญญัติขึ้นจึงกำหนดเนื้อหาเฉพาะหลักการที่สำคัญไว้และวางกรอบสำหรับให้องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปออกกฎหมายที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย<sup>60</sup> หรือเทคนิคและวิธีการนำกฎหมายไปใช้บังคับในทางปฏิบัติที่กฎหมายไม่สามารถนำมาบัญญัติไว้ได้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อให้กฎหมายสามารถเข้าใจได้โดยง่าย ประหยัดเวลาของรัฐสภาในการพิจารณาข้อรายละเอียดปลีกย่อย และทำให้กฎหมายมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในสังคมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ เนื่องจากฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจในการแก้ไขได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา<sup>61</sup> ประกอบกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นมาจากบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณารายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายในเรื่องทางเทคนิค<sup>62</sup> และเป็นผู้ที่ประสบต่อปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงย่อมที่จะสามารถกำหนดวิธีการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายได้ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>63</sup>

<sup>55</sup> O.Hood Phillip, Paul Jackson and Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, 8th ed., (London: Sweet & Maxwell, 2001), pp.668 - 669 และ Verac Crabbe, *Legislative Drafting Volum1, 1993*, (Printed and bound in Great Britain, 1998), pp.214 - 215. อ้างถึงใน ประเสริฐ สุขสบาย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.13 - 14.

<sup>56</sup> Aharon Darah, "Subordinate Legislation," *Studies in Israel Legislative Problems*, 1906, vol. XVI. อ้างถึงใน รตาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น.11 - 12.

<sup>57</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 52*, น.257.

<sup>58</sup> มานิตย์ จุมปา, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), น.336.

<sup>59</sup> สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2550), น.207.

<sup>60</sup> O.Hood Phillip, Paul Jackson and Patricia Leopold, *supra note 55*, pp.668 - 669 และ Verac Crabbe, *supra note 55*, pp.214 - 215. อ้างถึงใน ประเสริฐ สุขสบาย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.13.

<sup>61</sup> หยุต แสงอุทัย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 18*, น.20.

<sup>62</sup> O.Hood Phillip, Paul Jackson and Patricia Leopold, *supra note 55*, pp.668 - 669 และ Verac Crabbe, *supra note 55*, pp.214 - 215. อ้างถึงใน ประเสริฐ สุขสบาย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.13 - 14.

<sup>63</sup> วราภรณ์ ปิยะมงคลวงศ์, "การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), น.4.

สำหรับการตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทยมีพัฒนาการตามแนวทางของระบบกฎหมายตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่เรียกว่ากฎหมายตราว่า ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติและจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พุทธศักราช 2475 บรรดากฎหมายต่าง ๆ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก็มีผลใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีผลใช้บังคับในขณะนั้น โดยการตราพระราชกฤษฎีกาได้พัฒนามาเป็นประเภทหนึ่งของกฎหมายลำดับรอง หากตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย หรือกฎหมายที่มีค่าบังคับในระดับเดียวกัน พระบรมราชโองการที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ยังมีผลใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันและมีลักษณะเป็นกฎแต่ไม่ใช่เป็นคำสั่งก็อาจจัดว่าเป็นประเภทหนึ่งของกฎหมายลำดับรองในปัจจุบันได้ ส่วนพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นใหม่มักจะมีบทบัญญัติมอบหมายให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรองในเรื่องต่าง ๆ และกำหนดประเภทของกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งกระบวนการตรากฎหมายลำดับรองนั้น ๆ ไว้ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และกฎที่เรียกชื่ออย่างอื่นในประเภทเดียวกับกฎกระทรวง รวมถึงกฎที่ตราโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ประกาศกระทรวงและประกาศที่เรียกชื่ออย่างอื่นในประเภทเดียวกับประกาศกระทรวง รวมถึงประกาศที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และกฎหมายที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>64</sup>

การศึกษาเรื่องการตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทยเป็นการศึกษาในทางตำราวิชาความรู้กฎหมายทั่วไปและวิชากฎหมายปกครอง และอนุมานจากตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ ตลอดจนคำพิพากษาของศาลฎีกาที่เกี่ยวข้อง แล้วสรุปอธิบายถึงความมีอยู่ของประเภทและลักษณะต่าง ๆ ของกฎหมายลำดับรองของไทย การเรียกชื่อกฎหมายลำดับรองจะพิจารณาจากเกณฑ์องค์กรผู้ตรากฎหมายลำดับรองนั้น ได้แก่ พระมหากษัตริย์ รัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่า และคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ส่วนเกณฑ์ในเรื่องเนื้อหาหรือระดับความสำคัญของเรื่องที่จะต้องมอบหมายให้องค์กรฝ่ายบริหารตามกฎหมายลำดับรองประเภทใดนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดเกณฑ์ในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะจึงมักจะอยู่ในดุลพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเปรียบเทียบกับแนวการบัญญัติกฎหมายที่เคยปฏิบัติกันมา<sup>65</sup>

ในปัจจุบันการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารจึงมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากจำนวนของกฎหมายลำดับรองที่มีเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เนื่องมาจากรัฐมีความจำเป็นที่ต้องเข้าแทรกแซงวิถีชีวิตทางสังคมของประชาชนเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับสภาพการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติอาจไม่สามารถดำเนินการไปได้หรืออาจดำเนินการผิดพลาดได้หากไม่จัดให้มีการตรากฎหมายลำดับรอง ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้ยอมรับถึงความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีกฎหมายลำดับรอง แต่ลักษณะและรูปแบบของกฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภท

<sup>64</sup> กมลชัย รัตนสากวงศ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 8, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2554), น.144.

<sup>65</sup> เพ็ญอ่าง, น.118 - 119.

จะมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์ของอำนาจของรัฐสภาและฝ่ายบริหารในการมีส่วนร่วมกันบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้ในรัฐ<sup>66</sup>

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าฝ่ายบริหารจะมีอำนาจบัญญัติกฎหมายในบางกรณีแต่ก็อยู่ในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้น เช่น การตราพระราชกำหนด ซึ่งรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายเป็นกลไกในการแก้ไขสถานการณ์ของประเทศ หากยังยึดหลักการอย่างเคร่งครัดว่าอำนาจในการตรากฎหมายเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ฝ่ายบริหารก็จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าทันต่อสถานการณ์ โดยฝ่ายบริหารจะตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ กล่าวคือ 1) เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ<sup>67</sup> และ 2) ในระหว่างสมัยประชุมของสภาถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน<sup>68</sup> ทั้งนี้ โดยพระราชกำหนดดังกล่าวมีลักษณะเป็นกฎหมายชั่วคราว กล่าวคือ ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า และถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภามิอนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป<sup>69</sup> ส่วนกฎหมายลำดับรองประเภทอื่นถ้าเป็นการออกกฎหมายโดยได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องอยู่ในขอบเขตที่ได้รับมอบอำนาจเท่านั้น ดังนั้น อำนาจในการบัญญัติกฎหมายจึงยังคงอยู่กับรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั่นเอง<sup>70</sup>

## 4.2 ความหมายและหลักการที่สำคัญของกฎหมายลำดับรอง

### 4.2.1 ความหมายของกฎหมายลำดับรอง

ในระบบกฎหมายของรัฐนั้น หากจัดประเภทของกฎหมายตามระดับค่าบังคับของกฎหมายแล้ว อาจแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับต้น (Primary Legislation) ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศของคณะปฏิวัติ หรือคณะปฏิรูปการปกครองที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ และกฎหมายระดับรองจากพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติและข้อกำหนด<sup>71</sup>

<sup>66</sup> รดาพรรณ เกื้อกุลเกียรติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น.(1) - (2).

<sup>67</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 172 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

<sup>68</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 174

<sup>69</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 172 วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคเจ็ด

<sup>70</sup> สมยศ เชื้อไทย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 59*, น.208.

<sup>71</sup> รดาพรรณ เกื้อกุลเกียรติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น.(1).

Gilles Pepin ได้ให้ความหมายของคำว่า “กฎหมายลำดับรอง” (Subordinate Legislation) หมายถึง “บรรดากฎหมายซึ่งองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่ง เพื่อกำหนดรายละเอียดในการบังคับการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับที่เป็นกฎหมายแม่บท (Parent Legislation) และซึ่งมีค่าบังคับต่ำกว่าพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด”<sup>72</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายลำดับรองคือ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารซึ่งอาจเป็นฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นรัฐบาล (ในกรณีของการตราพระราชกฤษฎีกา) หรือในฐานะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือเป็นองค์กรเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง (ในกรณีของการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และข้อบังคับ)<sup>73</sup> ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือโดยได้รับมอบอำนาจจากองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ<sup>74</sup>

การกำหนดเรียกชื่อกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้น มีการกำหนดชื่อเรียกไว้แตกต่างกัน เช่น “กฎหมายลำดับรอง” “อนุบัญญัติ” “กฎหมายลูกบท” หรือ “กฎ” ซึ่งในทางกฎหมายได้มีการกำหนดบทนิยามของคำว่า “กฎ” ไว้ในบทนิยาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และในบทนิยาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยได้บัญญัติถ้อยคำและความหมายของคำว่า “กฎ” หมายความว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” โดยความหมายของคำว่า “กฎ” ดังกล่าวนี้เป็นแนวปฏิบัติที่ฝ่ายบริหารใช้ในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายไว้ว่า คำนิยามที่แท้จริงของ “กฎ” คือ ข้อความที่ “บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” ส่วนข้อความที่ “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ” เป็นแต่เพียงตัวอย่างของ “กฎ” เท่านั้นเอง<sup>75</sup> ดังนั้น “กฎ” จึงไม่รวมถึงบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายแม่บท อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือประกาศของคณะปฏิวัติที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ<sup>76</sup> ทั้งนี้ เมื่อมีการกำหนดบทนิยามคำว่า “กฎ” ในกฎหมายดังกล่าวไว้ อย่างชัดเจนแล้ว การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารในปัจจุบันจึงอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดไว้<sup>77</sup>

<sup>72</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ,” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 8, น.34 (2532).

<sup>73</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 51, น.66.

<sup>74</sup> กมลชัย รัตนสากววงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 53, น.66.

<sup>75</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547), น.170.

<sup>76</sup> มุลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, ข้อพิจารณาเกี่ยวกับ “กฎ”, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2551), น.6.

<sup>77</sup> ประเสริฐ สุขสบาย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26, น.17 - 18.

สำหรับการอธิบายลักษณะของกฎ โดยการพิจารณาจากที่มาของกฎดังกล่าวเป็นการอธิบายที่มีรากฐานทางทฤษฎีมาจากการที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับทางกฎหมายในเรื่องที่เกินกว่าความสามารถขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำได้เพื่อประโยชน์ของการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม กฎเกณฑ์หรือข้อบังคับทางกฎหมายที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจมาโดยผ่านบทบัญญัติแห่งกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ จำเป็นต้องตกอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายแม่บทอันเป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารด้วย ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการเรียก “กฎ” ตามลักษณะที่มาของอำนาจในการออกกฎนี้ว่า “กฎหมายลำดับรอง”<sup>78</sup> ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารซึ่งอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายแม่บทให้ไว้ จึงใช้คำว่า “กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร” หรือ “กฎหมายลำดับรอง” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความแตกต่างกับคำว่า “กฎหมายแม่บท” หรือ “กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ” อันได้แก่ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่า ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าที่มีการเรียกแตกต่างกันเพราะใช้ในการเปรียบเทียบเรื่องราวที่แตกต่างกัน โดยคำว่า “กฎหมายแม่บท” ใช้เปรียบเทียบกับ “กฎหมายลำดับรอง” นั้นเอง<sup>79</sup>

ทั้งนี้ ในทางเนื้อหาของการบังคับใช้ทั้ง “กฎหมาย” และ “กฎหมายลำดับรอง” มีหน้าที่ที่เหมือนกัน คือ เป็นเครื่องมือในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ และเป็นเครื่องมือที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีสภาพเป็นกฎเกณฑ์การบังคับเช่นเดียวกัน แต่หากพิจารณาทางด้านองค์กรผู้ออกแล้ว อาจแยกได้ว่ากฎหมาย (ในความหมายที่หมายถึง กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ) เป็นอำนาจของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นการแสดงถึงเจตจำนงของประชาชน จึงเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดซึ่งสามารถกำหนดได้ทุกเรื่องในทางกฎหมาย แต่นอกเหนือจากนี้แล้วฝ่ายบริหารยังมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับเพื่อให้กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติบรรลุผลสำเร็จดังกล่าวได้

#### 4.2.2 หลักการที่สำคัญของกฎหมายลำดับรอง

กฎหมายลำดับรองมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1) ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ซึ่งรัฐสภาหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและประเภทของกฎที่จะให้องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปดำเนินการแทนไว้ในกฎหมายที่เรียกว่า “กฎหมายแม่บท” อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมือนกับพระราชบัญญัติ ซึ่งกฎหมายแม่บทจะกำหนดชื่อของกฎหมายลำดับรองไว้ หรืออาจไม่ได้กำหนดชื่อเฉพาะของกฎหมายลำดับรอง แต่บัญญัติกว้าง ๆ ให้ไปกำหนดหลักเกณฑ์<sup>80</sup> โดยเนื้อหาสาระในข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ รวมทั้ง

<sup>78</sup> สุเจตน์ สถาพรนันท์, “การควบคุมการออกกฎขององค์กรฝ่ายปกครองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น.26 - 29.

<sup>79</sup> มานิตย์ จุมปา, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 58*, น.335.

<sup>80</sup> มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 76*, น.1 - 2.

วิธีการออกและวิธีการใช้บังคับกฎหมายลำดับรองต้องเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท<sup>81</sup> ดังนั้น การตรากฎหมายลำดับรองจึงต้องอาศัยกฎหมายแม่บทเสมอ จะตรากฎหมายลำดับรองให้เกินกว่าที่กฎหมายแม่บทอนุญาตไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ ในตอนต้นของกฎหมายลำดับรองมักจะขึ้นต้นด้วยประโยคที่ว่า “อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ” เนื่องจากฝ่ายบริหารจะต้องอ้างถึงที่มาของกฎหมายลำดับรองเสมอว่ามีกฎหมายแม่บทฉบับใดที่ได้ให้อำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ ซึ่งผลในทางกฎหมายที่สำคัญ คือ ในกรณีที่กฎหมายแม่บทถูกยกเลิกอันมีผลทำให้กฎหมายแม่บทสิ้นสุดการมีผลใช้บังคับ กฎหมายลำดับรองก็จำต้องสิ้นสุดลงตามไปด้วย เพราะกฎหมายลำดับรองจะดำรงอยู่โดยปราศจากการอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทไม่ได้<sup>82</sup>

2) กฎหมายแม่บทจะกำหนดวางหลักกฎหมาย หรือกรอบดำเนินการกว้าง ๆ เท่านั้น ไม่สามารถจะบัญญัติรายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์เพราะข้อเท็จจริงของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องตรากฎหมายลำดับรองในส่วนรายละเอียดปลีกย่อยหรือขั้นตอนต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท ทั้งนี้ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตรากฎหมายลำดับรองเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทอนุญาตไม่ได้<sup>83</sup> จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติแต่ละฉบับไม่มีผลบังคับในตัวเองทุกมาตรา บางมาตราจำเป็นต้องมีการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อย ตราบใดที่ยังไม่มีรายละเอียดปลีกย่อยออกมากฎหมายมาตรานั้นจะใช้บังคับไม่ได้<sup>84</sup>

3) เมื่อการตรากฎหมายลำดับรองจะกระทำได้เมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจ ดังนั้น หากกฎหมายแม่บทมิได้ให้อำนาจไว้แล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตรากฎหมายลำดับรองขึ้นเองมิได้ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตรากฎหมายลำดับรองให้มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจตรากฎหมายลำดับรองมิได้ เนื่องจากฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจให้ไปออกกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดเท่านั้น รวมทั้งจะมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นซึ่งมิได้เป็นกฎหมายแม่บทแต่มีลำดับชั้นสูงกว่า เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดมิได้<sup>85</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายลำดับรองมีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ากฎหมายแม่บท<sup>86</sup>

4) กฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองจะต้องไม่มอบอำนาจอันเป็นสาระสำคัญของรัฐสภาให้กับองค์กรฝ่ายปกครองไปทำการตรากฎหมายลำดับรองแทนองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>87</sup> ได้แก่ อำนาจกำหนดความผิดและโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรอง และอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีอากร เว้นแต่กฎหมายแม่บทจะได้กำหนดโทษไว้แล้ว หรือได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่า

<sup>81</sup> อมร จันทรสมบูรณ์, *กฎหมายปกครอง*, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.), น.129.

<sup>82</sup> รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น.58.

<sup>83</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 51*, น.67.

<sup>84</sup> สุเจตน์ สถาพรนานนท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 78*, น.26 - 29.

<sup>85</sup> สมยศ เชื้อไทย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 59*, น.207.

<sup>86</sup> ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 51*, น.67 - 68.

<sup>87</sup> สุเจตน์ สถาพรนานนท์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 78*, น.26 - 29.

มีอำนาจจึงจะสามารถกระทำได้<sup>88</sup> ทั้งนี้ โทษที่กำหนดโดยกฎหมายลำดับรอง จะต้องไม่เกินกว่าโทษชั้นสูงที่กฎหมายแม่บทกำหนด<sup>89</sup>

#### 4.3 กระบวนการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารในระบบกฎหมายไทย<sup>90</sup>

กฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารในระบบกฎหมายไทยในแต่ละประเภทจะมีลำดับความสำคัญในการที่ฝ่ายบริหารจะตราขึ้นใช้บังคับซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายแม่บทจะได้บัญญัติไว้ โดยในการตรากฎหมายลำดับรองจะเริ่มจากการเสนอแนะโดยหน่วยงานที่จะออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องนั้น เช่น กระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจะยกร่างกฎหมายลำดับรองในเรื่องนั้นขึ้นมาแล้วเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (การตราพระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง) เพื่อให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ กฎหมายลำดับรองบางประเภทอาจไม่ต้องนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ จากนั้นก็จะส่งร่างดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจพิจารณา<sup>91</sup> และกฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภทดังกล่าวจะส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเรื่องไปยังหน่วยงานเจ้าของร่างเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบหรือผู้มีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองนั้น ๆ ลงนาม และส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป เว้นแต่กฎหมายลำดับรองประเภทพระราชกฤษฎีกาที่เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะประสานงานกับส่วนราชการเจ้าของเรื่องเพื่อตรวจทานความถูกต้องแล้วจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป ทั้งนี้ สำหรับกฎหมายลำดับรองบางประเภทที่ไม่ต้องนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เช่น กฎหมายลำดับรองประเภทระเบียบ และประกาศ หรือที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีขั้นตอนกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น

#### 4.4 ประเภทของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร

จากเหตุผลและความจำเป็นที่ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับได้ จึงทำให้มีกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นจำนวนมาก ซึ่งเกณฑ์ในการจำแนกกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารมีหลายวิธีดังนี้<sup>92</sup>

1) การใช้รูปแบบเป็นเกณฑ์ในการจำแนกกฎหมายลำดับรอง โดยการพิจารณาถึงลักษณะวิธีการและเงื่อนไขที่ปรากฏออกมาเป็นกฎหมายลำดับรองนั้น เช่น พระราชกำหนด พระบรมราชโองการ พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง เป็นต้น

<sup>88</sup> สมยศ เชื้อไทย, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 59*, น.207.

<sup>89</sup> อมร จันทสมบุรณ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 81*, น.129.

<sup>90</sup> ประเสริฐ สุขสบาย, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 26*, น.90 - 91.

<sup>91</sup> ในปัจจุบันการออกกฎหมายลำดับรองประเภทประกาศและระเบียบ ในกรณีที่ประกาศและระเบียบนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี การตรวจพิจารณาประกาศและระเบียบดังกล่าวจะตรวจพิจารณาโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547

<sup>92</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 28*, น.81 - 82.

2) การใช้ข้อบังคับเป็นเกณฑ์ในการจำแนกกฎหมายลำดับรอง โดยการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นผู้ออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยประมุขของรัฐในฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร รัฐมนตรีในฐานะผู้มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย กระทรวง ทบวง กรม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอื่น ๆ ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เช่น อธิบดี ในฐานะเป็นผู้นำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงจึงให้อำนาจกำหนดรายละเอียดเฉพาะเรื่อง องค์กรกระจายอำนาจต่าง ๆ เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น และคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยกฎหมายแม่บทในฐานะเป็นผู้เกี่ยวข้องกับปัญหาทางเทคนิค<sup>93</sup> เป็นต้น

3) การใช้ที่มาเป็นเกณฑ์ในการจำแนกกฎหมายลำดับรอง โดยการพิจารณาว่ากฎหมายลำดับรองนั้นใช้หรืออาศัยอำนาจใดในการออก ซึ่งอาจจะออกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรืออาศัยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเรียกว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรองนั้น ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจ หรือบางครั้งฝ่ายบริหารก็สามารถออกกฎหมายแม่บทได้เองโดยไม่ต้องอาศัยบทบัญญัติใดให้อำนาจก็ได้

โดยที่ฝ่ายบริหารได้ตรากฎหมายลำดับรองขึ้นมาใช้บังคับในหลายประเภท ซึ่งอาจเป็นอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารโดยหน่วยงานนั้น ๆ มีอำนาจตราขึ้นมาใช้บังคับได้เอง เช่น การออกระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับและข้อบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารบางประเภท เช่น พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง ก็อาจจะตราขึ้นโดยผ่านองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจพิจารณาของฝ่ายบริหารซึ่งปัจจุบัน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงพิจารณาได้ว่าการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารนั้นมีที่มาในการตราขึ้นใช้บังคับที่แตกต่างกันไป<sup>94</sup>

#### 4.5 รูปแบบ โครงสร้าง และเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารในแต่ละประเภท

##### 4.5.1 พระราชกฤษฎีกา

**พระราชกฤษฎีกา** คือ บรรดากฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ หรือทรงอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับกฎหมายบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งตราขึ้นใช้บังคับตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี<sup>95</sup> การตราพระราชกฤษฎีกาจะใช้ในกรณีที่มีความสำคัญมากกว่าปกติ หรือเป็นส่วนที่ขยายต่อจากพระราชบัญญัติ และประเพณีการตราพระราชกฤษฎีกานั้น พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ตราโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งร่างพระราชกฤษฎีกาจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อที่รัฐบาลจะต้องตระหนักว่า อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกามีใช่อำนาจของรัฐบาลโดยลำพัง แต่ต้องมีเหตุเหมาะสมที่จะสามารถถวายคำอธิบายต่อพระมหากษัตริย์ได้ก่อนทรงลงพระปรมาภิไธย และจะออก

<sup>93</sup> รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 36*, น.78.

<sup>94</sup> ประเสริฐ สุขสบาย, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 26*, น.2.

<sup>95</sup> โกเมศ ขวัญเมือง และสิทธิกร ศักดิ์แสง, *การศึกษาแนวใหม่ : ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2553), น.47.

ในกรณีที่มีความสำคัญ เพื่อประโยชน์ของกฎหมายแม่บท เช่น กำหนดวันใช้บังคับกฎหมายแม่บท กำหนดพื้นที่การใช้บังคับ ตลอดจนขยายหรือจำกัดกฎหมายแม่บทตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจ<sup>96</sup>

พระราชบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกฤษฎีกามักจะกำหนดให้พระราชกฤษฎีกามีเนื้อหาที่กำหนดในเรื่อง 1) ระยะเวลาเริ่มต้นบังคับใช้พระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณานำพระราชบัญญัติมาใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ 2) สถานที่ กิจการ บุคคล หรือสิ่งของที่พระราชบัญญัติจะบังคับใช้ หรือจะยกเว้นไม่บังคับใช้ และ 3) รายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในทางปกครอง<sup>97</sup>

สำหรับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารประเภทพระราชกฤษฎีกามีรูปแบบและโครงสร้าง ดังนี้<sup>98</sup>

#### 1) ชื่อพระราชกฤษฎีกา

การตั้งชื่อพระราชกฤษฎีกามีหลักเกณฑ์คล้ายกับการตั้งชื่อพระราชบัญญัติ กล่าวคือ ชื่อร่างพระราชกฤษฎีกาจะต้องครอบคลุมเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้น ไม่ว่าจะสั้นหรือยาวก็ตาม และต้องพยายามสื่อให้ผู้ใช้กฎหมายได้เข้าใจสิ่งที่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกาให้ตรงที่สุด โดยชื่อของพระราชกฤษฎีกามักจะเป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่เป็นมาตราแม่บท

#### 2) คำปรารภ

การเขียนคำปรารภในพระราชกฤษฎีกานั้นมีหลักการที่ไม่เหมือนกับการเขียนคำปรารภในพระราชบัญญัติเสียทีเดียว การเขียนคำปรารภในพระราชบัญญัติในปัจจุบันนี้จะสั้นและไม่แสดงเหตุผลที่มาของการมีหรือแก้ไขกฎหมาย แต่สำหรับพระราชกฤษฎีกานั้น บางครั้งก็จะระบุว่าเป็นไปเพื่ออะไรหรือมีเหตุผลใด โดยจะเขียนไม่ยาวนักเนื่องด้วยเหตุผลที่มาของการตราพระราชกฤษฎีกาได้ระบุไว้ในบันทึกหลักการและเหตุผลแล้ว เมื่อลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาก็จะพิมพ์เหตุผลดังกล่าวไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาที่ประกาศด้วย

#### 3) การอ้างบทอาศัยอำนาจ

การตราพระราชกฤษฎีกาต้องอ้างบทอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทเสมอ ไม่ว่าจะตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือโดยอำนาจของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บท

#### 4) วันใช้บังคับ

การกำหนดวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกามีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ คือ

(1) ให้ใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นแบบปกติ เพื่อให้ประชาชนทราบล่วงหน้าหนึ่งวัน หลังจากวันประกาศเป็นอย่างน้อย ตัวอย่างเช่น พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลกฤษบุรี และตำบลกฤษเหนือ อำเภอกฤษบุรี จังหวัด

<sup>96</sup> ประเสริฐ สุขสบาย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.156.

