

การควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ  
หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์

**CONTROL OF THE PROVISION REQUIRED TO ISSUE  
THE REGULATION OR PROVIDED THE STATE TO OPERATE  
OR ALLOWED THE PEOPLE TO RECEIVE THE BENEFIT**

พลอยไพลิน บริบุญวงศ์

**PLOYPAILIN BORIBOONWONG**

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

พ.ศ. 2566

ลิขสิทธิ์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

**CONTROL OF THE PROVISION REQUIRED TO ISSUE  
THE REGULATION OR PROVIDED THE STATE TO OPERATE  
OR ALLOWED THE PEOPLE TO RECEIVE THE BENEFIT**

**PLOYPAILIN BORIBOONWONG**

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT  
OF THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE  
OF MASTER OF LAWS  
PUBLIC LAW  
SCHOOL OF LAW  
SRIPATUM UNIVERSITY  
2023**

**COPYRIGHT OF SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY**

วิทยานิพนธ์เรื่อง	การควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์
คำสำคัญ	กฎหมายลำดับรอง / การออกกฎหมายลำดับรอง / ประเภทของกฎ / กฎที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน
นักศึกษา	พลอยไพลิน บริบุญวงษ์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ดร.ตรีเพชร จิตรมहिมา
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2566

### บทคัดย่อ

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ (By-law) หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ (Advantage) มักมีปัญหาในเรื่องการมีผลใช้บังคับ (Law Enforcement) เนื่องจากฝ่ายบริหาร (the executive) หรือฝ่ายปกครอง (the Administration) ไม่สามารถออกกฎหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งกลไกเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎโดยเร็ว ตามนัยมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (Act of Law Drafting and Evaluation of Legal Achievement B.E. 2562 (2019)) ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Rights and Liberties of People) เนื่องจากประชาชนที่รับภาระหรือผลร้ายหรือเสียสิทธิประโยชน์ไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นกับตนได้โดยตรง แต่จะทำได้เฉพาะกรณีที่มีการยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลและศาลเห็นสมควรเท่านั้น โดยเหตุนี้ การศึกษาวิจัยในกรณีนี้จึงมุ่งเน้นการค้นหาแนวทางและนิติวิธีทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ โดยทำการศึกษาทั้งในส่วนของแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า มาตรการควบคุมภายในของฝ่ายบริหาร (Measure of Internal Control of the Executive) ที่ใช้ในการควบคุมการออกกฎนั้นจะอาศัยกลไกของรัฐสภา (Parliamentary Mechanism) ซึ่งได้แก่ การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล (Interpellation) และการอภิปราย

ไม่ไว้วางใจ (Vote of No-confidence) ตลอดจนการควบคุมและตรวจสอบโดยศาลยุติธรรม (Courts of Justice) หรือศาลปกครอง (Administrative Courts) ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้นอาจยังไม่เพียงพอต่อการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนที่ต้องได้รับภาระหรือผลร้ายหรือเสียสิทธิประโยชน์ จึงจำเป็นต้องมีกลไกเพื่อควบคุมการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเห็นควรกำหนดให้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่ประชาชนสามารถควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอื่นใดได้โดยที่ประชาชนไม่ต้องฟ้องคดีต่อรัฐ หรือเป็นคู่ความกับรัฐ ซึ่งการควบคุมในกรณีการมีผลใช้บังคับของกฎหมาย โดยประชาชนนั้น อาจกำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) ทำหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็น ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่เป็นอันสิ้นผลบังคับหรือมีผลใช้บังคับได้โดยไม่มีการออกกฎหรือการดำเนินการอื่นใดก่อน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการให้ความเห็นทางกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ยังอาจกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ (Independent Organisation) ที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานของรัฐเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือประชาชนที่ต้องได้รับภาระหรือผลร้ายหรือเสียสิทธิประโยชน์จากการที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการออกกฎหรือไม่ดำเนินการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการ โดยหากดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวแล้ว อาจทำให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการออกกฎมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น โดยสามารถอำนวยประโยชน์ให้แก่ภาครัฐและประชาชนส่วนรวมได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

<b>THESIS TITLE</b>	CONTROL OF THE PROVISION REQUIRED TO ISSUE THE REGULATION OR PROVIDED THE STATE TO OPERATE OR ALLOWED THE PEOPLE TO RECEIVE THE BENEFIT
<b>KEYWORDS</b>	SUBORDINATE LEGISLATION / ISSUING THE SUBORDINATE LEGISLATION / TYPE OF BY-LAW / REGULATION THAT ALLOWED THE PEOPLE TO RECEIVE THE BENEFIT
<b>STUDENT</b>	PLOYPAILIN BORIBOONWONG
<b>THESIS ADVISOR</b>	DR. TRIPETCH JITMAHUEMA
<b>LEVEL OF STUDY</b>	MASTER OF LAWS PUBLIC LAW
<b>FACULTY</b>	SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY
<b>YEAR</b>	2023

### **ABSTRACT**

The provisions required to issue the regulations or provided the State to operate or allow the people to receive the benefits, there are frequently some problems relating to law enforcement because the executive or the administrative is unable to issue regulations or take any other actions in order for the people to be able to comply with the law or receive benefits from the law within a reasonable period. The mechanisms to expedite the executive or the administration process of issuing subordinate legislation swiftly. According to Article 22 of the Act of Law Drafting and Evaluation of Legal Achievement B.E. 2562 (2019), there is still insufficient effectiveness in safeguarding the rights and liberties of people because the individuals who bear burdens or suffer adverse consequences or loss of benefits cannot directly control the impact that occurs to them, however, can only do so in specific cases where they file a lawsuit to the court and the court deems it appropriate only. Therefore, the research, in this case, aims to focus on finding suitable legal approaches and methods to control provisions and laws that mandate the issuance of regulations, require government action, or grant benefits to the public. The study encompasses aspects of ideas, theories, and relevant legal principles.

After conducting research and analysis revealed that measures of internal control of the Executive, which are used to regulate the process of issuing regulations, tend to rely on parliamentary mechanisms. These mechanisms include interpellation and votes of no-confidence, as well as control and oversight by the Courts of Justice and Administrative Courts. According to the Act of Law Drafting and Evaluation of Legal Achievement B.E. 2562 (2019), the law may still not be sufficient to provide adequate protection for individuals who bear burdens or suffer adverse consequences or loss of benefits. Therefore, there is a necessity for mechanisms to control the enforcement of provisions and laws by the public to ensure that the people receive prompt and effective protection and benefits from the law.

In order to provide the solution for the aforementioned issue, it is deemed necessary to establish a provision that grants power to the people. Enabling them to control provisions and laws that require the legislation or mandate the government to take any other actions without the need for the people to file lawsuits against the state or become parties in legal disputes with the government. The control in cases where the effects of the law are enforced by the people may involve assigning the Council of State to consider and provide opinions on which provisions of laws can be end of enforced or can be enforced without the need for issuing any regulations or taking any other actions beforehand. According to Section 22, Paragraph Two, of Act of Law Drafting and Evaluation of Legal Achievement B.E. 2562. Due to this, the Council of State is considered an expert organization in providing legal opinions to the government and state agencies. Furthermore, it may also stipulate that the Ombudsman, an independent organization that is not affiliated with any state agency, has a role in assisting people who have suffered adverse consequences or loss of benefits and right due to the failure of state agencies to issue regulations or take any other actions as required by the law. By following the aforementioned recommendations, the evaluation of the efficiency and effectiveness of the lawmaking process could be significantly enhanced. This, in turn, could lead to greater benefits for both the government sector and the general public, in a manner that is appropriate and consistent with the spirit of the criteria for drafting legislation and evaluating the performance of laws.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณาเป็นอย่างสูงจากหลายท่าน ผู้วิจัยกราบขอบพระคุณ ดร.พัชมา จิตรมहिมา ที่ท่านได้กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และรองศาสตราจารย์ ดร.รัชฎา เอกบุตร ที่กรุณาได้รับเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ทั้งสองได้สละเวลาอันมีค่ามาดำเนินการสอบวิทยานิพนธ์ ทั้งได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับหลักการทำงานนิพนธ์ รวมทั้งข้อเสนอแนะทางกฎหมายด้วยความเมตตาต่อผู้วิจัยจนวิทยานิพนธ์นี้มีความสมบูรณ์

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ ดร.ตรีเพชร จิตรมहिมา ที่ให้เกียรติเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาท่านได้ให้คำแนะนำปรึกษาในการทำงานนิพนธ์ การค้นคว้าและศึกษาข้อมูลทางวิชาการ และวิธีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ตลอดจนติดตามความก้าวหน้าในการทำงานนิพนธ์ด้วยความเอาใจใส่ จนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณา และความปรารถนาดีของท่านเป็นอย่างยิ่ง

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณาจารย์มหาวิทยาลัยศรีปทุมที่ถ่ายทอดความรู้ และวางรากฐานทางกฎหมายให้แก่ผู้เขียนด้วยดีตลอดมา อย่างไรก็ตาม หากมีข้อผิดพลาดบกพร่องที่ปรากฏอยู่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ประการใด ย่อมเกิดจากข้อจำกัดและเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนเองทั้งสิ้น

พลอยไพลิน บริบุญวงษ์

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

2566

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	III
กิตติกรรมประกาศ.....	V
สารบัญ.....	VI

### บทที่

<b>1 บทนำ.....</b>	<b>1</b>
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	2
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	10
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	10
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	11
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	11
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	12
<b>2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมาย</b>	
<b>    ลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง.....</b>	<b>13</b>
2.1 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายที่เป็นข้อความคิดพื้นฐานในการควบคุม	
การออกกฎหมายลำดับรอง.....	14
2.1.1 หลักนิติธรรมที่เป็นข้อความคิดพื้นฐานทางทฤษฎีในการควบคุมการออก	
กฎหมายลำดับรอง.....	16
2.1.2 หลักนิติรัฐที่เป็นข้อความคิดพื้นฐานทางทฤษฎีในการควบคุมการออก	
กฎหมายลำดับรอง.....	21
2.1.3 แนวคิดลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สนับสนุนให้มีการควบคุมการออกกฎหมาย	
ลำดับรอง.....	24
2.1.4 ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาที่สนับสนุนให้มีการควบคุมการออกกฎหมาย	
ลำดับรอง.....	26



## บทที่

## หน้า

2.1.5 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่สนับสนุนให้มีการควบคุมการออก กฎหมายลำดับรอง.....	28
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารหรือ ฝ่ายปกครองตามแนวคิดของกฎหมายไทย .....	32
2.2.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองออก กฎหมายลำดับรอง.....	33
2.2.2 วิวัฒนาการ ความหมาย ลักษณะสำคัญ และประเภทของกฎหมายลำดับรอง	37
2.2.2.1 วิวัฒนาการของการออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมายไทย .....	38
2.2.2.2 ความหมายและลักษณะสำคัญของกฎหมายลำดับรองตามแนวคิดของ กฎหมายไทย.....	43
2.2.2.3 ประเภทของกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายไทย .....	45
2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองตามแนวคิดของกฎหมายไทย .....	53
2.2.3.1 แนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารหรือ ฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง.....	54
2.2.3.2 แนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารหรือ ฝ่ายปกครองโดยกลไกของรัฐสภา .....	55
2.2.3.3 แนวทางของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมาย ลำดับรอง .....	57
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารหรือ ฝ่ายปกครองของต่างประเทศ.....	59
2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส.....	60
2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของสหราชอาณาจักร	65
2.3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของสหพันธ์สาธารณ รัฐเยอรมนี .....	68
2.3.4 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของสหรัฐอเมริกา	70
2.4 เปรียบเทียบแนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองตามแนวคิดของ กฎหมายไทยและกฎหมายของต่างประเทศ .....	72

2.4.1	เปรียบเทียบแนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมายไทย กับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	72
2.4.2	เปรียบเทียบแนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมายไทย กับกฎหมายของสหราชอาณาจักร.....	73
2.4.3	เปรียบเทียบแนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมายไทย กับกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	74
2.4.4	เปรียบเทียบแนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมายไทย กับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา.....	75
2.4.5	สรุปเปรียบเทียบแนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมาย ไทยกับกฎหมายต่างประเทศ.....	75
<b>3</b>	<b>การควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้อง ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือออกกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย.....</b>	<b>77</b>
3.1	การควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายหรือให้ หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวน ความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558.....	78
3.1.1	ขอบเขตการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของ กฎหมาย พ.ศ. 2558.....	80
3.1.2	หลักการสำคัญของพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของ กฎหมาย พ.ศ. 2558.....	81
3.2	ที่มา ความสำคัญ และลักษณะทั่วไปของกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่าง กฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย .....	84
3.2.1	ที่มา และขอบเขตการมีผลใช้บังคับของกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย .....	85
3.2.2	หลักการสำคัญของกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย .....	87
3.2.2.1	การกำหนดบทนิยามที่สำคัญของกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่าง กฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย .....	88

## บทที่

## หน้า

3.2.2.2 บทบัญญัติทั่วไปของกฎหมายว่าหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย .....	89
3.2.2.3 บทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ .....	90
3.2.2.4 บทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย.....	90
3.2.2.5 บทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ.....	91
3.2.2.6 บทบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย .....	92
3.2.2.7 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย .....	92
3.2.2.8 บทเฉพาะกาลของกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย.....	92
3.3 กลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชน สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว.....	94
3.3.1 การห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่า จะมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ.....	96
3.3.2 การสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ.....	97
3.3.2.1 การสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ หรือประมวล กฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ .....	97
3.3.2.2 การไม่ใช่บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ.....	99
3.3.3 การได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ออกกฎหมาย ลำดับรองหรือกฎ.....	101
3.3.4 การเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองหรือ กฎให้แล้วเสร็จโดยเร็ว.....	102
4 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องม ี การออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐดำเนินการเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตาม กฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย .....	103

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการสิ้นสุดบังคับของบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้.....	108
4.1.1 การสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมาย ในกรณีที่มีได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมิได้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้.....	109
4.1.2 การสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมิได้ดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ .....	118
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย .....	123
4.2.1 การให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมาย .....	124
4.2.2 การให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ .....	130
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นสุดบังคับตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร.....	131
<b>5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>135</b>
5.1 บทสรุป.....	135
5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการสิ้นสุดบังคับของบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้.....	137
5.1.1.1 การสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายในกรณีที่มีได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมิได้ดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้.....	137

5.1.1.2 การสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กรณีหน่วยงานของรัฐมิได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมิได้ดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ .....	140
5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐดำเนินการอย่าง หนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย .....	142
5.1.2.1 การให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมาย .....	142
5.1.2.2 การให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ .....	143
5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นสุดบังคับตาม กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมายมาใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร .....	144
5.2 ข้อเสนอแนะ .....	145
5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้อง ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ ...	146
5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐดำเนินการอย่าง หนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย .....	147
5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นสุดบังคับตาม กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมายมาใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร .....	148
<b>บรรณานุกรม .....</b>	<b>150</b>
<b>ภาคผนวก .....</b>	<b>160</b>
ภาคผนวก ก รายงานสรุปผลการติดตามการออกกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติ บัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว .....	161

## บทที่

## หน้า

ภาคผนวก ข ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1596/2563 เรื่อง การออกกฎหมายได้บังคับมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (กรณี พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518).....	194
ภาคผนวก ค หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0913/120 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2563 เรื่อง การดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมาย พ.ศ. 2562 .....	199
ประวัติผู้เขียน .....	206

# บทที่ 1

## บทนำ

รัฐสภา (Parliament) มีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ การพิจารณา ร่างกฎหมาย และการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย เพื่อให้ร่างกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป โดยกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตราขึ้นฉบับหนึ่ง ๆ มักจะมีบทบัญญัติที่มอบหมายให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปดำเนินการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ตลอดจนวิธีดำเนินการต่าง ๆ ของการใช้บังคับกฎหมายนั้น ซึ่งการกำหนดรายละเอียดดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติอาจกำหนดให้กระทำได้โดยการ ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ (Delegated Law, Secondary Law or Subordinate Legislation)<sup>2</sup> ซึ่งได้แก่พระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่ากฎหมายลำดับรองหรือกฎเป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญที่จะทำให้การใช้บังคับกฎหมายของรัฐสภาอันเป็นกฎหมายแม่บท (Primary Law) เกิดผลสัมฤทธิ์ และช่วยให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สามารถปฏิบัติงานและให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>3</sup> แต่ในบางกรณีกฎหมายแม่บทอาจกำหนดให้ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองไปดำเนินการอื่นใด (Any Action) เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายนั้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว จะทำให้การใช้บังคับกฎหมายแม่บทเกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกับการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครอง ต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถ

---

<sup>1</sup> อรวรรณ เกษร. (2560). *กระบวนการการกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : การเสนอร่างกฎหมาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th). หน้า 1.

<sup>2</sup> ธรรมนิติย์ สุมันตกุล. (2547). *การจัดทำกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th). หน้า 1-3.

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2559). *คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทาง การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: การทบทวนยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ล้าสมัยหรือหมดความจำเป็น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. หน้า 1-3.

ปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายนั้น อาจก่อให้เกิดภาวะหรือผลร้าย หรือทำให้ประชาชนเสียสิทธิประโยชน์ได้ หากไม่มีการควบคุมหรือตรวจสอบว่าฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกกฎหรือดำเนินการอื่นใดตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้ ต้องดำเนินการหรือไม่

## 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ (State) คือ การบริหารราชการแผ่นดินเพื่อความผาสุกของประชาชนด้วยการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) และในขณะเดียวกันรัฐยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การสร้างความสมดุลระหว่างการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (Public Order) โดยมีกฎหมายเป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญในการควบคุมการกระทำต่าง ๆ ของบุคคลในสังคม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง แต่กฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อควบคุมสังคมหรือปัจเจกชนนั้น จะต้องก่อให้เกิดภาวะหรือเป็นผลร้ายต่อสังคมหรือประชาชนผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างน้อยที่สุดด้วย<sup>4</sup>

การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย (Democracy Regime) ในช่วงแรกนั้นเป็นอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ซึ่งกฎหมายที่บัญญัติขึ้นส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์ในการจัดองค์กรของรัฐ และการบัญญัติกฎหมายจะกระทำเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น<sup>5</sup> จนกระทั่งเมื่อการดำรงชีวิตของบุคคลในสังคมมีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาสังคม และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (The Legislative) มีภาระในการตรากฎหมายเพื่อควบคุมการกระทำของบุคคลในสังคมมากขึ้น ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติเพียงองค์กรเดียวจึงไม่สามารถกำหนดรายละเอียดทุกอย่างลงในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร (The Executive)<sup>6</sup>

<sup>4</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2556). ต้นทุนของประชาชนและผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมาย. *กฤษฎีกาสาร*, 8(5). หน้า 17.

<sup>5</sup> ปรีชา สุขะ. (2557). *ปัญหาการควบคุมและตรวจสอบการออกกฎของหน่วยงานทางปกครอง ศึกษากรณีการเพิกถอนกฎตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 7.

<sup>6</sup> ในการปกครองรัฐนั้น รัฐบาลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจบริหารเพื่อดำเนินการปกครองประเทศ มิได้มีขอบเขตอำนาจอยู่เฉพาะการบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเป็นผู้วางนโยบายและดำเนินการ



หรือฝ่ายปกครอง (Administration)<sup>7</sup> ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายลำดับรองหรือที่เรียกว่ากฎตามกฎหมายไทย โดยกำหนดให้ฝ่ายตุลาการมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง หากกฎหมายลำดับรองหรือกฎเรื่องใดมีปัญหาเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีเนื้อหาไม่อยู่ในกรอบหรือขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเรื่องดังกล่าว ย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนกฎหมายลำดับรองหรือกฎนั้นได้<sup>8</sup>

อนึ่ง ฝ่ายตุลาการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตีความและใช้บังคับกฎหมายแก่คดีใด ๆ (Law Enforcement) ไม่ควรสร้างกฎหมายซึ่งเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะอาจกระทบต่อความเที่ยงธรรม (Justice) ในการพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ซึ่งจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) และทำให้ระบบโครงสร้างการแบ่งแยกอำนาจเสียสมดุลไป<sup>9</sup> ฉะนั้น ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมายให้ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ฝ่ายตุลาการย่อมไม่อาจก้าวล่วงไปใช้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎแทนฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้<sup>10</sup> และฝ่ายตุลาการย่อมไม่มีอำนาจในการพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎอีกด้วย ดังนั้น ในกรณีที่บทบัญญัติกฎหมายใดกำหนดให้ต้องมีออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น แต่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองกลับละเลยเพิกเฉยมิได้เร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎเช่นว่านั้น ประชาชนที่ได้รับภาระหรือผลร้าย หรือเสียสิทธิประโยชน์จากการที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไม่เร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎนั้น ย่อมไม่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎนั้นได้

---

ปกครองประเทศด้วยจึงนิยมเรียกอย่างรวม ๆ ว่า “ฝ่ายบริหาร”. อ้างถึงใน ประชुर กาญจนกุล. (2523). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 13.

<sup>7</sup> ฝ่ายปกครอง (Administration) หมายถึง องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งปวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะอันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร ซึ่งหมายความถึง องค์กรและเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

<sup>8</sup> สุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง. (2563). *กฎหมายลำดับรองออกเกินแม่บท : ข้อพิจารณาอำนาจตามกฎหมายแม่บทและแนวทางการร่างกฎหมาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th). หน้า 1.

<sup>9</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2556). การปฏิรูปองค์กรตุลาการ : ความท้าทายในบริบทการเมืองไทย. *จุลนิติ*, 10(2), หน้า 21.

<sup>10</sup> คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th). หน้า 9.

จึงเป็นกรณีที่ประชาชนไม่สามารถดำเนินการควบคุมผลกระทบจากการออกกฎหมายลำดับรอง หรือกฎล่ำเข้าได้โดยตรง นอกจากนี้ การที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไม่เร่งรัดดำเนินการ ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎให้เป็นไปตามที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ทั้งยังอาจเป็นช่องทางที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้แสวงหาประโยชน์โดยไม่สุจริตได้อีกด้วย

ปัญหาการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎล่ำเข้าดังกล่าว ถือเป็นส่วนหนึ่งของปัญหา เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Legislative Drafting and Evaluation of Law) หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขก็อาจเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศได้ ซึ่งก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล (Government) แต่ละยุคสมัยก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการมีกฎหมายลำดับรองหรือกฎ โดยได้ดำเนินการต่างๆ เช่น<sup>11</sup>

1) การมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 136/2548 ลงวันที่ 18 เมษายน 2548 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอกณะรัฐมนตรี และการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดทำและการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอกณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2549 เพื่อแบ่งเบาภาระงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเพื่อให้ร่างอนุบัญญัติประเภทระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับ ได้รับการตรวจพิจารณา และประกาศใช้บังคับได้เร็วยิ่งขึ้น

2) การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2549 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่แจ้งยืนยันผลการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายและร่างกฎหมายลำดับรองภายใน 14 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มิฉะนั้น ให้ถือว่าได้ให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายและร่างกฎหมายลำดับรองนั้น

3) การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2559 กำหนดแนวทางในการเสนอร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติว่า หน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องเสนอแผนการจัดทำกฎหมายลำดับรองที่ต้องตราขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติและกรอบระยะเวลา มาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับทราบเพื่อประโยชน์ในการติดตามการออกกฎหมายลำดับรอง

นอกเหนือจากความพยายามของฝ่ายบริหารในการเร่งรัดการออกกฎหมายลำดับรอง ฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ดำเนินการติดตามเร่งรัดการตรากฎหมายลำดับรองโดยใช้กลไกของรัฐสภา

<sup>11</sup> สุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง. (2563). *กฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคโดยแท้ หรือเป็นเรื่องที่ไม่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก : มุมมองด้านนิตินโยบาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th). หน้า 1-2.

เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล (Interpellation) อันเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นกลไกที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยมาตลอด แต่การดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎล่ำซ้ำตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎล่ำซ้ำได้อย่างแท้จริง โดยเห็นได้จากรายงานสรุปผลการติดตามการออกกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติพระราชกำหนดที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2560 ตามตัวชี้วัดที่ 1.1.3.1 ระดับความสำเร็จของการติดตามการออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งจัดทำขึ้นในเดือนกันยายน พ.ศ. 2561 โดยสำนักงานกฎหมายสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รายละเอียดปรากฏว่า ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2560 มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว รวมทั้งสิ้นจำนวน 267 ฉบับ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ที่ไม่ต้องออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ จำนวน 84 ฉบับ

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ที่จะต้องออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย จำนวน 183 ฉบับ

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่จะต้องออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ จำนวน 183 ฉบับ จะเห็นได้ว่า ส่วนราชการสามารถดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎครบถ้วนเรียบร้อย จำนวน 78 ฉบับ โดยยังมีพระราชบัญญัติที่มีสถานะการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน 90 ฉบับ และยังมีข้อมูลการดำเนินการ 15 ฉบับ<sup>12</sup> ซึ่งปัญหาการออกกฎหมายลำดับรองล่ำซ้ำดังกล่าว

<sup>12</sup> สำนักงานกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2561). รายงานสรุปผลการติดตามการออกกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2560 ตามตัวชี้วัดที่ 1.1.3.1 ระดับความสำเร็จของการติดตามการออกกฎหมายลำดับรอง. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 1-8.

อาจเกิดจากการยกเว้นกฎหมายลำดับรองบางเรื่องมีความซับซ้อนและจำเป็นต้องใช้ผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการยกเว้นกฎหมายลำดับรอง<sup>13</sup>

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และปรากฏหลักการสำคัญในการตรากฎหมาย การปฏิรูปกฎหมาย การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากล ตลอดจนการควบคุมการออกกฎหมายของรัฐ โดยเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 77<sup>14</sup> และมาตรา 258 ค.<sup>15</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

---

<sup>13</sup> สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2562). *โครงการจ้างที่ปรึกษาจัดทำร่างกฎหมายลำดับรอง (เฉพาะมาตราเร่งด่วน) : รายงานฉบับสุดท้าย ร่างกฎหมายลำดับรองและแบบของประกาศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ. หน้า 9.

<sup>14</sup> มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณี ที่จำเป็นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และเพื่อกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

<sup>15</sup> มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

๑.๑๑

๑.๑๑

#### ค. ด้านกฎหมาย

(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุง กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตาม มาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(2) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรม วิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับใดมาก่อน และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ดังกล่าว นำไปสู่การตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (Act on Legislative Drafting and Evaluation of Law B.E. 2562 (2019)) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนากระบวนการตรากฎหมายของประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนตรากฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน การกำหนดกลไกการโต้แย้งหรือตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่มีผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ตลอดจนกำหนดกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายได้โดยเร็ว<sup>16</sup>

โดยที่มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า กฎหมายที่มีโทษพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมีได้ดำเนินการนั้น ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระ หรือเป็นผลร้ายต่อประชาชนให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้น ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าวและมาตรา 22 วรรคแปดบัญญัติว่า ในกรณีที่กฎหมายใดบัญญัติให้มีผลใช้บังคับภายหลังจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีระยะเวลาตามที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้นจัดทำร่างกฎทั้งปวง

(3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย

(4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

<sup>16</sup> เพลินตา ตันรังสรรค์. (2563). การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. *จุลนิติ*, 17(5). หน้า 59.

ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และในกรณีที่ต้องเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรีอาจเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรี ก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้ ในกรณีเช่นนั้นให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติหลักการได้แม้ว่ากฎหมายนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตราดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในกรณีที่รัฐมิได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎตามที่มีกฎหมายแม่บทบัญญัติไว้ และมาตรา 22 วรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกลไกการเร่งรัดการจัดทำกฎหมายลำดับรองหรือกฎให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถเสนอร่างกฎ (Draft Rules) ต่อคณะรัฐมนตรี (Cabinet) เพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับ<sup>17</sup> ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 22 วรรคสอง และวรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎล่าช้า<sup>18</sup>

อย่างไรก็ตาม มาตรา 22 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามวรรคสองบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุด เพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น แต่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมิได้

<sup>17</sup> กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 47.

<sup>18</sup> สุกิจ สัมฤทธิ์ส่อง. (2563). *กฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคโดยแท้ หรือเป็นเรื่องที่ไม่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก : มุมมองด้านนิตินโยบาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th). หน้า 2.

ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประชาชนที่ต้องได้รับการหรือผลร้าย หรือต้องเสียสิทธิประโยชน์ยังไม่สามารถดำเนินการควบคุมผลกระทบดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะทำได้เฉพาะกรณีที่ได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้วและศาลเห็นสมควร

ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 22 วรรคหก ได้วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ให้ศาลดำเนินการตามวรรคสาม และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจูงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป ซึ่งเมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 22 วรรคหก แล้วนั้น จะเห็นได้ว่า ประชาชนที่ต้องได้รับการหรือผลร้าย หรือต้องเสียสิทธิประโยชน์ในกรณีดังกล่าว ยังไม่สามารถดำเนินการควบคุมผลกระทบดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะทำได้เฉพาะกรณีที่ได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้วและศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร เช่นเดียวกับกรณีตามมาตรา 22 วรรคสอง

นอกจากนี้ในกรณีที่ศาลทหาร (Military Court) จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 22 วรรคสอง บังคับแก่คดีใดนั้น มาตรา 22 วรรคเจ็ด ได้วางหลักไว้ว่า ความในวรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก ให้ใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารโดยอนุโลม โดยให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหารเสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งเมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติดังกล่าวแล้ว แม้ศาลทหารจะเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อกฎหมายทหารหรือกฎหมายอื่นในทางอาญาของบุคคลที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร ในขณะที่กระทำความผิดเป็นหลัก แต่หากมีกรณีที่ศาลทหารจะต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง บังคับแก่คดีใด ก็พึงให้ประชาชนที่ต้องได้รับการหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง สามารถดำเนินการควบคุมผลกระทบดังกล่าวได้โดยตรงด้วย

จากความเป็นมาและสภาพปัญหาดังกล่าว ถือเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมายสำคัญ ที่ควรจะศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมทบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์
2. เพื่อศึกษาความหมาย หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมทบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมทบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายของไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการควบคุมทบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์
5. เพื่อค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการควบคุมทบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎหรือดำเนินการเช่นนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้บัญญัติให้ความคุ้มครองประชาชน ดังนี้

1) กรณีกฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าว หรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว



2) กรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้

โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเข้าเงื่อนไขตามมาตรา 22 วรรคสอง และมีบทบาทสำคัญในการประกาศสถานะการมีผลใช้บังคับของกฎหมายแม้บทนั้น ๆ แต่ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้โดยเร็ว โดยประชาชนที่ต้องได้รับการหรือผลร้ายหรือยังไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรง แต่จะทำได้เฉพาะกรณีที่มีการยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้วและศาลเห็นสมควร

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่องนี้มีขอบเขตเนื้อหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือการดำเนินการเพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมุ่งศึกษาการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือให้รัฐต้องดำเนินการหรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ ตามทฤษฎีและหลักกฎหมายมหาชน เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยทำการศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์จากหนังสือ หนังสือ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ บทความวิจัย บทความวิชาการ และเอกสารอื่น ๆ ตลอดจนความเห็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องปัญหาการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหรือให้รัฐต้องดำเนินการหรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์
2. ทำให้เข้าใจความหมาย หลักการ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์
3. สามารถพิจารณามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์
4. สามารถวิเคราะห์ปัญหาการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์
5. สามารถหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมาย ลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง

การออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองตามกฎหมายไทย ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง (Administrative Action)<sup>1</sup> จึงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ เรื่องความชอบด้วยกฎหมาย (The Legality of Administrative Action) โดยศาลปกครองซึ่งเป็น ฝ่ายตุลาการ และอาจถูกเพิกถอนได้ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่บางในกรณี ที่กฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองมีปัญหา เรื่องความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีเนื้อหาสาระเกินไปกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ หรือในบางกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไม่เร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ตามที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอาจแก้ไขปัญหานั้น โดยการนำรายละเอียดของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ มากำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทแทนก็ได้ แต่ในระหว่างที่กฎหมายในเรื่องใดยังไม่มียกยัดที่ครบถ้วนและชัดเจน ประชาชนก็อาจ ได้รับภาระหรือผลร้ายหรือเสียสิทธิประโยชน์<sup>2</sup> ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เพื่อป้องกันมิให้เกิดภาระ หรือผลร้ายหรือเพื่อมิให้ประชาชนต้องเสียสิทธิประโยชน์

---

<sup>1</sup> การกระทำทางปกครอง (Administrative Action) หมายถึง การกระทำทางบริหารประเภทหนึ่งที่ใช้อำนาจปกครอง ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมอันมีลักษณะเป็นงานประจำ โดยตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมาย อันได้แก่ การออกกฎ และการออกคำสั่งทางปกครอง. อ้างถึงใน สุริยา ปานแปง และ อนุวัฒน์ บุญนันท์. (2565). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 15). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 24.

<sup>2</sup> จิรศักดิ์ รอดจันทร์. (2551). ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายภาษีลำดับรอง. *สรรพากรสาร*, 55(1). หน้า 64.

<sup>3</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2559). *คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี: การทบทวน ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ล้าสมัย หรือหมดความจำเป็น (Deregulation)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. หน้า 3.

โดยที่การศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายหรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง โดยเป็นการสมควรที่จะศึกษาตั้งแต่แนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายที่เป็นข้อความคิดพื้นฐานในการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งได้แก่ หลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ แนวคิดลำดับศักดิ์ทางกฎหมาย ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งมีข้อความคิดพื้นฐานทางกฎหมายที่สนับสนุนให้รัฐต้องควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ตลอดจนศึกษาและเปรียบเทียบแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองตามแนวคิดของกฎหมายไทยและกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กฎหมายของสหราชอาณาจักร กฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และกฎหมายของสหรัฐอเมริกา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

## 2.1 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายที่เป็นข้อความคิดพื้นฐานในการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรอง

รัฐธรรมนูญของรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ส่วนบัญญัติให้การใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) วางอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ตามแนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยของ Montesquieu<sup>4</sup> กล่าวคือ มีการกระจายการใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยมีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐแทนรัฐออกเป็นสามองค์กรใหญ่ ๆ ได้แก่ (1) รัฐสภา เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งการกระทำของรัฐสภาเฉพาะส่วนที่เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เรียกว่า “การกระทำทางนิติบัญญัติ”<sup>5</sup> (2) คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร การกระทำ

<sup>4</sup> Montesquieu ได้เขียนหนังสือชื่อ เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (L'Esprit des Lois) ใน ค.ศ. 1744 โดยมีแนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยว่า ในรัฐทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี บุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจมักจะใช้อำนาจนั้นเกินเลยอยู่เสมอ และจะใช้อำนาจนั้นจนกว่าจะถึงขีดจำกัดเท่าที่ตนจะใช้อำนาจได้ ดังนั้น เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงต้องมีให้อำนาจทั้งสามไปรวมอยู่ที่บุคคลเดียวกันดังเช่นในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์. อ้างถึงใน ชาลส์ อี. สแวงสัน (2564). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 30). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 44-50.

<sup>5</sup> การกระทำทางนิติบัญญัติ (Legislative) เป็นการใช้อำนาจในการตรา กฎหมายแม่บทที่เป็นลายลักษณ์อักษร ขึ้นใช้บังคับภายในรัฐ โดยลักษณะสำคัญของการมีผลใช้บังคับของกฎหมายอันเป็นลักษณะของการกระทำ

ของคณะรัฐมนตรีเฉพาะส่วนที่เป็นการใช้อำนาจบริหาร เรียกว่า “การกระทำทางบริหาร” ซึ่งการกระทำทางบริหารยังแยกออกได้เป็นการกระทำทางรัฐบาล<sup>6</sup> และการกระทำทางปกครอง และ (3) ศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ การกระทำของศาลที่เป็นการใช้อำนาจตุลาการ เรียกว่า “การกระทำทางตุลาการ”<sup>7</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีหน้าที่ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา และฝ่ายตุลาการโดยศาลมีหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง

ในทางทฤษฎี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา (Act of Parliament) อาจขาดกฎเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดและกฎเกณฑ์ทางเทคนิคที่มีความจำเป็นเพื่อให้การบังคับกฎหมายนั้น ๆ มีประสิทธิภาพ และเพื่อแก้ไขปัญหานี้ อาจมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในการออกคำสั่ง (Orders) หรือระเบียบ (Regulations) ที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดและกฎเกณฑ์ทางเทคนิคเพื่อให้กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีผลใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่รัฐสภาไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมาย และในกรณีที่เป็นคำสั่งหรือระเบียบดังกล่าวสามารถที่จะถูกแก้ไขในภายหลังได้โดยไม่ต้องรบกวนการใช้เวลา

---

ทางนิติบัญญัตินั้น ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่เฉพาะเจาะจงแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง นอกจากนี้กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับนั้น ต้องมีผลใช้บังคับกับข้อเท็จจริงที่มีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) กล่าวคือ ใช้บังคับกับข้อเท็จจริงที่มีลักษณะตรงตามที่กำหนดไว้โดยไม่จำกัดจำนวนครั้ง. อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์ ผ่องใส. (2562). *สถานะทางกฎหมายและการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายตุลาการซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 7.

<sup>6</sup> การกระทำทางรัฐบาล (Act of State) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองดำเนินการเพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งการดำรงคงอยู่ของรัฐ การวางนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา เช่น การประกาศสงคราม การทำสนธิสัญญาตลอดจนการติดต่อสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร การยุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2557). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 242-243.

<sup>7</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2545). *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net). หน้า 341-342.

ที่มีคุณค่าของรัฐสภา<sup>8</sup> แต่ในทางปฏิบัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอาจไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออาจดำเนินการไปโดยไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่เหมาะสม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง โดยมีแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายที่สนับสนุนให้มีการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งจะได้ศึกษาเนื้อหาที่เกี่ยวข้องดังนี้

### 2.1.1 หลักนิติธรรมที่เป็นข้อความคิดพื้นฐานทางทฤษฎีในการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรอง

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของคำว่า “นิติธรรม” (The Rule of Law) ไว้เพียงว่า หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ได้ให้คำอธิบายความหมายแต่อย่างใด จึงยังไม่กระจ่างชัดว่า หลักนิติธรรมคืออะไร หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ว่านั้นมีอะไรบ้าง แล้วการปฏิบัติอย่างไรจึงจะถือได้ว่าถูกต้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม?

แนวความคิดเรื่อง The Rule of Law มีจุดเริ่มต้นในยุคกรีกโบราณ โดยเพลโต (Plato 429-348 B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีกโบราณ ผู้เคยเสนอว่า การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครองโดยราชาปรัชญา (Philosophy King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนที่มีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม แต่เมื่อเพลโตไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบเช่นนั้นได้ จึงหันมาให้ความสำคัญกับการปกครองที่มุ่งเน้นกฎหมายเป็นสำคัญ โดยเพลโตเสนอว่า กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด และการปกครองจะต้องดำเนินการตามกฎหมายหากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางที่จะทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน<sup>10</sup>

ต่อมา อริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีกโบราณ ซึ่งเป็นศิษย์เอกของเพลโต ได้นำแนวความคิดของเพลโตมาขยายต่อ โดยเสนอว่า การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law,... is preferable to that of any individual.) และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the law) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การ

<sup>8</sup> Elizabeth Martin. (1997). *Oxford Dictionary of Law*. 4<sup>th</sup> ed. Oxford University. p134. อ้างถึงใน จีระศักดิ์ รัตจันทร์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 63.

<sup>9</sup> ธานินทร์ ภัยวิเชียร. (2552). *หลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. หน้า 2.

<sup>10</sup> อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2557). *หลักนิติธรรม*. *จุลนิติ*, 11(1). หน้า 36.

ปกครองที่ดีไม่ใช่การปกครองโดยปुरुชน หากแต่เป็นการปกครองโดยกฎหมาย เพราะการปกครองโดยปुरुชนย่อมเสี่ยงต่อการปกครองตามอำเภอใจ ขณะที่การปกครองโดยกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการที่จะเกิดความเสมอภาคและเสรีภาพมากกว่า และหากเป็นนัยการปกครองด้วยกฎหมาย ทุกคนจะได้รับความสะดวกเหมือนกันในสายตาของกฎหมาย และทุกคนจะมีเสรีภาพ ปราศจากความกลัวว่าจะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง<sup>11</sup>

แนวความคิดเรื่องการปกครองด้วยกฎหมาย หรือ The Rule of Law เริ่มเป็นรูปธรรมชัดเจนมากขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 13 โดยบรรดาขุนนางของอังกฤษได้ร่วมกันบังคับพระเจ้าจอห์น กษัตริย์ของอังกฤษ ให้ลงนามในมหากฎบัตรแมกนาคาร์ตา ค.ศ. 1215 (Magna Carta)<sup>12</sup> เพื่อจำกัดอำนาจของกษัตริย์ในการเรียกเก็บภาษีอากรหรือเรียกเงินทองจากราษฎร และประกันสิทธิของบุคคลว่าจะถูกลงโทษจำคุก เนรเทศ ยึดทรัพย์ หรือต้องโทษอื่นใดมิได้ เว้นแต่เสียว่าได้รับการพิจารณาพิพากษาจากบุคคลในชั้นเดียวกันและโดยบทบัญญัติกฎหมายของแผ่นดิน<sup>13</sup>

หลักนิติธรรมซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม ได้รับการพัฒนาต่อมาจนเริ่มเป็นที่รู้จักแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลก โดยใน ค.ศ. 1885 ไคซี (Professor Albert Venn Dicey 1835 – 1922 A.D.) นักกฎหมายชาวอังกฤษ เห็นว่า บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย และต้องอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (The Ordinary Law of The Land) โดยบรรดาศาลทั้งหลาย (Ordinary Court) จะเป็นผู้ซึ่งรักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว หลักนิติธรรมยอมปฏิเสธหลักทั้งหลายที่ยกเว้นให้บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเคารพต่อกฎหมายและบุคคลยอมไม่ต้องถูกลงโทษหากไม่ได้กระทำการใดอันกฎหมายกำหนดเป็นความผิด<sup>14</sup> ดังนั้น ความหมายของหลักนิติธรรมในตามแนวความคิดของ Professor Albert Venn Dicey จึงประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ<sup>15</sup>

<sup>11</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2541). หลักนิติธรรม. *รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 23.

<sup>12</sup> อภิชัย กูเมือง. (2561). *การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 34.

<sup>13</sup> จรูญ สุภาพ และคณะ. (2522). *การเมืองการปกครองยุโรป: อังกฤษ ฝรั่งเศส เบลเยียม*. กรุงเทพฯ: ไทวัฒนาพานิช. หน้า 15.

<sup>14</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2553). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net). หน้า 441-442.

<sup>15</sup> อักขราทร จุฬารัตน์. (2553). “หลักการตีความกฎหมายตามครรลองของหลักนิติรัฐและนิติธรรม”. *จุลนิติ*, 7(4). หน้า 19 – 21.

1) ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดได้ตามอำเภอใจ เว้นเพียงในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และการลงโทษที่อาจกระทำได้นั้นจะต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติของแผ่นดิน (Ordinary Courts)

2) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในตำแหน่งหรือเงื่อนไขประการใด ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน

3) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ของประชาชนเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยตัดสินของศาลหรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดขึ้นจากการรับรองคำประกันพิเศษ โดยรัฐธรรมนูญ

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า Professor Albert Venn Dicey ให้ความสำคัญกับความเป็นสูงสุดของกฎหมาย ความเสมอภาคของกฎหมาย ความยุติธรรม และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง ซึ่งถือได้ว่าเป็นสาระสำคัญของคำว่า The Rule of Law หรือหลักนิติธรรม<sup>16</sup> แต่เนื่องจากหลักนิติธรรมมีลักษณะเป็นนามธรรม (Abstract) และได้รับการพัฒนาตลอดมา จึงทำให้นักคิด นักกฎหมาย นักวิชาการ อธิบายให้ความหมายองค์ประกอบและสาระสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันออกไป<sup>17</sup>

ในส่วนของประเทศไทยนั้น คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นช.) ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า “หลักนิติธรรม” หมายถึง หลักพื้นฐานของกฎหมายที่กฎหมายกระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ขัดขึ้นหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมโดยจำแนกได้เป็น 2 ประการ คือ (1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ และ (2) หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ<sup>18</sup>

1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืนขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

<sup>16</sup> อรรถพล ใหญ่สว่าง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 10. หน้า 37.

<sup>17</sup> จุมพล รัตนภาส. (2562). *อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ*. สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 8.

<sup>18</sup> คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2557). *หลักนิติธรรม (the Rule of Law) ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: พีเอส พรินติ้งแอนด์ดีไซน์. หน้า 1 – 16.



สาระสำคัญของหลักนิติธรรม โดยเคร่งครัด 'ได้แก่' หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ และกฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

2) หลักนิติธรรมทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะมีลักษณะของการเป็นกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมที่ดีไม่ครบถ้วน หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ยังคงใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

ทั้งนี้ สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง 'ได้แก่' กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน ไม่ขัดหรือแย้งกันเอง กฎหมายที่ดีย่อมมีเหตุผล นำไปสู่ความเป็นธรรม ค้ำครองสิทธิมนุษยชน สักดิ์ความเป็นมนุษย์หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย สามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล มีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และเคารพกฎหมาย กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผยโปร่งใส ตรวจสอบได้ และต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า มีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก นักกฎหมายผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

กล่าวโดยสรุป นักกฎหมายไทยมองว่าหลักนิติธรรมว่าเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มุ่งเน้นการปกครองโดยยึดถือกฎหมายเป็นใหญ่ ไม่ยินยอมให้บุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย โดยประชาชนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และรัฐต้องให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้น โดยเด็ดขาดและยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม<sup>19</sup>

<sup>19</sup> ธานินทร์ กรัยวิเชียร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 9. หน้า 9.

แนวความคิดเรื่อง The Rule of Law หรือหลักนิติธรรม นักกฎหมายและนักวิชาการ อาจมีความเห็นที่ไม่ตรงกันอยู่บ้าง เนื่องจากมีการแปลความและการตีความที่แตกต่างกันออกไป แต่นักกฎหมายและนักวิชาการไทยต่างก็ยอมรับถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมที่จำเป็นต้องมี และดำรงไว้ในทุกสังคม<sup>20</sup> โดยจะเห็นได้จาก มีการนำแนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทย เช่น มาตรา 3 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม และมาตรา 26 วรรคหนึ่งซึ่งบัญญัติไว้ว่า การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

เมื่อพิจารณาห้วงแห่งอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม ประกอบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าวแล้ว อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติที่ดี จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม หากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำนั้น ๆ ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศด้วย

เมื่อกฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองมีสถานะเป็นกฎหมาย และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับกฎหมายแม่บท<sup>21</sup> ดังนั้น เนื้อหาสาระและกระบวนการของการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมด้วย โดยจะฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมไม่ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักการทางกฎหมายที่สนับสนุนให้มีการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง

<sup>20</sup> อรรถพล ใหญ่สว่าง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 10. หน้า 33.

<sup>21</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2558). ปฏิรูปกฎหมายลำดับรอง: การปฏิรูปที่จับต้องได้จริง. *กฤษฎีกาศาร*, 10(2). หน้า 1.

### 2.1.2 หลักนิติรัฐที่เป็นข้อความคิดพื้นฐานทางทฤษฎีในการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรอง

แนวความคิดเรื่องหลักนิติรัฐ (Legal State) หรือที่เรียกว่า “Rechtsstaat” ในภาษาเยอรมันซึ่งประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือคำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ<sup>22</sup> เมื่อรวมกันแล้วมีความหมายในทางนิติศาสตร์ว่า รัฐที่ปกครองด้วยกฎหมายไม่ใช่โดยมนุษย์โดยแก่นแท้อันเป็นสาระสำคัญของ Rechtsstaat หรือนิติรัฐ คือ กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร เพื่อที่บุคคลจะได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมายนั้น<sup>23</sup>

แนวความคิดว่าด้วยหลักนิติรัฐมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และปกป้องบุคคลจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครองเพื่อประโยชน์แก่เสรีภาพของปัจเจกชน โดยเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าหลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสองส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหา ซึ่งความเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลงเมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้วจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ส่วนความเป็นนิติรัฐในทางเนื้อหา คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญเรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการ โดยยุติธรรมและถูกต้อง เมื่อพิจารณาในทางเนื้อหาแล้วนิติรัฐย่อมต้องเป็นยุติธรรมรัฐ (Gerechtigkeitsstaat) ซึ่งอาจอธิบายได้ดังนี้<sup>24</sup>

#### 1) องค์ประกอบในทางรูปแบบ

เมื่อพิจารณาในทางรูปแบบ หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ หลายประการ โดยประการที่สำคัญได้แก่หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

<sup>22</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 21.

<sup>23</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. *จุดนิติ*, 9(1). หน้า 51.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 55 – 57.

โดยที่หลักการแบ่งแยกอำนาจมีสาระสำคัญคือ การแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือการกระจายการใช้อำนาจของรัฐให้เกิดการดุลและคานอำนาจกัน เพื่อมิให้อำนาจของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐออกเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ

ส่วนหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ มีสาระสำคัญคือ การกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องผูกพันอยู่กับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายล่วงกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ได้หลักการดังกล่าวนี้ยังเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการต้องผูกพันต่อกฎหมาย ซึ่งหมายถึงต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง โดยเฉพาะกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น

หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และศาลมีสาระสำคัญคือ รัฐต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรได้ต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงกำหนดให้องค์กรของรัฐต้องรับฟังบุคคลเปิดโอกาสให้บุคคลนำพยานหลักฐานเข้าหักล้างข้อกล่าวหาต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น และในกรณีที่ราษฎรได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจของรัฐ รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถฟ้ององค์กรของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนต่อศาลได้

สำหรับหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมีสาระสำคัญว่า รัฐจะต้องกำหนดกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ เอกชนที่พิพาทกันเองต้องมีหนทางในการนำข้อพิพาทนั้นไปสู่ศาล และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีจะต้องเป็นไปอย่างรอบคอบ ตลอดจนกำหนดผลผูกพันเด็ดขาดของคำพิพากษาไว้เพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย

## 2) องค์กรประกอบในทางเนื้อหา

การเรียกร้องให้องค์กรของรัฐต้องผูกพันต่อกฎหมายในการกระทำต่าง ๆ นั้น ยังไม่เพียงพอที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ หากกฎหมายที่ตราขึ้นไม่สอดคล้องกับความถูกต้องเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงเรียกร้องต่อไปอีกว่า กฎหมายที่ตราขึ้นจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรจะเข้าใจได้ ระบบกฎหมายจะต้องคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย การตรากฎหมายย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่บุคคล ทั้ง ๆ ที่จะต้องคุ้มครองความไว้วางใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย โดยหลักแล้วไม่อาจกระทำได้

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งในทางเนื้อหาของนิติรัฐ คือ หลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งหลักการนี้เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอเหมาะพอประมาณเพื่อให้

บรรลุลวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม โดยมีความมุ่งหมายให้รัฐไม่อาจใช้มาตรการใด ๆ ก็ได้เพื่อที่จะ บรรลุลวัตถุประสงค์ที่รัฐต้องการ การบรรลุลวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมนั้น รัฐต้องใช้เครื่องมือหรือ มาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้องเหมาะสมพอประมาณ และได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะ ที่จะได้รับด้วย

หลักนิติรัฐ จึงเป็นหลักการทางกฎหมายที่มีความมุ่งหมายให้มีการจำกัดการใช้อำนาจ ของรัฐโดยกฎหมาย ซึ่งการทำให้รัฐอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม ไม่ใช่แค่เพียงการบังคับ ให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่รัฐต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคมด้วย ด้วยเหตุนี้ หลักนิติรัฐจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการ ตรากฎหมายอย่างยิ่ง ซึ่งการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐจะต้องมีลักษณะสำคัญ ดังนี้<sup>25</sup>

1) เป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง กล่าวคือ ไม่สามารถดำเนินการ โดยใช้ มาตรการทางบริหารหรือมาตรการอื่นใดเพื่อแก้ไขปัญหาได้ หรือมาตรการทางบริหาร หรือ มาตรการอื่นนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดบัญญัติให้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิ และ เสรีภาพของบุคคลในเรื่องนั้นได้

3) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายต้องเป็นไปเพียงเพื่อให้การ ใช้กฎหมายนั้นประสบความสำเร็จ โดยจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนมิได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักการทางกฎหมายมหาชน ที่สนับสนุนให้มีการควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เนื่องจากกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมักจะกำหนด หลักการไว้เพียงกว้างๆ แล้วมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองต่อไป เพื่อกำหนดรายละเอียด ซึ่งหากไม่มีกฎหมายที่กำหนดขอบเขตเนื้อหาสาระ รูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎไว้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองก็อาจใช้อำนาจ ในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎในทางที่ไม่ยุติธรรมได้

<sup>25</sup> อภิษย์ กุเมือง, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 12, หน้า 50.

### 2.1.3 แนวคิดลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สนับสนุนให้มีการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรอง

ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Laws) หรือบางตำราเรียกว่า ลำดับชั้นของกฎหมาย<sup>26</sup> หมายความว่า ลำดับชั้นแห่งค่าบังคับของกฎหมาย<sup>27</sup> เป็นแนวคิดที่ปรากฏตั้งแต่สมัยกรีกโรมัน เนื่องจากในสมัยนั้นเป็นการเริ่มต้นแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทางปกครอง และมีการแบ่งแยกระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน แต่แนวคิดดังกล่าวยังไม่ปรากฏเด่นชัด เนื่องจากกฎหมายเอกชนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน ส่วนกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประชุมของสภา โคมิเซีย (Comitia) และสภาซีเนต (Senate) ที่จะรู้แค่ในหมู่ผู้ปกครองเท่านั้น แต่ก็ได้รับการยอมรับว่า กฎเกณฑ์ที่ออกโดยสภาโคมิเซียและสภาซีเนต ถือเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือกฎหมายเอกชน และเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยแนวคิดเรื่องกฎหมายเหนือกฎหมาย (Law above Law) ดังกล่าวได้รับการยอมรับจากนักปราชญ์นักกฎหมาย และนักทฤษฎีการเมืองในขณะนั้น เช่น ซิเซโร (Cicero) และไกอุส (Gaius) เป็นต้น<sup>28</sup>

ต่อมาในยุคปรัชญาสมัยกลาง โทมัส อไควนัส (Thomas Aquinas) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกประเภทของกฎหมายโดยเชื่อมโยงระหว่างเหตุผลกับเจตจำนงของพระเจ้า ซึ่งโทมัส อไควนัสได้แบ่งกฎหมายออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ กฎหมายนิรันดร กฎหมายธรรมชาติ กฎหมายอันศักดิ์สิทธิ์ และกฎหมายของมนุษย์ และโทมัส อไควนัสได้อธิบายว่า กฎหมายนิรันดร (Eternal Law) ถือเป็นกฎหมายสูงสุด โดยเป็นเหตุผลหรือปัญญาอันศักดิ์สิทธิ์ที่คอยบงการความเคลื่อนไหว หรือการกระทำทั้งปวงในจักรวาล และมีเพียงพระเจ้าเท่านั้นที่ล่วงรู้ถึงกฎหมายนี้ ส่วนกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายนิรันดรที่สามารถเข้าถึงได้โดยอาศัยเหตุผลอันเป็นคุณสมบัติธรรมชาติที่พระเจ้าประทานให้ ซึ่งมีหลักธรรมที่สำคัญคือ การทำความดีและเว้นความชั่ว โดยที่กฎหมายอันศักดิ์สิทธิ์ (Divine Law) หมายถึง กฎเกณฑ์หรือหลักธรรมต่าง ๆ ที่ถูกจารึกไว้ในคัมภีร์ไบเบิล ขณะที่กฎหมายของมนุษย์ (Human Law) หมายถึงกฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้นมาใช้บังคับในสังคม ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายที่อยู่ก่อนหน้า<sup>29</sup> ดังนั้น โทมัส อไควนัส จึงมีความเห็นว่า กฎหมายธรรมชาติและกฎหมายศักดิ์สิทธิ์เป็นกฎหมายที่

<sup>26</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์. (2526). *กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 34.