<sup>97</sup> รตาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น.87.

<sup>98</sup> ธรรมนิติย์ สุนันตกุล, *กฎหมายปกครอง*, เอกสารประกอบการบรรยายอบรมหลักสูตรนักกฎหมายมหาชนภาครัฐ รุ่นที่ 1 (ภาค 2) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546, น.15 - 30, และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 22*, น.109 - 126.

ประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. 2563 มาตรา 2 กำหนดว่า “พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

(2) กำหนดวันใช้บังคับไว้ในพระราชกฤษฎีกา ตัวอย่างเช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดให้สาขาการกำหนดอาหารเป็นสาขาการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2563 มาตรา 2 กำหนดว่า “พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

(3) กำหนดวันใช้บังคับย้อนหลัง ตัวอย่างเช่น พระราชกฤษฎีกาค่าตอบแทนพยานบุคคลและพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 มาตรา 2 กำหนดว่า “พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2544 เป็นต้นไป”

#### 5) การจัดหมวดหมู่

พระราชกฤษฎีกาที่มีความยาวมากอาจจัดแบ่งหมวดหมู่ได้ตามเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกานั้น แบบของการจัดหมวดหมู่จะเป็นเช่นเดียวกับการจัดหมวดหมู่ของพระราชบัญญัติโดยเริ่มจากหมวด 1 บททั่วไป และลำดับหมวด 2 หมวด 3 ไปเรื่อย ๆ จนถึงบทเฉพาะกาล

#### 6) มาตรการรักษาการ

พระราชกฤษฎีกาต้องมีมาตรการผู้รักษาการเพื่อให้ทราบว่ารัฐมนตรีใดเป็นผู้รับผิดชอบหรือดูแลการปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชกฤษฎีกาก่อน ซึ่งเป็นการแทรกเนื้อความเข้าไปในพระราชกฤษฎีกาก่อนจะถือว่าเนื้อความเข้าไปแทนที่เดิม จึงไม่ต้องระบุรัฐมนตรีผู้รักษาการไว้อีก ทั้งนี้ เว้นแต่การที่แทรกเข้าไปนั้นรัฐมนตรีต้องมีหน้าที่จะต้องทำบางสิ่งบางอย่างด้วย เช่น เปลี่ยนกระบวนการทำงานจากเดิมก็ต้องระบุรัฐมนตรีผู้รักษาการไว้ด้วย

#### 7) การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา

โดยปกติพระราชกฤษฎีกานั้นเมื่อมีการบังคับใช้ไปในระยะเวลาหนึ่ง อาจต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือมีการยกเลิกพระราชกฤษฎีกานั้นอันเนื่องมาจากเหตุผลต่าง ๆ กันไป การใช้ถ้อยคำของการยกเลิก เพิ่ม หรือแก้ไขเพิ่มเติม มีรูปแบบ ดังนี้

ถ้าเป็นการยกเลิกบทมาตราของพระราชกฤษฎีกามีรูปแบบการใช้ถ้อยคำ คือ “มาตรา .. ให้ยกเลิกมาตรา .. แห่งพระราชกฤษฎีกา ... พ.ศ. ....”

ถ้าเป็นการเพิ่มเติมบทมาตราของพระราชกฤษฎีกามีรูปแบบในการใช้ถ้อยคำ คือ “มาตรา .. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา .. แห่งพระราชกฤษฎีกา ... พ.ศ. ....”

ถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทมาตราของพระราชกฤษฎีกามีรูปแบบในการใช้ถ้อยคำ คือ “มาตรา .. ให้ยกเลิกความในมาตรา .. แห่งพระราชกฤษฎีกา ... พ.ศ. .... และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน”

ถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทมาตราของพระราชกฤษฎีกานั้นหลายครั้งก็จะต้องอ้างการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรานั้นในครั้งสุดท้ายไว้ด้วย เพื่อให้ทราบประวัติของการถูกแก้ไข ซึ่งมีรูปแบบในการใช้ถ้อยคำคือ “มาตรา .. ให้ยกเลิกความในมาตรา .. แห่งพระราชกฤษฎีกา ... พ.ศ. .... ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา ... (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน”

#### 4.5.2 กฎกระทรวง

**กฎกระทรวง** คือ บรรดากฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัตินั้นตราออกมาใช้บังคับ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี<sup>99</sup> นอกจากกฎกระทรวงแล้วยังมีกฎที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ได้แก่ กฎทบวง และกฎสำนักนายกรัฐมนตรี<sup>100</sup>

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติของการออกกฎกระทรวงจะถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ยอมรับและปฏิบัติต่อกันทุกรัฐบาลตลอดมาว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องเสนอร่างกฎกระทรวงให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา จนกลายเป็นจารีตประเพณีอย่างหนึ่งว่า กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองที่รัฐมนตรีเป็นผู้ออกโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาได้นำหลักการเสนอเรื่องดังกล่าวมากำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531<sup>101</sup> เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติ และปรับปรุงเป็นระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548<sup>102</sup> ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับเนื้อหาในการออกกฎกระทรวงนั้น มีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยที่มีความสำคัญน้อยกว่าเรื่องที่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ หรือการกำหนดแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการออกใบอนุญาต การต่อใบอนุญาตต่าง ๆ หรือการกำหนดวิธีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบขั้นตอนการปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ตลอดจนการกำหนดปริมาณหรือคุณภาพของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความชำนาญเป็นพิเศษของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง<sup>103</sup>

การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารประเภทกฎกระทรวงมีรูปแบบและโครงสร้าง ดังนี้

1) ชื่อกฎกระทรวง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ได้พิจารณาแล้ว เห็นควรวางรูปแบบกฎกระทรวง ดังนี้ (ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0204/13267 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2543)

<sup>99</sup> โภเมศ ขวัญเมือง และสิทธิกร ศักดิ์แสง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 95*, น.48.

<sup>100</sup> รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น.81.

<sup>101</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ข้อ 7 กำหนดว่า

“ข้อ 7 เรื่องที่ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี มีดังนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(2) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด ร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวง

๑.ล๑

๑.ล๑”

<sup>102</sup> ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ข้อ 4 กำหนดว่า

“ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด และให้หมายความรวมถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศด้วย”

<sup>103</sup> มุลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 76*, น.14.

(1) ควรกำหนดรูปแบบกฎกระทรวงให้มีชื่อแสดงเนื้อหาสาระให้เป็นไปในลักษณะเดียวกับกฎหมายรูปแบบอื่น ๆ

(2) กฎกระทรวงที่มีการระบุชื่อเนื้อหาสาระในเรื่องใดไว้เป็นครั้งแรกเป็นฉบับที่หนึ่ง และหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องเดียวกันนั้นต่อไปก็จะเป็นฉบับที่สอง และฉบับที่สาม ตามลำดับ

(3) กรณีเรื่องที่ยกกฎกระทรวงหลายเรื่องมีความสัมพันธ์กันสมควรที่จะนำมากำหนดรวมไว้ด้วยกัน เพื่อให้ผู้อ่านกฎกระทรวงเกิดความเข้าใจได้ง่ายในความเชื่อมโยงกัน แม้ว่าจะมีฐานที่มาในการให้ออกกฎกระทรวงจากหลายมาตราในพระราชบัญญัตินั้น ก็อาจนำมากำหนดไว้ในกฎกระทรวงเดียวกัน และในกรณีเช่นนี้การใช้ชื่อกฎกระทรวงควรให้ความหมายครอบคลุมทุกเรื่องที่มีอยู่ในเนื้อหาสาระ แต่ต้องให้มีความสะดวกในการอ้างอิงกฎกระทรวงนั้น และให้มีความยืดหยุ่นเพียงพอในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของกฎกระทรวงนั้นในภายหลังด้วย

#### 2) บทอาศัยอำนาจ

กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองที่ต้องอ้างที่มาของการออกกฎกระทรวงเช่นเดียวกับการออกกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ และแบบการอ้างก็เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกา

#### 3) วันใช้บังคับ

วันใช้บังคับของกฎกระทรวงจะไม่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติแม่บททุกฉบับที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวง จะกำหนดไว้แล้วว่า กฎกระทรวงเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นอันใช้บังคับได้ ในกรณีกฎกระทรวงที่ออกตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะเห็นได้ว่าได้กำหนดวันใช้บังคับกฎกระทรวงไว้ด้วย

#### 4) การแบ่งหมวดหมู่

กฎกระทรวงไม่จำเป็นต้องมีหมวดหมู่เสมอไปขึ้นอยู่กับเนื้อหาว่าสั้นหรือยาว กฎกระทรวงที่มีความยาวมาก ๆ อาจจำเป็นต้องแบ่งออกเป็นหมวดหมู่ เช่น กฎกระทรวงที่เกี่ยวกับเครื่องแบบต่าง ๆ

5) การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมมีรูปแบบในการใช้ถ้อยคำในการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม เช่นเดียวกับการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา

#### 6) การลงนามของรัฐมนตรีในกฎกระทรวง

การออกกฎหมายในระดับกฎกระทรวงโดยปกติแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะเป็นผู้ลงนามในกฎหมาย

### 4.5.3 ประกาศกระทรวง

**ประกาศกระทรวง** คือ บรรดากฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งตราออกมาใช้บังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ<sup>104</sup> ซึ่งการออกประกาศเป็นการออกกฎของฝ่ายบริหารที่ให้อำนาจแก่ส่วนราชการหรือคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องดูแลการบังคับใช้กฎหมายนั้น หากรัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นผู้ออก ก็จะเรียกว่า ประกาศกระทรวง หากคณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

<sup>104</sup> โกเมศ ขวัญเมือง และสิทธิกร ศักดิ์แสง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 95*, น.48.

เป็นผู้ออกก็เรียกว่า ประกาศคณะกรรมการ หรือประกาศเจ้าพนักงาน เป็นต้น<sup>105</sup> นอกจากประกาศกระทรวงแล้วรัฐมนตรียังมีอำนาจออกประกาศทบวง และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีอีกด้วย<sup>106</sup>

สำหรับเนื้อหาของประกาศเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวกับปัญหาในทางเทคนิค หรือที่ต้องใช้ความรู้ความชำนาญพิเศษ หรืออาจเป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่มีผลบังคับใช้กับบุคคลทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจง โดยลักษณะทั่วไปของกฎหมายลำดับรองประเภทนี้เป็นคุณสมบัติที่แตกต่างจากคำสั่งเฉพาะขององค์กรเจ้าหน้าที่ซึ่งมีผลบังคับใช้กับบุคคลเฉพาะราย<sup>107</sup>

ทั้งนี้ กฎกระทรวงและประกาศกระทรวงนั้นต่างก็เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งนั้นเช่นเดียวกัน แต่ก็มีผลแตกต่างกันตรงที่กฎกระทรวงจะประกาศใช้ได้นั้นจำเป็นต้องผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี แต่ประกาศกระทรวงไม่ต้องผ่านการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีสามารถที่จะประกาศใช้ได้<sup>108</sup>

การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารประเภทประกาศกระทรวงมีรูปแบบและโครงสร้าง ดังนี้

#### 1) ชื่อประกาศกระทรวง

จะกำหนดตามหน่วยงานของผู้ออกประกาศไม่ว่าราชการระดับกระทรวง กรม หรือคณะกรรมการ การจะใช้ชื่อประกาศขององค์กรใดนั้น กฎหมายแม่บทส่วนใหญ่จะระบุไว้แล้วว่าให้ออกเป็นประกาศใด ตัวอย่างเช่น ประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่อง ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงานราชการ พ.ศ. 2548

#### 2) คำปรารภ

คำปรารภของประกาศไม่มีแบบที่แน่นอนตายตัว แต่ขอให้เขียนให้ชัดเจนโดยแสดงที่มาของการออกประกาศ หรือจะกล่าวถึงหลักการและวัตถุประสงค์ไว้อย่างกว้าง ๆ ก็ได้ เพื่อประโยชน์ของผู้อ่านให้สามารถเข้าใจได้ทันที ตัวอย่างเช่น ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 11 (2546) เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณาสถานพยาบาล มีรูปแบบในการเขียนคำปรารภคือ “โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณาสถานพยาบาล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง และเป็นธรรมต่อผู้รับบริการ”

#### 3) บทอาศัยอำนาจ

โดยทั่วไปแล้วประกาศต้องมีบทอาศัยอำนาจอันเป็นที่มาของการออกประกาศ

#### 4) วันใช้บังคับ

สำหรับแบบวันใช้บังคับของประกาศจะเขียนแตกต่างกันออกไป ในบางฉบับได้ใช้ความว่า “ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 23 มิถุนายน 2546 เป็นต้นไป” หรือ “ประกาศ ณ วันที่ 23 มิถุนายน 2546” หรือมิฉะนั้นก็อาจใช้ควบคู่กันว่า “ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป” และ “ให้ไว้ ณ วันที่ 23 มิถุนายน 2546” แล้วลงชื่อผู้มีอำนาจออกประกาศ อย่างไรก็ตาม วันใช้บังคับของประกาศอาจลงวันที่ย้อนหลังหรือ

<sup>105</sup> ประเสริฐ สุขสบาย, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 26*, น.156.

<sup>106</sup> รตาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 36*, น.85.

<sup>107</sup> เเพ็งอ่าว, น.88.

<sup>108</sup> โกเมศ ขวัญเมือง และสิทธิกร ศักดิ์แสง, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 95*, น.48.

กำหนดให้ใช้ในอนาคตได้เสมอ โดยต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและข้อเท็จจริงด้วย เนื่องจากในบางกรณี อาจกำหนดให้ใช้ย้อนหลังไม่ได้

ในกรณีที่กฎหมายแม่บทไม่ได้ระบุว่าให้ประกาศใช้บังคับเมื่อใด คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) เคยให้ความเห็นไว้ว่า เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 เพียงแต่กำหนดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยมิได้มีบทบัญญัติใด กำหนดให้ประกาศคณะกรรมการซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ตั้งแต่เมื่อใด จึงต้องถือว่ามิผลใช้บังคับในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เนื่องจากวันที่ ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้นเป็นวันที่ถือว่าบุคคลทั่วไปได้ทราบประกาศนั้นแล้ว หากกฎหมาย ประสงค์จะให้มิผลใช้บังคับนอกเหนือไปจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็จะต้องระบุวันใช้บังคับ โดยชัดแจ้งในตัวกฎหมายนั่นเอง (บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 193/2525)

#### 5) การแบ่งหมวดหมู่

โดยทั่วไปแล้วประกาศมักจะไม่มียาว การแบ่งหมวดหมู่จึงอาจไม่จำเป็น แต่ก็ไม่ใช่ข้อจำกัด ว่าหากมีเนื้อหาที่ยาวมาก ก็ควรแบ่งหมวดหมู่เพื่อให้เกิดความสะดวกในการใช้และการทำความเข้าใจประกาศ

#### 6) การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม

ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ควรใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง และมีข้อสังเกตว่าหากเป็นไปได้ควรยกเลิกประกาศฉบับเดิมแล้ว เขียนใหม่เนื่องจากจะมีความสะดวกในการอ้างอิงและการค้นหาได้มากกว่า ซึ่งประกาศโดยส่วนใหญ่ ก็จะไม่ยาวและสามารถเขียนสิ่งที่ต้องการใหม่ได้อยู่แล้ว

### 4.5.4 ระเบียบ

**ระเบียบ** เป็นการออกกฎของฝ่ายบริหารที่ต้องการกำหนดสิ่งที่เป็นรายละเอียดค่อนข้างมาก ที่อาจไม่ใช่กรอบหรือนโยบายสำคัญ แต่เป็นวิธีการในรายละเอียดหรือเป็นการประสานกับทางฝ่าย บริหารที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่งให้มาปฏิบัติงานร่วมกัน โดยอาจเรียกชื่อตามองค์กรผู้ได้รับ อำนาจให้ออกระเบียบนั้น ซึ่งในปัจจุบันได้มีการใช้ระเบียบเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะระเบียบซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534<sup>109</sup> และโดยที่ระเบียบเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการ แผ่นดิน ในบางกรณีระเบียบจึงสามารถออกได้โดยไม่ต้องอ้างบทอาศัยอำนาจใด ๆ ถ้าเป็นการออก กฎเกณฑ์ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภายในส่วนราชการนั้น<sup>110</sup>

<sup>109</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 (8) กำหนดว่า

“มาตรา 11 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

๑.ล.๑

๑.ล.๑

ระเบียบตาม (8) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

<sup>110</sup> ประเสริฐ สุขสบาย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 26*, น.156 - 157.

สำหรับเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองประเภทระเบียบนี้ จะเป็นเรื่องกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ คล้ายกับกฎกระทรวง ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ข้อบังคับตามที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ ความแตกต่างคงมีเพียงระดับความสำคัญของเรื่องและองค์กรผู้ให้อำนาจตราเนื่องจากกฎกระทรวงตราขึ้นโดยรัฐมนตรี แต่ระเบียบ ข้อบังคับและข้อกำหนดตราขึ้นโดยคณะกรรมการตรากฎหมายหรือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย<sup>111</sup> อย่างไรก็ตาม กฎหมายลำดับรองประเภทระเบียบและข้อบังคับซึ่งใช้บังคับกับบุคคลที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับส่วนราชการ มิได้ใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป บางกรณีก็ไม่ได้บัญญัติให้ประกาศระเบียบหรือข้อบังคับนั้นในราชกิจจานุเบกษาซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความลักลั่นในเรื่องการประกาศกฎหมายลำดับรองประเภทต่าง ๆ อยู่บ้าง<sup>112</sup>

การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารประเภทระเบียบมีรูปแบบและโครงสร้าง ดังนี้

#### 1) ชื่อระเบียบ

ชื่อระเบียบจะกำหนดตามหน่วยงานผู้ออกระเบียบไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการระดับกระทรวง กรม หรือคณะกรรมการก็ตาม อย่างไรก็ตาม การจะใช้ชื่อระเบียบขององค์กรใดนั้นกฎหมายแม่บทโดยส่วนใหญ่จะระบุอยู่แล้วว่าให้ออกเป็นระเบียบใด ตัวอย่างเช่น มาตรา 34 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ออกระเบียบในเรื่องการเบิกจ่าย การเก็บรักษา การจัดการกองทุน ค่าใช้จ่าย และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ออก “ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการเบิกจ่าย การเก็บรักษา การจัดการกองทุน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2543” โดยชื่อของระเบียบฯ ดังกล่าว จะเป็นไปตามที่กฎหมายแม่บทกำหนด

#### 2) คำปรารภ

คำปรารภของระเบียบ ไม่มีแบบที่แน่นอนตายตัว แต่ขอให้เขียนให้ชัดเจน โดยแสดงถึงที่มาของการออกระเบียบหรือจะกล่าวถึงหลักการและวัตถุประสงค์ไว้กว้าง ๆ ก็ได้ เพื่อประโยชน์ของผู้อ่านให้สามารถเข้าใจได้ทันที ขอให้สังเกตวิธีการเขียนคำปรารภในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

#### 3) บทอาศัยอำนาจ

โดยทั่วไปแล้วระเบียบต้องมีบทอาศัยอำนาจอันเป็นที่มาของการออกระเบียบ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. 2546 ระเบียบดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (6) (8) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อันเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของรัฐบาลในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษา วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และดำเนินการอื่นใดในการปฏิบัติตามนโยบายโดยเฉพาะอำนาจตามมาตรา 11 (8) ดังกล่าวนี้ ได้มีการใช้กันอย่างกว้างขวาง

<sup>111</sup> รตาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 36*, น.88.

<sup>112</sup> กมลชัย รัตนสกวาศ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 53*, น.144 - 145.

ในการออกระเบียบเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการต่าง ๆ ทั้งนี้ ในบางกรณีการออกระเบียบเพื่อประโยชน์ในการวางแผนทางการบริหารราชการแผ่นดินให้ก้าวไปไกลถึงการไม่อ้างอำนาจแม่บทใด ๆ เลย เนื่องจากถือว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในฐานะฝ่ายบริหาร (ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ)

อย่างไรก็ตาม หากเป็นระเบียบปฏิบัติภายในของส่วนราชการแล้วผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐนั้นย่อมสามารถออกระเบียบใช้ในองค์การนั้นได้เสมอ โดยไม่ต้องอ้างแม่บทใด เนื่องจากหัวหน้าหน่วยงานย่อมมีอำนาจในการบริหารองค์การนั้นอยู่ในตัว เช่น ปลัดกระทรวงมีอำนาจรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรม ตามมาตรา 32 แห่งกฎหมายดังกล่าว

#### 4) การแบ่งหมวดหมู่

มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง

#### 5) การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม

มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง

### 4.5.5 ข้อบังคับ

**ข้อบังคับ** เป็นกฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ<sup>113</sup> หรือกฎกระทรวง โดยจะมีชื่อส่วนราชการต่าง ๆ หรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปรากฏอยู่ต่อจากชื่อของข้อบังคับ โดยเนื้อหาของข้อบังคับจะมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดให้เหมาะสมกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย<sup>114</sup> ตามที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจนั้นเห็นว่าเหมาะสมที่จะให้กำหนดไว้ในรูปแบบของข้อบังคับ ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายที่ให้อำนาจในการตราข้อบังคับ ได้แก่ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ<sup>115</sup> ตามกฎหมายแม่บท ตามหลักการบังคับบัญชา และข้อบังคับที่ออกเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติภายใน และในขณะเดียวกันก็มีผลกระทบกับประชาชนแต่ไม่มีการอ้างอิงฐานที่มาแห่งกฎหมายที่ชัดเจนในการออกข้อบังคับ<sup>116</sup>

<sup>113</sup> กมลชัย รัตนสกวาศ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 53*, น.137.

<sup>114</sup> มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 76*, น.33.

<sup>115</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 128 บัญญัติว่า

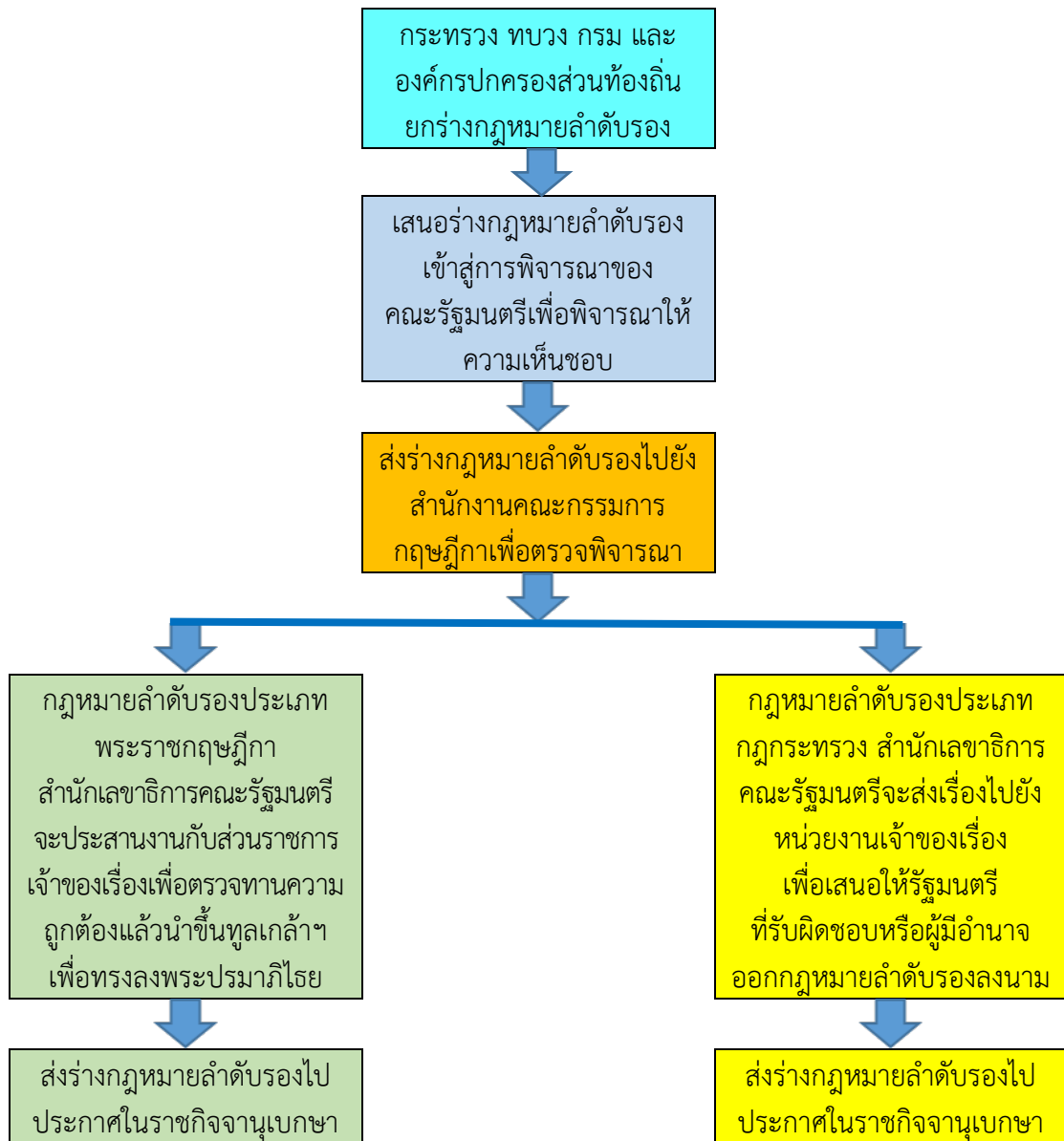
“มาตรา 128 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการธิการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการธิการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการธิการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ

ฯลฯ”

<sup>116</sup> มานิตย์ จุมปา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 58*, น.352-353.