<sup>27</sup> สมยศ เชื้อไทย. (2550). *คำอธิบายกฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 88.

<sup>28</sup> วิษณุ เกรืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์. หน้า 22-25.

<sup>29</sup> สิทธิกร ศักดิ์แสง และอภิรดี กิตติสิทโธ. (2563). *ปัญหาสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : กรณีศึกษาพระราชกฤษฎีกา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 72 - 73.

สูงกว่ากฎหมายบ้านเมืองของมนุษย์ ถ้ากฎหมายบ้านเมืองของมนุษย์ขัดต่อกฎหมายธรรมชาติ หรือขัดต่อกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ กฎหมายนั้นย่อมไร้ผลและประชาชนย่อมมีสิทธิไม่เชื่อฟังผู้ปกครอง (The Right of Disobedience)<sup>30</sup>

แนวคิดของโทมัส อีโควนัส มีอิทธิพลต่อนักคิด นักกฎหมายในเวลาต่อมา โดยในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1940 ฮันส์ เกลเซิน (Hans Kelsen) นักกฎหมายชาวออสเตรียได้อธิบายถึงความผูกพันขององค์กรนิติบัญญัติต่อกฎหมายที่อยู่ลำดับชั้นที่สูงกว่า ซึ่ง เกลเซินมีความเห็นว่า กฎหมายเป็นระบบของลำดับชั้นของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าจะก่อให้เกิดกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าเป็นลำดับชั้นตกทอดกันไปอย่างเป็นระบบ ดังนั้น กฎหมายที่ศักดิ์ต่ำกว่าจะสมบูรณ์ในตัวได้เมื่อกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าให้อำนาจไว้ และกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดต่อกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าไม่ได้<sup>31</sup> หรืออาจกล่าวได้ว่า กฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะสมบูรณ์ได้ ก็ต่อเมื่อดำเนินการตรารัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และเนื้อหาของกฎหมายนั้นต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน กฎหมายลำดับรองจะสมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อดำเนินการตรารัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ และเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองนั้นไม่ขัดกับกฎหมายที่มีศักดิ์เหนือกว่า<sup>32</sup>

แนวความคิดของโทมัส อีโควนัส และฮันส์ เกลเซิน ที่เกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมาย มีอิทธิพลต่อการจัดลำดับชั้นของกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก แม้แนวคิดเรื่องลำดับศักดิ์ของกฎหมายจะไม่ปรากฏเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ก็มีกรยอมรับว่าแนวคิดดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำร่างกฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย การยกเลิกกฎหมายรวมทั้งการตีความทางกฎหมายว่าจะใช้กฎหมายฉบับใดบังคับกับข้อเท็จจริงหรือปัญหาที่เกิดขึ้น

โดยเหตุผลและความจำเป็นของการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายนั้น อาจอธิบายได้ว่า<sup>33</sup> ภายใต้หลักการปกครองแบบนิติรัฐ (Legal State) และนิติธรรม (The Rule of Law) องค์กรของรัฐ จะกระทำการใด ๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ดังนั้น องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรจึงต้องมีกฎหมายที่เป็นกฎหมายในการบังคับใช้กับการกระทำในระบบบริการสาธารณะตามแต่ละระดับ ทำให้ระดับการบังคับใช้กฎหมายมีความแตกต่างกัน จึงจำเป็นต้องมีการจัดลำดับชั้นทางกฎหมาย โดยที่รัฐ

<sup>30</sup> พนัส ทศนิยานนท์. (2523). ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ. *วารสารอัยการ*, 3(27). หน้า 52-53.

<sup>31</sup> วุฒิชัย จิตदानุ. (2547). กลไกทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญ ระบบรวมศูนย์ (Centralized System) หรือยุโรปแบบยุโรป (European Model) ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก” *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 6(17). หน้า 67.

<sup>32</sup> ปิยนุตร แสงกนกกุล. (2559). นิติศาสตร์เพื่อราษฎร. *มติชนสุดสัปดาห์*, ฉบับวันที่ 16 - 22 กันยายน 2559.

<sup>33</sup> ชาญชัย แสงวงศ์. (2552). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 83-84.

แต่รัฐซึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเองในการปกครองประเทศ สามารถกำหนดประเภทของกฎหมายและลำดับชั้นของกฎหมายได้ตามความเหมาะสม หากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเรื่องลำดับชั้นของกฎหมายไว้ชัดเจนครบถ้วน ศาลอาจตีความการจัดลำดับชั้นทางกฎหมายตามบริบทของสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายมีความสำคัญต่อกระบวนการต่างๆ ทางกฎหมายอย่างยิ่ง<sup>34</sup> โดยสามารถสรุปผลของการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายได้ดังนี้<sup>35</sup>

1) กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะตราออกมาใช้ได้ก็แต่อาศัยอำนาจจากกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า กล่าวคือ กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าเป็นกฎหมายแม่บท และกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าเป็นกฎหมายลูกบท

2) กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะตราออกใช้เกินอำนาจที่กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ ถ้าตรากฎหมายลูกบทออกใช้โดยมีเนื้อหาที่เกินขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ถือว่ากฎหมายลูกบทนั้นไม่มีผลใช้บังคับ

3) กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่า จะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ กรณีที่มีการขัดหรือแย้งกันต้องใช้กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าบังคับ ไม่ว่ากฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่านั้นจะตราออกใช้ก่อนหรือหลังก็ตาม ส่วนใหญ่กรณี ที่กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เท่ากันขัดหรือแย้งกัน กฎหมายที่ออกมาภายหลังย่อมยกเลิกกฎหมายที่เกิดก่อน

#### 2.1.4 ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาที่สนับสนุนให้มีการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรอง

ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา (Sociological Jurisprudence) เป็นแนวคิดหรือทฤษฎีทางกฎหมายที่เน้นบทบาทความสัมพันธ์ของกฎหมายที่มีต่อสังคม ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงเรื่องบทบาทหน้าที่ (Functional) หรือการทำงานของกฎหมาย มากกว่าการสนใจกฎหมายในแง่ที่เป็นเนื้อหาสาระ ซึ่งเป็นนามธรรม (Look move for the working of law than for its abstract)<sup>36</sup> โดยเน้นไปที่บทบาทของกฎหมายในการจัดระเบียบผลประโยชน์ของสังคม (Functional Approach)

<sup>34</sup> อภิวัฒน์ สุดสา. (2564). ลำดับศักดิ์ทางกฎหมายระหว่าง “พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ กับ “พระราชบัญญัติ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. *จตุรนิติ*, 18(1), หน้า 97.

<sup>35</sup> ทักษิณ ฤกษ์สุด. (2551). “ศักดิ์ของกฎหมาย” ใน *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 79.

<sup>36</sup> Roscoe Pound. (1912). The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence. *Harvard Law Review*. 25(6), p.489.



วิธีการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมต่าง ๆ (Social Legislation) โดยเฉพาะการสร้างกฎหมายเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรืออรรถประโยชน์ของสังคม ดังนั้น รากฐานเชิงปรัชญาของทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาจึงตั้งอยู่บนหลักอรรถประโยชน์ แต่มีใช่อรรถประโยชน์ของปัจเจกบุคคล แต่เป็นอรรถประโยชน์เชิงสังคม (Social Utilitarianism) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นขั้นตอนที่พัฒนาขึ้นของลัทธิอรรถประโยชน์ตามความหมายเดิม<sup>37</sup>

จากการเน้นบทบาทของกฎหมายในการสร้างสมดุลซึ่งผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม เพื่อมิให้เกิดการเอาเปรียบกันในหมู่สมาชิกของสังคม ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาจึงเป็นทฤษฎีพื้นฐานของระบบรัฐสังคม (Social State) หรือรัฐที่เน้นความรับผิดชอบของรัฐบาลในการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน รวมทั้งการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน<sup>38</sup> โดยทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาได้ส่งผลเปลี่ยนแปลงต่อทัศนคติที่มีต่อระบบกฎหมาย เช่น สร้างแนวความคิดที่ส่งเสริมให้ระบบกฎหมายเน้นประโยชน์ของประชาชนเป็นใหญ่เน้นบทบาทของกฎหมายในการควบคุมสังคม สร้างฐานความคิดทางหลักกฎหมายที่ผลักดันให้มีการตรากฎหมายในเรื่องใหม่ ๆ และมุ่งควบคุมระเบียบของสังคมให้เกิดความสมดุลด้วยการตรากฎหมายป้องกันการผูกขาด เป็นต้น<sup>39</sup>

เมื่อพิจารณาห้วงยุคของการของทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยาแล้ว อาจกล่าวได้ว่าทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยามีความสำคัญต่อการร่างเนื้อหาสาระของกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยที่ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยามีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเน้นบทบาทความสำคัญของกฎหมายที่มีต่อการจัดระเบียบด้านผลประโยชน์ของสังคม โดยเน้นให้การตรากฎหมายของรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของสังคม และจะต้องเป็นไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวมมิใช่ผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ประกอบกับรัฐควรใช้กลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างโครงสร้างทางสังคมให้ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในสังคม ซึ่งจากสาระสำคัญดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การเสนอให้มีกฎหมายก็ดี หรือเมื่อมีกฎหมายออกมาใช้บังคับแล้วก็ดี กฎหมายนั้นควรจะต้องมีกลไกที่คำนึงถึงความต้องการและผลกระทบที่มีต่อประชาชนด้วย<sup>40</sup> ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายของรัฐสภา หรือกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองก็ตาม

<sup>37</sup> จริญ โฆษณานันท์. (2547). *นิติปรัชญา (Legal Philosophy)* (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 229.

<sup>38</sup> Alant Hunt. (1978). *The Sociological Movement in Law*. London: Macmillan Press. pp. 3-5.

<sup>39</sup> จริญ โฆษณานันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 37. หน้า 252.

<sup>40</sup> อภิชัย กุเมือง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 32.

### 2.1.5 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่สนับสนุนให้มีการควบคุมการออกกฎหมาย ลำดับรอง

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรืออาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า วิธีการปกครองที่ดี ภาษาอังกฤษใช้คำว่า Good Governance เป็นคำซึ่งความหมายนั้นยังไม่แน่นอน เนื่องจากองค์กรต่าง ๆ ให้ความหมายของคำว่า Good Governance แตกต่างกันไป แต่อาจให้ความหมายโดยสรุปได้ว่า หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง วิธีการดำเนินการที่ดีในการจัดการองค์กรอย่างมีคุณธรรม จริยธรรม ภายใต้การดำเนินงานด้วยความโปร่งใส ความรับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้ มุ่งประโยชน์สุขให้เกิดกับประชาชน และการมุ่งจัดสรรทรัพยากรขององค์กรอย่างคุ้มค่าเป็นระบบตามกฎหมาย มีการดำเนินงานที่เป็นระเบียบ มีประสิทธิภาพ เสมอภาค และเป็นธรรม ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานก่อให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวม ตลอดจนมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจขององค์กร โดยมีวิธีการดำเนินการที่ประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล หลักการตอบสนอง หลักการรับผิดชอบต่อและสามารถตรวจสอบได้ หลักความเปิดเผยและโปร่งใส หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค หลักการกระจายอำนาจ หลักการมีส่วนร่วมและการมุ่งเน้นฉันทามติ และหลักคุณธรรมและจริยธรรม<sup>41</sup>

โดยที่คำว่า Good Governance เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งมีจุดเริ่มต้นมาจากธนาคารโลก (World Bank) ที่ได้ประเมินผลการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในทวีปแอฟริกา และได้จัดทำรายงานที่ชื่อว่าจากวิกฤตสู่การเจริญเติบโตที่ยั่งยืนในเมืองซาราอาประเทศแอฟริกาใต้ (Sub – Sahara Africa from Crisis to Sustainable Growth) โดยรายงานเรื่องนี้ได้วิเคราะห์ให้เห็นว่ารากเหง้าของผลงานที่ย่ำแย่ทางเศรษฐกิจในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึง ค.ศ. 1980 เกิดขึ้นจากความล้มเหลวของรัฐบาล ดังนั้น กุญแจสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศที่รับความช่วยเหลือทางการเงิน คือ การที่ประเทศนั้นมี Good Governance และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้อย่างเคร่งครัด ปัจจัยทั้งสองนี้จะทำให้ประเทศเหล่านั้นสามารถพัฒนาไปสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว และเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน<sup>42</sup> จากนั้นธนาคารโลกจึงได้มีการปรับนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้สอดคล้องกับ

<sup>41</sup> กมลพรรณ พึ่งดวง. (2560). *การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาคร*. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารการศึกษามหาบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร. หน้า 19-24.

<sup>42</sup> อรพินท์ สฟโชคชัย. (2541). *สังคมเสถียรภาพและกลไกของภาครัฐที่ดี (Good Governance)*. รายงานที่ตีพิมพ์โดย, ฉบับที่ 20. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 4.

หลักธรรมาภิบาลมากขึ้น โดยคำนึงถึงการเสนอให้มีการปฏิรูปบทบาทของรัฐในด้านความยุติธรรม เสริมสร้างความเข้มแข็งด้านนิติบัญญัติและการกระจายอำนาจ<sup>43</sup> และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา หน่วยงานต่าง ๆ ก็ให้ความสำคัญเกี่ยวกับ Good Governance เป็นอย่างมาก เช่น คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย แนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เริ่มเป็นที่รู้จักในวงกว้าง ในช่วง พ.ศ. 2540 โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้กำหนดในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เกี่ยวกับการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในยุทธศาสตร์การพัฒนาประชารัฐ โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของภาคราชการ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐและประชาชนเพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือในการพัฒนาประเทศ<sup>44</sup> เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าว เกิดวิกฤตการณ์การเงินในเอเชีย หรือเรียกทั่วไปในประเทศไทยว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐและเอกชน ที่มีความบกพร่องและขาดประสิทธิภาพ รวมถึงการกระทำผิดทุจริตและขาดจริยธรรม ส่งผลให้ประเทศไทยมีการบังคับใช้และปรับแก้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดและเสริมสร้างธรรมาภิบาล ในการบริหารจัดการทุกภาคส่วนภายในประเทศ<sup>45</sup>

ต่อมาได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542<sup>46</sup> โดยข้อ 4.2 ของระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า ในการบริหาร

<sup>43</sup> กมลพรรณ พึ่งด้วง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 41. หน้า 25.

<sup>44</sup> อภิษฐ์ กูเมือง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12. หน้า 52.

<sup>45</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. หน้า 1-3.

<sup>46</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2542 ต่อมา มีประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2547 ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับนี้

กิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญ อย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยบรรจงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพ สุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกองค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็นการไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงให้คนไทยมีความประหยัด ใ้ซ้งอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์ สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ในเวลาต่อมา หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1<sup>47</sup> ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการมุ่งเน้นให้

<sup>47</sup> มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐการลดขั้นตอน การปฏิบัติงาน การลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

ส่วนราชการยึดถือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ จากนั้นได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รองรับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยปรากฏสาระสำคัญในหลายส่วนของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เช่น มาตรา 65 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย และมาตรา 76 กำหนดให้รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการ ป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการ โดยมีขอบที่เป็นการก้าวท้าว หรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรม สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว เป็นต้น

---

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

ด้วยเหตุผลตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า เป้าหมายสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดิน คือ ความสงบเรียบร้อยและผาสุกของประชาชน ดังนั้น การตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการดำเนินการต่าง ๆ ทางกฎหมาย จึงสมควรดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองตามแนวคิดของกฎหมายไทย

การจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service)<sup>48</sup> และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public Order)<sup>49</sup> อันเป็นภารกิจของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)<sup>50</sup> เป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว และส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน อย่างน้อยที่สุดนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องมอบหมายให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการจะต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นได้ ซึ่งการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองตามแนวคิดของกฎหมายไทยมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาตั้งแต่แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรอง วิวัฒนาการ ความหมาย ลักษณะสำคัญ และประเภทของกฎหมายลำดับรอง ตลอดจน

<sup>48</sup> บริการสาธารณะ (Public Service) หมายถึง กิจกรรมที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบเอง หรือมอบหมายให้เอกชนร่วมดำเนินการด้วยหรือดำเนินการแทน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน. อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรรณานันท์. (2560). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 24-41.

<sup>49</sup> ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public Order) เป็นข้อห้ามซึ่งสังคมแก่เอกชน เป็นการแสดงให้เห็นว่าสังคมยอมอยู่เหนือเอกชน ทั้งนี้ เพื่อสังคมจะดำรงอยู่ได้ และจะได้คุ้มครอง ปกป้องรักษาเอกชนซึ่งอยู่ในสังคมนั้นเอง. อ้างถึงใน จิต เศรษฐบุตร แก้วไข่มุก โดย ดาราพร ธีระวัฒน์. (2556). *หลักกฎหมายแพ่งลักษณะนิติกรรมและสัญญา* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 15.

<sup>50</sup> ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) คือ ผลประโยชน์ที่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม โดยผลประโยชน์ที่ว่านี้ไม่ได้มีลักษณะที่ประโยชน์เป็นการเฉพาะเจาะจงต่อบุคคลใดหรือกลุ่มสมาชิกใดในสังคม แต่ไม่ใช่ว่าทุกคนในสังคมจะได้รับผลประโยชน์สาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน เพียงแค่ตรงกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมก็เพียงพอแล้ว. อ้างถึงใน พันวิวัฒน์ โรจนตันติ. (2547). ประโยชน์สาธารณะกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพ. *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา*, 2(2). หน้า 57.

แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองตามแนวคิดของกฎหมายไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 2.2.1 แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรอง

แต่เดิมนั้นภารกิจของรัฐจำกัดอยู่เพียงภารกิจขั้นพื้นฐานเท่านั้น โดยข้อความคิดทางการเมืองเสรีนิยมในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17-18 เห็นว่า รัฐควรจะล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด รัฐไม่ควรแทรกแซงวิถีชีวิตทางสังคม เศรษฐกิจของเอกชน แต่เมื่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบการต่าง ๆ ของเอกชนเป็นไปอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบกันในสังคม รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม ซึ่งการที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงหรือจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้<sup>51</sup>

เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายมากขึ้น ในขณะที่ภาระหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีข้อจำกัดในเรื่องเวลา เนื่องจากสมัยประชุมสภามีระยะเวลาที่สั้น ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตราขึ้น และอยู่ในฐานะที่ทราบวิธีการที่จะทำให้การบังคับการตามกฎหมายมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งในแง่ความสะดวกในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและการให้บริการประชาชน จึงเป็นการสมควรที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะมอบอำนาจให้ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ<sup>52</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามีประสิทธิภาพมากที่สุด

โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาจะทำหน้าที่ตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดหลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายว่าจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนในเรื่องใด หน่วยงานใดเป็นผู้บังคับการตามกฎหมาย มีหลักเกณฑ์และกลไกในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดในรูปของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ หรือที่เรียกโดยรวมว่า กฎหมายลำดับรอง

<sup>51</sup> สิทธิกร ศักดิ์แสง และอภิรดี กิตติสิทโธ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 29. หน้า 86-87.

<sup>52</sup> Bontecou, Eleanor. (1935). Delegation of Powers. *Encyclopaedia of the Social Science*. Seligman. The Macmillan Company. p.65.

(Delegated, Secondary or Subordinate Legislation)<sup>53</sup> โดยเรียกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา (Act of Parliament) ที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในการออกกฎหมายลำดับรองว่า กฎหมายแม่บท (Parent Act or Primary Legislation) ทั้งนี้ การออกกฎหมายลำดับรองหรือที่เรียกว่า กฎตามกฎหมายไทย อาจออกโดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือพระราชกำหนด (Emergency Decree)<sup>54</sup> ได้ในบางกรณี เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง กล่าวคือ เป็นการให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามมาตรา 175<sup>55</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดค่าอากรและค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการประมง พ.ศ. 2559 ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 เป็นต้น

เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องใดแล้ว กฎหมายลำดับรองนั้นย่อมมีผลบังคับเสมือนหนึ่งว่าได้ออกโดยผู้มอบอำนาจ กล่าวคือ กฎหมายลำดับรองมีสถานะเป็นกฎหมายและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป เช่นเดียวกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ เพียงแต่มีสถานะต่ำกว่ากฎหมายแม่บท จึงไม่อาจขัดหรือแย้ง หรือมีเนื้อหาสาระที่เกินไปกว่าที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ได้

โดยเหตุผลและความจำเป็นที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมอบอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองให้แก่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอาจอธิบายได้ดังนี้<sup>56</sup>

1) เหตุผลในเรื่องของข้อจำกัดในด้านเวลา เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีภาระในการตรากฎหมายจำนวนมาก และในการตรากฎหมายแต่ละฉบับก็จะอาศัยระยะเวลายาวนาน ขณะที่เวลาปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติมีอยู่อย่างจำกัด จึงมีความจำเป็นที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมาย

<sup>53</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 21. หน้า 1.

<sup>54</sup> พระราชกำหนด (Emergency Decree) เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ตราขึ้น โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ที่เห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน เพื่อประโยชน์ที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งไม่สามารถตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับให้ทันต่อสถานการณ์

<sup>55</sup> มาตรา 175 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

<sup>56</sup> Owen Hood Phillips, Paul Jackson, Patricia Leopold (2001). *Constitutional and Administrative Law*. (8<sup>th</sup> ed.). London: Sweet&Maxwell. pp.668-669. และ Verac Crabbe. (1993). *Legislative Drafting*, Volum 1. Cavendish. pp.214-215. อ้างถึงใน ประเสริฐ สุขสบาย. (2549). *การออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 13-14.



โดยกำหนดเนื้อหาเฉพาะหลักการที่สำคัญ และกำหนดกรอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองที่จะไปออกกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในเรื่องนั้น ๆ

2) เหตุผลในเรื่องของข้อจำกัดในด้านเทคนิคและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติจะมีเนื้อหาที่ต้องอาศัยเทคนิคหรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านค่อนข้างสูง ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่สามารถจะกำหนดเงื่อนไขหรือรายละเอียดในทางเทคนิคลงไปในบทบัญญัติของกฎหมายได้

3) เหตุผลในเรื่องของความต้องการ ให้การบังคับใช้กฎหมายมีความยืดหยุ่นสามารถปรับกฎหมายให้เข้ากับสถานการณ์ได้ เนื่องจากในการบัญญัติกฎหมายไม่สามารถจะบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมถึงเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้และเป็นการยากที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ใช้บังคับได้อย่างทันทั่วถึงกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองจึงเป็นการแสดงถึงความยืดหยุ่นของบทบัญญัติของกฎหมายแม่บทที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องในการปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงไปโดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายแม่บทแต่อย่างใด

4) เหตุผลในเรื่องของความจำเป็นเร่งด่วน เป็นกรณีที่มีเหตุการณ์ หรือสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้น เช่น กรณีที่มีศึกสงคราม กรณีมีการนัดหยุดงาน การเกิดโรคระบาด และเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งหากจะให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายทุกเรื่องแล้วอาจไม่ทันต่อสถานการณ์ จึงมีความจำเป็นที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจะต้องมีอำนาจในการออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับเมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวได้

ด้วยเหตุผลตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติบางมาตราจำเป็นต้องมีการกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายลำดับรอง หากไม่มีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียด การใช้บังคับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติย่อมไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจมอบอำนาจให้ฝ่ายตุลาการออกกฎหมายลำดับรองหรือออกได้ เท่าที่จำเป็นเพื่อความสะดวกในการบริหารงานยุติธรรม ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น มาตรา 20 ทวิ วรรคสาม<sup>57</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจประธานศาลฎีกาออกข้อกำหนดโดยความเห็นชอบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์

<sup>57</sup> มาตรา 20 ทวิ วรรคสาม หลักเกณฑ์และวิธีการในการไกล่เกลี่ยของศาล การแต่งตั้งผู้ประนีประนอม รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ประนีประนอม ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา

และวิธีการใกล้เคียงของศาล การแต่งตั้งผู้ประนีประนอม รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ประนีประนอม เป็นต้น

สำหรับข้อจำกัดในการออกกฎหมายลำดับรองตามแนวคิดของกฎหมายไทย เท่าที่ถือปฏิบัติสืบต่อกันมา มีข้อจำกัด 3 ประการ คือ<sup>58</sup>

1) ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจะมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายแม่บทให้อำนาจโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย เนื้อหาสาระของกฎหมายลำดับรองจึงต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ และวิธีการออกและวิธีการใช้บังคับกฎหมายลำดับรองต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท เช่น การที่กฎหมายแม่บทกำหนดให้พระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะใช้บังคับได้ หรือกำหนดให้การออกกฎกระทรวงในเรื่องใดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตามกฎหมายก่อนและผู้มีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองจะต้องเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น โดยผ่านกระบวนการตามระเบียบปฏิบัติราชการที่มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะ เป็นต้น

2) กฎหมายลำดับรองจะมีบทกำหนดโทษโดยตนเองไม่ได้ ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองจะต้องถูกลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท เช่น กฎหมายแม่บทบัญญัติว่าหลักเกณฑ์และวิธีการในการประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาตให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กฎกระทรวงนั้นจะกำหนดได้แต่เพียงหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ได้รับจะปฏิบัติต่อไป ส่วนโทษของการฝ่าฝืนจะต้องบัญญัติไว้โดยตรงในกฎหมายแม่บทว่าผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงต้องมีความผิด เป็นต้น

3) กฎหมายลำดับรองจะบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองไปออกกฎหมายต่อไปอีกช่วงหนึ่งไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่วางระเบียบเพื่อการปฏิบัติในข้อปลีกย่อย

อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองไปให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองนั้น ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติมอบไปโดยเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติยังสามารถที่จะกำหนดนโยบายของกฎหมาย หลักการใช้อำนาจ และทิศทางการใช้อำนาจได้ รวมทั้งสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจได้ และฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภาจะต้องจำกัดขอบเขตบางเรื่องไว้เป็นอำนาจของตน โดยเฉพาะ เนื่องจากการตรากฎหมายเพื่อให้มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนควรกำหนดโดยรัฐสภา ซึ่งมีสมาชิกประกอบไปด้วย ผู้แทนของประชาชน ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงถูกกำหนดขอบเขตห้ามมิให้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร ในกรณีการกำหนดโทษทางอาญา การจัดเก็บภาษี หรือการมอบอำนาจให้ตรากฎหมายที่มีโทษทางอาญาย้อนหลัง เป็นต้น ซึ่ง

<sup>58</sup> สิงห์ สัมมาชีพ. (2554). ทำอย่างไรให้กฎหมายประกาศใช้ได้จริง (ตอนจบ). *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 13(38). หน้า 10-11.

การจำกัดขอบเขตของการมอบอำนาจดังกล่าวก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

กฎหมายลำดับรองจึงเป็นเครื่องมือที่เป็นที่ยอมรับของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจในการตรากฎหมายแม่บท (Primary Law) และฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ยอมรับถึงความจำเป็นในการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ และทำให้กฎหมายแม่บทเกิดผลสัมฤทธิ์ ส่วนฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองก็ยอมรับถึงความสำคัญในการออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งจะมีผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติมีความครบถ้วนสมบูรณ์ ตรงตามเจตจำนงของพระราชบัญญัติแม่บท<sup>59</sup> โดยที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้ยอมรับถึงประโยชน์และความจำเป็นในการจัดให้มีกฎหมายลำดับรอง โดยเฉพาะประเทศที่มีระบบสังคมนิยมและเศรษฐกิจแบบสังคมนิยม (Socialism)<sup>60</sup> ซึ่งเป็นประเทศที่รัฐมีงานมากมายในการจัดการกับเศรษฐกิจของชาติ รัฐสภาจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรอง ทั้งนี้ เงื่อนไขในการยอมรับให้มีการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของแต่ประเทศย่อมแตกต่างกันออกไป<sup>61</sup>

## 2.2.2 วิวัฒนาการ ความหมาย ลักษณะสำคัญ และประเภทของกฎหมายลำดับรอง

โดยที่หลักการแบ่งแยกอำนาจตามแนวความคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยของ Montesquieu เป็นเพียงหลักการหรือทฤษฎีทางการเมือง (Political Theory) ซึ่งเป็นแรงบันดาลใจหรือแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ (The Constitution provides) ย่อมนำหลักการหรือทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจไปใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงสถานการณ์ทางการเมืองและวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ในประเทศของตน ทำให้หลักการแบ่งแยกอำนาจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรี

<sup>59</sup> สุกิจ สัมฤทธิ์พงษ์. (2563). *กฎหมายลำดับรองที่มีลำดับศักดิ์ตั้งแต่กฎกระทรวงลงมา : พิจารณาในแง่อำนาจในการตราและเงื่อนไขการมีผลใช้บังคับ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th). หน้า 1.

<sup>60</sup> สังคมนิยม (Socialism) หมายถึง ระบบการปกครองที่รัฐเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตหรือเป็นผู้ประกอบการหลักทางเศรษฐกิจ โดยรัฐมีบทบาทในการสร้างหลักประกันให้แก่สังคมด้วยการเป็นผู้จัดทำบริการสวัสดิการที่จำเป็นแก่ประชาชนโดยตรง ซึ่งระบบสังคมนิยมจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ก็ได้. อ้างถึงใน จินดารัตน์ โพธิ์นอก. (2556). *สังคมนิยม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.legacy.orst.go.th](http://www.legacy.orst.go.th). หน้า 1.

<sup>61</sup> รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ. (2553). *การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 14.

ประชาธิปไตยแต่ละรัฐมีสาระสำคัญทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกันออกไป<sup>62</sup> ส่งผลให้แนวคิดและวิวัฒนาการของการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันในบางเรื่องด้วย

สำหรับวิวัฒนาการ ความหมาย ลักษณะสำคัญ และประเภทของกฎหมายลำดับรองของกฎหมายไทย อธิบายได้ ดังนี้

#### 2.2.2.1 วิวัฒนาการของการออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมายไทย

กระบวนการยุติธรรมของไทยในสมัยกรุงสุโขทัยยังไม่มีระบบชัดเจนแน่นอนและไม่ปรากฏว่ามีโรสกาล ในกรณีที่ราษฎรมีข้อพิพาทจะต้องไปถวายฎีกาเพื่อขอความเป็นธรรมจากพระเจ้าแผ่นดินด้วยตนเอง<sup>63</sup> ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยา กระบวนการยุติธรรมเริ่มมีระบบชัดเจนมากกว่าสมัยกรุงสุโขทัย เห็นได้จากประมวลกฎหมายตราสามดวง ที่ถือกันว่าเป็นกฎหมายเมื่อครั้งกรุงศรีอยุธยา และถือว่าเป็นเอกสารกฎหมายที่แสดงให้เห็นว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นมีทั้งกฎหมายสารบัญญัติ และกฎหมายวิธีสบัญญัติ<sup>64</sup> โดยเนื้อหาของกฎหมายตราสามดวงนี้มีคุณค่าประการอย่างยิ่งต่อการศึกษาระวัติศาสตร์กฎหมายไทย เพราะสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิด ค่านิยม และบริบทของสังคมไทยที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน

โดยที่แนวคิด ค่านิยม และบริบทของสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยนั้น ทำให้กฎหมายไทยมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic) ดังนั้น แนวคิดการออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมายไทยจึงได้รับการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยด้วย โดยสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 ช่วงเวลาใหญ่ ๆ คือ ยุคก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยสรุปได้ ดังนี้

1) การจัดให้มีกฎหมายลำดับรองในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ตั้งแต่ยุคโบราณมาจนถึงสมัยกรุงรัตน โกสินทร์ตอนต้น กฎหมายเป็นเรื่องของความยุติธรรม เป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ไม่มีใครเปลี่ยนแปลงได้ โดยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมาย และได้้นำแนวความคิดเรื่องความยุติธรรมตามปรัชญาที่ปรากฏในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์มาเป็นรากฐานในการออกกฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ รวมถึงการพิจารณา

<sup>62</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. (2564). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 30). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 53.

<sup>63</sup> สัจจวัฒน์ เรื่องกาญจน์กุล. (2565). แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมไทยสมัยโบราณ. *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น*, 6(1). หน้า 234.

<sup>64</sup> ดิเรก ควรสมาคม. (2558). นิติศาสตร์ไทย : บทวิเคราะห์จากรากฐานในคัมภีร์มานวธรรมศาสตร์ และคัมภีร์พระธรรมศาสตร์. *วารสารมหาวิทยาลัยพายัพ*, 25(2). หน้า 2.

พิพากษาคดีของศาล ซึ่งข้อบังคับต่างๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยอาศัยหลักกฎหมายจากพระธรรมนูญ เรียกว่า ราชศาสตร์ อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด มีหน้าที่ในการเพิ่มเติม ขยายความ ตลอดจนตีความพระธรรมนูญให้มีผลบังคับใช้ได้ ราชศาสตร์ จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายลำดับรองของพระธรรมนูญ

จนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อารยธรรมตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลต่อสังคมไทย มีการเปิดรับแนวคิดเรื่องรัฐสมัยใหม่ (Modern State)<sup>65</sup> และมีการยอมรับเรื่องกฎหมายสมัยใหม่ (Modern Law or Modern Legal System) ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมและทันสมัยมากขึ้น แต่เป็นไปในทำนองการแก้ไข ส่วนใดส่วนหนึ่งเป็นเรื่อง ๆ ไป มิได้แก้ไขระบบกฎหมายทั้งหมด

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ทั้งในด้านการปกครองและกฎหมาย เช่น เกิดการปฏิรูปกฎหมาย การปฏิรูปการปกครอง และปรับปรุงประเทศให้มีความทันสมัยตามแนวคิดการสร้างชาติแบบตะวันตก นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยการรวมอำนาจการปกครองมาไว้ที่พระมหากษัตริย์ (Centralization) และจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ โดยกำหนดให้มีเสนาบดีเป็นหัวหน้ากระทรวง มีที่ประชุมเสนาบดีเพื่อปรึกษาราชการ เรียกว่า เสนาบดีสภา<sup>66</sup> และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการบัญญัติกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไป จากที่พระมหากษัตริย์ทรงบัญญัติกฎหมายขึ้นเอง มาเป็นการออกกฎข้อบังคับ โดยเสนาบดีกระทรวงต่าง ๆ โดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากพระมหากษัตริย์ เพื่อจัดระเบียบบริหารราชการภายในกระทรวง

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว การใช้พระราชอำนาจในการบัญญัติกฎหมายของพระมหากษัตริย์ ยังเป็นเช่นเดียวกับ รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้ ทรงมีที่ปรึกษาอยู่ 2 คณะ คือ (1) คณะองคมนตรี หรือเรียกว่า

<sup>65</sup> รัฐสมัยใหม่ (Modern State) หมายถึง กลุ่มชนที่มีวัฒนธรรมคล้ายคลึงกัน มีความผูกพัน มีความรู้สึกภูมิใจที่เป็นสมาชิกของกันและกัน นอกจากนี้ ยังถือสัญลักษณ์เดียวกัน อย่างเช่น การมีประมุขคนเดียวกัน หรือศาสนา และวัฒนธรรมอย่างเดียวกัน ที่สำคัญ รัฐสมัยใหม่ต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญของความเป็นรัฐ 4 ประการ คือ ประชากร ดินแดน รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย. อ้างถึงใน ฉัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. (2554). *รัฐศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 27.

<sup>66</sup> เสนาบดีสภา มีสมาชิก คือ เสนาบดี อภิรัฐมนตรี ราชเลขาธิการ ซึ่งเทียบตำแหน่งเท่าเสนาบดี. โปรดดู ปรีดี พนมยงค์. (2553). *ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 102.



ไปรื้อถอนแก้ไขกฎหมายเดิมได้ออกไปก่อนแล้ว เข้าหาหลักอันนี้ก็จะเป็นการยุ่งยากมาก ความชอบให้ระงับไว้ต่อเมื่อจะตรากฎหมายขึ้นใหม่ในเบื้องหน้า จึงดำเนินให้เป็นไปตามหลักนี้ จึงทุกราย<sup>68</sup>

แนวคิดเรื่องการออกกฎหมายลำดับรองของไทยจึงมีความชัดเจนมากขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงพระราชวินิจฉัยเป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย (Ultra Vires) กล่าวคือ กฎหมายลำดับรองฉบับใด มีบทบัญญัติที่เกินไปกว่าที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้ ย่อมเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเพราะออกเกินขอบเขตของกฎหมายแม่บท<sup>69</sup> ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระทำทางปกครองจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย ได้รับการยอมรับและเป็นพื้นฐานของการออกกฎหมายลำดับรองในยุคต่อมา

2) การจัดทำมีกฎหมายลำดับรองสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งนับแต่นั้นเป็นต้นมา อำนาจในการบัญญัติกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไป จากที่อำนาจสูงสุดในการบัญญัติกฎหมายเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ได้เปลี่ยนมาเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร และพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ได้ถูกจำกัดลง โดยพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 8<sup>70</sup> ซึ่งกำหนดให้ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย และมีผลใช้บังคับเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย ภายในกำหนด 7 วันนับแต่วันที่ได้รับพระราชบัญญัตินั้นจากสภาพระมหากษัตริย์ก็มีอำนาจส่งพระราชบัญญัตินั้นคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

<sup>68</sup> รศารรรถ เกื้อกุลเกียรติ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 61. หน้า 68-69.

<sup>69</sup> ประเสริฐ สุขสบาย. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 56. หน้า 148.

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475. มาตรา 8 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกพระราชบัญญัติทั้งหลาย พระราชบัญญัตินั้น เมื่อกษัตริย์ได้ประกาศให้ใช้แล้ว ให้เป็นอันใช้บังคับได้ ถ้ากษัตริย์มิได้ประกาศให้ใช้พระราชบัญญัตินั้นภายในกำหนด 7 วันนับแต่วันที่ได้รับพระราชบัญญัตินั้นจากสภา โดยแสดงเหตุผลที่ไม่ยอมทรงลงพระนาม ก็มีอำนาจส่งพระราชบัญญัตินั้นคืนมายังสภา เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้าสภาลงมติยืนยันตามมติเดิม กษัตริย์ไม่เห็นพ้องด้วย สภามีอำนาจออกประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามมติเดิม แต่พระมหากษัตริย์ไม่เห็นพ้องด้วย สภามีอำนาจออกประกาศพระราชบัญญัตินั้นไว้บังคับเป็นกฎหมายได้

อนึ่ง การเปลี่ยนแปลงการปกครองในครั้งนี้ไม่มีผลกระทบต่อระบบกฎหมายของรัฐ กล่าวคือ กฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองซึ่งบัญญัติขึ้นโดยอาศัยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ยังมีผลใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญการปกครอง เนื่องจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไม่มีผลทำให้กฎหมายซึ่งออกใช้ในสมัยก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญถูกยกเลิกไป ตามหลักการเลิกใช้รัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่งไม่ทำให้พระราชบัญญัติซึ่งออกใช้ก่อนใช้รัฐธรรมนูญฉบับนั้นถูกยกเลิกไปด้วย

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงอำนาจในการบัญญัติกฎหมายซึ่งแต่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์มาเป็นการบัญญัติกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎรนี้ ก่อให้เกิดปัญหาบางประการเกี่ยวกับรูปแบบของกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ เพราะพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ด้รับรองเพียงกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น ส่วนพระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด หรือประกาศพระบรมราชโองการต่าง ๆ ยังไม่แน่ชัดว่ามีสถานะเป็นกฎหมายหรือไม่ เพียงใด แต่ปรากฏว่าในระหว่างที่ใช้พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา (Royal Decree) ขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎรได้ถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวพระราชกฤษฎีกาถือเป็นกฎหมายลำดับรองที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร<sup>71</sup>

ทั้งนี้ เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการออกกฎหมายของรัฐมนตรีมีผลเทียบเท่ากับการออกกฎหมายของเสนาบดี นอกจากนี้ มาตรา 56<sup>72</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ด้บัญญัติให้ พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจที่จะตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายซึ่งในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้ร่างพระราชกฤษฎีกาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกฤษฎีกานั้น ๆ

<sup>71</sup> รศาวรรณ เกื้อกูลเกียรติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 61. หน้า 72.

<sup>72</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 56 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย



จากนั้นจึงนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้ต่อไป โดยรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ก็ได้มีบทบัญญัติเช่นเดียวกันนี้

การออกกฎหมายลำดับรองตามแนวคิดของกฎหมายไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมายให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติด้วยการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ตามกรอบที่พระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดไว้

จากนั้นแนวคิดเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมายไทยได้รับการพัฒนาเรื่อยมา ทั้งในด้านการให้ความหมายที่ชัดเจน การอธิบายลักษณะสำคัญของกฎหมายลำดับรอง และการกำหนดประเภทของกฎหมายของลำดับรอง ตลอดจนแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งจะได้กล่าวถึงในลำดับต่อไป

#### 2.2.2.2 ความหมายและลักษณะสำคัญของกฎหมายลำดับรองตามแนวคิดของกฎหมายไทย

กฎหมายลำดับรองที่เกิดขึ้นตามหลักการที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติด้วยการออกกฎหมายลำดับรองตามกรอบที่พระราชบัญญัติแม่บทอันเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ นั้น มีนักกฎหมายมหาชนให้ความหมายอย่างกว้างไว้ว่า<sup>73</sup> กฎหมายลำดับรอง หมายถึง บรรทัดฐานต่าง ๆ ในทางกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้นในลักษณะที่เป็น “นามธรรม” (Abstract) และใช้บังคับ “เป็นการทั่วไป” (General) โดยองค์การของรัฐที่ใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นอำนาจบริหาร หรือโดยนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนที่อำนาจปกครองตนเอง เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการปกครองของรัฐ ทั้งนี้ ไม่หมายความรวมถึง การตราพระราชกำหนด และอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายลำดับรองคือ กฎหมายบริหารบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เป็นต้น โดยเรียกกฎหมายกลุ่มนี้ว่า “กฎ” หรืออาจเรียกว่า “กฎองค์การบัญญัติ” เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีบทนิยามคำว่า “กฎ” ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารได้มีชื่อเรียกที่แตกต่างกันออกไป โดยอาจเรียกว่ากฎหมายลำดับรอง กฎอนุบัญญัติ หรือกฎองค์การบัญญัติ ซึ่งได้แก่พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนด แต่ต่อมาเมื่อมีการนิยามคำว่า “กฎ” ในกฎหมายว่าด้วยวิธี

<sup>73</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์. หน้า 269.

ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไว้อย่างชัดเจนแล้ว การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารในปัจจุบันจึงอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้<sup>74</sup>

โดยที่ มาตรา 5<sup>75</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมาตรา 3<sup>76</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามของคำว่า “กฎ” ไว้ โดยมีข้อความเดียวกันว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่ผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าว ข้อความที่ว่า “บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ” คือนิยามที่แท้จริงของ “กฎ” ส่วนข้อความที่ว่า “..... พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ .....” เป็นเพียงตัวอย่างของ “กฎ” เท่านั้น<sup>77</sup>

กฎหมายลำดับรองหรือที่เรียกว่ากฎตามกฎหมายไทยจึงหมายถึงบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองประสงค์ที่จะให้มีการยอมรับและปฏิบัติตาม (Compliance) เป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม โดยอาจเรียกว่า พระราชกฤษฎีกา (Royal Decree) กฎกระทรวง (Ministerial Regulation)

<sup>74</sup> ประเสริฐ สุขสบาย, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 56, หน้า 17-18.

<sup>75</sup> มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๗๑

๑๗๑

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

๑๗๑

๑๗๑

<sup>76</sup> มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๗๑

๑๗๑

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

๑๗๑

๑๗๑

<sup>77</sup> วรพจน์ วิสสุต พิษณุ, (2547). หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง. *คู่มือการศึกษาวิชยา กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, หน้า 170.

ประกาศกระทรวง (Notification of a Ministry) ข้อบัญญัติท้องถิ่น (Local Ordinance) ระเบียบหรือข้อบังคับก็ได้

เมื่อพิจารณาความหมายของกฎตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่ากฎมีลักษณะสำคัญสองประการ ดังนี้<sup>78</sup>

ประการแรก บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภทเช่น ผู้ใด ข้าราชการ คนต่างด้าว เป็นต้น จึงไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎ

ประการที่สอง บุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภทตามลักษณะประการแรกนั้น จะถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นกรณีที่ถูกกำหนดไว้เป็นนามธรรม กล่าวคือ ทุกครั้งที่มีการกระทำที่กำหนดไว้เกิดขึ้น บุคคลประเภทนั้นมีหน้าที่ต้องกระทำการ งดเว้นกระทำการ หรือมีสิทธิกระทำการซ้ำต่อไปเรื่อย ๆ เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดสูบบุหรี่บนรถยนต์โดยสารประจำทาง ผู้ขับขี่รถยนต์จะต้องคาดเข็มขัดนิรภัย ข้าราชการครูต้องแต่งเครื่องแบบข้าราชการมาทำงานทุกวันจันทร์ เป็นต้น<sup>79</sup>

อนึ่ง ก่อนที่จะใช้บังคับกฎหมายลำดับรองหรือกฎจะต้องมีการประกาศให้บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการได้รู้ล่วงหน้าก่อน ตามหลักความเป็นธรรมในการได้รู้ล่วงหน้า (Fair Warning) เพื่อที่บุคคลจะได้เตรียมตัวที่จะปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือไม่ฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรองหรือกฎ<sup>80</sup>

### 2.2.2.3 ประเภทของกฎหมายลำดับรองในระบบกฎหมายไทย

จากบทนิยามของกฎหมายลำดับรองหรือกฎตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นสามารถแบ่งประเภทของกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้

#### 1) พระราชกฤษฎีกา

กฎหมายรัฐธรรมนูญของไทยมักจะบัญญัติว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 56 และได้มีการบัญญัติบทบัญญัติเช่นว่านี้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับเรื่อยมา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>78</sup> วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2545). การกระทำทางปกครอง. *อาทริยบุขารวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์*. กรุงเทพฯ: สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย. หน้า 134.

<sup>79</sup> Jean Rivero and Jean Waline. (2004). *Droit Administrative* (20<sup>th</sup> ed.). Paris: Dalloz. p. 339.

<sup>80</sup> สิทธิกร ศักดิ์แสง และอภิรดี กิตติสิทโท. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 29. หน้า 92.

พุทธศักราช 2560 มาตรา 175 ก็ได้บัญญัติรับรองพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกาไว้

บทบัญญัติดังกล่าวมีที่มาจากพระราชอำนาจเดิม (Royal Prerogative) ของพระมหากษัตริย์ที่ทรงตรากฎหมายในรูปแบบใดก็ได้ เพื่อบังคับใช้แก่ประชาชน แต่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยถือว่าพระราชอำนาจในการตรากฎหมายของพระมหากษัตริย์นี้เป็นพระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ<sup>81</sup>

โดยในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้นำร่างพระราชกฤษฎีกาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกานั้น ๆ จึงกล่าวได้ว่า พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารซึ่งประมุขของรัฐในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และการใช้พระราชอำนาจนี้จะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลาย อันได้แก่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติไม่ได้

ตามประเพณีการปกครองของไทยถือว่า พระราชกฤษฎีกาอาจตราขึ้นได้ใน 3 กรณี คือ<sup>82</sup>

กรณีแรก รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกา ในกิจการสำคัญที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง เช่น พระราชกฤษฎีกาเปิดหรือปิดสมัยประชุมรัฐสภา พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น โดยที่พระราชกฤษฎีกาประเภทนี้จะเป็นกฎหมายตามแบบพิธีมากกว่ากฎหมายตามแบบเนื้อหา เพราะไม่ได้มีบทกำหนดโทษหรือกำหนดสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน เพียงแต่เป็นวิธีการที่ต้องอาศัยการดำเนินการของฝ่ายบริหาร

กรณีที่สอง พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดรายละเอียดสำคัญของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ พระราชกฤษฎีกาในกรณีนี้จึงเป็นกฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารกำหนดรายละเอียดต่างๆ ของกฎหมายแม่บท

<sup>81</sup> ปรีชา สุขะ. (2557). *ปัญหาการควบคุมและตรวจสอบการออกกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง ศึกษากรณีการพิทักษ์กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 64.

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

กรณีที่สาม เป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในราชการฝ่ายบริหารสำหรับเรื่องสำคัญบางเรื่อง<sup>83</sup> ในกรณีนี้จะไม่มีบทมาตราใดโดยเฉพาะของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ดังกรณีแรก และไม่มีมาตราใดโดยเฉพาะของพระราชบัญญัติกำหนดไว้ดังกรณีที่สอง แต่เป็นการใช้อำนาจทั่วไปที่รัฐธรรมนูญให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้น ใช้บังคับในฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องทั่วไปที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรงและไม่ขัดต่อกฎหมาย เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านของข้าราชการ พ.ศ. 2483 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยอัตราค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยงเดินทาง พ.ศ. 2479 พระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการไว้ทุกข์ในพระราชสำนัก พ.ศ. 2485 เป็นต้น

สำหรับการฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายแม่บท ย่อมถือว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายแม่บท และต้องรับโทษตามกฎหมายแม่บทนั้น หากกฎหมายแม่บทกำหนดเป็นความผิดไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ถือกันมาตลอดว่า เรื่องสำคัญที่จะกระทบต่อเสรีภาพ (Liberty) ของประชาชน เช่น กรณีการกำหนดความผิดและโทษก็ดี การจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้ไว้ก็ดี ล้วนเป็นอำนาจของรัฐสภา พระราชกฤษฎีกาที่เป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายโดยฝ่ายบริหารจึงไม่อาจกำหนดสิ่งเหล่านี้ได้ด้วยตนเอง<sup>84</sup>

## 2) กฎกระทรวง

กฎกระทรวง (Ministerial Regulation) เป็นกฎเกณฑ์ของฝ่ายปกครองโดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ เป็นผู้ออกกฎกระทรวงดังกล่าว เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ กล่าวคือพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้าง ๆ และให้ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดต่อไป<sup>85</sup>

พระราชบัญญัติส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจออกกฎกระทรวงและองค์กรผู้รับมอบอำนาจในการออกกฎกระทรวงไว้เสมอ เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 6 บัญญัติว่า ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่าต้องมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ชัดเจนจึงจะออกกฎกระทรวงได้

<sup>83</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 87.

<sup>84</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.

<sup>85</sup> หุุด แสงอุทัย. (2545). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: ประกายพรึก. หน้า 60.

กฎกระทรวงนั้นแต่เดิมเรียกว่ากฎเสนาบดี เนื่องจากในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้มีการมอบอำนาจให้ เสนาบดีออกกฎหมายลำดับรอง เรียกว่า กฎเสนาบดี แต่มีกฎเสนาบดีบางฉบับที่พระราชบัญญัติกำหนดให้ เสนาบดีต้องถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงตรวจสอบก่อน และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชานุญาต และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติด้วย เช่น มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 บัญญัติว่า ให้เสนาบดีผู้บัญชาการท้องที่มีอำนาจที่จะตั้งกฎข้อบังคับสำหรับจัดการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้ากฎนั้นได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตและประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็ให้ถือว่าเป็นเสมือนหนึ่งในพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงในลักษณะนี้จึงมีค่าบังคับเสมือนพระราชบัญญัติ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้ยอมรับว่ากฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรอง แต่รัฐบาลในขณะนั้นไม่ยินยอมให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงของตนเอง แม้จะมีพระราชบัญญัติกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ ก็ตาม จึงได้วางแนวปฏิบัติไว้ว่า ให้ส่งร่างกฎกระทรวงให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติก่อนเสมอ จนกลายเป็นประเพณีปฏิบัติที่กระทำสืบทอดกันมาอย่างยาวนาน จนกระทั่งมีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 การเสนอร่างกฎกระทรวงเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี จึงเปลี่ยนมาเป็นการดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด คือ มาตรา 4 วรรคหนึ่ง (5)<sup>86</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 สำหรับเงื่อนไขการมีผลใช้บังคับของกฎกระทรวงยังเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติแม่บทกำหนดไว้ซึ่งมักมีแนวทางในการบัญญัติเงื่อนไขว่า ให้มีการประกาศกฎกระทรวงในราชกิจจานุเบกษา<sup>87</sup>

ดังนั้น กฎกระทรวงจึงเป็นกฎหมายลำดับรองหรือกฎที่ออกโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการและจะมีผลใช้บังคับได้เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว โดยไม่ต้องได้รับการลงพระปรมาภิไธยจากพระมหากษัตริย์เสียก่อน แต่จะต้องให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการก่อน รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจึงจะออกกฎกระทรวงได้

<sup>86</sup> มาตรา 4 การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้เสนอได้เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(5) ร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับนโยบายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

๑ล๑

๑ล๑

<sup>87</sup> สุกิจ สัมฤทธิ์พงษ์. (2563). อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 59. หน้า 1.