แผนภาพที่ 3 แสดงกระบวนการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร (กรณีการตราพระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง)



**หมายเหตุ** สำหรับกฎหมายลำดับรองบางประเภทที่ไม่ต้องนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เช่น กฎหมายลำดับรองประเภท ระเบียบ และประกาศ หรือที่ออกโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีขั้นตอนและกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น

## บทที่ 5

### บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ

#### 5.1 แนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ

ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญในทางนิติบัญญัติ คือการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับภายในรัฐ อันได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และการอนุมัติพระราชกำหนด ซึ่งเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ฝ่ายบริหารและองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องได้นำไปใช้ในการบริหารราชการและปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดเป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติได้อย่างแท้จริง แม้ว่าในบางกรณีฝ่ายบริหารจะมีอำนาจในการออกกฎหมายได้ด้วยก็ตาม แต่ก็มีข้อควรระวังที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ตรากฎหมายดังเช่นรัฐสภา ทั้งนี้ เนื่องด้วยกฎหมายคือเจตจำนงร่วมกันของประชาชนและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับใช้ในการบริหารและปกครองประเทศ การบัญญัติกฎหมายแต่ละฉบับจึงเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขส่วนรวมของประชาชนเป็นสำคัญ โดยกฎหมายจะมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายจึงต้องตราขึ้นโดยประชาชนหรือผู้แทนของตนที่เลือกเข้าไปเป็นผู้แทนราษฎรในรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติดังกล่าวภายใต้วิถีทางที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้ต่อไป<sup>117</sup> และเฉพาะแต่กฎหมายที่ออกโดยผู้แทนของประชาชนหรือเจตจำนงร่วมกันของประชาชนนี้เท่านั้นที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้<sup>118</sup>

ในระบบกฎหมายไทยอาจกล่าวได้ว่าอำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจในการตรากฎเกณฑ์ทางกฎหมายให้มีผลใช้บังคับทั่วไปในบ้านเมืองและเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในฐานะผู้แทนปวงชนกรณีจึงต่างจากระบบกฎหมายของบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้อำนาจในการตรากฎเกณฑ์ทางกฎหมายให้มีผลใช้บังคับทั่วไปในบ้านเมืองอยู่ที่ฝ่ายบริหาร โดยรัฐสภาจะมีอำนาจตรากฎหมายเฉพาะในเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เท่านั้น ทั้งนี้ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภานี้โดยปกติจะเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนด้วยกันในเรื่องต่าง ๆ นอกเหนือจากเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัตินี้จะอยู่ในลำดับชั้นที่รองลงมาจากรัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็น

<sup>117</sup> กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law), พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สมาธรรม, 2552), น.38.

<sup>118</sup> สุนทร มณีสวัสดิ์, แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายปกครองชั้นสูง (Advance Administrative Law) หน้าที่ 1 - 5 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554), น.1 - 11.

กฎหมายที่มีฐานะสูงสุด<sup>119</sup> ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับจึงต้องอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้แก่รัฐสภาซึ่งจะต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญเป็นรายฉบับไป<sup>120</sup>

อย่างไรก็ตาม ในการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาจะเป็นการตรากฎหมายแม่บทที่กำหนดเนื้อหาเฉพาะหลักการที่สำคัญไว้เท่านั้น ส่วนการกำหนดรายละเอียดเพื่อให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับจะมีบทบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้วางกรอบสำหรับให้องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปออกกฎเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยของการบังคับใช้กฎหมายต่อไปในรูปแบบของกฎหมายลำดับรองประเภทต่าง ๆ ซึ่งผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการยกร่างกฎหมายลำดับรองดังกล่าวจะต้องพิจารณากร่างกฎหมายเพื่อกำหนดเนื้อหาในรายละเอียดตามที่พระราชบัญญัติฉบับนั้นกำหนดเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้กำหนดให้รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอีกด้วย<sup>121</sup> ซึ่งการดำเนินการที่สำคัญของรัฐสภาตามหน้าที่และอำนาจในทางนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐสภาจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีเครื่องมือเพื่อใช้สำหรับการบริหารราชการและสนับสนุนการปฏิบัติงานในด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมาธิการ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และบุคคลที่เกี่ยวข้องในวงงานรัฐสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นใช้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นใช้บังคับเพื่อรองรับและสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจที่สำคัญในด้านต่าง ๆ ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งที่ผ่านมาและที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้มีบทบัญญัติให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจตราข้อบังคับซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่งขึ้นใช้บังคับเพื่อรองรับและสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 128 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมาธิการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจ

<sup>119</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 10, น.122 - 123.

<sup>120</sup> กาญจนารัตน์ สิริโรจน์, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 12, น.12.

<sup>121</sup> กิตติวัฒน์ รัตนติลก ญ ภูเก็ต, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 117, น.38.

ตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”<sup>122</sup> เป็นต้น

นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันรัฐสภาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ขึ้นใช้บังคับโดยประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาสอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน โดยกำหนดให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา<sup>123</sup> ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร<sup>124</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา<sup>125</sup> และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งส่วนราชการสังกัดรัฐสภาทั้ง 3 ส่วนราชการดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณโดยได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554<sup>126</sup> และกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.)<sup>127</sup> โดยให้มีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ การออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศ

<sup>122</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 128

<sup>123</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“มาตรา 6 ให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (2) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- (3) ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น”

<sup>124</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“มาตรา 10 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร มีเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้าง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และให้มีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้”

<sup>125</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“มาตรา 11 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภามีเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้าง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา และให้มีรองเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้”

<sup>126</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 6 วรรคสอง บัญญัติว่า

“ส่วนราชการตาม (1) (2) และ (3) เป็นนิติบุคคลและมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา”

<sup>127</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 13 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“มาตรา 13 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา” เรียกโดยย่อว่า “ก.ร.” ประกอบด้วย ประธานรัฐสภาเป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภาเป็นรองประธานกรรมการ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนแปดคนซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเลือกจำนวนสี่คน วุฒิสภาเลือกจำนวนสี่คน และผู้แทนข้าราชการรัฐสภาสามัญจำนวนสี่คนซึ่งข้าราชการรัฐสภา

รัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 15<sup>128</sup> รวมทั้งมีอำนาจออกกฎ ก.ร. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการรัฐสภาเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 22 (3)<sup>129</sup>

ทั้งนี้ ในการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองของ ก.ร. ในประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ระเบียบรัฐสภาและประกาศรัฐสภาเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 15 และการออกกฎ ก.ร. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 22 (3) นั้น ก.ร. ได้มีประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ลงวันที่ 10 มกราคม 2556 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างอนุบัญญัติที่เสนอต่อ ก.ร. โดยให้มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างอนุบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่ต้องออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 และเมื่อพิจารณาร่างอนุบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว ให้เลขานุการ ก.ร. นำเสนอต่ออนุกรรมการข้าราชการรัฐสภา (อ.ก.ร.)<sup>130</sup> ที่เกี่ยวข้องพิจารณา ก่อนนำเสนอต่อ ก.ร. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

จากการศึกษาแนวความคิด หลักการ รูปแบบและโครงสร้างในการยกร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร และการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ข้อบังคับการประชุมสภา และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการยกร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว จึงอาจพิจารณาได้ว่า รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการตรากฎหมายลำดับรองในประเภทต่าง ๆ ได้แก่ กฎ ก.ร. ประกาศ ระเบียบ

---

สามัญในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเลือกกันเองจำนวนสองคน และข้าราชการรัฐสภาสามัญในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเลือกกันเองจำนวนสองคน เป็นกรรมการ”

<sup>128</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 15 บัญญัติว่า

“มาตรา 15 ให้ ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะในเรื่อง ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

ระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

<sup>129</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 22 (3) บัญญัติว่า

“มาตรา 22 ให้ ก.ร. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(3) ออกกฎ ก.ร. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมตลอดทั้งการให้คำแนะนำหรือวางแนวทางในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ร. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

๑.ล๑

๑.ล๑”

<sup>130</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 23 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“มาตรา 23 ก.ร. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการข้าราชการรัฐสภา เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ร.” เพื่อทำการใด ๆ แทนได้”

และข้อบังคับ เป็นต้น ขึ้นใช้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อรองรับและสนับสนุนภารกิจที่สำคัญต่าง ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีลักษณะ รูปแบบและโครงสร้างเช่นเดียวกันกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารที่รัฐสภาได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ตรากฎหมายในรูปของกฎหมายลำดับรองในประเภทต่าง ๆ ขึ้นใช้บังคับ ทั้งนี้ โดยกฎ ก.ร. เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ ก.ร. ได้ตราขึ้นใช้บังคับซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 โดยมีประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำหน้าที่ประธาน ก.ร. เป็นผู้ลงนามในกฎ ก.ร. ส่วนกฎหมายลำดับรองประเภทประกาศระเบียบและข้อบังคับที่ตราขึ้นเป็นรายละเอียดปลีกย่อยเพื่อวางแนวทางในการปฏิบัติราชการภายในของส่วนราชการนั้น ซึ่งเรื่องใดควรจะตราเป็นกฎหมายปลีกย่อยประเภทใดนอกจากจะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 และกฎหมายแม่บทอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็ยังขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายนั้น<sup>131</sup> ซึ่งการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีหลักการที่สำคัญเช่นเดียวกันกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร ดังนี้

- 1) ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ซึ่งกฎหมายแม่บทจะกำหนดชื่อของกฎหมายลำดับรองไว้ หรืออาจไม่ได้กำหนดชื่อเฉพาะของกฎหมายลำดับรอง แต่บัญญัติกว้าง ๆ ให้ไปกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดต่าง ๆ โดยเนื้อหาสาระในข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ รวมทั้งวิธีการออกและวิธีการใช้บังคับกฎหมายลำดับรองต้องเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท ซึ่งในตอนต้นของกฎหมายลำดับรองมักจะกำหนดให้มีบทอาศัยอำนาจที่ขึ้นต้นด้วยประโยคที่ว่า “อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ” เนื่องจากจะต้องอ้างถึงที่มาของกฎหมายลำดับรองเสมอว่ามีกฎหมายแม่บทฉบับใดที่ได้ให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองไว้
- 2) เจ้าหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายลำดับรองให้มีเนื้อหาชัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจตรากฎหมายลำดับรองมิได้ รวมทั้งจะมีเนื้อหาชัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นซึ่งมิได้เป็นกฎหมายแม่บทแต่มีลำดับชั้นสูงกว่า เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดมิได้
- 3) กฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องไม่มีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการกำหนดความผิดและโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรอง และอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีอากร เว้นแต่กฎหมายแม่บทจะได้กำหนดโทษไว้แล้ว หรือได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่ามีอำนาจจึงจะสามารถกระทำได้

## 5.2 ประเภทของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ใช้อำนาจในการบริหารราชการโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ข้อบังคับการประชุมสภา และกฎหมายอื่น

<sup>131</sup> กาญจนารัตน์ สิริโรจน์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 12*, น.37.

ที่เกี่ยวข้อง ที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ในรายละเอียดเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ จากเหตุผลและความจำเป็นที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับ จึงทำให้มีกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติและมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวอาจจำแนกได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังนี้

1) การใช้รูปแบบเป็นเกณฑ์ในการจำแนกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติโดยการพิจารณาถึงลักษณะ วิธีการและเงื่อนไขที่ปรากฏออกมาเป็นกฎหมายลำดับรอง สามารถแบ่งออกได้ดังนี้

1.1) กฎ ก.ร.

1.2) ประกาศ ได้แก่ ประกาศรัฐสภา ประกาศสภาผู้แทนราษฎร ประกาศวุฒิสภา ประกาศสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกาศ ก.ร. ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

1.3) ระเบียบ ได้แก่ ระเบียบรัฐสภา ระเบียบสภาผู้แทนราษฎร ระเบียบวุฒิสภา ระเบียบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ระเบียบ ก.ร. ระเบียบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

1.4) ข้อบังคับ ได้แก่ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการธิการ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการธิการ และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและกรรมการธิการ

2) การใช้องค์กรเป็นเกณฑ์ในการจำแนกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นผู้ออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยประธานรัฐสภาและประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในฐานะประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ในฐานะผู้มีหน้าที่และอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ประธาน ก.ร. ในฐานะผู้มีหน้าที่และอำนาจออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ และส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาซึ่งเป็นผู้นำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงและมีอำนาจในการกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติราชการเฉพาะเรื่อง

3) การใช้ที่มาเป็นเกณฑ์ในการจำแนกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการพิจารณาว่ากฎหมายลำดับรองนั้นใช้หรืออาศัยอำนาจใดในการออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ข้อบังคับการประชุมสภา และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายลำดับรองนั้น โดยจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจ

ทั้งนี้ ในบางกรณีฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายในรูปแบบของกฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับได้เองโดยมิได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดเรื่องให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ แต่อาจอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจในการบริหารราชการโดยทั่วไปเพื่อออกกฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับได้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ประธานวุฒิสภา ได้ตรากฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 10 (1) ได้แก่ หน้าที่และอำนาจของประธานวุฒิสภาในควบคุมและดำเนินกิจการของวุฒิสภาตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจทั่วไปของประธานวุฒิสภาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือในกรณีส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้อาศัยอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองซึ่งหน่วยงานนั้น ๆ มีอำนาจตราขึ้นมาใช้บังคับได้เอง โดยการออกกฎหมายลำดับรองประเภทระเบียบและประกาศต่าง ๆ เพื่อการบริหารราชการภายในของส่วนราชการ เช่น เลขาธิการวุฒิสภาออกระเบียบสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. 2556 โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานในด้านการบริหารจัดการสวัสดิการภายในของสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเป็นการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของ ข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้างในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการวุฒิสภา จึงออกระเบียบดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ที่กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีหน้าที่และ อำนาจเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจโดยทั่วไปของสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา โดยมีเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้าง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา เป็นต้น

### 5.3 รูปแบบ โครงสร้าง และเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติในแต่ละประเภท

เนื่องด้วยกฎหมายลำดับรองมีกฎเกณฑ์ในการจัดทำและการประกาศใช้ที่มีความแตกต่าง ไปจากการตราพระราชบัญญัติ รวมทั้งมีหลักเกณฑ์ในการยกร่างกฎหมายที่อาจเหมือนและแตกต่าง ไปจากการตราพระราชบัญญัติอยู่บางประการ กล่าวคือ การยกร่างกฎหมายลำดับรองจะเป็นการ พิจารณาลงไปรายละเอียดตามที่พระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น การยกร่างกฎหมายลำดับรองจึงเป็นเรื่องที่ผู้ยกร่างกฎหมายจะต้องมีความเข้าใจถึงขอบเขต เนื้อหาและ ความเชื่อมโยงของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ ประกอบกับจะต้องมีความรู้ในทางเทคนิคของการยกร่าง กฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภท ทั้งนี้ เพื่อให้การยกร่างกฎหมายลำดับรองได้มีการพิจารณา อย่างละเอียด รอบคอบ และถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

สำหรับการกำหนดรูปแบบ โครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองในประเภทต่าง ๆ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะได้อำนาจขึ้นใช้บังคับนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ได้กำหนดหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการเทียบเคียงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารกับ ฝ่ายนิติบัญญัติ ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งกำหนด ไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 18 โดยกำหนดว่า ให้บรรดาอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดกำหนด ว่าเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของ ก.ร. เฉพาะที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการ ในสังกัดรัฐสภา และกำหนดให้บรรดาอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการ ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดกำหนดว่าเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีให้เป็นอำนาจ

ของประธานรัฐสภา อำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรสำหรับ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือของประธานวุฒิสภาสำหรับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และอำนาจของปลัดกระทรวงให้เป็นอำนาจของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขาธิการวุฒิสภา เฉพาะที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในสังกัด ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภา ตามมาตรา 15 ใช้บังคับ<sup>132</sup>

ดังนั้น ตามหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการเทียบเคียงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารกับ ฝ่ายนิติบัญญัติตามบทเฉพาะกาล มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ดังกล่าว จึงอาจนำมาใช้สำหรับเป็นหลักการในการเทียบเคียงเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบ โครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองในประเภทต่าง ๆ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นใช้บังคับ ในลักษณะเช่นเดียวกันกับการตรากฎหมายลำดับรองในประเภทต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารได้ เช่น ในกรณีที่ ประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ทำหน้าที่ ประธาน ก.ร. อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัตินั้นในมาตรา 22 (3) ออก “กฎ ก.ร.” เกี่ยวกับการบริหาร ทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยความเห็นชอบของ ก.ร. ซึ่งสามารถเทียบเคียง ได้กับ “กฎกระทรวง” ที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัตินั้นตราออกมาใช้บังคับ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

จากการศึกษาแนวความคิด หลักการ รูปแบบและโครงสร้างในการยกร่างกฎหมายลำดับ รองของฝ่ายบริหาร และการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ข้อบังคับการประชุมสภา และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการยกร่าง กฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว จึงอาจพิจารณาได้ว่า รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ได้มีการตรากฎหมายลำดับรองในประเภทต่าง ๆ ขึ้นใช้บังคับ โดยมีรูปแบบ โครงสร้างและเนื้อหาของ กฎหมายในแต่ละประเภท สรุปได้ดังนี้

### 5.3.1 กฎ ก.ร.

“กฎ ก.ร.” เป็นกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีรูปแบบและ หลักเกณฑ์ในการจัดทำเช่นเดียวกันกับกฎกระทรวงซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร

<sup>132</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 บทเฉพาะกาล มาตรา 18 บัญญัติว่า

“มาตรา 18 บรรดาอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดกำหนดว่าเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของ ก.ร. เฉพาะที่เกี่ยวกับราชการ ของส่วนราชการในสังกัดรัฐสภา ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาตามมาตรา 15 ใช้บังคับ

บรรดาอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใดกำหนดว่าเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีให้เป็นอำนาจของประธานรัฐสภา อำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรสำหรับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือของประธานวุฒิสภา สำหรับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือของประธานรัฐสภาสำหรับส่วนราชการตามมาตรา 6 (3) และอำนาจของ ปลัดกระทรวงให้เป็นอำนาจของเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 6 (3) เฉพาะที่เกี่ยวกับราชการของส่วนราชการในสังกัด ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาตามมาตรา 15 ใช้บังคับ”

เพื่อกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยในการปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ แต่จะมีลักษณะที่แตกต่างจากกฎกระทรวงโดยทั่วไปในเรื่องขอบเขตที่ใช้บังคับ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับเฉพาะกับข้าราชการประเภทรุ่น ๆ มิได้ใช้บังคับกับประชาชนโดยทั่วไปดังเช่นการตรากฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยสาเหตุที่ไม่เรียกว่ากฎกระทรวงเนื่องมาจากผู้มีอำนาจออกกฎดังกล่าวไม่ใช่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดกระทรวง แต่จะตราขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแม่บท โดยเหตุที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแม่บทสามารถตรากฎหมายลำดับรองในฐานะเช่นเดียวกันกับกฎกระทรวงได้ เนื่องจากหน่วยงานเหล่านั้นเป็นหน่วยงานที่มีคณะกรรมการควบคุมเป็นพิเศษและทำหน้าที่ควบคุมกิจการในเรื่องที่สำคัญโดยตรง จึงย่อมที่จะทราบและเข้าใจถึงความต้องการหรือวิธีการควบคุมกิจการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพได้ และอีกประการหนึ่งก็โดยประสงค์ที่จะให้การควบคุมกิจการในเรื่องเดียวกันเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น ในกรณีของฝ่ายบริหาร ก็ให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. เป็นผู้ควบคุมดูแลกิจการที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน ไม่ว่าจะเป็ข้าราชการในสังกัดกระทรวง ทบวง หรือ กรมใด และมีอำนาจในการตรา “กฎ ก.พ.” ซึ่งเป็นกฎหมายปลีกย่อยในลำดับเดียวกันกับกฎกระทรวง โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นอกจากนี้กิจการในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็อยู่ในความควบคุมของคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น แทนที่จะมอบอำนาจดังกล่าวให้กับรัฐมนตรีดังเช่นกฎกระทรวงโดยทั่วไป จึงได้มอบอำนาจให้กับคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งกฎหมายปลีกย่อยทำนองเดียวกับ กฎ ก.พ. ยังมีอีกหลายประเภท ได้แก่ กฎ ก.ร. กฎ ก.จ. และกฎ ก.ก. เป็นต้น<sup>133</sup>

เมื่อพิจารณาหลักการที่สำคัญในการออกกฎกระทรวงของฝ่ายบริหาร และบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎ ก.ร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 แล้ว อาจกล่าวได้ว่า กฎ ก.ร. เป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติที่ตราขึ้นโดยคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ประกอบกับบทบัญญัติในมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อการออกกฎ ก.ร. เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ทำหน้าที่ประธาน ก.ร. เป็นผู้ลงนามในกฎ ก.ร. และกฎ ก.ร. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

สำหรับเนื้อหาของกฎ ก.ร. นั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 22 (3) ประกอบมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดให้ ก.ร. มีหน้าที่และอำนาจออกกฎ ก.ร. เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ การจัดระเบียบข้าราชการรัฐสภาสามัญ การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง การสรรหา การบรรจุ และการแต่งตั้ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ วินัยและการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ และการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ เช่น กฎ ก.ร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง พ.ศ. 2554 กฎ ก.ร.

<sup>133</sup> กาญจนรัตน์ สิริโรจน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น.33 - 34.

ว่าด้วยการให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญได้รับเงินเดือน พ.ศ. 2554 กฎ ก.ร. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2555 กฎ ก.ร. ว่าด้วยการให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญได้รับเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2554 กฎ ก.ร. ว่าด้วยโรค พ.ศ. 2554 กฎ ก.ร. ว่าด้วยการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. 2556 กฎ ก.ร. ว่าด้วยวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. 2555 กฎ ก.ร. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2557 กฎ ก.ร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2557 และ กฎ ก.ร. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2557 เป็นต้น

**การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติประเภทกฎ ก.ร. มีรูปแบบและโครงสร้าง ดังนี้**

**1) บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎ ก.ร.**

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎ ก.ร. จัดทำขึ้นโดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแสดงขอบเขตและเจตนารมณ์ของกฎ ก.ร. ฉบับนั้น ๆ ซึ่งประกอบด้วย 1) หลักการของกฎ ก.ร. ซึ่งเป็นข้อความที่แสดงขอบเขตของร่างกฎ ก.ร. เพื่อให้ผู้พิจารณาร่างกฎ ก.ร. ทราบถึงการมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎ ก.ร. ฉบับนั้น และ 2) เหตุผลในการเสนอร่างกฎ ก.ร. ซึ่งเป็นข้อความที่แสดงให้ทราบถึงเหตุผลหรือความจำเป็นที่จะต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎ ก.ร. ฉบับนั้น ทั้งนี้ เมื่อกฎ ก.ร. ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในส่วนของเหตุผลในการเสนอร่างกฎ ก.ร. นี้ จะปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายกฎ ก.ร. ฉบับนั้น ๆ ในราชกิจจานุเบกษาด้วย เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ในการประกาศใช้กฎ ก.ร. ฉบับนั้นว่ามีความมุ่งหมายเพื่อการใด และอาจแสดงถึงแนวทางว่าจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายนั้นด้วย

**รูปแบบของบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎ ก.ร.**

<p>ร่าง</p> <p><b>บันทึกหลักการและเหตุผล</b></p> <p><b>ประกอบร่างกฎ ก.ร. ว่าด้วย (ชื่อ กฎ ก.ร.) (ฉบับที่ ... (ถ้ามีเรื่องเดียวกันเกินกว่า 1 ฉบับ))</b></p> <p>พ.ศ. ....</p> <hr style="width: 20%; margin: 10px auto;"/> <p><b>หลักการ</b></p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>(ตัวอย่างเช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้มีกฎ ก.ร. ว่าด้วย (ระบุชื่อ กฎ ก.ร.) (กรณีที่เป็นร่างกฎ ก.ร. ฉบับแรก)</li> <li>- ปรับปรุงกฎ ก.ร. ว่าด้วย (ระบุชื่อ กฎ ก.ร.) (กรณีที่เป็นร่างกฎ ก.ร. ฉบับปรับปรุง)</li> <li>- แก้ไขเพิ่มเติม (ระบุชื่อ กฎ ก.ร.) พ.ศ. .... เพื่อ (ระบุเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่แก้ไขเพิ่มเติม) (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ..) (กรณีที่เป็นร่างกฎ ก.ร. ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยมีหลักการของเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติมน้อย)</li> <li>- แก้ไขเพิ่มเติม (ระบุชื่อ กฎ ก.ร.) พ.ศ. .... ดังต่อไปนี้             <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) (ระบุเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่แก้ไขเพิ่มเติม) (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ..)</li> <li>(2) (ระบุเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่แก้ไขเพิ่มเติม) (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ..)</li> </ul> </li> </ul> <p>(กรณีที่เป็นร่างกฎ ก.ร. ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยมีหลักการของเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติมมาก)</p>
--

(ต่อ)

- ยกเลิกกฎ ก.ร. ว่าด้วย (ระบุนุช็อกกฎ ก.ร.) (กรณีที่เป็นกรยกเลิกกฎ ก.ร. ฉบับเดียว แต่เป็นฉบับที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง)

- ยกเลิก (ระบุนุช็อกกฎ ก.ร.) พ.ศ..... (ระบุนุช็อกกฎ ก.ร.) พ.ศ..... และ (ระบุนุช็อกกฎ ก.ร.) พ.ศ..... (กรณีที่เป็นกรยกเลิกกฎ ก.ร. หลายฉบับ)

#### เหตุผล

โดยที่/เนื่องจาก.....  
..... จึงจำเป็นต้องออกกฎ ก.ร. นี้

## 2) ชื่อของร่างกฎ ก.ร.

สำหรับหลักการในการตั้งชื่อร่างกฎ ก.ร. นั้น สามารถนำหลักการเกี่ยวกับการตั้งชื่อร่างพระราชบัญญัติมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการได้ โดยการตั้งชื่อร่างกฎ ก.ร. ควรตั้งให้ตรงกับ ความหมายหรือสาระของร่างกฎ ก.ร. นั้น และเมื่ออ่านชื่อร่างกฎ ก.ร. แล้วจะต้องทราบได้ว่าเป็นร่างกฎ ก.ร. ที่ว่าด้วยเรื่องอะไร โดยร่างกฎ ก.ร. ฉบับหนึ่งควรจะมีบัญญัติแต่เพียงเรื่องเดียวเนื่องจาก จะทำให้สามารถเข้าใจและค้นหากฎหมายได้โดยง่าย และชื่อของร่างกฎ ก.ร. จะต้องครอบคลุมเรื่อง ตามที่ร่างกฎ ก.ร. กำหนดไว้อย่างครบถ้วน ไม่ควรซ้ำหรือใกล้เคียงกับชื่อของกฎหมายอื่นที่ยังใช้บังคับ อยู่เนื่องจากจะทำให้เกิดความสับสนได้ นอกจากนี้ชื่อของร่างกฎ ก.ร. ควรจะใช้คำสั้น ๆ แต่ต้อง ครอบคลุมถึงเรื่องที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น<sup>134</sup>

ทั้งนี้ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาได้มีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดชื่อของกฎกระทรวง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ได้พิจารณาปัญหา เรื่องการกำหนดชื่อของกฎกระทรวงเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสามารถทราบถึงเนื้อหาเพื่อความ สะดวกในการตรวจค้น ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0204/13267 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2543 โดยเห็นสมควรวางรูปแบบของกฎกระทรวงให้มีชื่อแสดงเนื้อหาสาระของกฎหมาย ฉบับนั้นว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องใดให้เป็นไปในลักษณะเดียวกับกฎหมายรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งจะให้เกิด ความชัดเจนในการค้นหากฎหมายได้โดยง่าย และกฎกระทรวงที่มีการระบุชื่อเนื้อหาสาระในเรื่องใดไว้ เป็นครั้งแรกเป็นฉบับที่หนึ่งและหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องเดียวกันนั้นต่อไปก็จะเป็นฉบับที่สอง และฉบับที่สาม ตามลำดับ รวมทั้งในกรณีเรื่องทีออกกฎกระทรวงหลายเรื่องมีความสัมพันธ์กันสมควร ที่จะนำมากำหนดรวมไว้ด้วยกัน เพื่อให้ผู้อ่านกฎกระทรวงเกิดความเข้าใจได้โดยง่ายในความเชื่อมโยง กัน แม้ว่าจะมีฐานที่มาในการให้ออกกฎกระทรวงจากหลายมาตราในพระราชบัญญัตินั้น ก็อาจนำมา กำหนดไว้ในกฎกระทรวงเดียวกัน และในกรณีเช่นนี้การใช้ชื่อกฎกระทรวงควรให้มีความหมาย ครอบคลุมทุกเรื่องที่มีอยู่ในเนื้อหาสาระ แต่ต้องให้มีความสะดวกในการอ้างอิงกฎกระทรวงนั้น และ ให้มีความยืดหยุ่นเพียงพอในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของกฎกระทรวงนั้นในภายหลังด้วย

<sup>134</sup> หยุต แสงอุทัย, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 18*, น.48 - 49.

### รูปแบบของชื่อร่างกฎ ก.ร.

- กรณีที่เป็นร่างกฎ ก.ร. ฉบับแรก

<p>ร่าง กฎ ก.ร. ว่าด้วย ..(ชื่อ กฎ ก.ร.) พ.ศ. ....</p> <hr style="width: 20%; margin: auto;"/>
--

- กรณีที่เป็นร่างกฎ ก.ร. ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

<p>ร่าง กฎ ก.ร. ว่าด้วย ..(ชื่อ กฎ ก.ร.) (ฉบับที่...) พ.ศ. ....</p> <hr style="width: 20%; margin: auto;"/>
---

### 3) บทอาศัยอำนาจ

กฎ ก.ร. เป็นกฎหมายลำดับรองที่ต้องอ้างอิงที่มาของการออกกฎ ก.ร. เช่นเดียวกับการออกกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ และแบบการอ้างอิงก็เช่นเดียวกับการตราพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งการอ้างบทอาศัยอำนาจในกรณีที่เนื้อหาของกฎ ก.ร. เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็มีแบบในทำนองเดียวกันด้วย

#### รูปแบบของบทอาศัยอำนาจ

<p>อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 (3) และมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา .. ประกอบกับมาตรา .. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ก.ร. จึงออกกฎ ก.ร. ไว้ดังต่อไปนี้</p>
--

### 4) วันใช้บังคับ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 22 (3) กำหนดให้กฎ ก.ร. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ อย่างไรก็ตาม ในการออกกฎ ก.ร. จะมีการกำหนดวันใช้บังคับไว้ในข้อ 1 ของกฎ ก.ร. เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าสภาพบังคับของกฎ ก.ร. มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ใด ซึ่งโดยหลักจะกำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ทั้งนี้ จะมีความแตกต่างจากกฎกระทรวงที่วันใช้บังคับของกฎกระทรวงจะไม่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง เนื่องจากพระราชบัญญัติแม่บททุกฉบับที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวง จะกำหนดไว้แล้ว

ว่ากฎกระทรวงเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นอันใช้บังคับได้ แต่ก็มีกฎกระทรวงบางฉบับที่กำหนดวันใช้บังคับไว้ในกฎกระทรวงด้วยเพื่อประโยชน์ไม่ให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย

#### รูปแบบของวันใช้บังคับ

ข้อ 1 กฎ ก.ร. นี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 1 กฎ ก.ร. นี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 1 กฎ ก.ร. นี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ .. เป็นต้นไป

ข้อ 1 กฎ ก.ร. นี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด .. วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

#### 5) การแบ่งหมวดหมู่

ในกรณีของการยกร่างกฎหมาย ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับการร่างกฎ ก.ร. ที่มีเนื้อหาค่อนข้างยาวและมีเนื้อหาสาระที่มีหลายเรื่องนั้น ผู้ร่างกฎหมายต้องเขียนและจัดเรียงเนื้อหาสาระให้เป็นไปตามลำดับต่อเนื่องกันไปและสอดคล้องกันตามลำดับของเรื่องอย่างเป็นระบบ โดยคำนึงถึงลำดับเหตุการณ์ก่อนหลังและความเป็นเหตุเป็นผล เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายไม่เกิดความสับสนและสามารถเข้าใจเนื้อหาของร่างกฎหมายได้โดยง่าย ซึ่งผู้ร่างกฎหมายอาจมีการแบ่งเนื้อหาสาระของกฎหมายออกเป็นหมวดหมู่เพื่อแบ่งแยกและจัดเรียงเนื้อหาสาระตามลำดับความสำคัญของเรื่องออกเป็นกลุ่ม ๆ เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถทำความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมายได้เป็นอย่างดีและค้นหาเรื่องที่ต้องการได้อย่างรวดเร็ว

สำหรับการแบ่งหมวดหมู่ในการร่างกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการจัดเรียงลำดับมาตราด้วยนั้น มีหลักการสำคัญที่ผู้ร่างกฎหมายต้องพิจารณา ได้แก่ การพิจารณาถึงโครงสร้างของร่างกฎหมายฉบับนั้นก่อนว่าเป็นอย่างไร มีเนื้อหาที่จะกำหนดมากน้อยเพียงใด และควรแบ่งแยกและจัดเรียงบทบัญญัติในเรื่องเดียวกันไว้ในหมวดเดียวกันและใช้ชื่อของหมวดให้ครอบคลุมเนื้อหาทั้งหมด รวมทั้งการพิจารณาเนื้อหาสาระของบทบัญญัติที่จะนำมากำหนดไว้ในแต่ละหมวดหมู่ว่าควรมีบทบัญญัติในเรื่องใดบ้าง เพื่อให้เนื้อหาสาระของหมวดหมู่นั้นครบถ้วนสามารถนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ โดยบทบัญญัติทั่วไปที่นำไปใช้บังคับกับเนื้อหาสาระในส่วนอื่น ๆ ของกฎหมายฉบับนั้นทั้งฉบับต้องอยู่ในลำดับก่อนบทบัญญัติเฉพาะเรื่องที่ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งเท่านั้น ซึ่งในการจัดแบ่งนั้นมักกำหนดให้มี “หมวด 1 บททั่วไป” ส่วนบทบัญญัติเฉพาะเรื่องจะจัดเรียงไว้ในหมวดอื่นในลำดับถัดมา ซึ่งการจัดเรียงบทบัญญัติในแต่ละ “หมวด” หรือ “ส่วนที่” นั้น จะต้องจัดเรียงเนื้อหาในเรื่องเดียวกันหรือที่มีความสัมพันธ์กันไว้ด้วยกัน โดยให้คำนึงถึงลำดับขั้นตอนในการดำเนินการในเรื่องนั้นด้วย

นอกจากนี้ ในการนำรูปแบบการแบ่งหมวดหมู่ตามกฎหมายอื่นมาใช้เป็นแบบการร่างกฎหมายนั้น ผู้ร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างและเนื้อหาสาระของร่าง

กฎหมายฉบับนั้นกับกฎหมายที่จะนำมาเป็นแบบด้วยว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกันหรือไม่ เพียงใด เนื่องจากหลักการตามกฎหมายแต่ละฉบับนั้นจะแตกต่างกัน และมีได้หมายความว่าสามารถนำรูปแบบของกฎหมายฉบับหนึ่งมาใช้ได้กับร่างกฎหมายอีกฉบับหนึ่งได้ในทันทีเสมอไป ทั้งนี้ รูปแบบการจัดหมวดหมู่ที่ใช้กันอย่างแพร่หลายเป็นส่วนใหญ่ จะมีการแบ่งหมวดหมู่ของกฎหมายโดยใช้คำว่า “หมวด (เลขหมวด)” เพื่อแบ่งแยกเป็นกลุ่มหัวข้อใหญ่ก่อน หากต้องการแบ่งกลุ่มหัวข้อใหญ่ให้ย่อยลงไปอีกก็จะใช้คำว่า “ส่วนที่ (เลขส่วนที่)” และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลในกฎหมายฉบับนั้นก็จะใช้คำว่า “บทเฉพาะกาล” ซึ่งจะเป็นหมวดที่อยู่ในตอนท้ายสุดของกฎหมายฉบับนั้น โดยบทเฉพาะกาลนี้จะบัญญัติขึ้นโดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นบทบัญญัติที่ใช้ชั่วคราวในระยะเริ่มแรก เมื่อกฎหมายใหม่ออกใช้บังคับหรือเมื่อมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เพื่อกำหนดทางปฏิบัติในระหว่างยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการ หรือเพื่อความเชื่อมต่อระหว่างที่ยังไม่เคยมีกฎหมายในเรื่องนั้นกับเมื่อเริ่มมีกฎหมายในเรื่องนั้น หรือระหว่างกฎหมายเก่ากับกฎหมายใหม่ ทั้งนี้ เพื่อรองรับให้การดำเนินการหรือผลบังคับของกฎหมายไม่ขาดตอนหรือไร้สภาพบังคับ เพื่อรองรับสิทธิประโยชน์และหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับตามกฎหมายเดิม เพื่อรองรับสถานะของบุคคลหรือองค์กรตามกฎหมายเดิมให้ยังคงมีอยู่ตามกฎหมายใหม่ได้ต่อไป และเพื่อกำหนดให้กฎหมายลำดับรองยังคงใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายใหม่ เป็นต้น

#### รูปแบบของการแบ่งหมวดหมู่

<p>ร่าง กฎ ก.ร. ว่าด้วย ..(ชื่อ กฎ ก.ร.) พ.ศ. ....</p>
<p>หมวด 1 (ชื่อเรื่อง)</p>
<p>ส่วนที่ 1 (ชื่อเรื่อง)</p>
<p>ข้อ .. .. .</p> <p>.....</p>
<p>ส่วนที่ 2 (ชื่อเรื่อง)</p>
<p>ข้อ .. .. .</p> <p>.....</p>
<p>หมวด 2 (ชื่อเรื่อง)</p>
<p>ข้อ .. .. .</p> <p>.....</p>
<p>บทเฉพาะกาล</p>
<p>ข้อ .. .. .</p> <p>.....</p>

6) การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎ ก.ร.

มีรูปแบบในการใช้ถ้อยคำในการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกับการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา

รูปแบบของการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎ ก.ร.

- กรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎ ก.ร. (การแก้ไขเพิ่มเติมทั้งข้อแก้ไขเพิ่มเติมวรรคในข้อ แก้ไขเพิ่มเติมอนุในข้อ และแก้ไขหมวดหมู่)

ข้อ .. ให้ยกเลิกความในข้อ .. แห่งกฎ ก.ร. (ชื่อกฎ ก.ร.) พ.ศ. .... และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน  
“ข้อ .. (เนื้อความใหม่ที่ประสงค์จะให้เกิดขึ้นในกฎ ก.ร.)”

ข้อ .. ให้ยกเลิกความในวรรค .. ของข้อ .. แห่งกฎ ก.ร. (ชื่อกฎ ก.ร.) พ.ศ. .... และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน  
“(เนื้อความในวรรค ... ของข้อนั้น ๆ ที่ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติม)”

ข้อ .. ให้ยกเลิกความใน (..) ของข้อ .. แห่งกฎ ก.ร. (ชื่อกฎ ก.ร.) พ.ศ. .... และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน  
“(เนื้อความในอนุของข้อนั้น ๆ ที่ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติม)”

ข้อ .. ให้ยกเลิกความในส่วนที่ .. (ชื่อส่วน) ข้อ .. ข้อ .. และข้อ .. ของหมวด .. (ชื่อหมวด) แห่งกฎ ก.ร. (ชื่อกฎ ก.ร.) พ.ศ. .... และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน  
“ส่วนที่ ..  
(ชื่อส่วน)  
\_\_\_\_\_

ข้อ .. (เนื้อความที่ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติม)  
ข้อ .. (เนื้อความที่ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติม)  
ข้อ .. (เนื้อความที่ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติม)”

- กรณีที่เป็นการเพิ่มบทบัญญัติในกฎ ก.ร. (การเพิ่มทั้งข้อ เพิ่มวรรคในข้อ เพิ่มอนุในข้อ และเพิ่มหมวดหมู่)

ข้อ .. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ ../1 ข้อ ../2 และข้อ ../3 แห่งกฎ ก.ร. (ชื่อกฎ ก.ร.) พ.ศ. ....  
“ข้อ ../1 (เนื้อความที่ประสงค์จะเพิ่มขึ้นใหม่)  
ข้อ ../2 (เนื้อความที่ประสงค์จะเพิ่มขึ้นใหม่)  
ข้อ ../3 (เนื้อความที่ประสงค์จะเพิ่มขึ้นใหม่)”

ข้อ .. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรค .. ของข้อ .. แห่งกฎ ก.ร. (ชื่อกฎ ก.ร.) พ.ศ.....  
 “(เนื้อความของวรรคที่ประสงค์จะเพิ่มขึ้นใหม่)”

ข้อ .. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (../1) (../2) และ (../3) ของข้อ .. แห่งกฎ ก.ร. (ชื่อกฎ ก.ร.) พ.ศ.....  
 “(../1) (เนื้อความที่ประสงค์จะเพิ่มขึ้นใหม่)  
 (../2) (เนื้อความที่ประสงค์จะเพิ่มขึ้นใหม่)  
 (../3) (เนื้อความที่ประสงค์จะเพิ่มขึ้นใหม่)”

ข้อ .. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นส่วนที่ ../1 (ชื่อส่วน) ข้อ ../1 ข้อ ../2 และข้อ ../3 แห่งกฎ ก.ร. (ชื่อกฎ ก.ร.) พ.ศ.....

“ส่วนที่ ../1  
 (ชื่อส่วน)  
 \_\_\_\_\_

ข้อ ../1 (เนื้อความที่ประสงค์จะเพิ่มขึ้นใหม่)  
 ข้อ ../2 (เนื้อความที่ประสงค์จะเพิ่มขึ้นใหม่)  
 ข้อ ../3 (เนื้อความที่ประสงค์จะเพิ่มขึ้นใหม่)”

- กรณีที่เป็นการยกเลิกบทบัญญัติในกฎ ก.ร. (การยกเลิกทั้งข้อ ยกเลิกวรรคในข้อ และยกเลิกอนุในข้อ)

ข้อ .. ให้ยกเลิกข้อ .. และ ข้อ .. แห่งกฎ ก.ร. (ชื่อกฎ ก.ร.) พ.ศ.....

ข้อ .. ให้ยกเลิกวรรค .. ของข้อ .. แห่งกฎ ก.ร. (ชื่อกฎ ก.ร.) พ.ศ.....

ข้อ .. ให้ยกเลิก (..) ของวรรค .. ของข้อ .. แห่งกฎ ก.ร. (ชื่อกฎ ก.ร.) พ.ศ.....

### 7) ผู้มีอำนาจลงนามในกฎ ก.ร.

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 22 (3) กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) มีหน้าที่และอำนาจออกกฎ ก.ร. เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมตลอดทั้งการให้คำแนะนำหรือวางแนวทางในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎ ก.ร. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ ประกอบกับมาตรา 13 ที่กำหนดให้ประธานรัฐสภา เป็นประธาน ก.ร. ดังนั้น ประธานรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่ประธาน ก.ร. จึงเป็นผู้มีอำนาจลงนามในกฎ ก.ร. ที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ประกอบกับมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม นอกจากหลักการทั่วไปที่กำหนดให้ประธานรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่ประธาน ก.ร. เป็นผู้มีอำนาจลงนามในกฎ ก.ร. แล้ว หากมีกรณีที่ประธานรัฐสภาไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 80 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภานำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน” และระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน พ.ศ. 2554 หมวด 1 การรักษาราชการแทน ข้อ 4 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ประธานรัฐสภาไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รองประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาราชการแทน” และข้อ 8 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ผู้รักษาราชการแทนตามระเบียบนี้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน” ดังนั้น ในกรณีที่ประธานรัฐสภาไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ประธานวุฒิสภา ในฐานะรองประธานรัฐสภาและเป็นผู้รักษาราชการแทนประธานรัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงเป็นผู้ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา และมีอำนาจลงนามในกฎ ก.ร.

นอกจากนี้ ในกรณีที่ประธานรัฐสภาได้มอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนนั้น ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน พ.ศ. 2554 หมวด 2 การปฏิบัติราชการแทน ข้อ 12 ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ” และข้อ 13 กำหนดว่า “ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศอื่นกำหนดหรือแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในการปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศระบุไว้เป็นอย่างอื่น” ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนประธานรัฐสภา จึงเป็นผู้มีอำนาจลงนามในกฎ ก.ร. แทนได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนนั้น จะต้องพิจารณาถึงหลักการตามข้อ 9 ของระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน พ.ศ. 2554 อีกด้วย ที่กำหนดว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบ

อำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้”

ทั้งนี้ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 6 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “ให้สถานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา” ดังนั้น ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่ประธานรัฐสภา และประธาน ก.ร. จึงเป็นผู้มีอำนาจลงนามในกฎ ก.ร. ด้วย

สำหรับหลักการเกี่ยวกับผู้มีอำนาจลงนามในกฎ ก.ร. ดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยมีความเห็น เรื่อง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงลงนามในกฎกระทรวงแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 477/2522) ดังนี้

1. กรณีการรักษาราชการแทน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงลงนามในกฎกระทรวง ในระหว่างที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงรักษาการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ เนื่องจากผู้รักษาการแทนย่อมมีอำนาจเช่นเดียวกับผู้ที่ตนแทน และอำนาจหน้าที่นั้นย่อมรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการลงนามในกฎกระทรวงในฐานะผู้รักษาการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้วย

2. กรณีที่ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน การออกกฎกระทรวงเพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในการบริหารงานทั่วไปตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ และอยู่ในความหมายของคำว่า “อำนาจในการปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การที่พระราชบัญญัติต่าง ๆ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินั้น มิได้ประสงค์เป็นการกำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะตัวแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ประการใด ประกอบกับกฎหมายมิได้บัญญัติกำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นในลักษณะที่เป็นการจำกัดอำนาจรัฐมนตรีในการมอบอำนาจ รัฐมนตรีช่วยว่าการจึงเป็นผู้ลงนามในกฎกระทรวงแทนได้

#### รูปแบบของการลงนามในกฎ ก.ร.

<p>ให้ไว้ ณ วันที่ .. เดือน ..... พ.ศ. ....</p> <p>(ลงชื่อผู้มีอำนาจลงนาม)</p> <p>ประธานรัฐสภา</p> <p>ประธาน ก.ร.</p>
---

### ตัวอย่างรูปแบบของร่างกฎ ก.ร.

(แบบของร่างกฎ ก.ร.)

ร่าง  
กฎ ก.ร.  
ว่าด้วย ..(ชื่อ กฎ ก.ร.)  
พ.ศ. ....

---

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 (3) และมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา .. ประกอบกับมาตรา .. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ก.ร. จึงออกกฎ ก.ร. ไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 .....(วันใช้บังคับ).....

.....

ข้อ .. ..

.....

ข้อ .. ..

.....

ให้ไว้ ณ วันที่ .. เดือน ..... พ.ศ. ....  
(ลงชื่อผู้มีอำนาจลงนาม)  
ประธานรัฐสภา  
ประธาน ก.ร.

#### 5.3.2 ประกาศ

“ประกาศ” เป็นกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีรูปแบบและหลักเกณฑ์ในการจัดทำเช่นเดียวกับประกาศกระทรวงซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ประกาศเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินั้นตราขึ้นใช้บังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งกฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจแก่ส่วนราชการหรือคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องดูแลการบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นผู้มีอำนาจในการออกประกาศขึ้นใช้บังคับด้วย ซึ่งโดยทั่วไปเนื้อหาของประกาศจะเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดซึ่งมีความสำคัญน้อยกว่ากฎกระทรวง หรือกฎ ก.ร. จึงไม่จำเป็นต้องนำเสนอให้คณะรัฐมนตรี หรือ ก.ร. แล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบในหลักการก่อน<sup>135</sup> ซึ่งเทียบได้กับ

<sup>135</sup> กมลชัย รัตนสวางค์, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 53*, น. 131 - 132.