กฎกระทรวงอาจมีชื่อเรียกอย่างอื่น เช่น กฎทบวง กฎสำนักนายกรัฐมนตรี และ กฎ ก.พ. เป็นต้น สาเหตุที่ไม่เรียกว่ากฎกระทรวงเนื่องจากผู้มีอำนาจออกกฎดังกล่าวไม่ใช่รัฐมนตรี เจ้าสังกัดกระทรวง แต่เป็นส่วนราชที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งก็ต่างกันเพียงชื่อ หลักเกณฑ์การถือปฏิบัติทุกอย่างเช่นเดียวกับกฎกระทรวง สำหรับกฎสำนักนายกรัฐมนตรีในระยะหลังนี้ แม้กฎหมายนั้นจะมี นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการแต่ก็จะไม่เรียกกฎสำนักนายกรัฐมนตรีกันอีก แต่จะเรียกว่า กฎกระทรวงเหมือนกัน ส่วนกฎทบวง เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาทำให้ไม่มี ทบวงมหาวิทยาลัย จึงไม่มีการออกกฎทบวงอีก ส่วนกฎหมายลำดับรองที่เป็นการกำหนดอำนาจ ขององค์กร เช่น กฎ ก.พ. หรือ กฎ ก.ค. มีลักษณะแตกต่างจากกฎกระทรวงในขอบเขตที่ใช้บังคับ ซึ่งใช้เจาะจงกับข้าราชการประเภทนั้น ไม่ได้ใช้กับประชาชนทั่วไป<sup>88</sup>

เมื่อพิจารณา กฎกระทรวงเปรียบเทียบกับพระราชกฤษฎีกา พบว่ามีความแตกต่างกัน 3 ประการ<sup>89</sup> คือ

ประการแรก กฎกระทรวงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ส่วนพระราชกฤษฎีกาเป็นอำนาจของรัฐบาลร่วมกับพระมหากษัตริย์

ประการที่สอง เนื้อหาของกฎกระทรวงเป็นการกำหนดรายละเอียดที่ไม่ใช่สาระสำคัญ ส่วนเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกากำหนดรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญ ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท

ประการที่สาม กฎกระทรวงตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ส่วนพระราชกฤษฎีกาตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติ เพื่อเรื่อง ที่สำคัญบางเรื่อง แล้วแต่กรณี

### 3) ประกาศกระทรวง

ประกาศกระทรวง (Notification of a Ministry) เป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายปกครองซึ่งรัฐมนตรีเจ้าของกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจออกประกาศกระทรวง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ และมีผลใช้บังคับแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับกฎกระทรวง แต่มีข้อแตกต่างคือ ประกาศกระทรวงจะมีเนื้อหาในเรื่องที่เป็นรายละเอียดที่สำคัญน้อยกว่ากฎกระทรวง โดยรัฐมนตรีเจ้าของกระทรวงมีอำนาจออกประกาศกระทรวงเองได้โดยลำพัง โดยไม่จำเป็นต้อง

<sup>88</sup> ประเสริฐ สุขสบาย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 56. หน้า 28-29.

<sup>89</sup> เกรียง ไกรเจริญธนาวัฒน์. (2555). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 250-251.

ขอความเห็นชอบในหลักการจากคณะรัฐมนตรีก่อนเหมือนเช่นกฎกระทรวง เพื่อให้รัฐมนตรีมีความอิสระและความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจไว้<sup>90</sup>

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประกาศกระทรวงเป็นเพียงคำสั่ง หรือคำประกาศให้ประชาชนทราบเรื่องใดเรื่องหนึ่งของราชการ เป็นประกาศของเสนาบดีแต่ไม่ใช่รูปแบบของกฎหมาย แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ในการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภา อาจมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดรายละเอียดเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่รัฐสภากำหนดไว้<sup>91</sup> เช่น ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง ให้ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจต้องจดทะเบียน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2553 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 มาตรา 8 ที่กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนด เป็นครั้งคราว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่า พณิชย์กิจใดตามที่ระบุไว้ในมาตรา 6 ในท้องที่ใด ผู้ประกอบการพาณิชย์กิจจะต้องจดทะเบียนพาณิชย์ เป็นต้น

หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวง เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ ในรูปแบบของประกาศ ประกาศนั้นจะเรียกชื่อว่า ประกาศกระทรวง ถ้ารัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกประกาศ ประกาศนั้นก็เรียกชื่อว่า ประกาศทบวง และกรณีที่ประกาศนั้นออกโดยนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประกาศดังกล่าวก็จะเรียกชื่อว่า ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเนื้อหาของประกาศกระทรวงอาจเป็นข้อความที่ทางกระทรวงต้องการแจ้งให้ประชาชนรับทราบ หรือวางแนวทางให้หน่วยงานในกระทรวงปฏิบัติตาม

#### 4) ข้อบัญญัติท้องถิ่น

ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)<sup>92</sup> องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Organization) ย่อมมีอำนาจกำหนดกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายให้มีผลใช้บังคับในเรื่องหรือในท้องที่ที่รับผิดชอบตามที่กฎหมายแม่บทว่าด้วยการกระจายอำนาจให้ไว้ซึ่งเรียกโดยรวม

<sup>90</sup> สุวีเอนทร์ ศรีสังข์. (2559). *ปัญหาทางกฎหมายของหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 69

<sup>91</sup> กาญจนา ภูประดับกฤต. (2556). *การตรวจสอบความคุ้มค่าก่อนการออกกฎในระบบกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 16.

<sup>92</sup> การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ให้แก่ท้องถิ่น หรือองค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรแห่งราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินงานด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรนั้นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น. อ้างถึงใน ประยูร กาญจนดุล. (2523). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 129.



ว่า ข้อบัญญัติท้องถิ่น (Local Ordinance) ซึ่งมีความหมายว่า กฎซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มี 2 รูปแบบใหญ่ๆ คือ

(1) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศทุกจังหวัด ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

(2) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ดังนั้น กฎเกณฑ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา เป็นต้น โดยข้อบัญญัติแต่ละประเภทจะออกโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติที่แตกต่างกันออกไป

#### 5) ระเบียบ

ระเบียบเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อกำหนดเรื่องที่เป็นรายละเอียดในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการบังคับใช้ระเบียบไม่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ระเบียบจึงมีผลใช้บังคับเมื่อผู้มีอำนาจในการออกระเบียบนั้นลงนามในร่างระเบียบ<sup>93</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาอำนาจในการออกระเบียบแล้วพบว่าสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ และระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชา

ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ เป็นกรณีที่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ กำหนดให้ส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการ ซึ่งเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานประจำของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ<sup>94</sup>

ส่วนระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามหลักการบังคับบัญชาเป็นระเบียบที่หัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ ออกมาใช้บังคับเป็นการภายในของหน่วยงาน ไม่มีผลบังคับถึงประชาชน

<sup>93</sup> กมลชัย รัตนสกวาศ์. (2538). กฎหมายลำดับรองของประเทศไทย. *วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 16(1). หน้า 78.

<sup>94</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ. (2535). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 91.

ทั่วไป เป็นการออกโดยไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทใด แต่อาศัยอำนาจ บังคับบัญชา<sup>95</sup> ซึ่งผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจเสนอแนะหรือสั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาของตนปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน และเป็นธรรมเนียมกล่าวได้ว่า เป็นอำนาจอิสระของผู้บังคับบัญชาที่จะออกระเบียบโดยไม่ต้องมีการมอบอำนาจจากกฎหมายแม่บทฉบับใด เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่ไม่มีการอ้างบทอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรองฉบับใด มีเพียงการอ้างถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องออก ระเบียบนั้น เช่น เพื่อให้เป็นระเบียบเดียวกัน เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น หรือเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนั้นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายแม่บท<sup>96</sup>

#### 6) ข้อบังคับ

ข้อบังคับเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท หรือโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชา โดยเนื้อหาของข้อบังคับจะมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นรายละเอียดที่มีความสำคัญน้อยกว่าประกาศกระทรวง เช่น มาตรา 23 (1) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 กำหนดให้คณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีอำนาจวางข้อบังคับเกี่ยวกับการสร้าง ชื่อ จัดหา จำหน่าย เช่า ทรัพย์สินใด ๆ และคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้อาศัยอำนาจดังกล่าวออกข้อบังคับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการชื่อ ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2543

7) บทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

โดยที่บทนิยามที่แท้จริงของ “กฎ” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ บทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น บทบัญญัติใดที่ไม่ใช่พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ แต่เนื้อหาสาระของบทบัญญัตินั้นมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ บทบัญญัตินั้นย่อมมีสถานะเป็นกฎ ทั้งนี้ ไม่หมายความว่ารวมถึงบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นกฎหมายแม่บท อันได้แก่พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

<sup>95</sup> ธานีทร์ กรีวิเชียร และอภิชน จันทรเสน. (2547). *คำแนะนำนักศึกษากฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 79.

<sup>96</sup> สุรีเษนทร์ ศรีสังข์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 90. หน้า 73

ประมวลกฎหมาย หรือพระราชกำหนด หรือประกาศของคณะปฏิวัติที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ

ตัวอย่างบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ และมีสถานะเป็นกฎ เช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2544 ซึ่งรับทราบมติของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีให้จ่ายเงินเพิ่มพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นพนักงานในตำแหน่งสายงานหลักซึ่งหาบุคลากรทดแทนได้ยาก และปฏิบัติงานด้าน Science and Technology ซึ่งเคยได้รับเงินเพิ่มเติมพิเศษอยู่เดิมก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ระงับการจ่าย และมีตำแหน่งต่ำกว่าระดับผู้อำนวยการฝ่ายหรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกซึ่งเป็นอย่างอื่นลงมา มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎหรือกฎหมายลำดับรอง<sup>97</sup>

โดยสรุป รูปแบบของกฎหมายลำดับรองมีหลายประเภท จึงต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำหนดรูปแบบกฎหมายลำดับรองที่จะนำมาใช้ด้วย กล่าวคือ ถ้าเป็นการออกกฎหมายลำดับรองที่มีความสำคัญในระดับการใช้พระราชบัญญัติก็ควรตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการ ถ้าเป็นการออกกฎหมายลำดับรองที่มีผลบังคับทั่วไปก็ควรเป็นกฎกระทรวงเพื่อให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะได้พิจารณาเห็นชอบ ถ้าเป็นการออกกฎหมายลำดับรองในระดับนโยบายของกระทรวงก็ควรออกเป็นประกาศของรัฐมนตรี และถ้าเป็นการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานประจำของเจ้าหน้าที่ก็อาจทำเป็นระเบียบของหน่วยงาน หรืออาจทำเป็นข้อบังคับ แล้วแต่กรณี<sup>98</sup>

### 2.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองตามแนวคิดของกฎหมายไทย

ตามที่ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐที่เป็นข้อความคิดพื้นฐานทางทฤษฎีในการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ตลอดจนแนวคิดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่สนับสนุนให้มีการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ พบว่ากฎหมายไทยได้มีการพัฒนาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายดังกล่าวมาสู่แนวคิดเกี่ยวกับวิธีการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจอธิบายได้ดังนี้

<sup>97</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.14/2548

<sup>98</sup> สิงห์ สัมมาชีพ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 58. หน้า 11.

### 2.2.3.1 แนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง

ศาลปกครอง (Administrative Court) เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276<sup>99</sup> และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีฐานะเทียบเท่าศาลยุติธรรมและมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครอง การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นคดีพิพาทอันเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ

การควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองจะเป็นการควบคุมเฉพาะเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยแบ่งออกเป็นสองลักษณะ ดังนี้<sup>100</sup>

1) การควบคุมแบบนามธรรม (Abstrakte Normenkontrolle) เป็นการควบคุมในกรณีที่ยังไม่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น เพียงแต่องค์กรฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้ออกกฎหมายใช้บังคับ ผู้มีส่วนได้เสียจากกฎที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองประกาศใช้บังคับก็สามารถยื่นฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยไม่ต้องรอให้เกิดข้อพิพาทขึ้นมาก่อนแต่อย่างใด

2) การควบคุมแบบรูปธรรม (konkrete Normenkontrolle) เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วและศาลจะต้องบังคับกฎที่เกี่ยวกับข้อพิพาทในคดีนั้น และมีประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาดูว่ากฎนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

<sup>99</sup> มาตรา 276 วรรคแรก ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>100</sup> กมลชัย รัตนสากววงศ์. (2543). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 141.

สำหรับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎแล้ว และไม่ว่ากฎหมายลำดับรองหรือกฎนั้นจะมีผลใช้บังคับแล้วหรือไม่ หากกฎหมายลำดับรองหรือกฎนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือผู้ที่ถูกกระทบ สิทธิสามารถนำข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองหรือกฎยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)<sup>101</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่หากกฎที่ฟ้องขอให้เพิกถอนเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อนึ่ง หากเป็นกรณีที่กฎหมายแม่บทกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎในเรื่องใด แต่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง กลับละเลย เพิกเฉย ไม่เร่งดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎตามที่ได้รับมอบหมายนั้นกรณีเช่นนี้ศาลปกครองจะไม่สั่งการให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปดำเนินการออกกฎหรือกระทำกรอย่างหนึ่งอย่างใด เพราะถือว่าการออกคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลจะต้องไม่เป็นการก้าวล่วงการใช้ อำนาจของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง

2.2.3.2 แนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารหรือ ฝ่ายปกครองโดยกลไกของรัฐสภา

ในพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง ๆ มักจะมีบทบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมายให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปดำเนินการกำหนดรายละเอียดและกฎเกณฑ์ทางเทคนิคที่จำเป็น เพื่อให้พระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ มีผลใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ที่ออก โดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองมี ปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย

<sup>101</sup> มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอน โดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับ ประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

กฎหมายลำดับรองหรือกฎนั้นอาจถูกเพิกถอน โดยองค์กรตุลาการได้และในบางกรณีฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอาจตราพระราชบัญญัติออกมาเพื่อใช้บังคับแทน

หากเป็นปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎล่าช้า หรือเป็นปัญหาในเรื่องอื่น ๆ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอาจควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎโดยวิธีการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา เช่น

1) ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาอาจกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎภายในระยะเวลาเร่งรัด (Delai Indicative)<sup>102</sup> ซึ่งมักกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติ

2) ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาสามารถควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้โดยการตรากฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายลำดับรองหรือกฎภายหลังเมื่อกฎหมายลำดับรองหรือกฎนั้นมีผลใช้บังคับแล้ว

3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอาจควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้โดยวิธีการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี (Interpellation)<sup>103</sup> ตามบทบัญญัติมาตรา 150 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>102</sup> ระยะเวลาเร่งรัด (Delai Indicative) ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดกำหนดให้ผู้อยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้นกระทำการหรืองดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่มิได้กำหนดผลว่าถ้าหากไม่กระทำหรืองดเว้นกระทำการใดภายในระยะเวลาที่กำหนดจะส่งผลต่อความชอบด้วยกฎหมายอย่างไร กล่าวคือ ไม่มีสภาพบังคับของกฎหมายใดๆ ว่า หากไม่กระทำหรืองดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้แล้ว จะส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่มีอำนาจกระทำการต่อไปหรือบุคคลนั้นสูญเสียสิทธิหรือไม่อาจก่อตั้งสิทธิได้. อ้างถึงใน รุ่งทิภา วิสม. (2562). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและระยะเวลาในการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 115.

<sup>103</sup> กระทู้ถาม (Interpellation) คือ คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาตั้งขึ้น เพื่อถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือนโยบายที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี โดยต้องระบุว่าจะให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาหรือให้ตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อ ให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบตอบ ซึ่งการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามนั้นเป็นวิธีการควบคุมการทำงานของรัฐบาลอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญ โดยถือว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับงานในหน้าที่ในฐานะผู้รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน. อ้างถึงใน สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2564) *คู่มือการร่างกระทู้ถามและญัตติ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2564*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 1.

พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าไว้ด้วย อันเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารซึ่งถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยมาโดยตลอด

2.2.3.3 แนวทางของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรอง

ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลซึ่งประกอบด้วยคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์ประกอบของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล เช่น กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น จะต้องตระหนักและเร่งรัดให้มีการตรากฎหมายลำดับรองหรือกฎที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองให้มีผลใช้บังคับโดยเร็วอย่างถูกต้องทั้งเนื้อหาและขั้นตอนการตรากฎหมาย เพื่อให้พระราชบัญญัติแม่บทเกิดผลสัมฤทธิ์

จากการศึกษาพบว่า รัฐบาลแต่ละยุคสมัยต่างก็ตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมายลำดับรอง โดยมีการออกมาตรการต่างๆ เช่น<sup>104</sup>

1) การมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 136/2548 ลงวันที่ 18 เมษายน 2548 เรื่องแต่งตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี รวม 6 คณะ และการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดทำและการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2549 เพื่อแบ่งเบาภาระงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเพื่อให้ร่างอนุบัญญัติบางประเภท คือ ร่างระเบียบ ร่างประกาศ และร่างข้อบังคับได้รับการตรวจพิจารณาและประกาศใช้บังคับได้เร็วยิ่งขึ้น

2) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2549 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่แจ้งยืนยันผลการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายและร่างกฎหมายลำดับรองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มิฉะนั้น ให้ถือว่าได้ให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายและร่างกฎหมายลำดับรองนั้น

3) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 เมษายน 2559 กำหนดแนวทางในการเสนอร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติว่า หน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องเสนอแผนการจัดทำกฎหมาย

<sup>104</sup> สุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง. (2563). *กฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคโดยแท้ หรือเป็นเรื่องที่ไม่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก : มุมมองด้านนิตินโยบาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th). หน้า 1-4.

ลำดับรองที่ต้องตราขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติและกรอบระยะเวลา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ และเพื่อประโยชน์ในการติดตามการออกกฎหมายลำดับรอง

อย่างไรก็ตาม มาตรการภายในของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการเร่งรัดการออกกฎหมายลำดับรองดังกล่าวข้างต้น ยังไม่เพียงพอต่อการกระตุ้นให้หน่วยงานของรัฐตระหนักถึงความสำคัญของการออกกฎหมายลำดับรอง จนกระทั่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับฝ่ายบริหารจึงให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายลำดับรองมากขึ้น เช่น

1) คณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2563<sup>105</sup> มีมติรับทราบและเห็นชอบให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายเร่งตรวจสอบกฎหมายในความรับชอบว่า มีกรณีที่ต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หรือไม่ หากมี ต้องเร่งออกกฎหรือดำเนินการใดให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(1) ภายในวันที่ 27 พฤศจิกายน 2566 สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ 27 พฤศจิกายน 2566 สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562

(2) ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป

ทั้งนี้ ในการออกกฎดังกล่าว หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงระยะเวลาในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และระยะเวลาที่จะส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาด้วย ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่า 90 วัน ก่อนวันครบกำหนดดังกล่าว

และในร่างกฎหมายหรือกฎที่หน่วยงานของรัฐจะจัดทำขึ้น ไม่ต้องกำหนดบทบัญญัติเร่งรัดการออกกฎหรือการดำเนินการอื่นใดซึ่งมีเนื้อหาลักษณะเดียวกันไว้อีกเนื่องจากเป็นการกำหนดซ้ำซ้อนและอาจขัดหรือแย้งกันได้

2) คณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2564<sup>106</sup> มีมติรับทราบและเห็นชอบให้มอบหมายหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายตรวจสอบกฎหมายในความรับผิดชอบว่า มีกรณีที่ต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด

<sup>105</sup> การประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2563 ณ ตึกสันติไมตรี (หลังนอก) ทำเนียบรัฐบาล.

<sup>106</sup> การประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2564 ณ ห้องประชุม 501 ตึกบัญชาการ 1 ทำเนียบรัฐบาล.



เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายหรือไม่ โดยให้เร่งให้ออกกฎหมายหรือดำเนินการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังนี้

(1) ภายในวันที่ 27 พฤศจิกายน 2566 สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ 27 พฤศจิกายน 2566 สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562

(2) ภายใน 2 ปี นับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป

ทั้งนี้ ในการออกกฎหมายหรือดำเนินการดังกล่าวหน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงระยะเวลาในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี รวมตลอดทั้งระยะเวลาที่เหมาะสมในการออกกฎหมายด้วย

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองของต่างประเทศ

รัฐธรรมนูญ (Constitution) ของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจะบัญญัติให้การใช้อำนาจอธิปไตยต้องวางอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ โดยที่ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น ดังนั้น การกระทำของฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบของกฎหมายนั้น<sup>107</sup>

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติอาจมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองซึ่งเป็นองค์ประกอบของฝ่ายบริหาร สามารถดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้ แต่แนวคิดเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกันออกไปตามประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง การจัดระบบการปกครองหรือการจัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของประเทศนั้น ๆ ผลแห่งการนี้ ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของแต่ละประเทศมีแตกต่างกันออกไปอีกด้วย

ผู้เขียนจึงได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ

<sup>107</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน. *รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 5-7.

ของประเทศไทย ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) สหราชอาณาจักร (United Kingdom) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) และสหรัฐอเมริกา (United States of America) ดังนี้

### 2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 หลักการแบ่งแยกอำนาจตามแนวความคิดของ Montesquieu ถูกนำไปใช้ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์หรืออำนาจทางการเมืองที่เคยมีอยู่เดิม<sup>108</sup> ทำให้รูปแบบการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (République Française) มีลักษณะพิเศษต่างจากรูปแบบการปกครองทั่วไป และแสดงออกอย่างชัดเจนในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการตรากฎหมายของรัฐสภากับการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร

โดยสามารถอธิบายแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในช่วงเวลาต่าง ๆ ได้ดังนี้<sup>109</sup>

1) แนวคิดการควบคุมออกกฎหมายลำดับรอง หลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

หลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ฝ่ายบริหารต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาโดยเด็ดขาด ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงเป็นเพียงองค์กรที่ดำเนินนโยบายตามรัฐสภา การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารต้องเป็นไปตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดเท่านั้น โดยรัฐสภาจะออกกฎหมายที่ครอบคลุมรายละเอียดปลีกย่อย หรือจะออกกฎหมายที่เป็นหลักการกว้าง ๆ แล้วมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมก็ได้แล้วแต่รัฐสภาจะเห็นสมควร

2) แนวคิดการควบคุมออกกฎหมายลำดับรอง ในช่วงสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 3 (ค.ศ. 1870 ถึง ค.ศ. 1940)

ค.ศ. 1919 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบัญญัติกับข้อบังคับที่ออกโดยฝ่ายบริหารได้เปลี่ยนแปลงไปตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองฝรั่งเศส ซึ่งได้วางหลักการไว้ในคดี Labonne 8 สิงหาคม ค.ศ. 1919 ในเรื่องที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้ตรารัฐกฤษฎีกากลางวันที่ 10 มีนาคม ค.ศ. 1899 เพื่อควบคุมการจราจรของยานพาหนะบนทางสาธารณะ โดยรัฐกฤษฎีกาดังกล่าว

<sup>108</sup> วรวิทย์ กนิษฐะเสน. (2521). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์. หน้า 9.

<sup>109</sup> สิทธิกร ศักดิ์แสง และอภิรดี กิตติสิทธิ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 29. หน้า 105-114.

ได้กำหนดว่า ผู้ขับขี่ยานพาหนะจะต้องมีใบอนุญาตขับขี่ยานพาหนะและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะเพิกถอนใบอนุญาตของบุคคลใดก็ได้ ถ้าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดกฎหมายจราจรถึง 2 ครั้ง ภายในปีเดียวกัน ซึ่งในคดีนี้ โจทก์ถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่ยานพาหนะ จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอ้างว่า รัฐกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีจะมีอำนาจตามรัฐบัญญัติบางฉบับในอันที่จะวางกฎข้อบังคับในเรื่องต่าง ๆ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยก็ตาม แต่ก็มีอำนาจออกกฎข้อบังคับได้เฉพาะท้องที่ของตนเท่านั้น ส่วนประธานาธิบดีไม่มีรัฐบัญญัติฉบับใด ให้อำนาจในการออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการจราจรได้ทั่วประเทศ ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วินิจฉัยยกฟ้องโจทก์ โดยให้เหตุผลว่า แม้จะไม่มีรัฐบัญญัติใดให้อำนาจไว้ ประมุขของรัฐก็มีอำนาจของตนเองที่จะวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยให้มีผลใช้บังคับทั่วประเทศได้ และนับแต่นั้นมาจึงเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่า ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐมีอำนาจตราข้อบังคับได้เอง โดยไม่ต้องมีรัฐบัญญัติเป็นพื้นฐาน เพื่อกำหนดมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

จนกระทั่ง ค.ศ. 1926 รัฐสภาได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถออกข้อบังคับที่มีลักษณะเป็นการแก้ไขหรือเพิ่มเติมรายละเอียดของรัฐบัญญัติได้ตามความจำเป็น โดยมีเงื่อนไขว่า ข้อบังคับนั้นจะต้องตราเป็นรัฐกฤษฎีกาและต้องเป็นไปตามความมุ่งหมายที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐกฤษฎีกานั้นต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และรัฐบาลจะต้องเสนอรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวเพื่อขอให้รัฐสภาให้สัตยาบันภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย<sup>110</sup>

3) แนวคิดการควบคุมออกกฎหมายลำดับรอง ในช่วงสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ 4 (ค.ศ. 1946 ถึง ค.ศ. 1958)

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจตรารัฐบัญญัติแต่เพียงผู้เดียว โดยสภาไม่อาจมอบอำนาจดังกล่าวให้ผู้อื่นได้ ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 13 นี้ ได้กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่ในบางครั้งสังคมและการเมืองก็บีบบังคับให้รัฐสภาต้องมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถแก้ไขรัฐบัญญัติได้ เช่น มีการตรารัฐบัญญัติ ลงวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1956 ซึ่งให้อำนาจฝ่ายบริหารตราข้อบังคับเพื่อปฏิรูปรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบดินแดนโพ้นทะเลของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้เป็นต้น

4) แนวคิดการควบคุมออกกฎหมายลำดับรอง ตั้งแต่ ค.ศ. 1958 เป็นต้นมา

<sup>110</sup> อิศระ นิธิพันธุ์ประกาศน์. (2527). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: ศูนย์พิมพ์อักษร. หน้า 63.

ในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มีการเสนอแนวคิดที่รัฐสภาควรมีอำนาจตรากฎหมายเฉพาะในเรื่องที่มีความสำคัญในระดับที่ต้องได้รับการพิจารณาและความเห็นชอบจากผู้แทนของปวงชนเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่ง รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายเฉพาะเรื่องรัฐธรรมนูญกำหนด ส่วนฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎเป็นการทั่วไปในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน (Public Administration) เป็นไปด้วยความรวดเร็ว<sup>111</sup> ดังนั้น มาตรา 21<sup>112</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 จึงได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรี (Le Premier Ministre) มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารได้

ประกอบกับมาตรา 37 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดว่า เรื่องใดที่ไม่อยู่ในขอบเขตของการตรา รัฐบัญญัติ ให้ถือว่าอยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร และวรรคสองแห่งบทบัญญัติเดียวกัน กำหนดว่า รัฐบัญญัติซึ่งตราขึ้นในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออกกฎเกณฑ์ใดอาจแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยรัฐกฤษฎีกาภายหลังจากที่ได้รับความเห็นจากสภาแห่งรัฐแล้ว รัฐบัญญัติซึ่งมีลักษณะดังกล่าวที่ใช้บังคับภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ใช้บังคับแล้วจะแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกาก็ต่อเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ประกาศว่ารัฐบัญญัตินั้น มีสาระเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารตามความในวรรคก่อน

เมื่อพิจารณามาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เรื่องใดที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจการตรากฎหมายของรัฐสภา โดยหลักฝ่ายบริหารย่อมมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องนั้นโดยไม่จำเป็นต้องอาศัยฐานของกฎหมายแม่บท ซึ่งอาจเรียกว่า รัฐกฤษฎีกาอิสระ (Le Règlement Autonomes) ส่วนเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจการตรากฎหมายของรัฐสภา ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจออกกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดเท่านั้น<sup>113</sup> จึงกล่าวได้ว่า การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารในสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 2

<sup>111</sup> ประเสริฐ สุขสบาย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 56. หน้า 78.

<sup>112</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958. มาตรา 21 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาล รับผิดชอบด้านการป้องกันประเทศ ดูแลการบังคับใช้กฎหมายตามบทบัญญัติในมาตรา 13 ให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร และแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร

นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจบางประการให้แก่รัฐมนตรีได้

ในกรณีจำเป็น ให้นายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่แทนประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ในฐานะประธานสภาและคณะกรรมการ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15

๑๗๑

๑๗๑

<sup>113</sup> ประเสริฐ สุขสบาย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 56. หน้า 79.