กฎกระทรวง (Arrêtés ministériels) ของประเทศฝรั่งเศส<sup>136</sup> แต่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะมีผลใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม ประกาศกระทรวง หรือประกาศรัฐสภาที่มีความสำคัญบางเรื่อง ก็อาจเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หรือ ก.ร. แล้วแต่กรณี ก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้<sup>137</sup> เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 12 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือส่วนราชการตามมาตรา 6 (3) ให้ทำเป็นประกาศรัฐสภาโดยความเห็นชอบของ ก.ร. และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในประกาศรัฐสภาด้วย” เป็นต้น

ทั้งนี้ โดยเนื้อหาของประกาศส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดรายละเอียดเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อวางแนวทางการปฏิบัติราชการภายในหน่วยงานนั่นเอง ซึ่งเหตุผลที่นำกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายในรูปแบบประกาศมาใช้บังคับก็เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการออกกฎหมายที่มีลักษณะปลีกย่อยลงไปกว่ากฎกระทรวง หรือ กฎ ก.ร. เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการและเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติราชการมากยิ่งขึ้น<sup>138</sup> และโดยหลักการทั่วไป การประกาศใช้กฎหมายปลีกย่อยประเภทประกาศจะไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนว่าจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับ นอกจากนี้จะได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายแม่บทว่า ประกาศฉบับนั้น ๆ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ถ้าไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บทให้เป็นที่แน่ชัดแล้ว โดยทั่วไปก็จะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าประกาศใดที่เกี่ยวข้องกับประชาชน หรือที่ประชาชนควรจะได้รับทราบเอาไว้ก็จะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>139</sup>

สำหรับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติประเภทประกาศนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการออกประกาศขึ้นใช้บังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ ประธานรัฐสภา ในฐานะประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ในฐานะผู้มีหน้าที่และอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ประธาน ก.ร. ในฐานะผู้มีหน้าที่และอำนาจออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ<sup>140</sup> และส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาซึ่งเป็นผู้นำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงและมีอำนาจในการกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติราชการเฉพาะเรื่อง ซึ่งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวได้ออกประกาศขึ้นใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยสรุปได้ดังนี้

1) ประธานรัฐสภาเป็นผู้ออกประกาศขึ้นใช้บังคับ เรียกว่า “ประกาศรัฐสภา” โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติระเบียบ

<sup>136</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 52*, น.283 - 284.

<sup>137</sup> มานิตย์ จุมปา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 58*, น.346.

<sup>138</sup> กาญจนารัตน์ สิริโรจน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น.36 - 37.

<sup>139</sup> *เพ็ญอ้าง*, น.37.

<sup>140</sup> ประกาศที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายจะมีลักษณะเป็นกฎ (Norm) ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ จึงเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีฐานะเทียบเท่าประกาศกระทรวงโดยปกติทั่วไป, อ้างถึงใน กมลชัย รัตนสวางค์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 54*, น. 133 - 134.

ข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 เช่น ประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2556 ซึ่งประธานรัฐสภาออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 และประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกผู้แทนข้าราชการรัฐสภาสามัญเป็นกรรมการข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งประธานรัฐสภาออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 เป็นต้น

2) ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ออกประกาศขึ้นใช้บังคับ เรียกว่า “ประกาศสภาผู้แทนราษฎร” และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ออกประกาศขึ้นใช้บังคับ เรียกว่า “ประกาศวุฒิสภา” โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ประธานวุฒิสภาออกประกาศวุฒิสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2554 โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 3 และข้อ 7 แห่งระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการแต่งตั้งบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา พ.ศ. 2554 เป็นต้น

3) ประธาน ก.ร. เป็นผู้ออกประกาศขึ้นใช้บังคับ เรียกว่า “ประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา” โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 15 ที่กำหนดให้ “ก.ร. มีอำนาจออกประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา” และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 เช่น ประธาน ก.ร. ออกประกาศคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา เรื่อง ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงานราชการ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2558 โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 14 และข้อ 16 แห่งระเบียบคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาว่าด้วยการพนักงานราชการ พ.ศ. 2548 ประกอบกับมาตรา 15 (5) และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 เป็นต้น

4) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ออกประกาศขึ้นใช้บังคับ เรียกว่า “ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” และเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้ออกประกาศขึ้นใช้บังคับ เรียกว่า “ประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา” โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น เลขาธิการวุฒิสภาออกประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เรื่อง การดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 23 (3) โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 23 (3) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาและตรวจสอบแก้ไขให้ถูกต้องอยู่เสมอ เป็นต้น

**การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติประเภทประกาศ มีรูปแบบและโครงสร้าง ดังนี้**

#### 1) ชื่อร่างประกาศ

สำหรับชื่อร่างประกาศนั้น จะกำหนดตามส่วนราชการของผู้ออกประกาศทั้งในระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือคณะกรรมการ การจะใช้ชื่อประกาศขององค์กรใดนั้น กฎหมายแม่บทส่วนใหญ่

จะระบุอยู่แล้วว่าให้ออกเป็นประกาศใด เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 32 กำหนดว่า “เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาการปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ให้ ก.ร. พิจารณาปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาสามัญให้สอดคล้องกับการปรับเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงหรือเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา โดยให้กระทำเป็นประกาศรัฐสภา และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนาม ประกาศรัฐสภาดังกล่าว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับ” เป็นต้น

#### รูปแบบของชื่อร่างประกาศ

##### - รูปแบบการกำหนดชื่อร่างประกาศในส่วนหัวเรื่อง

<p>ร่าง ประกาศ (ชื่อส่วนราชการที่ออกประกาศ) เรื่อง (ชื่อเรื่องที่ประกาศ) พ.ศ. ....</p>
--

##### - รูปแบบการกำหนดชื่อร่างประกาศในร่างข้อ 1

<p>ข้อ 1 ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศ ..... เรื่อง ..... พ.ศ. ....”</p>
--

#### 2) คำปรารภ

คำปรารภของประกาศไม่มีแบบที่แน่นอนตายตัว แต่ต้องระบุให้ชัดเจนโดยแสดงที่มาของการออกประกาศ หรือจะกล่าวถึงหลักการและวัตถุประสงค์ไว้อย่างกว้าง ๆ ก็ได้ เพื่อประโยชน์ของผู้อ่านให้สามารถเข้าใจได้ทันที

#### รูปแบบของคำปรารภ

##### - กรณีที่เป็นคำปรารภของประกาศฉบับแรก

<p>โดยที่เป็นการสมควรมีประกาศว่าด้วย.....</p> <p>.....</p>
--

##### - กรณีที่เป็นคำปรารภของประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

<p>โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประกาศว่าด้วย.....</p> <p>.....</p>
--

##### - กรณีที่เป็นคำปรารภของประกาศฉบับปรับปรุง

<p>โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงประกาศว่าด้วย.....</p> <p>.....</p>
--

- กรณีที่เป็นคำปรารภเพื่อยกเลิกประกาศ

โดยที่เป็นการสมควรยกเลิกประกาศว่าด้วย.....

.....

**3) บทอาศัยอำนาจ**

โดยทั่วไปแล้วประกาศต้องมีบทอาศัยอำนาจอันเป็นที่มาของการออกประกาศ เว้นแต่การออกประกาศที่เป็นการวางแนวปฏิบัติภายในของส่วนราชการแล้ว ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นย่อมออกประกาศใช้ในองค์กรนั้นได้เสมอโดยไม่ต้องอ้างกฎหมายแม่บทใด เนื่องจากหัวหน้าหน่วยงานย่อมมีอำนาจในการบริหารองค์กรนั้น เช่น เลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้าง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา ตามบทบัญญัติมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 เป็นต้น

**รูปแบบของบทอาศัยอำนาจ**

- กรณีการออกประกาศโดยประธานรัฐสภา

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .. และมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..(ชื่อกฎหมายที่ให้อำนาจ)/ อาศัยอำนาจตามความในข้อ .. และข้อ .. แห่ง..(ชื่อกฎหมายลำดับรองที่ให้อำนาจ) ประธานรัฐสภาจึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

- กรณีการออกประกาศโดยคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .. และมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..(ชื่อกฎหมายที่ให้อำนาจ)/ อาศัยอำนาจตามความในข้อ .. และข้อ .. แห่ง..(ชื่อกฎหมายลำดับรองที่ให้อำนาจ) คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาจึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

- กรณีการออกประกาศโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .. และมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..(ชื่อกฎหมายที่ให้อำนาจ)/ อาศัยอำนาจตามความในข้อ .. และข้อ .. แห่ง..(ชื่อกฎหมายลำดับรองที่ให้อำนาจ) ประธานสภาผู้แทนราษฎร / ประธานวุฒิสภา จึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

**4) วันใช้บังคับ**

การกำหนดวันใช้บังคับไว้ในประกาศเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า สภาพบังคับของประกาศมีผลใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด ซึ่งโดยหลักจะกำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป โดยจะกำหนดวันใช้บังคับเป็นข้อ 2 ของประกาศ ทั้งนี้ วันใช้บังคับของประกาศอาจลงวันที่ย้อนหลังหรือกำหนดให้ใช้ในอนาคตได้เสมอ อย่างไรก็ตาม ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาด้วย

### รูปแบบของวันใช้บังคับ

ข้อ 2 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 2 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 2 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 2 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด .. วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 2 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ .. เป็นต้นไป

#### 5) การแบ่งหมวดหมู่

โดยทั่วไปแล้วประกาศมักจะมีเนื้อหาที่ไม่ยาว ดังนั้น การแบ่งหมวดหมู่อาจไม่มีความจำเป็น แต่ก็ไม่เป็นข้อจำกัดว่าหากประกาศมีเนื้อหาที่ยาวมาก ก็ควรแบ่งหมวดหมู่เพื่อให้เกิดความสะดวกในการใช้และการทำความเข้าใจประกาศ (ได้อธิบายไว้แล้ว ตามหลักการ รูปแบบและตัวอย่างของการแบ่งหมวดหมู่ในการออกกฎ ก.ร.)

#### 6) การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประกาศ

การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประกาศจะไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ควรใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาหรือกฎ ก.ร. ทั้งนี้ โดยมีข้อสังเกตว่าควรยกเลิกประกาศฉบับเดิมแล้วเขียนใหม่ เนื่องจากจะมีความสะดวกในการอ้างอิงและการค้นหาได้มากกว่า ซึ่งประกาศโดยส่วนใหญ่ก็จะมีเนื้อหาที่ไม่ยาวและสามารถเขียนสิ่งที่ต้องการขึ้นใหม่ได้อยู่แล้ว (ได้อธิบายไว้แล้ว ตามรูปแบบและตัวอย่างของการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในการออกกฎ ก.ร.)

#### 7) ผู้มีอำนาจลงนามในประกาศ

(ได้อธิบายไว้แล้ว ตามหลักการ รูปแบบและตัวอย่างของผู้มีอำนาจลงนาม รวมทั้งหลักการเกี่ยวกับการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน ในการออกกฎ ก.ร.)

### รูปแบบของผู้มีอำนาจลงนามในประกาศ

ประกาศ ณ วันที่ (ระบุนวัน เดือน ปี ที่ออกประกาศ)  
 (ลงลายมือชื่อของผู้ออกประกาศ)  
 (พิมพ์ชื่อเต็มของผู้ออกประกาศ)  
 (ตำแหน่งของผู้ออกประกาศ)

### การกำหนดหลักการของประกาศ ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 (เฉพาะข้อที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างประกาศ)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ได้กำหนดให้ประกาศเป็นหนังสือราชการประเภทหนังสือประชาสัมพันธ์ ซึ่งเป็นเอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับ โดยในข้อ 20 ได้กำหนดบทนิยามและรายละเอียดของการยกร่างประกาศไว้ดังนี้

“ประกาศ” คือ บรรดาข้อความที่ทางราชการประกาศหรือชี้แจงให้ทราบ หรือแนะแนวทางปฏิบัติ ใช้กระตาดขตราครุฑ และให้จัดทำตามแบบที่ 7 ท้ายระเบียบ โดยกรอกรายละเอียดดังนี้

- 1) ประกาศ ให้ลงชื่อส่วนราชการที่ออกประกาศ
- 2) เรื่อง ให้ลงชื่อเรื่องที่ประกาศ
- 3) ข้อความ ให้อ้างเหตุผลที่ต้องออกประกาศและข้อความที่ประกาศ
- 4) ประกาศ ณ วันที่ ให้ลงตัวเลขของวันที่ ชื่อเต็มของเดือน และตัวเลขของปีพุทธศักราชที่ออกประกาศ
- 5) ลงชื่อ ให้ลงลายมือชื่อผู้ออกประกาศ และพิมพ์ชื่อเต็มของเจ้าของลายมือชื่อไว้ใต้ลายมือชื่อ
- 6) ตำแหน่ง ให้ลงตำแหน่งของผู้ออกประกาศ



### 5.3.3 ระเบียบ

“ระเบียบ” เป็นกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีรูปแบบและหลักเกณฑ์ในการจัดทำเช่นเดียวกับระเบียบซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ระเบียบเป็นการออกกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ทั้งกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรองอื่น ๆ และหลักกฎหมายทั่วไป โดยมีเนื้อหาเป็นการกำหนดรายละเอียดของการปฏิบัติงานที่เป็นงานประจำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง<sup>141</sup> ซึ่งในปัจจุบันได้มีการใช้ระเบียบเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินค่อนข้างมาก และโดยที่ระเบียบเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงมีข้อสังเกตว่า นอกจากระเบียบที่มีบทกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรองให้อำนาจในการออกระเบียบไว้ชัดเจนแล้ว ซึ่งระเบียบเหล่านี้โดยส่วนใหญ่จะต้องด้วยลักษณะสำคัญของ “กฎ” ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป อย่างไรก็ตาม ยังได้มีการดำเนินการออกระเบียบที่ไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรองใด ๆ โดยเฉพาะเจาะจง หากแต่เป็นการออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการภายในส่วนราชการนั้น โดยอาศัยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการออกระเบียบกฎเกณฑ์ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม ซึ่งในกรณีนี้มีการออกระเบียบทั้งที่อาศัยอำนาจทั่วไปตามหลักการบังคับบัญชาโดยไม่มีกรกล่าวอ้างถึงกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และระเบียบบางฉบับก็มีการกล่าวอ้างอำนาจแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ แต่เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการทั่วไปในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา โดยกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจในเรื่องดังกล่าวของฝ่ายบริหาร ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 20<sup>142</sup> และในฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 10 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และ มาตรา 11 ที่กำหนดว่า “สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา มีเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้าง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อประธานวุฒิสภา และให้มีรองเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้”

การออกระเบียบโดยปกติจะไม่มีขั้นตอนที่ยุงยาก เพียงแต่เริ่มต้นจากการร่างระเบียบซึ่งต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายใดให้อำนาจในการออกระเบียบดังกล่าวไว้หรือไม่ และให้อำนาจในการออกได้เพียงใด เมื่อยกร่างระเบียบแล้วเสร็จ ก็เสนอร่างระเบียบนั้นต่อผู้มีอำนาจในการลงนามในระเบียบเพื่อพิจารณาลงนาม และเมื่อได้ลงนามแล้ว ระเบียบนั้นก็ใช้บังคับได้<sup>143</sup> อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยกฎหมายลำดับรองประเภทระเบียบซึ่งใช้บังคับกับบุคคลที่มีความสัมพันธ์พิเศษกับส่วนราชการ มิได้ใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป บางกรณีจึงไม่ได้บัญญัติให้ต้องมีการประกาศระเบียบนั้นในราชกิจจานุเบกษา นอกจากเป็นกรณีที่มีการออกระเบียบนั้นมิกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าจะต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเสียก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับ ก็ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมาย

<sup>141</sup> มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 76, น.26.

<sup>142</sup> มานิตย์ จุมปา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 58, น.349.

<sup>143</sup> กมลชัย รัตนสากววงศ์, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่* 53, น.78.

กำหนด<sup>144</sup> ซึ่งระเบียบนี้จะมีผลใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือวันที่ระบุไว้ในระเบียบนั้น แล้วแต่กรณี<sup>145</sup>

สำหรับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติประเภทระเบียบนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการออกระเบียบขึ้นใช้บังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ ประธานรัฐสภา ในฐานะประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ในฐานะผู้มีหน้าที่และอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ประธาน ก.ร. ในฐานะผู้มีหน้าที่และอำนาจออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ และส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาซึ่งเป็นผู้นำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงและมีอำนาจในการกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติราชการเฉพาะเรื่อง ซึ่งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวได้ออกระเบียบขึ้นใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยสรุปได้ดังนี้

1) ประธานรัฐสภาเป็นผู้ออกระเบียบขึ้นใช้บังคับ เรียกว่า “ระเบียบรัฐสภา” โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 และบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน พ.ศ. 2554 ซึ่งประธานรัฐสภาออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ พ.ศ. 2554 ซึ่งประธานรัฐสภาออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 และระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยสถานที่ประชุมของรัฐสภาและบริเวณรัฐสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งประธานรัฐสภาออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 4 แห่งข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 เป็นต้น

2) ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ออกระเบียบขึ้นใช้บังคับ เรียกว่า “ระเบียบสภาผู้แทนราษฎร” และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ออกระเบียบขึ้นใช้บังคับ เรียกว่า “ระเบียบวุฒิสภา” โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ประธานวุฒิสภาออกระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยการลงชื่อมาประชุมและการลาการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 4 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 และประธานวุฒิสภาออกระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการคัดเลือกบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 พ.ศ. 2555 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 เป็นต้น

<sup>144</sup> มานิตย์ จุมปา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 58*, น.348.

<sup>145</sup> มุลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 76*, น.26.

3) ประธาน ก.ร. เป็นผู้ออกระเบียบขึ้นใช้บังคับ เรียกว่า “ระเบียบ ก.ร.” โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 15 ที่กำหนดให้ “ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา” และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 22 (3) ที่กำหนดให้ “ก.ร. มีอำนาจหน้าที่ออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมตลอดทั้งการให้คำแนะนำหรือวางแนวทางในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” เช่น ประธาน ก.ร. ออกระเบียบ ก.ร. ว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนของข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. 2554 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 และประธาน ก.ร. ออกระเบียบ ก.ร. ว่าด้วยการลาของข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. 2555 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 และมาตรา 22 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 เป็นต้น

4) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ออกระเบียบขึ้นใช้บังคับ เรียกว่า “ระเบียบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร” และเลขาธิการวุฒิสภาเป็นผู้ออกระเบียบขึ้นใช้บังคับ เรียกว่า “ระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา” โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 และบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น เลขาธิการวุฒิสภาออกระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. 2556 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 เลขาธิการวุฒิสภาออกระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการจัดการเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 และเลขาธิการวุฒิสภาออกระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาว่าด้วยการบริหารจัดการการประชุมลับและข้อมูลข่าวสารลับของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. 2563 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 เป็นต้น

**การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติประเภทระเบียบ มีรูปแบบและโครงสร้าง ดังนี้**

### 1) ชื่อระเบียบ

สำหรับชื่อระเบียบจะกำหนดตามหน่วยงานผู้ออกระเบียบไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือคณะกรรมการก็ตาม อย่างไรก็ตาม การจะใช้ชื่อระเบียบขององค์กรใดนั้น กฎหมายแม่บทโดยส่วนใหญ่จะระบุอยู่แล้วว่าให้ออกเป็นระเบียบใด เช่น ในมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 กำหนดว่า “การจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ร. กำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง” ดังนั้น ก.ร. จึงได้ออกระเบียบคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. 2554 ซึ่งชื่อของระเบียบฯ ดังกล่าว จะเป็นไปตามที่กฎหมายแม่บทกำหนด เป็นต้น

### รูปแบบของชื่อร่างระเบียบ

- รูปแบบการกำหนดชื่อร่างระเบียบในส่วนหัวเรื่อง

<p>ร่าง ระเบียบ (ชื่อส่วนราชการที่ออกระเบียบ) ว่าด้วย (ชื่อระเบียบ) (ฉบับที่ .. (ถ้ามีเรื่องเดียวกันเกินกว่า 1 ฉบับ)) พ.ศ. ....</p> <hr style="width: 20%; margin: auto;"/>
---

- รูปแบบการกำหนดชื่อร่างระเบียบในร่างข้อ 1

<p>ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบ (ชื่อส่วนราชการที่ออกระเบียบ) ว่าด้วย (ชื่อระเบียบ) (ฉบับที่ .. (ถ้ามีเรื่องเดียวกันเกินกว่า 1 ฉบับ)) พ.ศ. ....”</p>
---

### 2) คำปรารภ

คำปรารภของระเบียบไม่มีแบบที่แน่นอนตายตัว แต่ต้องแสดงถึงที่มาของการออกระเบียบหรือจะกล่าวถึงหลักการและวัตถุประสงค์ไว้กว้าง ๆ ก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการตีความระเบียบและทำให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจได้โดยทันที

#### รูปแบบของคำปรารภ

- กรณีที่เป็นคำปรารภของระเบียบฉบับแรก

<p>โดยที่เป็นการสมควรมีระเบียบว่าด้วย.....</p> <p>.....</p>
---

- กรณีที่เป็นคำปรารภของระเบียบฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

<p>โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบว่าด้วย.....</p> <p>.....</p>
---

- กรณีที่เป็นคำปรารภของระเบียบฉบับปรับปรุง

<p>โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบว่าด้วย.....</p> <p>.....</p>
---

- กรณีที่เป็นคำปรารภเพื่อยกเลิกระเบียบ

<p>โดยที่เป็นการสมควรยกเลิกระเบียบว่าด้วย.....</p> <p>.....</p>
---

### 3) บทอาศัยอำนาจ

โดยทั่วไปแล้วระเบียบต้องมีบทอาศัยอำนาจอันเป็นที่มาของการออกระเบียบ รวมทั้ง ในกรณีระเบียบที่มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ต้องอ้างบทอาศัยอำนาจเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาและกฎ ก.ร. ด้วย อย่างไรก็ตาม หากเป็นระเบียบปฏิบัติภายในของส่วนราชการแล้วผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นย่อมสามารถออกระเบียบใช้ในองค์กรนั้นได้เสมอ โดยไม่ต้องอ้างกฎหมายแม่บทใด เนื่องจากผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานย่อมมีอำนาจในการบริหารองค์กรนั้นอยู่ในตัว เช่น เลขาธิการวุฒิสภามีอำนาจรับผิดชอบควบคุมการบริหารราชการประจำทั่วไปของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 เป็นต้น

#### รูปแบบของบทอาศัยอำนาจ

##### - กรณีการออกระเบียบโดยประธานรัฐสภา

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .. และมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..(ชื่อกฎหมายที่ให้อำนาจ)/ อาศัยอำนาจตามความในข้อ .. และข้อ .. แห่ง..(ชื่อกฎหมายลำดับรองที่ให้อำนาจ) ประธานรัฐสภาจึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

##### - กรณีการออกระเบียบโดยคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .. และมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..(ชื่อกฎหมายที่ให้อำนาจ)/ อาศัยอำนาจตามความในข้อ .. และข้อ .. แห่ง..(ชื่อกฎหมายลำดับรองที่ให้อำนาจ) คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาจึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

##### - กรณีการออกระเบียบโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .. และมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..(ชื่อกฎหมายที่ให้อำนาจ)/ อาศัยอำนาจตามความในข้อ .. และข้อ .. แห่ง..(ชื่อกฎหมายลำดับรองที่ให้อำนาจ) ประธานสภาผู้แทนราษฎร / ประธานวุฒิสภา จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

##### - กรณีการออกระเบียบโดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .. และมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ..(ชื่อกฎหมายที่ให้อำนาจ)/ อาศัยอำนาจตามความในข้อ .. และข้อ .. แห่ง..(ชื่อกฎหมายลำดับรองที่ให้อำนาจ) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร / เลขาธิการวุฒิสภา จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

#### 4) วันใช้บังคับ

การออกระเบียบซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีการกำหนดวันใช้บังคับไว้ในข้อ 2 ของระเบียบ ซึ่งจะมีหลักการเช่นเดียวกับการตราพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าสภาพบังคับของระเบียบจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด และเพื่อประโยชน์ไม่ให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปจะกำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตั้งแต่วันประกาศ หรือตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ เป็นต้นไป เป็นต้น

##### รูปแบบของวันใช้บังคับ

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ .. เป็นต้นไป

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด .. วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

#### 5) ผู้รักษาการตามระเบียบ

การออกระเบียบซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีการกำหนดผู้รักษาการตามระเบียบเพื่อให้ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบหรือดูแลการปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกระเบียบฉบับก่อน ซึ่งเป็นการแทรกเนื้อความเข้าไปในระเบียบฉบับก่อน จะถือว่าเนื้อความเข้าไปแทนที่เดิม จึงไม่ต้องระบุผู้รักษาการไว้อีก เว้นแต่กรณีที่แทรกเนื้อความเข้าไปนั้นมีหน้าที่จะต้องดำเนินการบางอย่าง ก็ต้องระบุผู้รักษาการไว้ด้วย ทั้งนี้ การกำหนดผู้รักษาการตามระเบียบนั้นโดยหลักแล้วจะกำหนดไว้เป็นข้อสุดท้ายของระเบียบ เว้นแต่ในกรณีที่มีการแบ่งเนื้อหาของระเบียบออกเป็นหมวดหมู่จะนำชื่อผู้รักษาการไปกำหนดเป็นข้อสุดท้ายก่อนที่จะขึ้นหมวด 1

สำหรับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแนวทางการกำหนดบุคคลผู้รักษาการในระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือสั่งการของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2543 มีดังนี้

(1) การกำหนดผู้รักษาการตามระเบียบ ให้กำหนดจากผู้ซึ่งมีหน้าที่จะต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ไม่ใช่กำหนดจากผู้ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ

(2) ในกรณีที่ผู้ออกระเบียบและผู้ซึ่งมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบเป็นบุคคลเดียวกัน ในกรณีนี้ถือได้ว่าผู้ออกระเบียบมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่ต้องกำหนดให้มีผู้รักษาการอีก

(3) ในกรณีที่ผู้ออกระเบียบและผู้ซึ่งมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบไม่ใช่บุคคลเดียวกัน ในกรณีนี้ให้ถือปฏิบัติดังนี้

(3.1) ในกรณีที่ผู้ซึ่งมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบเป็นบุคคลคนเดียว ให้กำหนดผู้นั้นเป็นผู้รักษาการ

(3.2) ในกรณีที่ผู้ซึ่งมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบเป็นคณะบุคคล เช่น คณะกรรมการ ในกรณีนี้ถือได้ว่าคณะกรรมการจะต้องมีหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ การกำหนดให้ประธานกรรมการแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้รักษาการจึงไม่เหมาะสม ดังนั้น ในกรณีนี้ให้กำหนดคณะบุคคลเป็นผู้รักษาการ

#### รูปแบบของผู้รักษาการตามระเบียบ

ข้อ 4 ให้ประธาน รัฐสภา./สภาผู้แทนราษฎร./วุฒิสภา รักษาการตามระเบียบนี้

ข้อ 4 ให้เลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร./วุฒิสภา รักษาการตามข้อบังคับนี้

ข้อ 4 ให้ ประธาน.ก.ร./เลขาธิการ.ก.ร. รักษาการตามระเบียบนี้

#### 6) การแบ่งหมวดหมู่

มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาและกฎ ก.ร. (ได้อธิบายไว้แล้ว ตามหลักการรูปแบบและตัวอย่างของการแบ่งหมวดหมู่ในการออกกฎ ก.ร.)