ประเภท 'ได้แก่' (1) Complementary Règlement หมายถึง กฎเกณฑ์ที่ออกมาเพื่อให้มีการปฏิบัติและ บังคับตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายแม่บท และ (2) Règlement Autonome หมายถึง รัฐกฤษฎีกาอิสระที่ฝ่ายบริหารออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส ค.ศ. 1958<sup>114</sup> ทั้งนี้ การที่ฝ่ายบริหารจะสามารถออกรัฐกฤษฎีกาอิสระได้ก็เฉพาะเพื่อเหตุผล ในการดำเนินงานภายในของรัฐบาล (Internal Operation of the Government) ใน 3 กรณี คือ การเมือง การปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะ (Administration and Public Service) ความสงบเรียบร้อย (Public Order) และความจำเป็นรีบด่วนของชาติ (National Emergency)<sup>115</sup>

อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้การออกรัฐกฤษฎีกาอิสระของฝ่ายบริหารตามมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 หลุดพ้นจากการควบคุมขององค์กรของรัฐ ฝ่ายตุลาการจนถึงขนาดที่ฝ่ายบริหารจะออกรัฐกฤษฎีกาอิสระได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักนิติรัฐ สภาแห่งรัฐ (Le Conseil d'État) ที่ทำหน้าที่ในฐานะศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยคดีปกครอง โดยวางบันทัดฐานว่ารัฐกฤษฎีกาอิสระจะต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไป เช่น หลักความเสมอภาค หลักความได้สัดส่วน เป็นต้น จึงส่งผลให้รัฐกฤษฎีกาอิสระตามมาตรา 37 ของรัฐธรรมนูญ แห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 เป็นกฎที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายของศาลปกครอง<sup>116</sup>

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการ ออกกฎหมายลำดับรองโดยเร็วเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้นั้น สาธารณรัฐ ฝรั่งเศสถือว่าการดำเนินการเพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์และรวดเร็วเป็นเงื่อนไข สำคัญของการเคารพต่อหลักประชาธิปไตย และเป็นการประกันความมั่นคงของกฎหมาย (La Sécurité Juridique) รวมไปถึงการประกันความน่าเชื่อถือของรัฐบาล (La Crédibilité Politique du Gouvernement) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่บทบัญญัติโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่อาจใช้บังคับได้ เพราะเหตุที่ไม่มีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการบังคับใช้ ถือได้ว่าเป็นการละเลยความต้องการของประชาชน ผู้ออกเสียงเลือกตั้งซึ่งแสดงออกโดยผ่าน การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งความล่าช้าในการออกกฎหมายลำดับรองยังส่งผลให้ กฎหมายขาดความแน่นอน เนื่องจากไม่มีวิธีการที่จะทำให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายสามารถ ใช้สิทธิหรือได้รับประโยชน์ตามที่กฎหมายรับรอง ทำให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจ

<sup>114</sup> พรหมมน สิริกุลพัฒนสาร. (2554). *ปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองในทางภาษี*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 41-42.

<sup>115</sup> John Bell. (1992). *French Constitution Law*. Oxford. Charendon Press. p.13.

<sup>116</sup> กาญจนา ภูประดับกฤต. อ่างแล้วจึงอรรดที่ 91. หน้า 59.

ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกลไกป้องกันการออกกฎหมายลำดับรอง  
ล่าช้า ซึ่งอาจอธิบายได้ ดังนี้<sup>117</sup>

#### 1) การตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของกฎหมายโดยกลไกภายในฝ่ายบริหาร

สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้มีคำวินิจฉัยว่าการที่ฝ่ายบริหารไม่ออกอนุบัญญัติ  
ที่จำเป็นเพื่อกำหนดวิธีการในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญภายในเวลาที่สมควร ถือเป็นกรกระทำละเมิด  
ต่อประชาชน ซึ่งรัฐจะต้องรับผิดชอบชดใช้เงินให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหายอันเกิดขึ้น  
โดยตรงและแน่ชัดจากการที่ไม่มีการออกอนุบัญญัติดังกล่าว<sup>118</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติฝ่ายบริหาร  
โดยนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือเวียนเพื่อกำหนดแนวทางดำเนินการเพื่อประกันการบังคับใช้  
กฎหมาย โดยกำหนดเป้าหมายให้ทุกกระทรวงจะต้องดำเนินการกฎหมายลำดับรองที่จำเป็น  
สำหรับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 6 เดือน นับจากวันที่รัฐบัญญัติ  
ประกาศใช้ และหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงต้องจัดทำแผนการออกกฎหมายลำดับรอง  
ของกระทรวงและกำหนดกลไกติดตามการดำเนินการตามแผนดังกล่าว เสนอต่อนายกรัฐมนตรี  
เพื่อเป็นการประกันว่ากระทรวงจะสามารถจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองให้แล้วเสร็จได้  
ภายในกำหนดเวลา โดยหากมีกรณีที่ต้องดำเนินการกระบวนการที่ซับซ้อนกว่าปกติ เช่น จะต้องมีการ  
ประสานงานระหว่างหลายกระทรวงหรือต้องขอความเห็นจากองค์กรผู้เชี่ยวชาญ กระทรวง  
จะต้องแจ้งข้อขัดข้องให้นายกรัฐมนตรีทราบภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่รัฐบัญญัติประกาศใช้  
ทั้งนี้ เมื่อครบกำหนดเวลา 6 เดือน หัวหน้าส่วนราชการจะต้องรายงานผลการออกกฎหมายลำดับรอง  
ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Secrétaire  
Général du Gouvernement) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามการจัดทำกฎหมายลำดับรองของแต่ละ  
หน่วยงาน

#### 2) การตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส วุฒิสภา (Sénat) เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการเร่งรัด  
ให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองโดยเร็ว กล่าวคือ ข้อบังคับ  
ของวุฒิสภาในหมวด 8 กำหนดให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภารับผิดชอบดำเนินการ  
ติดตามผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะมีหน้าที่รวบรวม  
ผลการออกกฎหมายลำดับรองตามที่ได้รับมอบหมาย และรายงานผลต่อที่ประชุมร่วม

<sup>117</sup> กฤตติกา ขวนะเดมิย์. (2563). *ระบบการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส*. (ออนไลน์).  
เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th). หน้า 1-4.

<sup>118</sup> Conseil d'Etat, décision du 27 juillet 2005, Association Bretagne ateliers และ Conseil d'Etat, décision du 28  
juillet 2000, Association France nature environnement.

ของคณะกรรมการสามัญเพื่อทราบ ก่อนที่จะส่งข้อมูลให้กับสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา เพื่อจัดทำ “รายงานประจำปีสรุปผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ (Bilan Annuel de l'Application des Lois)” และเผยแพร่ต่อสาธารณะต่อไป ซึ่งสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภาอาจขอให้สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีเข้าชี้แจงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎหมายลำดับรองก็ได้ จากนั้นจึงกำหนดวาระการประชุมวุฒิสภาในประเด็นเรื่องการตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการประชุมในรูปแบบของการอภิปราย (โดยไม่มีการลงมติ) หรือการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลก็ได้

ส่วนการเร่งรัดการออกกฎหมายลำดับรองโดยสภาผู้แทนราษฎร (Assemblée nationale) เริ่มปรากฏในช่วง ค.ศ. 2004 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้มีการจัดทำรายงานการมีผลบังคับใช้ของรัฐบัญญัติแต่ละฉบับ (Le Rapport d'Application) ภายในกำหนดเวลา 6 เดือนนับจากวันที่รัฐบัญญัตินั้น ๆ ตรารัฐขึ้น และอาจมีการกำหนดวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของรัฐบัญญัติก็ได้ ซึ่งอาจนำไปสู่ความรับผิดชอบในทางการเมืองของฝ่ายบริหาร

### 2.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร (United Kingdom) และเป็นประเทศที่เป็นแม่แบบของระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) โดยระบบกฎหมายนี้ให้ความสำคัญต่อวิธีพิจารณาความเป็นอย่างมาก และถือเอาคำพิพากษาของศาลสูงที่ได้เคยตัดสินในทำนองเดียวกัน เป็นบรรทัดฐาน (Precedent) ในการตัดสินคดีที่เกิดขึ้นในภายหลัง<sup>119</sup>

สหราชอาณาจักรปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliament System) มีการแบ่งอำนาจธิปไตยออกเป็นสามส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ นอกจากนี้ยังมีสถาบันทางการเมืองที่สำคัญ คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ โดยที่รัฐสภามีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติ แต่จะต้องผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (The House of Commons) และสภาขุนนาง (The House of Lords) และต้องได้รับความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์จึงจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ และกฎหมายของรัฐสภาอาจมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรองได้ ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งการมอบอำนาจเป็นการทั่วไปและการมอบอำนาจให้เฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารย่อมถูกจำกัดให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท<sup>120</sup>

<sup>119</sup> ชาลซีย์ แสวงศักดิ์. (2538). *พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า 86.

<sup>120</sup> David Foulkes. (1982). *Administrative Law* (5<sup>th</sup> ed.). London: Butterworths. pp. 58-59.

โดยที่วิวัฒนาการในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของกฎหมายอังกฤษ ได้รับมรดกทางความคิดมาจากการใช้อำนาจทางด้านนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ในยุคกลาง ที่ยอมรับว่าการบัญญัติกฎหมายเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์และเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขต และพัฒนามาจากการมอบอำนาจ (Delegation) ของพระมหากษัตริย์ในฐานะรัฐบาลกลางให้แก่ส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการของพระองค์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการมอบอำนาจให้จัดการในทางเศรษฐกิจ โดยการออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมายอังกฤษเกิดขึ้นในยุคสมัยต่างๆ เช่น<sup>121</sup>

#### 1) รัชสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ 8 (Henry VIII of England)

การบัญญัติกฎหมายตามที่ได้รับมอบอำนาจ (Delegated Legislation) มีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระเจ้าเฮนรีที่ 8 (ค.ศ. 1509 - ค.ศ. 1547) กล่าวคือ รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติท่อระบายน้ำ (Statute of Sewers) โดยมอบอำนาจให้คณะกรรมการ (Commissioners of Sewers) บัญญัติกฎหมายในรูปแบบต่างๆ ตามที่เห็นสมควรอย่างอิสระ เช่น กฎ (By-Law) และคำสั่ง (Order) เป็นต้น

ส่วนหลักการที่ว่าฝ่ายบริหารจะมีอำนาจบัญญัติกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภานั้น ปรากฏขึ้นใน ค.ศ. 1539 โดยพระราชบัญญัติที่เรียกว่า The Statute of Proclamations ได้มอบอำนาจให้พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำขององคมนตรี (Privy Councilor) ออกประกาศพระบรมราชโองการ (Royal Command) เนื่องจากในขณะนั้นเริ่มมีแนวความคิดว่าพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ควรได้รับการปรึกษาหรือคำแนะนำจากรัฐสภา ก่อนที่จะนำไปประกาศใช้ อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจในครั้งนั้น รัฐสภายังไม่มีฐานะเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจทางนิติบัญญัติ และกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ตราขึ้นโดยคำแนะนำขององคมนตรี มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายที่ออกโดยคำแนะนำของรัฐสภา (The Same Force as Acts of Parliament) โดยมีเงื่อนไขว่า กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ตราขึ้นนี้ต้องไม่มีผลกระทบต่อระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือพระราชบัญญัติที่มีผลใช้บังคับอยู่เดิม หรือกระทบต่อที่ดิน ลินค้า หรือที่อยู่อาศัยรวมทั้งไม่มีผลกระทบต่อประเพณีอันดีงามและชอบด้วยกฎหมายของบ้านเมือง<sup>122</sup>

#### 2) รัชสมัยของพระเจ้าเจมส์ที่ 2 (James II of England)

ด้วยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 (Charles I of England) พระราชบิดาของพระเจ้าเจมส์ที่ 2 ทรงมีปัญหาขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงกับรัฐสภาอังกฤษ ด้วยทรงดำริว่าการเป็นพระมหากษัตริย์เป็นอำนาจที่รับมอบหมายจากพระเจ้าโดยตรง ตามหลักความเชื่อเรื่อง

<sup>121</sup> ปรีชา สุขะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 81. หน้า 44-47.

<sup>122</sup> ททัยร์ตัน เนาว์พีริวัตน์. (2552). *การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรอง*. วิทยานพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 28.



เทวสิทธิราชย์ (Divine Right of Kings) ในขณะที่ฝ่ายรัฐสภาต้องการลดพระราชอำนาจของพระองค์ และพระองค์ทรงถูกต่อต้านจากประชาชน เนื่องจากการเข้าแทรกแซงในคริสตจักรแห่งอังกฤษและสกอตแลนด์ รวมทั้งการจับกุมกษัตริย์ โดยปราศจากการอนุมัติจากรัฐสภา นำไปสู่เหตุการณ์สงครามกลางเมืองอังกฤษ เกิดเหตุการณ์ยึดอำนาจพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 และการจับกุมและการตัดสินให้สำเร็จโทษพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 ในข้อหาบฏต่อแผ่นดิน

เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้พระเจ้าเจมส์ที่ 2 ซึ่งเป็นพระราชบุตร และทรงขึ้นครองราชย์ในเวลาต่อมา (ค.ศ. 1685 - ค.ศ. 1688) ทรงพยายามรวมอำนาจมากขึ้น เพื่อแย่งชิงอำนาจในการตรากฎหมายจากรัฐสภา ทำให้รัฐสภาทำการปฏิวัติเพื่อต่อต้านอำนาจสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของพระเจ้าเจมส์ที่ 2 โดยเหตุการณ์นี้มีชื่อเรียกว่า การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) หรือเรียกว่า การปฏิวัติ ค.ศ. 1688 ซึ่งเป็นการปฏิวัติอันไม่มีการเสียเลือดเนื้อ แต่ก็ได้สร้างหลักเกณฑ์และสถาบันในการบัญญัติกฎหมายขึ้นและเป็นรากฐานของการใช้อำนาจนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษในปัจจุบัน โดยรัฐสภาได้ทำการตราพระราชบัญญัติ ที่เรียกว่า Act of Settlement เพื่อจำกัดพระราชอำนาจของกษัตริย์ และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา รัฐสภาก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการบัญญัติกฎหมาย

การมีอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมายของรัฐสภา มีความหมายว่า รัฐสภามีอำนาจสูงสุดในการบัญญัติกฎหมายอย่างไม่จำกัด รัฐสภาสามารถบัญญัติกฎหมายเรื่องใดๆ ได้ตามความประสงค์ของรัฐสภาทุกเมื่อ และเมื่อตรากฎหมายขึ้นแล้ว รัฐสภาอาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวได้ตลอดเวลา และไม่มีองค์กรใดมีอำนาจตรวจสอบความสมบูรณ์ของกฎหมายของรัฐสภาได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวส่งผลให้ฝ่ายบริหารและองค์กรอื่นในรัฐ จะมีอำนาจบัญญัติกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา รัฐสภาอาจมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรใดๆ และจะมอบอำนาจให้เพียงใดก็ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐสภา<sup>123</sup>

### 3) สมัยปลายศตวรรษที่ 19

ในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 เกิดเหตุการณ์ปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ทำให้รัฐสภาอังกฤษเริ่มตระหนักว่า การปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจดำเนินไปได้ โดยปราศจากความช่วยเหลือของฝ่ายบริหาร เนื่องจากงานบริการประชาชนได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐสภาจึงมอบอำนาจการตรากฎหมายให้องค์กรฝ่ายปกครองมากขึ้น

ค.ศ. 1946 รัฐสภาได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ Statutory Instruments Act 1946 ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักในการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง โดยเรียกกฎหมายลำดับรองทุกประเภทโดยรวมว่า “กฎหมายอุปกรณ์”

<sup>123</sup> หทัยรัตน์ เนาว์พิริยวัฒน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 122. หน้า 29.

(Statutory Instruments) ไม่ว่าชื่อเฉพาะของกฎหมายลำดับรองนั้นจะเรียกว่า พระราชกฤษฎีกา ในสภาองคมนตรี (Order in Council) กฎกระทรวง (Ministerial Order) หรือชื่ออื่นใดก็ตาม

Statutory Instruments Act 1946 ได้กำหนดมาตรการควบคุมการออกกฎไว้ในหลายระดับ เช่น<sup>124</sup> ในการร่างกฎนั้น หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องต้องส่งไปให้คณะกรรมการร่างกฎหมายของคณะกรรมการร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีเพื่อตรวจสอบว่าเกินขอบเขตอำนาจของกฎหมายแม่บทหรือไม่ และเมื่อร่างกฎได้ผ่านขั้นตอนต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว พระราชบัญญัติกฎหมายอุปกรณ์ยังได้กำหนดวิธีการประกาศใช้กฎไว้อย่างชัดเจน และได้กำหนดหลักการควบคุมการออกกฎโดยรัฐสภาไว้ด้วย ซึ่งการควบคุมการออกกฎโดยรัฐสภาถือเป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุดตามพระราชบัญญัติกฎหมายอุปกรณ์ โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับการควบคุมค่อนข้างน้อยไปจนถึงระดับการควบคุมมาก ขึ้นอยู่กับความสำคัญและผลกระทบของกฎนั้น ๆ ที่จะกระทบต่อประชาชนเพียงใด

กล่าวโดยสรุป การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในสหราชอาณาจักรในปัจจุบันเป็นอำนาจของรัฐสภา แต่กฎหมายของรัฐสภาอาจมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองได้<sup>125</sup> แต่ต้องไม่ขัดต่อหลักการหรือกฎหมายของรัฐสภา กล่าวคือ กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปวัตถุประสงค์เพื่อให้พระราชบัญญัติแม่บทเกิดผลสัมฤทธิ์<sup>126</sup>

### 2.3.3 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีชื่ออย่างเป็นทางการเรียกว่า กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) หรือเรียกว่า กฎหมายพื้นฐาน (Grundgesetz) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1949 เป็นตราสารทางกฎหมายที่ก่อตั้งสถาบันการเมืองและกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมืองที่ใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย ตั้งแต่ประธานาธิบดี และองค์กรใช้อำนาจทางการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ รวมไปถึงการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

<sup>124</sup> กาญจนา ภูประดับกฤต, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 91, หน้า 50.

<sup>125</sup> การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองในสหราชอาณาจักรไม่จำเป็นต้องคำนึงว่า กฎหมายลำดับรองนั้นจะออกมาในรูปแบบใด เนื่องจากสหราชอาณาจักรไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น การพิจารณาเรื่องลำดับชั้นของกฎหมายในสหราชอาณาจักรจึงมีความแตกต่างจากระบบกฎหมายของประเทศอื่น ๆ. อ้างถึงใน ภาณุวัฒน์ ผ่องใส, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5, หน้า 37.

<sup>126</sup> รดาพรรณ เกื้อกุลเกียรติ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 61, หน้า 42.

กับรัฐ นอกจากนี้ยังมีโครงสร้างที่ต่อต้านระบอบการปกครองที่มีการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองมากเกินไป

เนื่องจากในยุคสาธารณรัฐไวมาร์ (Weimar Republic) ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายจำนวนหนึ่ง ที่เป็นการให้อำนาจแก่รัฐบาลในการประกาศใช้มาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของรัฐและประชาชน ในกรณี ที่เห็นว่ามีความจำเป็นและเร่งด่วน และในบางครั้ง รัฐบาลก็ได้ใช้อำนาจประกาศกฎเกณฑ์ที่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิของประชาชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ จึงนำมาซึ่งจุดสิ้นสุดของยุคสาธารณรัฐไวมาร์

ต่อมา ในยุคนาซีเยอรมัน (Nazi Germany) หรือไรช์ที่สาม (Drittes Reich) หรือชื่อเรียกอย่างเป็นทางการคือ ไรช์เยอรมัน (Deutsches Reich) ฝ่ายปกครองได้มีการประกาศใช้กฎหมายซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญ และฝ่ายนิติบัญญัติในขณะนั้น ได้ยินยอมให้รัฐบาลสามารถบัญญัติรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ได้ ดังนั้น จากประวัติศาสตร์ความเป็นมาดังกล่าวข้างต้น ผู้วางโครงสร้างรัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดกรอบของรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะใน เนื้อหาส่วนที่ว่าด้วยการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ยังคงพยายามที่จะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติอีกด้วย<sup>127</sup>

แนวความคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ในมาตรา 80 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งบัญญัติไว้ว่า รัฐบาลแห่งสหพันธ์รัฐ รัฐมนตรีแห่งสหพันธ์รัฐ หรือรัฐบาลแห่งมลรัฐ อาจได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายให้ตรากฎหมายลำดับรอง เนื้อหา วัตถุประสงค์ และขอบเขตของอำนาจที่ได้รับมอบดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย กฎหมายลำดับรองแต่ละฉบับ ต้องระบุบทกฎหมายที่อาศัยเป็นอำนาจในการตรา หากกฎหมายบัญญัติให้มีการมอบอำนาจช่วงได้ การมอบอำนาจช่วงจะมีผลด้วยการตรากฎหมายลำดับรอง

เมื่อพิจารณาหับบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่ยอมรับให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองมีอำนาจนิติบัญญัติเป็นของตนเอง ดังนั้น ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจะออกกฎหมายลำดับรอง (Rechtsverordnung) มาใช้บังคับ ได้ก็เพียงเท่าที่มีกฎหมายของรัฐสภาพำหนดให้สามารถกระทำ ได้ หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

ในส่วนของกระบวนการตรากฎหมายลำดับรอง รัฐบัญญัติแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz) ไม่ได้กำหนด

<sup>127</sup> หทัยรัตน์ เนาว์พิริยวัฒน์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 122. หน้า 30 – 31.

เรื่องของกระบวนการตรากฎหมายลำดับรองไว้เป็นการเฉพาะ<sup>128</sup> แต่กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญ (Grundgesetz) ของเยอรมันก็ได้กำหนดหลักการที่ให้ความสำคัญในการคุ้มครองและป้องกันการใช้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ดังต่อไปนี้<sup>129</sup>

1) ความในมาตรา 80 (1) กำหนดให้กฎหมายลำดับรองต้องอ้างอิงถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายแม่บทที่เป็นฐานในการออกกฎหมายลำดับรองนั้นเอาไว้เสมอ

2) กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยรัฐบาลของสหพันธ์หรือรัฐมนตรีของสหพันธ์และมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดกฎเกณฑ์และอัตราในการให้บริการไปรษณีย์และการโทรคมนาคมหรือการรถไฟของสหพันธ์ การสร้างหรือการดำเนินการของกิจการดังกล่าวที่ออกตามกฎหมายของสหพันธ์จะต้องได้รับความยินยอมจากสภาสูงแห่งสหพันธ์หรือสภาผู้แทนมลรัฐแห่งสหพันธ์ (Bundesrat) ก่อน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

3) กฎหมายลำดับรองจะต้องตราขึ้นหรือลงนามโดยผู้มีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองเท่านั้น

4) กฎหมายลำดับรองทุกฉบับจะต้องตีพิมพ์หรือประกาศไว้ในรัฐกิจจานุเบกษาของสหพันธ์ (Bundesgesetzblatt)

5) กฎหมายลำดับรองที่ประกาศนั้นจะต้องมีการกำหนดหรือระบุถึงวันที่เริ่มต้นหรือวันที่มีผลใช้บังคับของกฎหมายลำดับรองนั้นๆ

### 2.3.4 แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา (United States of America) ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ในรูปแบบระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ซึ่งมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (The Constitution of the United States) มาตรา 1<sup>130</sup> บัญญัติว่า อำนาจนิติบัญญัติทั้งปวงเป็นของรัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกา อันประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาไม่ได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารและองค์กรอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วย

<sup>128</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2566). *หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับ “กฎ” ของฝ่ายปกครอง : บทบัญญัติที่เพิ่มเข้ามาใหม่ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th). หน้า 2.

<sup>129</sup> นรินทร์ อธิสาร. (2546). *การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองและผลในทางกฎหมายของกฎที่ถูกศาลปกครองเพิกถอน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 33 – 37.

<sup>130</sup> Section 1. All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.

สำหรับการออกกฎหมายลำดับรองของสหรัฐอเมริกาในระยะแรก ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้วางหลักไว้ในคดี *Wayman v. Southard* (ค.ศ. 1825) โดยความเห็นของผู้พิพากษา *Marschall*<sup>131</sup> ซึ่งมีความเห็นโดยสรุปได้ว่า รัฐบาลสามารถมอบอำนาจให้ศาลหรือคณะกรรมการวินัย (Tribunal) กำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องและอย่างเคร่งครัด และรัฐสภาอาจมอบอำนาจนิติบัญญัติให้องค์กรอื่น ๆ ได้ เพียงแต่ขอบเขตระหว่างอำนาจที่รัฐสภาต้องใช้ด้วยตนเองและอำนาจที่มอบให้ เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องกำหนดไว้ในขณะที่มอบอำนาจ ซึ่งผู้พิพากษา *Marchall* ได้แสดงให้เห็นถึงขอบเขตของการมอบอำนาจว่า รัฐสภาต้องกำหนดเนื้อหาสาระของกฎหมายไว้เป็นบทบัญญัติทั่วไปและให้องค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจกำหนดรายละเอียดเพื่อให้บทบัญญัติทั่วไปของรัฐสภามีเนื้อหาที่สมบูรณ์<sup>132</sup>

ต่อมาในคดี *Cincinnati W. & Z.R. Co v. Commissioner* (ค.ศ. 1852) ได้แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างที่แท้จริงระหว่างการมอบอำนาจนิติบัญญัติและการใช้ดุลพินิจของผู้รับมอบอำนาจว่า การมอบอำนาจนิติบัญญัติเป็นการตัดสินใจของรัฐสภาว่าเรื่องใดควรตราเป็นกฎหมาย และเรื่องใดควรให้อำนาจหรือดุลพินิจแก่องค์กรผู้รับมอบเพียงเพื่อปฏิบัติภาระหน้าที่ภายใต้กฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ค.ศ. 1904 ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้มีคำพิพากษาในคดี *Buttfield v. Stranahan* ว่าการมอบอำนาจจะกระทำได้อีกเมื่อผู้ร่างกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ (Standard) และขอบเขตในการใช้ดุลพินิจของผู้รับมอบอำนาจ ซึ่งศาลตีความว่า การที่กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดมาตรฐานคุณภาพของชาที่เป็นสินค้านำเข้า กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนที่จะยกเว้นการนำเข้าชาคุณภาพต่ำที่สุด ดังนั้น การที่รัฐมนตรีใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายนี้ จึงเป็นเพียงการปฏิบัติการใช้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เบื้องต้น (Primary Standard) ตามเจตนารมณ์ของรัฐสภา<sup>133</sup>

ตัวอย่างกรณีที่ศาลสูงของสหรัฐอเมริกาเห็นว่าการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้องค์กรอื่นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่น คดี *Panana Refining co. v. Ryan* (ค.ศ. 1935) รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีออกกฎหมายห้ามจำหน่ายน้ำมันระหว่างมลรัฐและต่างรัฐ โดยไม่ได้กำหนดนโยบายหรือมาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ใดไว้เลย ประธานาธิบดีได้รับอำนาจอย่างไม่จำกัด

<sup>131</sup> รดาพรรณ เกื้อกุลเกียรติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 61. หน้า 20.

<sup>132</sup> Kenneth Culp Davis. (1977). *Administrative Law; Case-Text-Problems* (6<sup>th</sup> ed.). St.Paul, Minn.: West Publishing Co. pp. 33-34.

<sup>133</sup> หทัยรัตน์ เนาว์พิริยวัฒน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 122. หน้า 18-19.

การมอบอำนาจจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ<sup>134</sup> และในคดี *Schechter Poultry Corp. v. United States* (ค.ศ. 1935) รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ให้อำนาจสมาคมการค้าออกกฎเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้า โดยได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดี และประธานาธิบดีจะให้ความเห็นชอบต่อเมื่อปรากฏว่าสมาคมการค้าดังกล่าวเป็นตัวแทนของกลุ่มอุตสาหกรรมนั้น ศาลสูงวินิจฉัยว่า การมอบอำนาจดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารและองค์กรอื่นมากเกินไปและเป็นเรื่องเกินขอบเขตอำนาจของรัฐบาลกลาง

กล่าวโดยสรุป การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายในสหรัฐอเมริกานั้น เมื่อคำนึงถึงทฤษฎีแล้ว อำนาจนิติบัญญัติจะต้องแยกออกจากอำนาจบริหารอย่างเด็ดขาด แต่ด้วยเหตุผลความจำเป็นของการปกครองสมัยใหม่ ทำให้ทฤษฎีเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ดังนั้น ศาลจึงได้ยอมรับให้รัฐสภาสามารถมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้ ภายใต้เงื่อนไขว่ารัฐสภาจะต้องวางมาตรฐานหรือนโยบาย (Policy) เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายขององค์กรผู้รับมอบอำนาจ และการมอบอำนาจจะต้องไม่คลุมเครือและตรวจสอบได้

## 2.4 เปรียบเทียบแนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองตามแนวคิดของกฎหมายไทยและกฎหมายของต่างประเทศ

ตามที่ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารตามแนวคิดของกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศไปแล้วนั้น ผู้เขียนได้เปรียบเทียบแนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองตามแนวคิดของกฎหมายไทยกับกฎหมายของต่างประเทศซึ่งอธิบายได้ ดังนี้

### 2.4.1 เปรียบเทียบแนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมายไทยกับกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

แนวคิดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 21 ซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารได้ และมาตรา 37 ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกกฎในเรื่องที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจการตรากฎหมายของรัฐสภา ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องนั้น โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยฐานอำนาจของกฎหมายแม่บท เว้นแต่เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจการตรากฎหมาย

<sup>134</sup> Robert Christopher Sarvis. (2006). "Legislative Delegation and Two Conceptions of the Legislative Power". *The University of New Hampshire Law Review*, 2(4). p.350.

ของรัฐสภา ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจออกกฎหมายในส่วนที่เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดเท่านั้น

แนวคิดการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จึงมีความแตกต่างจากแนวคิดการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองของประเทศไทย เนื่องจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองของประเทศไทยจะออกกฎหมายลำดับรองได้เฉพาะเรื่องที่มีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้เท่านั้น หากไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ย่อมไม่สามารถออกกฎหมายลำดับรองได้

ทั้งนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐ (Le Conseil d'État)<sup>135</sup> เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ซึ่งกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของสภาแห่งรัฐซึ่งทำหน้าที่ศาลปกครอง ซึ่งคล้ายกับแนวคิดการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครองของประเทศไทย ซึ่งมีหลักการสำคัญว่าศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

ส่วนแนวคิดเรื่องการเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องกฎหมายลำดับรองโดยเร็วขึ้น แม้สาธารณรัฐฝรั่งเศสจะไม่มีมาตรการกฎหมายที่เร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องออกกฎหมายลำดับรองโดยเร็ว แต่ก็มีมาตรการตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของกฎหมายโดยกลไกภายในฝ่ายบริหาร และการตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งถือเป็นการกระทำละเมิดต่อประชาชน ซึ่งรัฐจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหายอันเกิดขึ้นโดยตรงและแน่ชัดจากการที่ไม่มีการออกอนุญัตติดังกล่าว

#### 2.4.2 เปรียบเทียบแนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมายไทยกับกฎหมายของสหราชอาณาจักร

แนวคิดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายของประเทศไทยและของสหราชอาณาจักรมีความคล้ายกัน กล่าวคือ กฎหมายของรัฐสภาอาจมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองได้

<sup>135</sup> กลุ่มประเทศที่มีสภาแห่งรัฐ (Le Conseil d'État) ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม และสภาแห่งรัฐมีหน้าที่ให้คำปรึกษากฎหมายแก่รัฐบาลด้วย เช่น ราชอาณาจักรเบลเยียม ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ราชรัฐลักเซมเบิร์ก เป็นต้น อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2538). ข้อพิจารณาเปรียบเทียบองค์รวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 25(4). หน้า 708-709.

เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายของรัฐสภาอันเป็นแม่บทเกิดผลสัมฤทธิ์ โดยกฎหมายลำดับรองนั้น จะขัดต่อกฎหมายของรัฐสภาไม่ได้

สำหรับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองนั้น แม้ว่าสหราชอาณาจักรจะใช้ระบบศาลเดี่ยว (Single Court System) จึงไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งแยกต่างหาก จากศาลยุติธรรม<sup>136</sup> แต่กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองย่อมต้องถูก ตรวจสอบเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย โดยองค์กรตุลาการเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ รวมถึง ประเทศไทย

ในส่วนของแนวคิดเกี่ยวกับการเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการ ออกกฎหมายลำดับรองโดยเร็ว นั้น จากการศึกษาพบว่า แนวคิดดังกล่าวไม่ปรากฏอยู่ในกฎหมาย ของสหราชอาณาจักร

#### 2.4.3 เปรียบเทียบแนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมายไทย กับกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ยอมรับให้องค์กร ของรัฐฝ่ายบริหารมีอำนาจนิติบัญญัติ เป็นของตนเอง ฝ่ายบริหารซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายปกครอง จะสามารถออกกฎหมายมาใช้บังคับได้ก็เพียงเท่าที่มีกฎหมายของรัฐสภากำหนดให้สามารถทำได้ หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งคล้ายกับแนวคิดการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองของประเทศไทยในแง่ที่ว่า ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง จะออกกฎหมายลำดับรองได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้เท่านั้น เพียงแต่กฎหมายไทย ไม่ได้บัญญัติเรื่องลำดับศักดิ์ของกฎหมายไว้อย่างชัดเจน แต่ก็มีกรยอมรับว่าการจัดลำดับศักดิ์ ของกฎหมายเป็นหลักกฎหมายทั่วไป กฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองซึ่งมี ลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐสภาไม่ได้

ทั้งนี้ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้ความสำคัญกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับ รองของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองเป็นอย่างยิ่ง จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การออกกฎหมายลำดับ รองเพื่อป้องกันมิให้มีการออกกฎหมายลำดับรองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ในกฎหมายพื้นฐาน

<sup>136</sup> การใช้ระบบศาลเดี่ยวเหตุของสหราชอาณาจักรมีเหตุผลว่า บุคคลมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย และต้อง ตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายเดียวกันและขึ้นศาลเดียวกัน โดยถือว่าทั้งเอกชนและฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้ กฎเกณฑ์เดียวกัน ศาลปกครองจึงมิได้แยกออกเป็นเอกเทศ แต่เป็นเพียงแผนกหนึ่งของศาลยุติธรรม. อ้างถึงใน สรรพ ชน โชนดิโกถิน (2560). *แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 62 - 63.



หรือรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ ซึ่งจะแตกต่างจากประเทศไทยที่ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารไว้ในรัฐธรรมนูญ

สำหรับคิดเกี่ยวกับการเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองโดยเร็ว นั้น จากการศึกษาพบว่า แนวคิดดังกล่าวไม่ปรากฏอยู่ในกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

#### 2.4.4 เปรียบเทียบแนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมายไทยกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด ซึ่งตามทฤษฎีแล้ว อำนาจนิติบัญญัติจะต้องแยกออกจากอำนาจบริหารอย่างเด็ดขาด แต่ด้วยเหตุผลความจำเป็นของการปกครองสมัยใหม่ ทำให้ทฤษฎีเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ ศาลจึงได้ยอมรับให้รัฐสภาสามารถมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองได้ ภายใต้เงื่อนไขว่ารัฐสภาจะต้องวางมาตรฐานหรือนโยบาย (Policy) เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายลำดับรองขององค์กรที่ได้รับมอบอำนาจ และการมอบอำนาจจะต้องไม่คลุมเครือและสามารถตรวจสอบได้ ดังนั้น การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองจึงกระทำเฉพาะเรื่องที่มีความจำเป็น ด้วยเหตุนี้จึงไม่ปรากฏแนวคิดเกี่ยวกับการเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองโดยเร็วในกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

#### 2.4.5 สรุปเปรียบเทียบแนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ

ตามที่ได้เปรียบเทียบแนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมายไทยกับกฎหมายของต่างประเทศ ในข้อ 2.4.1 ถึงข้อ 2.4.4 แล้วนั้น จะเห็นได้ว่า แต่ละประเทศต่างก็ยอมรับถึงความจำเป็นในการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรอง แต่การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองนั้นจำเป็นต้องถูกควบคุมมิให้กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และสามารถถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐฝ่ายอื่น อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายลำดับรองของแต่ละประเทศมีวิวัฒนาการที่ต่างกันไป แนวคิดการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองจึงมีความแตกต่างและความคล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

- 1) การควบคุมมิให้เนื้อหาของสาระของกฎหมายลำดับรองเกินขอบเขตของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ ซึ่งแนวคิดการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองออกกฎหมายลำดับรองของสหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา รวมถึงกฎหมายไทยมีแนวคิดที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครอง ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายโดยตรง เพราะอำนาจหน้าที่

ดังกล่าวเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองจะออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้เท่านั้น<sup>137</sup> ซึ่งจะแตกต่างจากการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่สามารถกระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐบัญญัติที่มอบหมายให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง แต่เรื่องใดที่ไม่มีรัฐบัญญัติให้อำนาจไว้ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็ยังสามารถตรากฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับได้ เพียงแต่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐสภาและหลักกฎหมายทั่วไป

2) การควบคุมและตรวจสอบกฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายตุลาการ ซึ่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา รวมถึงประเทศไทย กฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารอาจถูกเพิกถอนได้โดยฝ่ายตุลาการหรือศาล โดยประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นระบบต่างหากจากศาลยุติธรรม ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศไทย ซึ่งจะแตกต่างจากสหราชอาณาจักร ที่ถือว่าบุคคลมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย และต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายเดียวกันและขึ้นศาลเดียวกัน โดยถือว่าทั้งเอกชนและฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ศาลปกครองจึงมิได้แยกออกเป็นเอกเทศ แต่เป็นเพียงแผนกหนึ่งของศาลยุติธรรม ส่วนในสหรัฐอเมริกา คณะตุลาการในส่วนราชการทั้งหลายจะทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง โดยไม่ขึ้นต่อศาล แต่คำวินิจฉัยของคณะตุลาการเหล่านี้สามารถอุทธรณ์ไปยังศาลได้

3) การควบคุมให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องเร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายโดยเร็ว ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับการเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง โดยเร็ว นั้นยังไม่ปรากฏในกฎหมายของสหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะแตกต่างจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ฝ่ายบริหารได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง โดยเร็ว และในประเทศไทย แนวคิดดังกล่าวปรากฏอยู่ในกฎหมายของรัฐสภา ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

ทั้งนี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าปัญหาการออกกฎหมายลำดับรองล่าช้าที่เกิดขึ้นในประเทศไทย และสาธารณรัฐฝรั่งเศสอาจเป็นผลจากการแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหารอย่างไม่เด็ดขาดและฝ่ายนิติบัญญัติยินยอมให้ฝ่ายบริหารมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติค่อนข้างมาก

<sup>137</sup> อนุรักษ์ ศุกถักษณ์. (2560). *ปัญหาการฟ้องคดีเกี่ยวกับ “กฎ” ต่อศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 36.

### บทที่ 3

## การควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การออกกฎหมายลำดับรองหรือที่เรียกว่ากฎตามกฎหมายไทย โดยหลักแล้วฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบหมายให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายของรัฐ สถาปนาเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดไว้และกำหนดให้ฝ่ายตุลาการโดยศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ (Check) เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองหรือกฎในเรื่องต่าง ๆ ส่วนการควบคุม (Control) ให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องเร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายแม่บทได้ หรือเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายแม่บทนั้น ๆ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจกำหนดระยะเวลาเร่งรัด (Délai Indicatif) ให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปดำเนินการ ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎโดยเร็ว โดยอาจกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล (Transitory Provisions) ของกฎหมายต่าง ๆ<sup>1</sup> นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองยังมีหน้าที่ต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอีกด้วย<sup>2</sup>

ในการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์นั้น มีความจำเป็น

---

<sup>1</sup> ตัวอย่างกฎหมายที่กำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎไว้ในบทเฉพาะกาล เช่น มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560 มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหาร รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 และ มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562 เป็นต้น

<sup>2</sup> สุกิจ สัมฤทธิ์พอง. (2563). *กฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคโดยแท้ หรือเป็นเรื่องที่ไม่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก : มุมมองด้านนิตินโยบาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th). หน้า 1-4.

ที่จะต้องศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ต้องดำเนินการออกกฎตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย แต่เนื่องจากบทเฉพาะกาลของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อน ซึ่งได้แก่พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 เป็นอันยกเลิกไป เมื่อแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ มีผลใช้บังคับแล้ว<sup>3</sup> จึงเป็นการสมควรที่จะศึกษาการควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้หน่วยงานของรัฐ ต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ประกอบด้วย ซึ่งจะปรากฏรายละเอียด ดังนี้

### 3.1 การควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหรือให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

ก่อนที่จะใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 นั้น ประเทศไทยยังไม่มีกำหนดกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายไว้อย่างเป็นทางการเป็นระบบสำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว ในอดีตถือว่าการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเป็นดุลพินิจของผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งผู้รักษาการตามกฎหมายบางรายอาจไม่ประสงค์ที่จะริเริ่มให้มีการทบทวนกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบก็ได้ ทำให้มีบทบัญญัติของกฎหมายจำนวนมากที่ไม่เคยถูกพิจารณาทบทวนความเหมาะสมหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

โดยที่การควบคุมและตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายภายหลังที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว (Ex post Evaluation of Legislation) ถือเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้กฎหมายมีเนื้อหาสาระสอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา<sup>4</sup> คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (Law Reform Commission, Office of the Council of State) จึงได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. .... ต่อรัฐบาล

<sup>3</sup> มาตรา 37 ให้พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ มีผลใช้บังคับแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นอันยกเลิก

<sup>4</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2558). การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย. *รัฐสภาสาร*, 63(12). หน้า 66.

เพื่อเป็นกลไกผลักดันให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมาย  
ทุกฉบับอย่างสม่ำเสมอ

จากนั้นจึงมีการตราพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558  
ขึ้นใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22<sup>5</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ประกอบกับมาตรา 3/1<sup>6</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร  
ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ปรากฏอยู่ในหมายเหตุ  
ท้ายพระราชกฤษฎีกา ความว่า “โดยที่กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่สังคม ประกอบกับ  
ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อความต้องการของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น ทัศนคติ  
ของมหาชนในเรื่องต่าง ๆ พัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี สภาพทาง  
เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สภาพภูมิอากาศ และสิ่งแวดล้อมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ  
ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศ เป็นต้น ประเทศที่พัฒนาแล้วจึงดำเนินการให้มีการพิจารณา  
ทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายอยู่เสมอ เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมาย  
สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง แต่ที่ผ่านมาประเทศไทย ไม่มีมาตรการใด ที่กำหนดให้ต้องมี  
การพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การเสนอให้มีการ  
ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายส่วนใหญ่มักจะเป็นไปตามขอเสนอของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การ  
ปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นไปโดยง่าย โดยมีได้คำนึงถึงพลวัตที่เกิดขึ้น กฎหมายจำนวนมาก  
จึงมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา  
ประเทศ รวมทั้งการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยรวม กรณีจึงสมควร  
กำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายต่าง ๆ มีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสม  
ของบทบัญญัติของกฎหมายทุกฉบับทุกรอบระยะเวลา รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลา  
ดำเนินการดังกล่าวให้ชัดเจน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้”

<sup>5</sup> มาตรา 22 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย  
พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ และพระราชอำนาจในการอื่นตามประเพณีการปกครองประเทศไทย  
ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

<sup>6</sup> มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์  
ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน  
การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจ  
ตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบ  
ต่อผลของงาน

พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 จึงเป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายต่าง ๆ มีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายภายหลังที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน

### 3.1.1 ขอบเขตการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ใช้บังคับกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Acts) พระราชบัญญัติ (Acts of Parliament) ประมวลกฎหมาย (Legal Codes) พระราชกำหนด (Emergency Decree) และกฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (the rule according to the administrative procedural law)<sup>7</sup> แต่ไม่ใช้บังคับแก่

1) กฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะระยะเวลาหนึ่งและระยะเวลานั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว เช่น กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

2) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

3) กฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว เช่น กฎหมายให้ใช้ประมวลกฎหมาย กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กฎหมายจัดตั้งศาล กฎหมายจัดตั้งจังหวัด กฎหมายเกี่ยวกับการออกเหรียญ ธนบัตรหรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กฎหมายกำหนดยศ กฎหมายกำหนดปริญญา กฎหมายกำหนดอักษรย่อปริญญา กฎหมายกำหนดวิทยฐานะ เป็นต้น

4) กฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ เครื่องหมายหรือเครื่องแบบ เช่น กฎหมายกำหนดครุฑวิทยฐานะ กฎหมายกำหนดเครื่องหมายราชการ กฎหมายกำหนดเครื่องแบบ เป็นต้น

5) กฎหมายอื่นที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนา  
กฎหมาย

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

๑๓๑

๑๓๑

สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการออกกฎหรือต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดและยังไม่มีมีการออกกฎหรือยังไม่ได้มีการดำเนินการนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวย่อมต้องถูกพิจารณาทบทวนความเหมาะสมตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

### 3.1.2 หลักการสำคัญของพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

เมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ทั้งฉบับ จะพบว่า มีหลักการสำคัญที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ดังนี้<sup>8</sup>

1) ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการ ตามกฎหมายมีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกห้าปีที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย
- (2) เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไป และรัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร
- (3) เมื่อได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย
- (4) เมื่อปรากฏว่ามีได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกินสามปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ

นอกเหนือจากการดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย โดยรัฐมนตรีผู้รักษาการกฎหมายแต่ละฉบับแล้ว พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ยังกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย<sup>9</sup> มีอำนาจพิจารณาดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายได้ หากได้รับการร้องเรียนจากประชาชนว่ามีเหตุอันสมควรให้มีการทบทวนกฎหมาย

<sup>8</sup> วิษณุ เชื้อพันธุ. (2559). สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558. *วารสารอาหารและยา*, 23(2). หน้า 83-84.

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 17 ทวิ กำหนดให้มีคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” ประกอบด้วยกรรมการกฤษฎีกาตามมาตรา 11 และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน ซึ่งประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้ง มีจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน เป็นกรรมการพัฒนากฎหมาย ในจำนวนนี้ให้มีกรรมการกฤษฎีกาเป็นประธาน และกรรมการกฤษฎีกาอื่นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยตำแหน่ง ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 ทวิ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

หรือได้รับการร้องขอจากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย  
ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายแทน<sup>10</sup>

2) เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาคม  
มูลนิธิ หรือจากประชาชนทั่วไป ถ้ารัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้น  
ไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนหรือผู้เสนอแนะทราบพร้อมทั้งเหตุผลภายในสิบวัน  
นับแต่วันที่มีความเห็นดังกล่าว

3) ในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการ  
พิจารณาทบทวนในเรื่องดังต่อไปนี้ทั้งหมดหรือบางเรื่องตามที่จำเป็น

(1) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นใช้บังคับต่อไป

(2) การปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทาง  
เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศและ  
ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และเพื่อการ  
พัฒนาอย่างยั่งยืน

(3) การปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องหรืออนุวัติ การตาม  
พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ

(4) การปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อลดผลกระทบและภาระของประชาชน  
ที่เกิดขึ้นจากกฎหมายนั้น

(5) การใช้ระบบคณะกรรมการ การอนุมัติ การอนุญาต ใบอนุญาต ระบบการจ  
ทะเบียน หรือระบบอื่นที่กำหนดขึ้นเพื่อกำกับหรือควบคุมเพียงเท่าที่จำเป็น

(6) การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(7) การป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้  
กฎหมายนั้น

(8) เรื่องอื่นใดที่จะทำให้กฎหมายนั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิต หรือการ  
ประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่จำเป็น ไม่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือทำให้  
คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น

4) เมื่อปรากฏว่ามีได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายใดเกินสามปี นับแต่วันที่  
กฎหมายนั้นใช้บังคับ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อยกเลิกกฎหมายดังกล่าว  
หรือถ้าเห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายนั้นต่อไป ให้แสดงเหตุผลต่อคณะรัฐมนตรี

<sup>10</sup> อภิรัช ภู่มือง. (2561). *การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 216.



ถึงความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นต่อไปและเหตุที่ไม่มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น พร้อมทั้งกำหนดเวลาที่ชัดเจนที่จะบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ครบสามปีที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ

5) ในวาระเริ่มแรก ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้รักษาการนั้นทั้งหมด แล้วแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบตามแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ (9 กันยายน 2559) เมื่อได้ข้อมูลแล้ว ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำคำแปลของกฎหมายทั้งหมดเป็นภาษาอังกฤษของอาเซียนให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ และเผยแพร่ทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

อย่างไรก็ตาม พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 เป็นเพียงกฎหมายลำดับรอง มิใช่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ จึงก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์จากนักกฎหมายและวิชาการว่ามีความเหมาะสมหรือเพียงพอต่อสถานการณ์ของประเทศไทยหรือไม่ เพียงใด<sup>11</sup> ทำให้การใช้บังคับพระราชกฤษฎีกานี้ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ตามความมุ่งหมาย ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 ขึ้นใช้บังคับ พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 จึงมีผลใช้บังคับได้ต่อไป เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ และเป็นอันยกเลิกไปเมื่อแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ มีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งในวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 ได้มีการเผยแพร่และเริ่มใช้บังคับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย<sup>12</sup> ที่ออกตามความในหมวด 5 แล้ว ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 จึงเป็นอันยกเลิกไปตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562

<sup>11</sup> กองบรรณาธิการ สำนักงานกฎหมาย. (2560). การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศ. *จุดนิติ*, 14(6). หน้า 2.

<sup>12</sup> แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย. (2562, 27 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 136 (ตอนที่ 132 ก),

### 3.2 ที่มา ความสำคัญ และลักษณะทั่วไปของกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholder Consultation) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis) เพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการเปิดเผยการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน รวมทั้งหลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนด โทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไป โดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว ทั้งนี้ เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัย และสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>13</sup>

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ถือเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการต่าง ๆ ทางกฎหมายของประเทศไทย<sup>14</sup> โดยเฉพาะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกกฎหมายหรือกฎที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ เมื่อพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีผลใช้บังคับ ประชาชนจะได้รับประโยชน์ในด้านของการมีหลักเกณฑ์ที่จะช่วยให้กฎหมายที่ตราขึ้นมีคุณภาพที่สูงขึ้น ไม่เป็นภาระกับประชาชนจนเกินสมควร มีการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์ปัจจุบัน ประชาชนมีช่องทางในการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย

<sup>13</sup> เพลินตา ดันรังสรรค์. (2563). การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. *จตุรนิติ*, 17(5), หน้า 59.

<sup>14</sup> สุรพล ศรีวิทยา. (2563). *บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมิน ผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 170.

และมีฐานข้อมูลกฎหมายที่เข้าถึงได้สะดวกและไม่มีค่าใช้จ่าย กำหนดให้มีกลไกที่จะให้อำนาจแก่ศาลในการใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดโทษที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร เพื่อเป็นการบรรเทาและเยียวยาผลร้ายที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนในระหว่างที่ยังมิได้มีการยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าว<sup>15</sup>

### 3.2.1 ที่มา และขอบเขตการมีผลใช้บังคับของกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ถูกตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ให้สอดคล้องกับวิธีการและขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77<sup>16</sup> และมาตรา 258<sup>17</sup>

<sup>15</sup> คณาธิปไตยชน. (2563). *พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562*. เอกสารประกอบการบรรยาย รายการร้อยเรื่องเมืองไทย. สถาบันวิทยุกระจายเสียงรัฐสภาและสำนักวิชาการ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 2.

<sup>16</sup> มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เหมาะสม พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

<sup>17</sup> มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้

๑๑๑

๑๑๑

#### ค. ด้านกฎหมาย

(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงาน

ค. ด้านกฎหมาย (1) และ (3) รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวที่จะกำกับมิให้มีการตรากฎหมายในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือไม่สะดวกและสร้างขั้นตอนเกินความจำเป็น

โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560<sup>18</sup> เห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบหรือแนวทางการดำเนินการ ในการจัดทำร่างกฎหมาย และการเสนอร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีสภาพบังคับดังเช่นกฎหมาย และมีผลบังคับครอบคลุมเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในฝ่ายบริหารเพียงเท่านั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า เพื่อให้การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งครอบคลุมการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีได้อยู่ในฝ่ายบริหารด้วย จึงจัดทำร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ<sup>19</sup>

ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติผ่านการพิจารณาและเห็นสมควรให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2562 แต่โดยผล

เกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(2) ปฏิรูประบบการเรียนรู้และการศึกษาอบรมวิชากฎหมาย เพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

(3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐ โดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายได้ง่าย

(4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

<sup>18</sup> มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดสาระสำคัญ 3 เรื่อง ได้แก่ (1) กำหนดหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ (2) กำหนดแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และ (3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ

<sup>19</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 (31 กรกฎาคม 2557 – 21 พฤษภาคม 2562) จัดตั้งขึ้นโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 โดยมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา

ของมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งบัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป

โดยที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีขอบเขตการใช้บังคับ ดังนี้<sup>20</sup>

1) หน่วยงานของรัฐทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กร ในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ในการจัดทำร่างกฎหมาย การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

2) ประชาชน โดยการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งได้แก่ การร่วมแสดงความคิดเห็นในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในชั้นจัดทำร่างกฎหมาย การได้รับทราบถึงแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการมีสิทธิร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

### 3.2.2 หลักการสำคัญของกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีหลักการสำคัญโดยสรุปได้ดังนี้

1) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน

2) กำหนดหลักเกณฑ์ตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย เกี่ยวกับระบบอนุญาตรระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอน

<sup>20</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 5.