รูปแบบของการแบ่งหมวดหมู่ (ได้อธิบายไว้แล้ว ตามรูปแบบของการแบ่งหมวดหมู่ในการออกกฎ ก.ร.)

#### 7) การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม

มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาและกฎ ก.ร. (ได้อธิบายไว้แล้ว ตามหลักการรูปแบบและตัวอย่างของการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในการออกกฎ ก.ร.)

#### 8) ผู้มีอำนาจลงนามในระเบียบ

(ได้อธิบายไว้แล้ว ตามหลักการ รูปแบบและตัวอย่างของผู้มีอำนาจลงนาม รวมทั้งหลักการเกี่ยวกับการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน ในการออกกฎ ก.ร.)

### รูปแบบของผู้มีอำนาจลงนามในระเบียบ

ประกาศ ณ วันที่ (ระบุวัน เดือน ปี ที่ออกประกาศ)  
 (ลงลายมือชื่อของผู้ออกประกาศ)  
 (พิมพ์ชื่อเต็มของผู้ออกประกาศ)  
 (ตำแหน่งของผู้ออกประกาศ)

### การกำหนดหลักการของระเบียบ ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 (เฉพาะข้อที่เกี่ยวข้องกับการร่างระเบียบ)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ได้กำหนดให้ระเบียบเป็นหนังสือราชการประเภทหนังสือสั่งการ ซึ่งเป็นเอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับ โดยในข้อ 17 ได้กำหนดบทนิยามและรายละเอียดของการร่างระเบียบไว้ดังนี้

“ระเบียบ” คือ บรรดาข้อความที่มีอำนาจหน้าที่ได้วางไว้ โดยจะอาศัยอำนาจของกฎหมายหรือไม่ก็ได้ เพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติงานเป็นการประจำ ใช้กระดาดษตราครุฑ และให้จัดทำตามแบบที่ 5 ท้ายระเบียบ โดยกรอกรายละเอียดดังนี้

- 1) ระเบียบ ให้ลงชื่อส่วนราชการที่ออกระเบียบ
- 2) ว่าด้วย ให้ลงชื่อของระเบียบ
- 3) ฉบับที่ ถ้าเป็นระเบียบที่กล่าวถึงเป็นครั้งแรกในเรื่องนั้น ไม่ต้องลงว่าเป็นฉบับที่เท่าใด แต่ถ้าเป็นระเบียบเรื่องเดียวกันที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ลงเป็น ฉบับที่ 2 และที่ถัด ๆ ไปตามลำดับ
- 4) พ.ศ. ให้ลงตัวเลขของปีพุทธศักราชที่ออกระเบียบ
- 5) ข้อความ ให้อ้างเหตุผลโดยย่อ เพื่อแสดงถึงความมุ่งหมายที่ต้องออกระเบียบและอ้างถึงกฎหมายที่ให้อำนาจออกระเบียบ (ถ้ามี)
- 6) ข้อ ให้เรียงข้อความที่จะใช้เป็นระเบียบเป็นข้อ ๆ โดยให้ข้อ 1 เป็นชื่อระเบียบ ข้อ 2 เป็นวันใช้บังคับกำหนดว่าให้ใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด และข้อสุดท้าย เป็นข้อผู้รักษาการ ระเบียบใดถ้ามีมากข้อหรือหลายเรื่อง จะแบ่งเป็นหมวดก็ได้ โดยให้ย้ายข้อผู้รักษาการไปเป็นข้อสุดท้ายก่อนที่จะขึ้นหมวด 1
- 7) ประกาศ ณ วันที่ ให้ลงตัวเลขของวันที่ ชื่อเต็มของเดือน และตัวเลขของปีพุทธศักราชที่ออกระเบียบ
- 8) ลงชื่อ ให้ลงลายมือชื่อผู้ออกระเบียบ และพิมพ์ชื่อเต็มของเจ้าของลายมือชื่อไว้ได้ลายมือชื่อ
- 9) ตำแหน่ง ให้ลงตำแหน่งของผู้ออกระเบียบ

ตัวอย่างแบบระเบียบ (แบบที่ 5)

ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ข้อ 17

๕

แบบระเบียบ  
(ตามระเบียบข้อ ๑๗)



แบบที่ ๕

ระเบียบ (ชื่อส่วนราชการที่ออกระเบียบ)

ว่าด้วย.....

(ฉบับที่.....ถ้ามีเรื่องเดียวกันเกินกว่า ๑ ฉบับ)

พ.ศ. ....

(ข้อความ) ให้อ้างเหตุผลโดยย่อเพื่อแสดงถึงความมุ่งหมายที่ต้องออกระเบียบ และอ้างถึงกฎหมายที่ให้อำนาจออกระเบียบ (ถ้ามี)

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบ..... พ.ศ. ....”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่..... เป็นต้นไป

ข้อ (สุดท้าย) ผู้รักษาการตามระเบียบ (ถ้ามีการแบ่งเป็นหมวดให้นำชื่อผู้รักษาการตามระเบียบไปกำหนดเป็นข้อสุดท้ายก่อนที่ขึ้นหมวด ๑).....

ประกาศ ณ วันที่..... พ.ศ. ....

(ลงชื่อ)

(พิมพ์ชื่อเต็ม)

(ตำแหน่ง)

### 5.3.4 ข้อบังคับ

“ข้อบังคับ” เป็นกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีรูปแบบและหลักเกณฑ์ในการจัดทำเช่นเดียวกับการออกข้อบังคับซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ข้อบังคับ เป็นกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งจะเป็นการกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจในการออกข้อบังคับนั้นเห็นว่าเหมาะสมที่จะให้กำหนดไว้ในรูปแบบของข้อบังคับ เมื่อพิจารณาตามกฎหมายในปัจจุบันจะพบว่า มีกฎหมายที่ให้อำนาจในการตราข้อบังคับ ได้แก่ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชา และข้อบังคับที่ออกเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติภายใน และในขณะเดียวกันก็มีผลกระทบกับประชาชน แต่ไม่มีการอ้างอิงฐานที่มาแห่งกฎหมายที่ชัดเจนในการออกข้อบังคับ<sup>146</sup>

สำหรับการตราข้อบังคับการประชุมสภา ถือเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับและควบคุมการดำเนินงานของสภาซึ่งทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งหากจะกล่าวแล้วข้อบังคับการประชุมของสภาที่ทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัตินั้นย่อมมีสถานะเป็นกฎหมายลูกหรือกฎหมายลำดับรองของรัฐธรรมนูญอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 128 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” ทั้งนี้ โดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา จะเป็นผู้ที่มีอำนาจตราข้อบังคับขึ้นใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น ประธานรัฐสภาตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553 ขึ้นใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 136 (8) และมาตรา 137 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประธานสภาผู้แทนราษฎรตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ขึ้นใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และประธานวุฒิสภาตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ขึ้นใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นต้น

การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติประเภทข้อบังคับ มีรูปแบบและโครงสร้าง ดังนี้

#### 1) ชื่อร่างข้อบังคับ

<sup>146</sup> มานิตย์ จุมปา, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 58*, น.352 - 353.

การตั้งชื่อของร่างข้อบังคับจะต้องครอบคลุมเนื้อหาของข้อบังคับ และต้องสื่อให้ผู้ที่ใช้กฎหมายสามารถเข้าใจสิ่งที่เป็นสาระสำคัญของร่างข้อบังคับได้โดยง่าย

### รูปแบบของชื่อร่างข้อบังคับ

- รูปแบบการกำหนดชื่อร่างข้อบังคับในส่วนหัวเรื่อง

<p>ร่าง ข้อบังคับ (ชื่อส่วนราชการที่ออกข้อบังคับ) ว่าด้วย (ชื่อเรื่องของข้อบังคับ) (ฉบับที่ .. (ถ้ามีเรื่องเดียวกันเกินกว่า 1 ฉบับ)) พ.ศ. ....</p> <hr style="width: 20%; margin: auto;"/>
--

- รูปแบบการกำหนดชื่อร่างข้อบังคับในร่างข้อ 1

<p>ข้อ 1 ข้อบังคับนี้เรียกว่า “ข้อบังคับ ..... พ.ศ. ....”</p>
---

### 2) คำปรารภ

คำปรารภของข้อบังคับไม่มีแบบที่แน่นอนตายตัว และอาจมีหรือไม่มีก็ได้ แต่ต้องระบุให้ชัดเจน โดยแสดงที่มาของการออกข้อบังคับ หรือจะกล่าวถึงหลักการและวัตถุประสงค์ไว้อย่างกว้าง ๆ ก็ได้ เพื่อประโยชน์ของผู้อ่านให้สามารถเข้าใจได้โดยง่าย

### 3) บทอาศัยอำนาจ

โดยทั่วไปแล้วข้อบังคับต้องมีบทอาศัยอำนาจอันเป็นที่มาของการออกข้อบังคับ ทั้งที่ตราขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายแม่บทอื่น ๆ

#### รูปแบบของบทอาศัยอำนาจ

- กรณีการตราข้อบังคับการประชุมสภา โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<p>อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... รัฐสภา./สภาผู้แทนราษฎร./วุฒิสภา จึงตราข้อบังคับการประชุม รัฐสภา./สภาผู้แทนราษฎร./วุฒิสภา ขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้</p>
---

- กรณีการตราข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาและกรรมการ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมสภา

<p>อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .. มาตรา .. และมาตรา .. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช .... และข้อ .. ของข้อบังคับการประชุม รัฐสภา./สภาผู้แทนราษฎร./วุฒิสภา พ.ศ. .... รัฐสภา./สภาผู้แทนราษฎร./วุฒิสภา จึงตราข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิก รัฐสภา./สภาผู้แทนราษฎร./วุฒิสภา และกรรมการ พ.ศ. .... ขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้</p>
--

#### 4) วันใช้บังคับ

การตราข้อบังคับซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีการกำหนดวันใช้บังคับไว้ในข้อ 2 ของข้อบังคับ ซึ่งจะมีหลักการเช่นเดียวกันกับการตราพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าสภาพบังคับของข้อบังคับจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ใด และเพื่อประโยชน์ไม่ให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปจะกำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

##### รูปแบบของวันใช้บังคับ

ข้อ 2 ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 2 ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 2 ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 2 ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ .. เป็นต้นไป

ข้อ 2 ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด .. วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

#### 5) ผู้รักษาการตามข้อบังคับ

การตราข้อบังคับซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีการกำหนดผู้รักษาการตามข้อบังคับเพื่อให้ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบหรือดูแลการปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกข้อบังคับฉบับก่อน ซึ่งเป็นการแทรกเนื้อความเข้าไปในข้อบังคับฉบับก่อน จะถือว่าเนื้อความเข้าไปแทนที่เดิม จึงไม่ต้องระบุผู้รักษาการไว้อีก เว้นแต่กรณีที่แทรกเนื้อความเข้าไปในนั้นมีหน้าที่จะต้องดำเนินการบางอย่าง ก็ต้องระบุผู้รักษาการไว้ด้วย

##### รูปแบบของผู้รักษาการตามข้อบังคับ

ข้อ 4 ให้ประธาน รัฐสภา./สภาผู้แทนราษฎร./วุฒิสภา รักษาการตามข้อบังคับนี้

ข้อ 4 ให้ประธาน รัฐสภา./สภาผู้แทนราษฎร./วุฒิสภา รักษาการตามข้อบังคับนี้ และมีอำนาจระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามข้อบังคับนี้

#### 6) การแบ่งหมวดหมู่

ในกรณีที่ข้อบังคับมีเนื้อหาที่มีความยาวมากอาจจัดหมวดหมู่ได้ตามเนื้อหาของข้อบังคับนั้นเพื่อให้เกิดความสะดวกในการใช้และการทำความเข้าใจในข้อบังคับได้โดยง่าย (ได้อธิบายไว้แล้วตามหลักการ รูปแบบและตัวอย่างของการแบ่งหมวดหมู่ในการออกกฎ ก.ร.)

**รูปแบบของการแบ่งหมวดหมู่** (ได้อธิบายไว้แล้ว ตามรูปแบบของการแบ่งหมวดหมู่ในการออกกฎ ก.ร.)

#### 7) การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในข้อบังคับ

การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในข้อบังคับควรใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ หรือกฎ ก.ร. (ได้อธิบายไว้แล้ว ตามหลักการ รูปแบบและตัวอย่างของการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในการออกกฎ ก.ร.)

#### 8) ผู้มีอำนาจลงนามในข้อบังคับ

(ได้อธิบายไว้แล้ว ตามหลักการ รูปแบบและตัวอย่างของผู้มีอำนาจลงนาม รวมทั้งหลักการเกี่ยวกับการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน ในการออกกฎ ก.ร.)

#### รูปแบบของผู้มีอำนาจลงนามในข้อบังคับ

<p>ประกาศ ณ วันที่ (ระบุวัน เดือน ปี ที่ออกประกาศ)          (ลงลายมือชื่อของผู้ออกประกาศ)          (พิมพ์ชื่อเต็มของผู้ออกประกาศ)          (ตำแหน่งของผู้ออกประกาศ)</p>
---

#### การกำหนดหลักการของข้อบังคับ ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 (เฉพาะข้อที่เกี่ยวข้องกับการยกข้อบังคับ)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ได้กำหนดให้ข้อบังคับเป็นหนังสือราชการประเภทหนังสือสั่งการ ซึ่งเป็นเอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับ โดยในข้อ 18 ได้กำหนดบทนิยามและรายละเอียดของการยกข้อบังคับไว้ดังนี้

“ข้อบังคับ” คือ บรรดาข้อความที่ผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดให้ใช้โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายที่บัญญัติให้กระทำได้ ใช้กระดาศตราครุฑ และให้จัดทำตามแบบที่ 6 ท้ายระเบียบ โดยกรอรายละเอียดดังนี้

- 1) ข้อบังคับ ให้ลงชื่อส่วนราชการที่ออกข้อบังคับ
- 2) ว่าด้วย ให้ลงชื่อของข้อบังคับ
- 3) ฉบับที่ ถ้าเป็นข้อบังคับที่กล่าวถึงเป็นครั้งแรกในเรื่องนั้น ไม่ต้องลงว่าเป็นฉบับที่เท่าใด แต่ถ้าเป็นข้อบังคับเรื่องเดียวกันที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ลงเป็นฉบับที่ 2 และที่ถัด ๆ ไปตามลำดับ
- 4) พ.ศ. ให้ลงตัวเลขของปีพุทธศักราชที่ออกข้อบังคับ
- 5) ข้อความ ให้อ้างเหตุผลโดยย่อเพื่อแสดงถึงความมุ่งหมายที่ต้องออกข้อบังคับและอ้างถึงกฎหมายที่ให้อำนาจออกข้อบังคับ
- 6) ข้อ ให้เรียงข้อความที่จะใช้บังคับเป็นข้อ ๆ โดยให้ ข้อ 1 เป็นชื่อข้อบังคับ ข้อ 2 เป็นวันใช้บังคับกำหนดว่าให้ใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด และข้อสุดท้ายเป็นข้อผู้รักษาการ ข้อบังคับใดถ้ามีมากข้อหรือหลายเรื่องจะแบ่งเป็นหมวดก็ได้ โดยให้ย้ายข้อผู้รักษาการไปเป็นข้อสุดท้ายก่อนที่จะขึ้น หมวด 1
- 7) ประกาศ ณ วันที่ ให้ลงตัวเลขของวันที่ ชื่อเต็มของเดือน และตัวเลขของปีพุทธศักราชที่ออกข้อบังคับ
- 8) ลงชื่อ ให้ลงลายมือชื่อผู้ออกข้อบังคับ และพิมพ์ชื่อเต็มของเจ้าของลายมือชื่อไว้ได้ลายมือชื่อ
- 9) ตำแหน่ง ให้ลงตำแหน่งของผู้ออกข้อบังคับ

## ตัวอย่างแบบข้อบังคับ (แบบที่ 6)

ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ข้อ 18

แบบข้อบังคับ  
(ตามระเบียบข้อ ๑๘)

แบบที่ ๖

ข้อบังคับ (ชื่อส่วนราชการที่ออกข้อบังคับ)  
ว่าด้วย.....  
(ฉบับที่.....ถ้ามีเรื่องเดียวกันเกินกว่า ๑ ฉบับ)  
พ.ศ. ....

(ข้อความ) ให้แจ้งเหตุผลโดยย่อเพื่อแสดงถึงความมุ่งหมายที่ต้องออกข้อบังคับ และอ้างถึงกฎหมายที่ให้อำนาจออกข้อบังคับ

ข้อ ๑ ข้อบังคับนี้เรียกว่า “ข้อบังคับ..... พ.ศ. ....”  
ข้อ ๒ ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่..... เป็นต้นไป

ข้อ (สุดท้าย) ผู้รักษาการตามข้อบังคับ (ถ้ามีการแบ่งเป็นหมวด ให้นำชื่อผู้รักษาการไปกำหนดเป็นข้อสุดท้ายก่อนที่จะขึ้นหมวด ๑) .....

ประกาศ ณ วันที่..... พ.ศ. ....

(ลงชื่อ)

(พิมพ์ชื่อเต็ม)  
(ตำแหน่ง)

#### 5.4 บทอภัยอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับเพื่อรองรับและสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจที่สำคัญในด้านต่าง ๆ ของรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งที่ผ่านมาและที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้มีบทบัญญัติให้รัฐสภาสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีอำนาจตราข้อบังคับซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่งขึ้นใช้บังคับเพื่อรองรับและสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 128 เป็นต้น

นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ รัฐสภาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ขึ้นใช้บังคับ โดยประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาสอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน โดยกำหนดให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา ซึ่งส่วนราชการสังกัดรัฐสภาดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว และกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) โดยให้มีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ การออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 15 รวมทั้งมีอำนาจออกกฎ ก.ร. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการรัฐสภาเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 22 (3)

สำหรับหลักการเกี่ยวกับการกำหนดผู้มีอำนาจลงนามในกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติในประเภทต่าง ๆ ได้แก่ กฎ ก.ร. ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับ นั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติประเภท กฎ ก.ร. ประกาศ และระเบียบ ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยระบุผู้มีอำนาจลงนามในกฎหมายลำดับรองดังกล่าว เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 9 กำหนดให้การเปลี่ยนชื่อส่วนราชการตามมาตรา 6 ให้ทำเป็นประกาศรัฐสภาด้วยความเห็นชอบของ ก.ร. โดยประกาศรัฐสภาดังกล่าว ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 15 กำหนดให้ ก.ร. มีอำนาจออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ทั้งนี้ ระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาดังกล่าว ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น

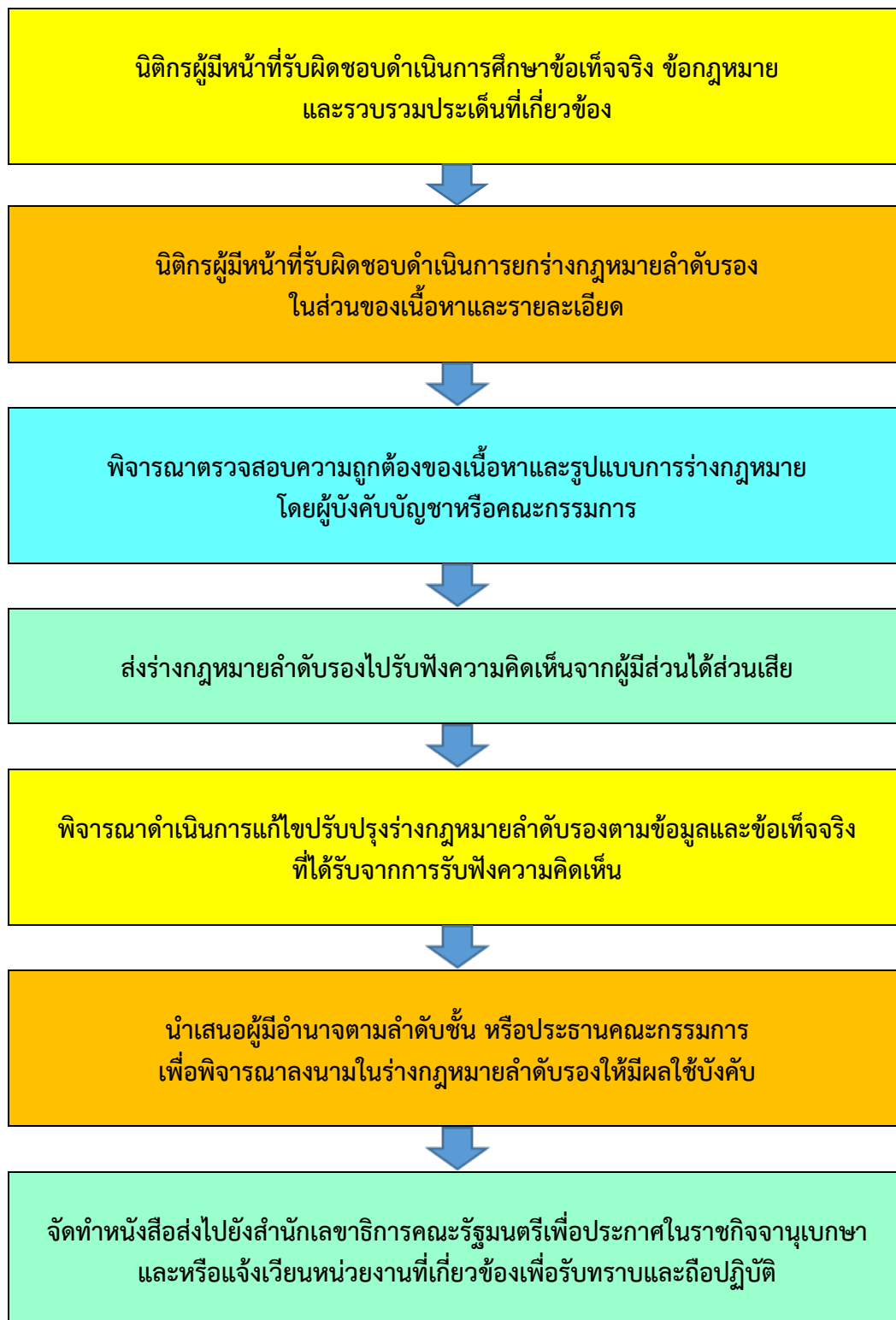
นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่กฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ระบุผู้มีอำนาจลงนามในกฎหมายลำดับรองดังกล่าวไว้โดยตรง แต่โดยที่กฎหมายแม่บทได้กำหนดผู้ที่มีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองขึ้นไว้บังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ ประธานรัฐสภา ในฐานะประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ในฐานะผู้มีหน้าที่และอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ประธาน ก.ร. ในฐานะผู้มีหน้าที่และอำนาจออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ และส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภา ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาซึ่งเป็นผู้นำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงและมีอำนาจในการกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติราชการเฉพาะเรื่อง ซึ่งเมื่อบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองขึ้นไว้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง บุคคลดังกล่าวจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจลงนามในกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติในประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย เช่น ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 22 (3) ได้กำหนดให้ คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) มีหน้าที่และอำนาจออกกฎ ก.ร. เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมตลอดทั้งการให้คำแนะนำหรือวางแผนแนวทางในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบกับ มาตรา 13 ที่กำหนดให้ประธานรัฐสภา เป็นประธาน ก.ร. ดังนั้น ประธานรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่ประธาน ก.ร. จึงเป็นผู้มีอำนาจลงนามในกฎ ก.ร. ที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ประกอบกับมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ตาม นอกจากหลักการทั่วไปที่กำหนดให้ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา ประธาน ก.ร. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา แล้วแต่กรณีเป็นผู้มีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นไว้บังคับ และเป็นผู้มีอำนาจลงนามในกฎหมายลำดับรองดังกล่าวแล้ว หากมีกรณีที่ผู้มีอำนาจตรากฎหมายลำดับรอง เช่น ประธานรัฐสภา ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 80 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน” และระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน พ.ศ. 2554 หมวด 1 การรักษาราชการแทน ข้อ 4 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ประธานรัฐสภาไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้รองประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาราชการแทน” และข้อ 8 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ผู้รักษาราชการแทนตามระเบียบนี้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน” ดังนั้น ในกรณีที่ประธานรัฐสภาไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ประธานวุฒิสภา ในฐานะรองประธานรัฐสภา และเป็นผู้รักษาราชการแทนประธานรัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงเป็นผู้ทำหน้าที่ประธานรัฐสภา และมีอำนาจลงนามในกฎหมายลำดับรองดังกล่าว

ในกรณีที่ประธานรัฐสภาได้มอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนนั้น ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน พ.ศ. 2554 หมวด 2

การปฏิบัติราชการแทน ข้อ 12 ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ” และข้อ 13 กำหนดว่า “ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศอื่นกำหนดหรือแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในการปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศระบุไว้เป็นอย่างอื่น” ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนประธานรัฐสภา จึงเป็นผู้มีอำนาจลงนามในกฎหมายลำดับรองแทนได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนนั้น จะต้องพิจารณาถึงหลักการตามข้อ 9 ของระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน พ.ศ. 2554 อีกด้วย ที่กำหนดว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้”

แผนภาพที่ 4 แสดงกระบวนการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ



## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา มีพื้นฐานทางความคิดที่ว่า อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจปกครองนั้นมาจากประชาชน ซึ่งประชาชนใช้อำนาจผ่านทางผู้แทนของตนที่เลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนราษฎรในรัฐสภา บรรดากฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่จะใช้บังคับแก่ประชาชนจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน จากนั้นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจึงจะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้น ซึ่งในรัฐสมัยใหม่ที่ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น โดยทั่วไปรัฐจะมอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติให้แก่รัฐสภาในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับประชาชน แต่เนื่องจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงเกิดความต้องการที่จะต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมสังคมให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่เนื่องจากข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องกรอบระยะเวลาในการพิจารณากฎหมาย และในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับบางครั้งเป็นปัญหาในทางเทคนิคจนเกินความสามารถของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกำหนดรายละเอียดของเนื้อหาลงไปตามกฎหมายได้ทั้งหมด

ดังนั้น รัฐสภาจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้ปรับใช้กฎหมายและรู้ถึงข้อเท็จจริงในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นผู้ตรากฎหมายในรูปของกฎหมายลำดับรองในประเภทต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายบริหารจะสามารถกระทำได้ เฉพาะแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา และจะตรากฎหมายลำดับรองให้ขัดกับกฎหมายแม่บทมิได้ กฎหมายที่รัฐสภาบัญญัติขึ้นจึงกำหนดเนื้อหาเฉพาะหลักการที่สำคัญไว้ และวางกรอบสำหรับให้องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปออกกฎเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณารายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายในเรื่องทางเทคนิค อันจะทำให้กฎหมายมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในสังคมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ

ในระบบกฎหมายของประเทศไทยนั้น หากจัดประเภทของกฎหมายตามระดับค่าบังคับของกฎหมายแล้ว อาจแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับต้น (Primary Legislation) ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศของคณะปฏิวัติ หรือคณะปฏิรูปการปกครองที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ และกฎหมายระดับรองจากพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ และข้อบังคับ ซึ่งการออกกฎหมายลำดับรองประเภทต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารในปัจจุบันอยู่ในขอบเขตที่กำหนดไว้ในบทนิยามของคำว่า “กฎ” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

การกำหนดเรียกชื่อกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้น มีการกำหนดชื่อเรียกไว้แตกต่างกัน เช่น “กฎหมายลำดับรอง” “อนุบัญญัติ” “กฎหมายลูกบท” หรือ “กฎ” ซึ่งในทางกฎหมายได้มีการกำหนดบทนิยามของคำว่า “กฎ” ไว้ในบทนิยาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และในบทนิยาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยได้บัญญัติถ้อยคำและความหมายของคำว่า “กฎ” หมายความว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” โดยความหมายของคำว่า “กฎ” ดังกล่าวนี้เป็นแนวปฏิบัติที่ฝ่ายบริหารใช้ในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งคำนิยามที่แท้จริงของ “กฎ” คือ ข้อความที่ว่า “บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” ส่วนข้อความที่ว่า “พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ” เป็นแต่เพียงตัวอย่างของ “กฎ” เท่านั้น ดังนั้น “กฎ” จึงไม่รวมถึงบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายแม่บท อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือ ประกาศของคณะปฏิวัติที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เมื่อมีการกำหนดบทนิยามคำว่า “กฎ” ในกฎหมายดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนแล้ว การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารในปัจจุบัน จึงอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดไว้

“กฎหมายลำดับรอง” หมายถึง บรรดากฎหมายซึ่งองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองได้ตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่ง เพื่อกำหนดรายละเอียดในการบังคับการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับที่เป็นกฎหมายแม่บท ซึ่งหากกฎหมายลำดับรองนั้นได้ผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและคนในสังคม ในทางกลับกันหากกฎหมายดังกล่าวมีข้อบกพร่องและช่องว่างที่เอื้อต่อผู้ทุจริตนำไปใช้ในทางที่มีชอบแล้วก็จะส่งผลกระทบต่อบุคคลและสังคมโดยรวมอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ดังนั้น ในการยกร่างและพิจารณากฎหมายลำดับรองจึงต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวัง มีความละเอียดรอบคอบและมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือได้ ทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหาของกฎหมาย ก็จะทำให้ร่างกฎหมายลำดับรองมีความถูกต้องสมบูรณ์ และช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายเกิดผลสัมฤทธิ์ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้ยกร่างกฎหมายหรือผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับหลักการและกระบวนการในยกร่างกฎหมายให้เข้าใจเสียก่อนที่จะดำเนินการ หากมีการยกร่างกฎหมายโดยมิได้พิจารณาศึกษาให้ละเอียดรอบคอบก่อนแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อยกร่างกฎหมายเป็นเวลานานขึ้น และอาจเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งจะมีผลทำให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายในภายหลังด้วย เจ้าหน้าที่ในการยกร่างกฎหมายจึงต้องยกร่างกฎหมายให้ถูกต้องตามหลักการ และรูปแบบของการร่างกฎหมาย ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักกฎหมาย และให้มีข้อความที่ถูกต้องสมบูรณ์ ซึ่งหากการยกร่างกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้วก็ย่อมจะส่งผลดีต่อกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชนโดยทั่วไป

สำนักกฎหมาย เป็นส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และมีหน้าที่และอำนาจรับผิดชอบโดยตรงที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ การดำเนินการตรวจพิจารณา ยกร่างระเบียบและข้อบังคับของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และดำเนินการจัดทำข้อมูลและข้อเสนอแนะทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการข้าราชการและบุคคลที่เกี่ยวข้องในวงงานวุฒิสภาและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำหรับการดำเนินงานของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ผ่านมามีส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการจัดการ จัดทำหนังสือมายังสำนักกฎหมายเพื่อขอให้ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาและยกร่างกฎหมาย โดยเฉพาะการตรวจพิจารณาและยกร่างกฎหมายลำดับรองในประเภทต่าง ๆ ได้แก่ การตรวจพิจารณาและยกร่างประกาศ ระเบียบและข้อบังคับ ทั้งนี้ เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย รวมทั้งหลักการ วิธีการและแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และรองรับภารกิจเกี่ยวกับการบริหารราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งในการปฏิบัติงานตามหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายได้มีคำสั่งมอบหมายให้นิติกรของสำนักกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการยกร่างกฎหมายลำดับรอง และนำเสนอต่อผู้บริหารตามสายการบังคับบัญชาเพื่อตรวจพิจารณาความถูกต้องแล้วส่งคืนไปยังผู้ขอรับบริการเพื่อเสนอไปยังผู้มีอำนาจลงนามในกฎหมายลำดับรองประเภทต่าง ๆ ให้มีผลใช้บังคับต่อไป

โดยในส่วนของผู้ศึกษานั้น ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย และผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานกฎหมาย 1 ให้ดำเนินการตรวจพิจารณาและยกร่างกฎหมาย และกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งได้ดำเนินการตรวจพิจารณาและยกร่างกฎหมายลำดับรองในฐานะที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการต่าง ๆ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการตรวจพิจารณาและยกร่างกฎหมายลำดับรองตามลำดับขั้นตอน ได้แก่ 1) ศึกษาหลักการและสาระสำคัญของเรื่องในทางนโยบายที่จะตรากฎหมายใช้บังคับ 2) ศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะตรากฎหมายใช้บังคับเพื่อกำหนดเนื้อหาสาระและรายละเอียดของร่างกฎหมาย 3) กำหนดโครงสร้างและรูปแบบของร่างกฎหมาย รวมทั้งเนื้อหาสาระและกลไกทางกฎหมายที่จะนำมากำหนดไว้ในร่างกฎหมาย 4) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายในลักษณะเดียวกันที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นเพื่อเป็นต้นแบบในการยกร่างกฎหมาย 5) เขียนโครงสร้างและรายละเอียดของกฎหมายตามรูปแบบของกฎหมาย รวมทั้งตรวจสอบถ้อยคำและเนื้อหาที่ใช้ในร่างกฎหมายให้มีความถูกต้อง ชัดเจน และสามารถเข้าใจได้โดยง่าย 6) ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายว่ามีข้อบกพร่องหรือปัญหาใดที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ โดยการเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นหรือคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหลายด้าน ทั้งนี้ เพื่อให้การยกร่างกฎหมายลำดับรองเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ มีความสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และช่วยลดช่องว่างในกฎหมาย โดยขั้นตอนนี้ผู้ยกร่างกฎหมายก็จะรับคำแนะนำไปดำเนินการปรับปรุงร่างกฎหมายให้มีความสมบูรณ์และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

อย่างไรก็ตาม สำหรับหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจพิจารณาและยกร่างกฎหมายลำดับรองดังกล่าว สำนักกฎหมายยังไม่มีกระบวนการรวบรวมและจัดทำข้อมูลความรู้พื้นฐานในทางวิชาการด้านกฎหมายเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักการที่สำคัญในการยกร่างกฎหมายลำดับรอง ขั้นตอน

การร่างกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งรายละเอียดในเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง เนื้อหา และการใช้ถ้อยคำของการร่างกฎหมายลำดับรองประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และสามารถนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติได้โดยง่าย ซึ่งนิติกรผู้ได้รับมอบหมายให้ร่างกฎหมายลำดับรองจะต้องศึกษาและค้นคว้าหาความรู้ในเรื่องการร่างกฎหมายลำดับรองได้จากบทความที่เรียบเรียงขึ้นจากการฝึกอบรมความรู้ในทางกฎหมาย หรือจากตำราทางกฎหมายที่แทรกความรู้ในเรื่องการร่างกฎหมายลำดับรองอยู่บ้างเท่านั้น จึงทำให้การดำเนินการร่างกฎหมายลำดับรองเกิดความล่าช้าและความไม่สะดวก เนื่องจากจะต้องใช้เวลาในการศึกษาค้นคว้าเพื่อให้ทราบถึงรูปแบบ โครงสร้าง เนื้อหาสาระ กลไกทางกฎหมาย การใช้ถ้อยคำและรายละเอียดต่าง ๆ ในทางกฎหมายตามหลักการที่สำคัญของกฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภท เพื่อใช้สำหรับเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่จะนำมากำหนดไว้ในร่างกฎหมายลำดับรองก่อนเริ่มดำเนินการ

ประกอบกับผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการร่างกฎหมายลำดับรองจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการในการร่างกฎหมายและเนื้อหาของกฎหมายในเรื่องนั้นเป็นอย่างดี ตลอดจนเข้าใจโครงสร้าง รูปแบบ และวิธีการร่างกฎหมายอีกด้วย ซึ่งหากผู้ร่างกฎหมายไม่มีความเข้าใจ เข้าใจไม่ถูกต้อง หรือมีรายละเอียดที่ไม่ครบถ้วน ก็อาจทำให้การร่างกฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้า และการใช้ถ้อยคำหรือการเขียนที่แตกต่างกันในบางเรื่องอาจนำไปสู่ปัญหาการตีความกฎหมายหรือเกิดความขัดแย้งในการใช้บังคับกฎหมายด้วย รวมทั้งในการร่างกฎหมายลำดับรองนอกจากผู้ร่างกฎหมายจะต้องพิจารณากำหนดเนื้อหาของกฎหมายที่จะตราขึ้นใช้บังคับแล้ว ในขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณากำหนดบทบัญญัติที่กฎหมายทุกฉบับจำเป็นต้องมีตามโครงสร้างของกฎหมายเสมอด้วย เช่น ชื่อร่างกฎหมายลำดับรอง คำปรารภ บทอาศัยอำนาจ วันใช้บังคับ ผู้รักษาการตามกฎหมาย การแบ่งหมวดหมู่ การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในร่างกฎหมายลำดับรอง และผู้มีอำนาจลงนามในร่างกฎหมายลำดับรอง เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ร่างกฎหมายมักไม่ทราบว่า จะเขียนหรือกำหนดบทบัญญัติเหล่านั้นอย่างไร

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวความคิดพัฒนางาน เรื่อง “หลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา” โดยแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดทำหลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าว ผู้ศึกษาได้รวบรวมหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการร่างกฎหมายลำดับรองรวมทั้งรูปแบบ โครงสร้าง เนื้อหาและรายละเอียดต่าง ๆ ของกฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภทของฝ่ายนิติบัญญัติ และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้อง พร้อมยกตัวอย่างประกอบคำอธิบาย โดยการศึกษาจากคู่มือแบบร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักด้านการร่างกฎหมาย และตำราทางวิชาการด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การศึกษาถึงความหมายและลำดับชั้นของบ่อเกิดแห่งกฎหมาย การศึกษาถึงแนวความคิด หลักการและกระบวนการในการร่างกฎหมาย การศึกษาถึงแนวความคิด ความหมาย หลักการที่สำคัญ กระบวนการ และการจัดแบ่งประเภทของกฎหมายลำดับรอง การศึกษาถึงความหมาย รูปแบบ โครงสร้าง และเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารในประเภทต่าง ๆ และการศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการในการร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเป็น

ข้อมูลพื้นฐานทางความคิดที่สำคัญสำหรับการศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางการร่างกฎหมายลำดับรองของประเทศไทย

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนวความคิดการพัฒนางาน เรื่อง หลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ จะทำให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีข้อมูลที่มีมาตรฐานทางวิชาการด้านกฎหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวทางการร่างกฎหมายลำดับรอง เพื่อใช้เป็นหลักการและแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา และรองรับภารกิจเกี่ยวกับการบริหารราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งแนวทางการร่างกฎหมายลำดับรองดังกล่าวจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนิติกรของสำนักกฎหมาย และส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการร่างกฎหมายลำดับรอง จะได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายลำดับรองให้มีความถูกต้อง มีมาตรฐานทางวิชาการ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งจะมีส่วนช่วยให้นิติกรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการร่างกฎหมายสามารถทำความเข้าใจถึงหลักการที่สำคัญในการร่างกฎหมายลำดับรองได้ในระยะเวลาอันรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

#### 6.1.1 บทวิเคราะห์แนวความคิดและหลักการในการร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศกับระบบกฎหมายของประเทศไทย

สำหรับการพิจารณาศึกษา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแนวความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา ซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และมีวิวัฒนาการของระบบการเมือง การปกครองและสังคมอันต่อเนื่องและยาวนานในการพัฒนาแนวความคิดและทฤษฎีในทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายและการมอบอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองให้กับฝ่ายบริหาร รวมทั้งเป็นประเทศแม่แบบและมีอิทธิพลต่อพัฒนาการของการตรากฎหมายและกฎหมายลำดับรองของไทย ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานทางความคิดที่สำคัญสำหรับการพิจารณาศึกษาเพื่อกำหนดหลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติของไทยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภา ให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สรุปได้ดังนี้

#### ตารางเปรียบเทียบแนวความคิดและหลักการในการร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศกับระบบกฎหมายของประเทศไทย

##### 1) แนวความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายลำดับรอง

ระบบกฎหมายต่างประเทศ	ระบบกฎหมายของประเทศไทย
แนวความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายลำดับรองนั้น ได้ยอมรับกันมาโดยตลอดว่าการมอบอำนาจในการออกกฎหมายไปให้ฝ่ายบริหารสามารถกระทำได้ แต่มิได้มีการมอบอำนาจไป	สำหรับในประเทศไทยนั้น หากพิจารณาจากวิวัฒนาการที่มีการมอบอำนาจนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ให้แก่เสนาบดีตั้งแต่สมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ระบบกฎหมายต่างประเทศ	ระบบกฎหมายของประเทศไทย
<p>โดยเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะกำหนดนโยบายของกฎหมาย และหลักการและทิศทางการใช้อำนาจ รวมทั้งสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจได้ ซึ่งรัฐสภาในบางประเทศก็ได้คิดค้นวิธีการที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจไม่ว่าจะต้องมาขออนุญาตจากสภาก่อนหรือถูกตรวจสอบในภายหลังก็ตาม ดังนี้</p> <p>1) แนวความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการยกย่องกฎหมายลำดับรองในประเทศอังกฤษ ถือว่ารัฐสภาเป็นที่มาของอำนาจนิติบัญญัติ แต่ก็เห็นว่ารัฐสภาอาจมอบอำนาจในการออกกฎหมายให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีได้ผลของการมอบอำนาจทำให้เกิดกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจ (delegated legislation) หรือกฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) แต่อำนาจที่ได้มานี้มิได้มีโดยไม่มีขอบเขตจำกัด แต่เป็นเพียงอำนาจรองเพราะถูกจำกัดตามพระราชบัญญัติที่มอบให้</p> <p>2) สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส ที่ผ่านมามีการนำหลักการเกี่ยวกับผู้รับมอบอำนาจไม่อาจมอบอำนาจต่อได้ (delegate potestas non potest delegari) อันเป็นหลักทางกฎหมายเอกชนมาเป็นข้ออ้างอิงไม่ให้มีการมอบอำนาจ โดยมีความเห็นว่าการโอนนิติบัญญัติไม่อาจโอนอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ผู้อื่นได้ เพราะเป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากประชาชน แต่ต่อมาความจำเป็นและประสบการณ์ในการบังคับใช้กฎหมายทำให้มีการยอมรับว่าฝ่ายนิติบัญญัติอาจมอบอำนาจของตนให้ผู้อื่นเพิ่มเติมรายละเอียดเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายได้ (fill up in details) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การมอบอำนาจจะมีขึ้นก็เพียงเพื่อการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งหลาย ดังนั้น การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครองจึงมีแนวความคิดมาจาก</p>	<p>แล้ว ก็เป็นที่ยอมรับกันมาโดยตลอดว่าการมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองออกกฎหมายข้อบังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายสามารถที่จะกระทำได้</p> <p>กฎหมายลำดับรองจึงเป็นกฎหมายที่ทางกฎหมายซึ่งองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจในทางบริหารอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติตราขึ้นใช้บังคับ โดยกำหนดกฎหมายในรายละเอียดเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับต่ำกว่าพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ</p> <p>ในระบบกฎหมายไทย กฎหมายลำดับรองมีอยู่เป็นจำนวนมากและมีลักษณะที่หลากหลายอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่ขององค์กรที่มีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองแล้ว อาจจำแนกกฎหมายลำดับรองออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้</p> <p>1) กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยองค์กรขององค์กรปกครองส่วนกลาง ซึ่งมีอยู่หลายประเภท ที่สำคัญ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ และข้อบังคับ</p> <p>2) กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ได้แก่ กฎหมายที่องค์กรของรัฐซึ่งไม่ได้ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติตราขึ้นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย</p>

ระบบกฎหมายต่างประเทศ	ระบบกฎหมายของประเทศไทย
เพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารนี้เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนมากยิ่งกว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ	แม่บทที่ให้อำนาจและเพื่อให้ภารกิจขององค์กรอิสระของรัฐบรรลุผล

## 2) ขอบเขตการออกกฎหมายลำดับรอง

ระบบกฎหมายต่างประเทศ	ระบบกฎหมายของประเทศไทย
<p>จากการศึกษาแนวความคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศ พบว่ามีข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตการออกกฎหมายลำดับรอง กล่าวคือ ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศแคนาดามีความเห็นที่ตรงกันว่า การออกกฎหมายลำดับรองไม่อาจกระทำได้ทุกกรณีไป โดยในรายงานของ Committee on Ministers' Power แนะนำว่ากรณีดังต่อไปนี้ไม่ควรออกกฎหมายเป็นกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎหมายลำดับรองที่มีผลเป็นการขยายหลักการของตัวแม่บท รวมถึงการกำหนดภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมซึ่งกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติ) ไม่อนุญาตให้กระทำการแก้ไขกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรองที่ให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอย่างกว้างโดยไม่จำกัดขอบเขต และกฎหมายลำดับรองที่ยกเว้นเขตอำนาจศาล (jurisdiction of the courts) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญของบางประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 34 กำหนดว่า เรื่องใดต้องตราเป็นกฎหมาย (la lois) และมาตรา 37 กำหนดว่า เรื่องใดหากไม่อยู่ในขอบเขตการตราเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้วให้อยู่ในขอบเขตของการออกกฎหมายลำดับรองซึ่งเรื่องที่จะออกเป็นกฎหมายลำดับรองไม่ได้ ได้แก่ การกำหนดสิทธิความเป็นพลเมือง หลักประกันมูลฐาน ความสามารถทางกฎหมายของบุคคล การกำหนดโทษอาญา ภาษีและการจัดเก็บภาษี</p>	<p>สำหรับแนวทางการปฏิบัติในการออกกฎหมายลำดับรองของประเทศไทยนั้น ได้มีการนำหลักการที่สำคัญในต่างประเทศมาปรับใช้ โดยเฉพาะการนำแนวทางของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสมาใช้เนื่องจากเป็นหลักสากลที่หากเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องกำหนดโดยเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น โดยสรุปสาระสำคัญตามประเด็นข้อสังเกตได้ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) กฎหมายลำดับรองจะออกเกินอำนาจของกฎหมายแม่บทไม่ได้ ซึ่งเป็นหลักที่สำคัญเนื่องจากกฎหมายลำดับรองนั้นได้รับมอบอำนาจมาจากกฎหมายแม่บท</li> <li>2) กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้นตามหลักการโดยทั่วไปจะมีบทกำหนดโทษทางอาญาไม่ได้ เพราะถือเป็นหลักปฏิบัติกันมาโดยตลอดว่าการออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือการลงโทษจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน ดังนั้น การกำหนดโทษทางอาญาเพื่อเป็นมาตรการบังคับการปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองจึงควรเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ แต่โดยทั่วไปแล้วพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายลำดับรองก็จะมีบทลงโทษการฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรองไว้ด้วยแล้ว</li> <li>3) ในกรณีที่กฎหมายลำดับรองมิได้กำหนดวันใช้บังคับไว้จะถือเอาวันใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า ต้องถือว่ามีผลใช้บังคับในวันที่ประกาศใน</li> </ol>

ระบบกฎหมายต่างประเทศ	ระบบกฎหมายของประเทศไทย
<p>เนื่องจากรัฐธรรมนูญและหลักการทางจารีตประเพณีถือว่าเรื่องเหล่านี้มีผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายของประชาชนมากเกินไปที่จะยินยอมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจกำหนดขึ้นได้</p>	<p>ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เนื่องจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น เป็นวันที่ถือว่าบุคคลทั่วไปได้ทราบประกาศนั้นแล้ว (บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 193/2525)</p> <p>4) โดยทั่วไปการออกกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้มีผลบังคับเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมายเป็นการย้อนหลังย่อมกระทำไม่ได้เสมอหากจำเป็นและสมควรที่จะต้องออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลัง ซึ่งการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับย้อนหลังในทางที่เป็นคุณ โดยปกติย่อมกระทำได้แต่วิธีการที่จะกำหนดให้กฎหมายมีผลย้อนหลังอย่างไร และเพียงใดนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาปัจจัยผลดีและผลเสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของกฎหมายในแต่ละเรื่อง และจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีด้วยสำหรับกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้และนโยบายการคลังของรัฐนั้น โดยหลักแล้วหากกฎหมายมีผลใช้บังคับย้อนหลังนี้ย่อมเป็นธรรมดาที่จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ที่เกิดขึ้นแล้วในตัว จึงเห็นว่าการออกประกาศกระทรวงการคลัง ให้มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นคุณแก่ผู้มีหน้าที่ต้องเสียค่าภาษีสามารถกระทำได้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 193/2545)</p> <p>5) พระราชกฤษฎีกาที่มีผลเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติแนวทางปฏิบัติของประเทศไทยนั้น จะสังเกตว่าไม่เคยมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ยกเว้น ยกเลิก หรือแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ แต่การกระทำเช่นนี้จะต้องอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ หรือพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บทบัญญัติให้อำนาจกระทำได้</p>

### 6.1.2 บทวิเคราะห์แนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภามีพื้นฐานทางความคิดที่ว่าอำนาจทางการเมืองหรืออำนาจปกครองนั้นมาจากประชาชน ซึ่งประชาชนใช้อำนาจผ่านทางผู้แทนของตนที่เลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนราษฎรในรัฐสภา บรรดากฎหมายหรือพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่จะใช้บังคับแก่ประชาชนจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน จากนั้นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจึงจะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้น ซึ่งในรัฐสมัยใหม่ที่ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้น โดยทั่วไปรัฐจะมอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติให้แก่รัฐสภาในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับประชาชน แต่เนื่องจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมเพิ่มมากขึ้น จึงเกิดความต้องการที่จะต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมสังคมให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่โดยที่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่อาจดำเนินการตรากฎหมายให้บรรลุผลสำเร็จได้โดยลำพัง เนื่องจากข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องกรอบระยะเวลาในการพิจารณากฎหมาย และในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ บางครั้งเป็นปัญหาในทางเทคนิคจนเกินความสามารถของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกำหนดรายละเอียดของเนื้อหาหลงไปในกฎหมายได้ทั้งหมด ดังนั้น ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ รัฐสภาจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจ (delegate) ให้ฝ่ายบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นผู้รับใช้กฎหมายและรู้ถึงข้อเท็จจริงในสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นผู้ตรากฎหมายในรูปของกฎหมายลำดับรองในประเภทต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายบริหารจะสามารถกระทำได้เฉพาะแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา และจะตรากฎหมายลำดับรองให้ขัดกับกฎหมายแม่บทมิได้ กฎหมายที่รัฐสภาบัญญัติขึ้นจึงกำหนดเนื้อหาเฉพาะหลักการที่สำคัญไว้ และวางกรอบสำหรับให้องค์กรที่ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปออกกฎหมายที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการพิจารณารายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายในเรื่องทางเทคนิค อันจะทำให้กฎหมายมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในสังคมและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ

การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารในปัจจุบันจึงมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากจำนวนของกฎหมายลำดับรองที่มีเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐมีความจำเป็นที่ต้องเข้าแทรกแซงวิถีชีวิตทางสังคมของประชาชนมากขึ้น ประกอบกับสภาพการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติอาจไม่สามารถดำเนินการไปได้หรืออาจดำเนินการผิดพลาดได้ หากไม่จัดให้มีการตรากฎหมายลำดับรอง ซึ่งประเทศต่าง ๆ ได้ยอมรับถึงความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีกฎหมายลำดับรอง โดยลักษณะและรูปแบบของกฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภทจะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายบริหารในการมีส่วนร่วมกันบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้ภายในรัฐ

รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้กำหนดให้รัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร และการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้อง

กับผลประโยชน์ของแผ่นดินตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอีกด้วย ซึ่งการดำเนินการกิจที่สำคัญของ รัฐสภาตามหน้าที่และอำนาจในทางนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐสภาจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมามีเครื่องมือเพื่อใช้สำหรับการบริหารราชการและสนับสนุนการปฏิบัติงานในด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมาธิการ ส่วนราชการสังกัดรัฐสภา และบุคคลที่เกี่ยวข้องในวงงานรัฐสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นใช้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นใช้บังคับเพื่อรองรับและสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจที่สำคัญในด้านต่าง ๆ ของรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งที่ผ่านมาและที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้มีบทบัญญัติให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจตราข้อบังคับซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่งขึ้นใช้บังคับเพื่อรองรับและสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 128 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมาธิการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมาธิการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” เป็นต้น

นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันรัฐสภาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ขึ้นใช้บังคับโดยประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการฝ่ายรัฐสภาสอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน โดยกำหนดให้มีส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของวุฒิสภา และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งส่วนราชการสังกัดรัฐสภาทั้ง 3 ส่วนราชการดังกล่าว มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณโดยได้รับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 และกำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) โดยให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ การออกระเบียบรัฐสภาหรือประกาศรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของส่วนราชการสังกัดรัฐสภาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 15 รวมทั้งมีอำนาจออกกฎ ก.ร. และระเบียบ

เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการรัฐสภาเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 22 (3) เป็นต้น

**ตารางเปรียบเทียบแนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ**

**1) แนวความคิดและหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรอง**

การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร	การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ
<p>แนวความคิดและหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร มีดังนี้</p> <p>1) ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ซึ่งรัฐสภาหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติจะกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไขและประเภทของกฎที่จะให้องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารหรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปดำเนินการแทนไว้ในกฎหมายที่เรียกว่า “กฎหมายแม่บท” อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอกับพระราชบัญญัติ ซึ่งกฎหมายแม่บทจะกำหนดชื่อของกฎหมายลำดับรองไว้ หรืออาจไม่ได้กำหนดชื่อเฉพาะของกฎหมายลำดับรอง แต่บัญญัติกว้าง ๆ ให้ไปกำหนดหลักเกณฑ์ โดยเนื้อหาสาระในข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ รวมทั้งวิธีการออกและวิธีการใช้บังคับกฎหมายลำดับรองต้องเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท ดังนั้น การตรากฎหมายลำดับรองจึงต้องอาศัยกฎหมายแม่บทเสมอ จะตรากฎหมายลำดับรองให้เกินกว่าที่กฎหมายแม่บทอนุญาตมิได้ ด้วยเหตุนี้ ในตอนต้นของกฎหมายลำดับรองมักจะขึ้นต้นด้วยประโยคที่ว่า “อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ” เนื่องจากฝ่ายบริหารจะต้องอ้างถึงที่มาของกฎหมายลำดับรองเสมอว่ามีกฎหมายแม่บท</p>	<p>แนวความคิดและหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ มีดังนี้</p> <p>1) ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ซึ่งกฎหมายแม่บทจะกำหนดชื่อของกฎหมายลำดับรองไว้ หรืออาจไม่ได้กำหนดชื่อเฉพาะของกฎหมายลำดับรอง แต่บัญญัติกว้าง ๆ ให้ไปกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดต่าง ๆ โดยเนื้อหาสาระในข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ รวมทั้งวิธีการออกและวิธีการใช้บังคับกฎหมายลำดับรองต้องเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท ซึ่งในตอนต้นของกฎหมายลำดับรองมักจะกำหนดให้มีบทอาศัยอำนาจที่ขึ้นต้นด้วยประโยคที่ว่า “อาศัยอำนาจตามความในมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ” เนื่องจากจะต้องอ้างถึงที่มาของกฎหมายลำดับรองเสมอว่ามีกฎหมายแม่บทฉบับใดที่ได้ให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองไว้</p> <p>2) เจ้าหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ จะตรากฎหมายลำดับรองให้มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจตรากฎหมายลำดับรองมิได้ รวมทั้งจะมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นซึ่งมิได้เป็นกฎหมายแม่บทแต่มีลำดับชั้นสูงกว่า เช่น รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดมิได้</p>

การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร	การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ
<p>ฉบับใดที่ได้ให้อำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ ซึ่งผลในทางกฎหมายที่สำคัญ คือ ในกรณีที่กฎหมายแม่บทถูกยกเลิกอันมีผลทำให้กฎหมายแม่บทสิ้นสุดการมีผลใช้บังคับ กฎหมายลำดับรองก็จำต้องสิ้นสุดลงตามไปด้วย เพราะกฎหมายลำดับรองจะดำรงอยู่โดยปราศจากการอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทมิได้</p> <p>2) กฎหมายแม่บทจะกำหนดวางหลักกฎหมาย หรือกรอบดำเนินการกว้าง ๆ เท่านั้น ไม่สามารถจะบัญญัติรายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์เพราะข้อเท็จจริงของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องตรากฎหมายลำดับรองในส่วนรายละเอียดปลีกย่อยหรือขั้นตอนต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการให้ เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท ทั้งนี้ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จะตรากฎหมายลำดับรองเกินกว่าที่กฎหมายแม่บทอนุญาตไม่ได้ จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติแต่ละฉบับไม่มีผลบังคับในตัวเองทุกมาตรา บางมาตราจำเป็นต้องมีการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อย ตราบใดที่ยังไม่มีรายละเอียดปลีกย่อยออกมากฎหมายมาตรานั้นจะใช้บังคับไม่ได้</p> <p>3) เมื่อการตรากฎหมายลำดับรอง จะกระทำได้เมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจ ดังนั้น หากกฎหมายแม่บทมิได้ให้อำนาจไว้แล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตรากฎหมายลำดับรองขึ้นเองมิได้ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตรา กฎหมายลำดับรองให้มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจตรากฎหมายลำดับรองมิได้ เนื่องจากฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจให้ไปออกกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดเท่านั้น รวมทั้งจะมีเนื้อหา ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นซึ่งมิได้เป็นกฎหมายแม่บทแต่มีลำดับชั้นสูงกว่า เช่น รัฐธรรมนูญ</p>	<p>3) กฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ จะต้องไม่มีเนื้อหาที่เกี่ยวกับการกำหนดความผิด และโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรอง และอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีอากร เว้นแต่กฎหมายแม่บทจะได้กำหนดโทษไว้แล้ว หรือได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่ามีอำนาจ จึงจะสามารถกระทำได้</p>

การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร	การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ
<p>พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดมิได้ จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายลำดับรองมีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ากฎหมายแม่บท</p> <p>4) กฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการตรา กฎหมายลำดับรองจะต้องไม่มอบอำนาจอันเป็น สาระสำคัญของรัฐสภาให้กับองค์กรฝ่ายปกครอง ไปทำการตรากฎหมายลำดับรองแทนองค์กร ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ อำนาจกำหนดความผิด และโทษทางอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ลำดับรอง และอำนาจในการกำหนดอัตราภาษี อากร เว้นแต่กฎหมายแม่บทจะได้กำหนดโทษ ไว้แล้ว หรือได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่ามีอำนาจ จึงจะสามารถกระทำได้ ทั้งนี้ โทษที่กำหนดโดย กฎหมายลำดับรอง จะต้องไม่เกินกว่าโทษชั้นสูง ที่กฎหมายแม่บทกำหนด</p>	

## 2) การจำแนกประเภทของกฎหมายลำดับรอง

การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร	การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ
<p>หลักเกณฑ์ในการจำแนกประเภทของ กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร มีดังนี้</p> <p>1) การใช้รูปแบบเป็นเกณฑ์ในการ จำแนกกฎหมายลำดับรอง โดยการพิจารณาถึง ลักษณะ วิธีการและเงื่อนไขที่ปรากฏออกมาเป็น กฎหมายลำดับรองนั้น เช่น พระราชกำหนด พระบรมราชโองการ พระราชกฤษฎีกาและ กฎกระทรวง เป็นต้น</p> <p>2) การใช้องค์กรเป็นเกณฑ์ในการ จำแนกกฎหมายลำดับรอง โดยการพิจารณาว่า องค์กรใดเป็นผู้ออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยประมุขของรัฐ ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร รัฐมนตรีในฐานะ ผู้มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย กระทรวง ทบวง กรม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอื่น ๆ ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เช่น อธิบดี ในฐานะเป็นผู้นำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริง</p>	<p>การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่าย นิติบัญญัติเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่องค์กร ฝ่ายนิติบัญญัติได้ใช้อำนาจในการบริหาร ราชการโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ข้อบังคับการประชุมสภา และ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ ในรายละเอียดเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตาม หลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ โดยหลักเกณฑ์ในการจำแนกประเภทของ กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มีดังนี้</p> <p>1) การใช้รูปแบบเป็นเกณฑ์ในการ จำแนกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการพิจารณาถึงลักษณะ วิธีการและเงื่อนไข</p>

การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร	การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ
<p>จึงให้มีอำนาจกำหนดรายละเอียดเฉพาะเรื่อง องค์การกระจายอำนาจต่าง ๆ เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น และคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งแต่งตั้งขึ้น โดยกฎหมายแม่บทในฐานะเป็นผู้เกี่ยวข้องกับปัญหาทางเทคนิค เป็นต้น</p> <p>3) การใช้ที่มาเป็นเกณฑ์ในการจำแนกกฎหมายลำดับรอง โดยการพิจารณาว่ากฎหมายลำดับรองนั้นใช้หรืออาศัยอำนาจใดในการออก ซึ่งอาจจะออกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรืออาศัยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเรียกว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรองนั้น ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจหรือบางครั้งฝ่ายบริหารก็สามารถออกกฎหมายแห่งกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องอาศัยบทบัญญัติใดให้อำนาจก็ได้</p> <p>ทั้งนี้ โดยที่ฝ่ายบริหารได้ตรากฎหมายลำดับรองขึ้นมาใช้บังคับในหลายประเภท ซึ่งอาจเป็นอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารโดยหน่วยงานนั้น ๆ มีอำนาจตราขึ้นมาใช้บังคับได้เอง เช่น การออกระเบียบประกาศ ข้อบังคับและข้อบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารบางประเภท เช่น พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง ก็อาจจะตราขึ้นโดยผ่านองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจพิจารณาของฝ่ายบริหารซึ่งปัจจุบัน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงพิจารณาได้ว่าการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารนั้นมีที่มาในการตราขึ้นใช้บังคับที่แตกต่างกันไป</p>	<p>ที่ปรากฏออกมาเป็นกฎหมายลำดับรองสามารถแบ่งออกได้ดังนี้</p> <p>1.1) กฎ ก.ร.</p> <p>1.2) ประกาศ ได้แก่ ประกาศรัฐสภา ประกาศสภาผู้แทนราษฎร ประกาศวุฒิสภา ประกาศสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกาศ ก.ร. ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา</p> <p>1.3) ระเบียบ ได้แก่ ระเบียบรัฐสภา ระเบียบสภาผู้แทนราษฎร ระเบียบวุฒิสภา ระเบียบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ระเบียบ ก.ร. ระเบียบสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และระเบียบสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา</p> <p>1.4) ข้อบังคับ ได้แก่ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและกรรมาธิการ</p> <p>2) การใช้องค์กรเป็นเกณฑ์ในการจำแนกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการพิจารณาว่าองค์กรใดเป็นผู้ออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยประธานรัฐสภาและประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในฐานะประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ในฐานะผู้มีหน้าที่และอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ประธาน ก.ร. ในฐานะผู้มีหน้าที่และอำนาจออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ และส่วนราชการ</p>

การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร	การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ
	<p>สังกัดรัฐสภา โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการสังกัดรัฐสภาซึ่งเป็นผู้นำกฎหมายไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงและมีอำนาจในการกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติราชการ เฉพาะเรื่อง</p> <p>3) การใช้ที่มาเป็นเกณฑ์ในการจำแนกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการพิจารณาว่ากฎหมายลำดับรองนั้นใช้หรืออาศัยอำนาจใดในการออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ การตรากฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ข้อบังคับการประชุมสภา และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายลำดับรองนั้น โดยจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจ</p> <p>ทั้งนี้ ในบางกรณีฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายในรูปแบบของกฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับได้เองโดยมิได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดเรื่องให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ แต่อาจอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจในการบริหารราชการโดยทั่วไปเพื่อออกกฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับได้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการของฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ</p>

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

เนื่องด้วยข้อเสนอแนวความคิดการพัฒนางาน เรื่อง หลักการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานรัฐสภานี้ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษา วิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับหลักการที่สำคัญในการร่างกฎหมาย และการร่างกฎหมายลำดับรอง การศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการในการร่างกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งการศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้าง เนื้อหาและรายละเอียดต่าง ๆ ของกฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภท พร้อมยกตัวอย่างประกอบคำอธิบาย และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ข้อเสนอแนวความคิดการพัฒนางานดังกล่าว จึงเป็นเครื่องมือในเชิงตำราที่เป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้แก่ สำนัก/กลุ่มงาน และผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่จะนำไปปรับใช้เพื่อเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสนับสนุนการปฏิบัติราชการตามหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจัยสำคัญที่จะสนับสนุนทำให้ข้อเสนอแนวความคิดการพัฒนางานดังกล่าวประสบผลสำเร็จได้ มีดังนี้

1) เนื่องด้วยผู้ศึกษาได้จัดทำข้อเสนอแนวความคิดการพัฒนางาน โดยการศึกษา วิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง เนื้อหาและรายละเอียดต่าง ๆ ของกฎหมายลำดับรองในประเภทต่าง ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยแบบการร่างกฎหมายจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัยและสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งแบบการร่างกฎหมายในบางเรื่องยังไม่มีข้อยุติที่ชัดเจน ดังนั้น การนำแบบการร่างกฎหมายไปปรับใช้ในการร่างกฎหมายลำดับรอง จึงต้องคำนึงถึงข้อจำกัดดังกล่าวในการนำไปปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นด้วย รวมทั้งผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการร่างกฎหมายลำดับรองควรที่จะได้มีการศึกษาแบบการร่างกฎหมาย โดยเฉพาะแบบการร่างกฎหมายลำดับรอง ประกอบกับกฎหมายลำดับรองที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันอยู่เสมอ ทั้งที่เป็นกฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้การร่างกฎหมายลำดับรองของฝ่ายนิติบัญญัติมีรูปแบบ โครงสร้าง เนื้อหา และการใช้ถ้อยคำที่มีความเหมาะสมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2) กฎหมายลำดับรองมีกฎเกณฑ์ในการจัดทำและการประกาศใช้ที่มีความแตกต่างไปจากการตราพระราชบัญญัติ รวมทั้งมีหลักเกณฑ์ในการร่างที่อาจเหมือนกันและแตกต่างกันไปจากการตราพระราชบัญญัติบางประการ เมื่อการร่างกฎหมายลำดับรองเป็นการพิจารณาลงไปรายละเอียดจากที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจ ดังนั้น การร่างกฎหมายลำดับรองจึงเป็นเรื่องที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องเข้าใจถึงขอบเขต เนื้อหาและความเชื่อมโยงของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ ประกอบกับจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ในทางเทคนิคของการร่างกฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภท รวมทั้งผู้ร่างกฎหมายจะต้องเตรียมความพร้อมเกี่ยวกับกระบวนการทำงาน และขั้นตอนการปฏิบัติงานการร่างกฎหมายอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การร่างกฎหมายลำดับรองมีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนด

3) การร่างกฎหมายลำดับรองเป็นการนำแนวความคิดและนโยบายของผู้ที่มีอำนาจในการออกกฎหมายไปบัญญัติด้วยภาษาซึ่งเป็นสัญลักษณ์ ให้มีความชัดเจน กะทัดรัด มีเหตุและผล มีความสอดคล้องกัน เป็นไปตามหลักความยุติธรรม และจะต้องสื่อสารให้เกิดการกระทำอันเป็น

ประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ รวมทั้งจะต้องทำให้ผู้ที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายสามารถเข้าใจถึงสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของตนจนเป็นที่ยอมรับและถือปฏิบัติ ดังนั้น ผู้ร่างกฎหมายลำดับรองนอกจากจะต้องมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการที่สำคัญในการร่างกฎหมาย และการร่างกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งเป็นผู้ที่มีความชำนาญและมีประสบการณ์ในการวางรูปแบบ โครงสร้าง เนื้อหาและรายละเอียดต่าง ๆ ของกฎหมายลำดับรองในแต่ละประเภทตามข้อเสนอแนวคิดการพัฒนาของนักศึกษาดังกล่าวแล้ว ยังต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ทางกฎหมายอันเป็นเนื้อหาสาระของกฎหมายนั่นเอง รวมทั้งจะต้องเข้าใจหลักนิติธรรม ระบบกฎหมาย หลักรัฐธรรมนูญ หลักการบริหารราชการแผ่นดิน เข้าใจสภาพสังคม และมีความรู้เกี่ยวกับแนวโน้มของกฎหมายสากลหรือพันธะของความตกลงระหว่างประเทศที่จะส่งผลต่อกฎหมายภายในของประเทศไทย และสามารถคาดการณ์ได้ถึงผลกระทบของร่างกฎหมายนั้นที่จะมีขึ้นแก่สังคมอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองเป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- กมลชัย รัตนสากวงศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2554.
- กิตติวัฒน์ รัตนดิถก ณ ภูเก็ต. คู่มือศึกษาพื้นฐานวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมอธรรม, 2552.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2556.
- โกเมศ ขวัญเมือง และสิทธิกร ศักดิ์แสง. การศึกษาแนวใหม่: ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2553.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์. การร่างกฎหมาย. ในเอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกร หลักสูตรการร่างกฎหมาย (ครั้งที่ 1) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ณ ศูนย์ฝึกอบรม ปตท. เขาบ่อยา อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี วันที่ 20 - 21 กุมภาพันธ์ 2531. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2531.
- ธรรมนิตย์ สุ่มันตกุล. กฎหมายปกครอง. เอกสารประกอบการบรรยายอบรมหลักสูตรนักกฎหมายมหาชน ภาครัฐ รุ่นที่ 1 (ภาค 2) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2549.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- \_\_\_\_\_. คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543.
- ประวีณ ณ นคร. เทคนิคการร่างกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สัมพันธ์, 2548.
- ประสิทธิ์ โขวิไลกุล. เหลี่ยมหลังตุ๊กกฎหมายและความยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- โกคิน พลกุล. เอกสารประกอบการสอน วิชาหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับ “กฎ”. กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2551.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- วรพจน์ วิศวตพิชญ์. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2547.
- วริยา ศ. ชินวรรณโณ. เอกสารการสอนชุดวิชา การเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา (Governments and Politics in Europe and America). หน่วยที่ 1 - 3 มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2530.
- สุนทร มณีสวัสดิ์. แนวการศึกษาชุดวิชา กฎหมายปกครองขั้นสูง (Advance Administrative Law). หน่วยที่ 1 - 5 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554.
- สภาวิจัยแห่งชาติ. งานแปลของสภาวิจัยแห่งชาติ: ความรู้ทางนิติศาสตร์ เล่มที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สภาวิจัยแห่งชาติ, 2515.
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่งหลักทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2540.
- \_\_\_\_\_. นิติปรัชญาเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544.
- \_\_\_\_\_. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2550.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คู่มือแบบการร่างกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551.
- หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.
- \_\_\_\_\_. การร่างกฎหมาย. ในอนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพิพิธการพิมพ์ จำกัด, 2523.
- \_\_\_\_\_. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2538.
- อมร จันทรสมบุญณ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป..
- โอสถ โกศิน. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป เล่ม 1. คำสอนชั้นปริญญาตรี คณะรัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์และวารสารศาสตร์ พุทธศักราช 2503. พระนคร: โรงพิมพ์แพร่การช่าง, 2502.

## วิทยานิพนธ์

- กาญจนรัตน์ ลีวิโรจน์. “การร่างกฎหมาย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.
- ธนิต ภูริเวทย์. “หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดและทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

นรินทร์ อธิสาร. “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองและผลในทางกฎหมายของกฎที่ถูกศาลปกครองเพิกถอน.” *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2547.

ประเสริฐ สุขสบาย. “การออกกฎของฝ่ายบริหาร.” *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต*, 2549.

รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ. “การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย.” *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2533.

วราภรณ์ ปิยะมงคลวงศ์. “การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร.” *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 2531.

สุเจตน์ สถาพรนานนท์. “การควบคุมการออกกฎขององค์กรฝ่ายปกครองในประเทศไทย.” *วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2545.

### บทความ

กมลชัย รัตนสากวงศ์. “กฎหมายลำดับรองของประเทศไทย.” *วารสารกฎหมาย*. ฉบับที่ 1. ปีที่ 16. (2538) : 66.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ.” *วารสารกฎหมาย ปกครอง*. เล่ม 8. (2532) : 34.

สุริรัตน์ พิทยาภรณ์. “การตรารัฐบัญญัติและการออกกฎหมายลำดับรองตามรัฐธรรมนูญ ปี 1958.” ใน *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม*. (2538) : 215 - 216.

อมร จันทสมบุรณ์. “กฎหมายปกครองกับการบริหารประเทศ (ที่กำลังพัฒนา).” *บทความพิเศษสำหรับ วันครบรอบ 48 ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา*. (2524) : 28 - 34.

\_\_\_\_\_. “การเล่นเกมนการยื่นญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ พรก. ตามมาตรา 218 มาตรา 219 (เกมของใคร).” *บทความกึ่งวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา*. เล่ม 2. (2542) : 292.

### เอกสารอื่น ๆ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531

ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ - สกุล	นายธีรพัฒน์ พิเชฐวงศ์
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ บัญชีบัณฑิต มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
สถานที่ติดต่อ	128 ซอยฉิมพลี 28 ถนนฉิมพลี แขวงฉิมพลี เขตตลิ่งชัน กรุงเทพฯ 10170
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน : 0 - 2831 - 9288 มือถือ : 081 - 801 - 9804