ต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น

3) กำหนดหลักเกณฑ์การ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ภายหลังจากกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

4) กำหนดกลไกเกี่ยวกับการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจและเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายได้โดยง่าย

5) กำหนดกลไกการโต้แย้งหรือตรวจสอบบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เพื่อให้ศาลนำมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี

6) กำหนดกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น จำนวน 40 มาตรา โดยแบ่งออกเป็น 6 หมวด ซึ่งอาจอธิบายรายละเอียดของมาตราที่สำคัญได้ดังนี้

3.2.2.1 การกำหนดบทนิยามที่สำคัญของกฎหมายว่าหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

กฎหมายต่างๆ มักจะมีบทนิยาม (Definition) หรือกำหนดขอบเขตหรือความหมายของคำสำคัญที่จะใช้ในกฎหมายนั้น ๆ ไว้ เพื่อให้ถ้อยคำในกฎหมายนั้นตรงกับเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ที่กฎหมายนั้นบัญญัติขึ้น ซึ่งมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดขอบเขตหรือความหมายของคำสำคัญที่จะใช้ในพระราชบัญญัตินี้ไว้ เช่น

“กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย

“กฎ” หมายความว่า กฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไป ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษ หรือเสียสิทธิ หรือกระทบต่อสถานะของบุคคล

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ

“ผู้เกี่ยวข้อง” หมายความว่า ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับ หรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์การที่เกี่ยวข้อง

(2) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์การที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชน ดังกล่าว

(3) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับ หรืออาจได้รับผลกระทบ

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

3.2.2.2 บทบัญญัติทั่วไปของกฎหมายว่าหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

บทบัญญัติทั่วไปหรือบททั่วไป เป็นบทบัญญัติที่นำไปใช้บังคับกับเนื้อหาสาระ ในส่วนอื่น ๆ ของกฎหมายทั้งฉบับ<sup>21</sup> ซึ่งในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดบททั่วไปไว้ในหมวด 1 (มาตรา 5 ถึงมาตรา 11) โดยมีมาตราที่สำคัญ เช่น

มาตรา 5 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 8 วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่รองรับเกี่ยวกับกรณีการจัดทำร่างกฎหมาย ของหน่วยงานของรัฐที่หากได้ดำเนินการตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เป็น สาระสำคัญแล้ว แม้จะไม่ครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ทำให้การจัดทำร่างกฎหมายนั้นเสียไป

โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้อธิบายว่า “ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ” หมายถึง ขั้นตอนหรือการดำเนินการที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ต้องดำเนินการ เช่น การรับฟัง ความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบซึ่งหน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายต้องดำเนินการในส่วนนี้ ให้ครบถ้วน สำหรับหน่วยงานที่จะตรวจสอบว่าได้ดำเนินการในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแล้วหรือไม่ จะเป็นไปตามแต่ละขั้นตอน ซึ่งได้แก่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการ

<sup>21</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). *คู่มือแบบการร่างกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา. หน้า 317.

กฤษฎีกา สถาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยหากเห็นว่าสมควร ต้องดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมก็สามารถดำเนินการให้ถูกต้อง และครบถ้วนยิ่งขึ้นได้ หากมีกรณี โต้แย้งว่ามีได้มีการดำเนินการในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ แต่การดำเนินการดังกล่าวนั้นเป็นส่วนที่ เป็นรายละเอียด มาตรา 8 จึงได้บัญญัติรองรับให้กระบวนการในการตรากฎหมายในเรื่องนั้นไม่เสีย ไป เพื่อให้กระบวนการตรากฎหมายของประเทศจะไม่ต้องสะดุดหรือเสียไปเพียงเพราะความไม่ ครบถ้วนของการดำเนินการที่เป็นเรื่องเล็กน้อย<sup>22</sup>

ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น และการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้วนั้น มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐดำเนินการดังกล่าวตามที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

3.2.2.3 บทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมาย พ.ศ. 2562 หมวด 2 การตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ ผลกระทบ (มาตรา 12 ถึงมาตรา 20) มีหลักการสำคัญ ดังนี้

1) กำหนดให้มีการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายต้องแสดงถึงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมาย และมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบที่ชัดเจน (มาตรา 12)

2) กำหนดหลักการ วิธีการ และขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนการจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งเผยแพร่สรุปผลดังกล่าว (มาตรา 13 ถึงมาตรา 19)

3) กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติ หรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ก่อนหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 20)

3.2.2.4 บทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หมวด 3 การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย (มาตรา 21 ถึงมาตรา 24) มีหลักการสำคัญ ดังนี้

<sup>22</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 7-8.



มาตรา 21 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ด้านเนื้อหาของร่างกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้พิจารณาตรวจสอบในการจัดทำร่างกฎหมาย เช่น กรณีที่จะมีการนำระบบอนุญาตหรือระบบคณะกรรมการมาใช้ในกฎหมาย หรือกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ไว้ในร่างกฎหมาย หรือการนำโทษอาญามาใช้ในกฎหมาย

มาตรา 22 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหมายหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว

มาตรา 23 กำหนดให้ ในกรณีที่ร่างกฎหมายกำหนดให้ออกกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎดังกล่าวต้องกำหนดให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรอง
- (2) สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- (3) สอดคล้องและปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- (4) ต้องยึดหลักความพอสมควรแก่เหตุ และหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับสิทธิและเสรีภาพและประโยชน์ที่บุคคลต้องเสียไป
- (5) ต้องยึดหลักความเสมอภาคและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

มาตรา 24 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทันสมัยอยู่เสมอ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

3.2.2.5 บทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ

มาตรา 25 ถึงมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเอกสารที่หน่วยงานของรัฐต้องเสนอเพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี และการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา และกำหนดเรื่องการเปิดเผยเอกสารดังกล่าวไว้ในระบบกลาง รวมทั้งกำหนดหน้าที่และอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

### 3.2.2.6 บทบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ (มาตรา 28 ถึงมาตรา 35) มีหลักการสำคัญดังนี้<sup>23</sup>

1) กำหนดประเภทของกฎหมายที่ต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และกฎหมายที่ไม่ต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 28 และมาตรา 29)

2) กำหนดเป้าหมายของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย หลักเกณฑ์วิธีการในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และการกำกับติดตามการดำเนินการดังกล่าว (มาตรา 30 ถึงมาตรา 33)

3) กำหนดรอบระยะเวลาหรือเหตุอันใดที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (มาตรา 34)

4) กำหนดให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (มาตรา 35)

### 3.2.2.7 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

โดยที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หมวด 6 การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย (มาตรา 36) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายจัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายไว้ในระบบกลาง เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึงและกำหนดข้อยกเว้นที่หน่วยงานของรัฐอาจไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลบางประเภทไว้ด้วย

3.2.2.8 บทเฉพาะกาลของกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่า “บทเฉพาะกาล” ไว้ว่า หมายถึง บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้ใช้เฉพาะในช่วงเวลาหนึ่งหรือกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกิดขึ้นก่อนวันใช้บังคับบทกฎหมายนั้น บทเฉพาะกาลจึงเป็นบทบัญญัติที่ใช้เชื่อมต่อเมื่อมีการตรากฎหมายหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย และผู้ร่างกฎหมายต้องการให้มีการบังคับใช้กฎหมายกับ

<sup>23</sup> อภิษฐ์ กุเมือง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 10. หน้า 228.

เหตุการณ์บางอย่างที่เกิดขึ้นก่อนหรือระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับนั้น เพื่อให้การใช้กฎหมายต่อเนื่องกันระหว่างกฎหมายเก่ากับกฎหมายใหม่<sup>24</sup>

โดยที่บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (มาตรา 37 ถึงมาตรา 40) มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้<sup>25</sup>

1) กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ มีผลใช้บังคับแล้วให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นอันยกเลิก<sup>26</sup>

2) ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องกระทำผ่านระบบกลาง ถ้าการจัดทำระบบกลางยังไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าการดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐเป็นการดำเนินการผ่านระบบกลางตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

3) กำหนดระยะเวลาการดำเนินการตามมาตรา 22 วรรคสอง และมาตรา 33 โดยในวาระเริ่มแรกสำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

4) กำหนดให้บรรดากฎ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

<sup>24</sup> ธรรมนิติย์ สุมนันตกุล. (2547). *การเขียนบทเฉพาะกาล*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th) หน้า 1.

<sup>25</sup> อภิชัย กูเมือง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 10. หน้า 229.

<sup>26</sup> วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 ได้มีการเผยแพร่แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายลงในราชกิจจานุเบกษา และเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป ทำให้พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 เป็นอันยกเลิกแล้ว ซึ่งนอกจากแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 แล้ว ยังมีการออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เช่น กฎกระทรวงกำหนดกฎหมายตามมาตรา 29 (6) พ.ศ. 2562 และกฎกระทรวงกำหนดรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นต้น

### 3.3 กลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว

กฎหมายแม่บทบางฉบับอาจมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นเพียงการวางหลักการกว้าง ๆ ไว้เท่านั้น และกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เพื่อให้การบังคับกฎหมายแม่บทนั้น ๆ เกิดผลสัมฤทธิ์ แต่ในบางครั้ง ภายหลังกฎหมายแม่บทได้ผ่านกระบวนการตรากฎหมายและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอาจละเลยเพิกเฉยไม่เร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว

โดยที่มาตรา 22<sup>27</sup> แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้หน่วยงานของรัฐตระหนักถึง

<sup>27</sup> มาตรา 22 การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาต หรืออนุญาต หรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎ ซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว

กฎหมายที่ใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้น ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลบังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณี ที่บทบัญญัติในเรื่องนั้น ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าว มีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะไต่สวนบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามวรรคสองบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี

ความสำคัญของกฎหมายลำดับรองหรือกฎ และเร่งดำเนินการ ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว<sup>28</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาที่ บทบัญญัติมาตรา 22 แล้ว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรานี้มีความมุ่งหมาย 3 ประการ คือ<sup>29</sup>

---

เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติ แห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามวรรคสอง ให้ประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าว ในราชกิจจานุเบกษา

คำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดสิ้นผลบังคับตามวรรคสี่ ไม่กระทบต่อคำพิพากษา ของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่สิ้นผลบังคับดังกล่าว เป็นผู้ไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้น ยังรับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลงแต่ทั้งนี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ให้ศาลดำเนินการตามวรรคสาม และเมื่อ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้นก็ได้และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจูงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

ความในวรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก ให้ใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารด้วย โดยอนุโลม โดยให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหารเสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่กฎหมายใดบัญญัติให้มีผลใช้บังคับภายหลังจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีระยะเวลาตามที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ที่รับผิดชอบการบังคับใช้ กฎหมายนั้นจัดทำ ร่างกฎทั้งปวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และในกรณีที่ต้องเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรี อาจเสนอก่อนวัน ที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้ ในกรณีเช่นนั้นให้คณะรัฐมนตรี มีอำนาจอนุมัติหลักการได้แม้ว่ากฎหมายนั้น ยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม

การดำเนินการตามวรรคสาม วรรคสี่ วรรคหก และวรรคเจ็ด ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกา ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการ พระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดแล้วแต่กรณี

<sup>28</sup> กฎหมายในที่นี้ หมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย เนื่องจากบทนิยามมาตรา 3 คำว่า “กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมายเท่านั้น ซึ่งมีได้หมายความรวมถึงพระราชกำหนดแต่อย่างใด

<sup>29</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 19, หน้า 47.

1) เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณีที่มีรัฐมิได้ดำเนินการ ในการออกกฎหมายที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคล จนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎหมายดังกล่าวแล้ว

2) เพื่อกำหนดกลไกการสิ้นสุดผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในกรณีที่มีได้มีการออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

3) เพื่อกำหนดกลไกการเร่งรัดการจัดทำร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จ โดยเร็ว โดยให้หน่วยงานของรัฐเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้

จากความมุ่งหมายของบทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 อาจอธิบายโดยละเอียดได้ดังนี้

### 3.3.1 การห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคล จนกว่าจะมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ

ตามที่มาตรา 22 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดว่า การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาต หรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลังในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎหมายดังกล่าวแล้ว

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตั้งแต่ในชั้นการจัดทำร่างกฎหมาย กล่าวคือ ในการจัดทำร่างกฎหมาย หากมีการกำหนดโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาต หรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ให้ร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎหมายดังกล่าวแล้ว

### 3.3.2 การสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ

ในกรณีที่กฎหมายแม่บทมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายแม่บทมีประสิทธิภาพ แต่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองกลับละเลยเพิกเฉย ไม่เร่งดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎให้เป็นไปตามที่บทบัญญัติของกฎหมายแม่บทกำหนดไว้ บทบัญญัติของกฎหมายแม่บทนั้นอาจสิ้นสุดบังคับได้ หากเป็นไปตามเงื่อนไขและได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

#### 3.3.2.1 การสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ

โดยที่มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะทำให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายสิ้นสุดใช้บังคับ 4 ประการ ดังนี้

1) ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

2) กฎหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาเฉพาะที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคล และกฎหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นต้องเป็นกฎหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่หน่วยงานของรัฐต้องออกหรือดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

3) มิได้มีการออกกฎหรือยังมิได้ดำเนินการ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป หรือภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ ก่อนวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายระยะเวลาข้างต้นออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบระยะเวลาสองปีหรือสี่ปีดังกล่าว

#### 4) บทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน

อนึ่ง การพิจารณาว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ รับผิดชอบออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หรือไม่นั้น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายพ.ศ. .... ในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีข้อสังเกตว่า ร่างมาตรา 22 ดังกล่าวมุ่งเน้นถึงการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ แต่ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายลำดับรองบางประเภทที่จะออกมาใช้บังคับต่อเมื่อมีสถานการณ์ หรือเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น และต้องออกกฎหมายลำดับรองนั้น เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือเหตุการณ์นั้น ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจภายใต้การกำกับให้เกิดความคล่องตัวและเหมาะสม กับเหตุการณ์ในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งไม่สามารถกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ไว้ล่วงหน้าได้แต่อย่างใด<sup>30</sup>

สำหรับขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาให้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมายที่เข้าเงื่อนไขดังกล่าวสิ้นผลใช้บังคับ มาตรา 22 วรรคสาม ได้กำหนดขั้นตอน และกระบวนการพิจารณาไว้ดังนี้

1) เป็นกรณีศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติที่เข้าเงื่อนไข ตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับแก่คดีใด

2) เป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วย เหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่ามีกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 22 วรรคสอง

3) ให้ศาลส่งความต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย

4) ศาลสามารถดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

<sup>30</sup> บันทึกการประชุม คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... ครั้งที่ 13/2562 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2562



5) เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ให้ประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

6) คำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสี่ ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สิ้นผลบังคับดังกล่าวเป็นผู้ไม่เคยต้อง คำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใดๆ

7) ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาตามข้อ (1) ถึงข้อ (6) ของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะเป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลทหารจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีใด ให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร เสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไป โดยในส่วนขั้นตอนและการดำเนินการ ในกรณีนี้จะเป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด

สาเหตุที่ต้องกำหนดกระบวนการให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ดำเนินการตรวจสอบและวินิจฉัยชี้ขาด ตลอดจนการประกาศคำวินิจฉัยและผลของการสิ้นผลบังคับของกฎหมายนั้น เนื่องจากในทางปฏิบัติอาจจะมีประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่มีการโต้แย้งกัน ในคดีว่ากรณีต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา 22 วรรคสองหรือไม่ เพียงใด<sup>31</sup>

3.3.2.2 การไม่ใช้บังคับ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ

มาตรา 22 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดเงื่อนไขที่ศาลจะไม่นำบทบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับมาใช้บังคับแก่คดีใด ต้องเข้าเงื่อนไข 4 ประการ ดังนี้

1) ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ ต้องมีการออกกฎเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

<sup>31</sup> สุรพล ศรีวิทยา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 173.

2) กฎหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ต้องเป็นกฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาเฉพาะที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคล และกฎหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นต้องเป็นกฎหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่หน่วยงานของรัฐต้องออกหรือดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

3) มิได้มีการออกกฎหรือยังมีได้ดำเนินการ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีผลใช้บังคับ สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป หรือภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายระยะเวลาข้างต้นออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบระยะเวลาสองปีหรือสี่ปีดังกล่าว

4) บทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน

สำหรับขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาของศาลว่าจะนำบทบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เข้าเงื่อนไขสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีใดหรือไม่ มีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณา ดังนี้

1) เป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีใด

2) เป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่ามีกรณี que se que ตามมาตรา 22 วรรคสอง

3) ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย

4) ศาลสามารถดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

5) เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจูงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

6) ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาตามข้อ (1) ถึงข้อ (5) ของศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองจะเป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลทหารจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับมาใช้บังคับแก่คดีใด ให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหารเสนอเรื่อง ต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไป โดยในส่วนขั้นตอนและการดำเนินการในกรณีนี้จะเป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด

### 3.3.3 การได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ

ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติ ตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าว หรือยังมิได้ดำเนินการนั้น ประชาชนก็อาจได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นได้ โดยไม่ต้องรอให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหรือดำเนินการดังกล่าวเสียก่อน หากเข้าเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นกำหนดให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์บางประการ แต่การจะได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่จะกำหนดในกฎหรือรัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเสียก่อนที่ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์นั้นได้

2) หน่วยงานของรัฐไม่ออกกฎหรือไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายในระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป หรือภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายระยะเวลาข้างต้นออกไปอีกก็ได้ แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบระยะเวลาสองปีหรือสี่ปีดังกล่าว

### 3.3.4 การเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองหรือกฎให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

มาตรา 22 วรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดว่า ในกรณีที่กฎหมายใดมีบทบัญญัติให้มีผลใช้บังคับภายหลังจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีระยะเวลาตามที่กำหนด เช่น กรณีมีบทบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวัน หรือเก้าสิบวันหรือหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กรณีดังกล่าวให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้นจัดทำร่างกฎทั้งปวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และในกรณีที่ต้องเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรีอาจเสนอก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้ ในกรณีเช่นนั้น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติหลักการได้แม้ว่ากฎหมายนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม

บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎตามกฎหมายต่าง ๆ สามารถออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎได้เร็วขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐอาจเสนอก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับก็ได้ และคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจอนุมัติหลักการได้ แม้กฎหมายนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ  
กฎหมาย พ.ศ. 2562 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ (Delegated Law,  
Secondary Law or Subordinate Legislation) ได้แก่บทบัญญัติมาตรา 5<sup>1</sup> กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ  
(Government Agency) นำหลักการเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่ดีและเท่าที่จำเป็น การจัดให้  
ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจได้ง่าย รวมถึงการจัดให้มี  
การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนตรา  
กฎหมายมาใช้บังคับแก่การจัดทำร่างกฎ (Regulatory Drafting) ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย  
โดยอนุโลม<sup>2</sup> ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีกลไกที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Public

---

<sup>1</sup> มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมด  
ความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ  
โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน

ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถ  
เข้าใจกฎหมายได้โดยง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและ  
วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟัง  
ความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการ  
ตรากฎหมายทุกขั้นตอน

ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณี  
ที่จำเป็น และพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการ  
ตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน รวมทั้งพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับแก่การจัดทำร่างกฎตามที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วยโดยอนุโลม

<sup>2</sup> กฎกระทรวงกำหนดร่างกฎที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบ พ.ศ. 2565 ข้อ 2 กำหนดให้  
ร่างกฎดังต่อไปนี้ เป็นร่างกฎที่ต้องดำเนินการตามมาตรา 5

Participation)<sup>3</sup> ในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เช่น ก่อนจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองหรือกฎตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายลำดับรองหรือกฎอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชนและนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎทุกขั้นตอน เป็นต้น

แต่ในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ดำเนินการ หรือดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎล่าช้า และเป็นเหตุให้ประชาชนต้องได้รับภาระ (Burden) หรือผลร้าย (Negative Impact) หรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ (Benefit) จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 22<sup>4</sup> ได้กำหนดกลไกเร่งรัดให้

(1) ร่างกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการขออนุญาต ขออนุมัติ ขอความเห็นชอบ จดทะเบียน ขึ้นทะเบียน แจ่ง ขอประทานบัตร ขออาชญาบัตร

(2) ร่างกฎที่กำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือโดยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง ในการประกอบอาชีพหรือดำรงชีวิตของประชาชน หรือในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ หรือยื่นเอกสารใด ๆ ให้หน่วยงานของรัฐ บรรดาที่มีใช้ร่างกฎตาม(1)

ความในวรรคหนึ่งไม่ให้ใช้บังคับแก่ร่างกฎที่มีลักษณะตามมาตรา 19

<sup>3</sup> การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง และบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ โดยการให้เหตุผล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุม โดยตรงจากประชาชน. อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). *ระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด: ทำอย่างไรให้เป็นจริง*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 23 – 25.

<sup>4</sup> มาตรา 22 การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาต หรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎ ซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมีได้ดำเนินการนั้น ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้น ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าว

ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครอง หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องดำเนินการ

มีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือคำเนิการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ในกรณี ที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะ ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามวรรคสองบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความ ได้แย้งพร้อม ด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี

เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามวรรคสอง ให้ประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

คำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดสิ้นผลบังคับตามวรรคสี่ ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สิ้นผลบังคับดังกล่าว เป็นผู้ไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลงแต่ทั้งนี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

ในกรณี ที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะ ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความ ได้แย้งพร้อม ด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ให้ศาลดำเนินการตามวรรคสาม และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจูงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

ความในวรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก ให้ใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ด้วยโดยอนุโลม โดยให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหารเสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณี ที่กฎหมายใดบัญญัติให้มีผลใช้บังคับภายหลังจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีระยะเวลาตามที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ที่รับผิดชอบการบังคับใช้ กฎหมายนั้นจัดทำร่างกฎทั้งปวงไว้แล้วเสร็จโดยเร็วและในกรณีที่ต้องเสนอออกต่อคณะรัฐมนตรี อาจเสนอคณะรัฐมนตรีก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้ ในกรณีเช่นนั้นให้คณะรัฐมนตรี มีอำนาจอนุมัติหลักการได้แม้ว่ากฎหมายนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม

การดำเนินการตามวรรคสาม วรรคสี่ วรรคหก และวรรคเจ็ด ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดแล้วแต่กรณี

ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้โดยเร็ว 3 ประการ ดังนี้

1) การกำหนดให้ร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษทางอาญา โทษทางปกครองหรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาต หรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติการห้ามมิให้ใช้กฎหมายในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลใด ๆ จนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎ

2) การกำหนดกลไกการสิ้นสุดผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณีที่มีได้มีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น

3) กลไกการเร่งรัดการจัดทำร่างกฎให้แล้วเสร็จโดยเร็วโดยให้หน่วยงานของรัฐสามารถเสนอร่างกฎต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้

ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง หรือองค์กรอื่นที่รับมอบหมายให้มีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ตระหนักถึงความสำคัญของการมีกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น ซึ่งจะทำให้การใช้บังคับกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเกิดผลสัมฤทธิ์ (Achievement) แต่จะต้องสอดคล้องกับหลักการสำคัญทางกฎหมายต่าง ๆ ด้วย เพื่อให้ได้กฎหมายลำดับรองหรือกฎที่มีประสิทธิภาพ (Efficient) และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 22 ดังกล่าวจึงมุ่งเน้นถึงการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้<sup>6</sup> แต่ไม่ได้หมายความว่าความรวมถึงกฎหมายลำดับรองหรือกฎบางประเภทที่จะออกมา

<sup>5</sup> ธรรมนิติย์ สุมนันตกุล. (2547). *การจัดทำกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th). หน้า 1-3.

<sup>6</sup> การพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นบทบัญญัติที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หรือไม่ มีหลักการสำคัญคือ หากการบังคับใช้กฎหมาย การใช้สิทธิประโยชน์หรือการปฏิบัติตามกฎหมายใด สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎเพิ่มเติม บทบัญญัติดังกล่าวย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562



ใช้บังคับต่อเมื่อมีสถานการณ์หรือเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น และต้องออกกฎหมายลำดับรองนั้น เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์หรือเหตุการณ์นั้น ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจภายใต้การกำกับให้เกิดความคล่องตัวและเหมาะสมกับเหตุการณ์ในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งไม่สามารถกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ไว้ล่วงหน้าได้แต่อย่างใด<sup>7</sup>

สำหรับองค์กรของรัฐที่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายกำหนดให้เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมทบทวนบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากทบทวนบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ได้แก่ องค์กรฝ่ายตุลาการ โดยศาลยุติธรรม (Court of Justice)<sup>8</sup> หรือศาลปกครอง (Administrative Court)<sup>9</sup> แล้วแต่กรณี แต่เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทั้งฉบับแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติต้องดำเนินการ

<sup>7</sup> ตัวอย่างบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... ในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นว่าไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เช่น มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ห้ามมิให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อบริการ ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจแต่ละประเภทเกินอัตราส่วนกับเงินกองทุนหรือสินทรัพย์ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด ซึ่งบทบัญญัตินี้ได้มีผลเป็นการห้ามสถาบันการเงินประกอบกิจการ การห้ามจะเกิดขึ้นเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดอัตราส่วนกับเงินกองทุนหรือสินทรัพย์ บทบัญญัตินี้จึงมิได้ก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชนภายใต้บังคับมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 194 บัญญัติว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินการกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้โดยเร็ว กล่าวคือ ประชาชนที่ต้องได้รับการหรือผลร้ายหรือยังไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรง แต่จะทำได้เฉพาะกรณีที่มีการยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควรจึงเป็นปัญหาทางกฎหมายตามประเด็นที่จะได้วิเคราะห์ดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการสิ้นผลบังคับของบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้

กลไกการสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณีที่ ไม่มีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือไม่มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด (Any Action)<sup>10</sup> เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้ ถือเป็นกลไกเร่งรัดให้ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว มิเช่นนั้นจะทำให้การใช้บังคับกฎหมายแม่บท<sup>11</sup> ไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ และอาจทำให้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นอันสิ้นผลบังคับ หรือไม่สามารถใช้บังคับแก่คดีใด ๆ ได้ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

โดยที่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย (Provision) ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย หมายความว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Acts) พระราชบัญญัติ (Acts of Parliament) และประมวลกฎหมาย

<sup>10</sup> การดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ ต้องเป็นการกระทำทางปกครอง มิใช่การกระทำทางนิติบัญญัติหรือตุลาการ แต่เป็นการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครอง กระทำการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. (2564). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 30). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 276-277.

<sup>11</sup> กฎหมายแม่บท (Primary Law) ในที่นี้หมายถึงความถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในแผ่นดินตามปกติ โดยรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

(Legal Codes)<sup>12</sup> แต่ไม่หมายความรวมถึงพระราชกำหนด (Emergency Decree) หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติแต่อย่างใด ซึ่งตามกฎหมายไทยถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของหลักการหรือกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญ (Constitution) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ทางการเมืองหรือกำหนดกลไกการดำเนินงานขององค์กรที่มีความสำคัญ เพื่อให้หลักการหรือกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญนั้นมีผลปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยมีกระบวนการตราและแก้ไขเป็นพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตราพระราชบัญญัติทั่วไป<sup>13</sup> ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณีที่มีได้มีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายอื่นมิได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้ โดยแบ่งออกเป็นสองกรณี ได้แก่ (1) กรณี พระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมาย และ (2) กรณี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งทั้งสองกรณีมีปัญหาทางกฎหมายตามประเด็นที่จะได้วิเคราะห์ดังต่อไปนี้

#### 4.1.1 การสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายในกรณีที่มีได้มีออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายอื่นมิได้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้

ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายอื่นหรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ แต่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายดังกล่าวหรือยังมีได้ดำเนินการนั้น ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับและบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อให้เกิดภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน บทบัญญัตินี้ดังกล่าวย่อมเป็นอันสิ้นผลบังคับ ตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าว

<sup>12</sup> ตัวอย่างประมวลกฎหมายที่สำคัญ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลรัษฎากร เป็นต้น

<sup>13</sup> มานิตย์ จุมปา. (2562). *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560)*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 20.

คณะรัฐมนตรี (Cabinet) จะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้ แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว และในวาระเริ่มแรก มาตรา 39 (1)<sup>14</sup> แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ระยะเวลาสองปีตามมาตรา 22 วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับ

โดยที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2557 (The National Legislative Assembly)<sup>15</sup> ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในขณะนั้น ได้มีมติผ่านการพิจารณาและเห็นสมควรให้ประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2562 แต่โดยผลของมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบมาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แล้ว จะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ภายในระยะเวลาดังนี้

1) ภายในระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้จ่ายเงินผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 พฤษภาคม

<sup>14</sup> มาตรา 39 ในวาระเริ่มแรก

(1) ระยะเวลาสองปีตามมาตรา 22 วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

<sup>15</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 (31 กรกฎาคม 2557 – 21 พฤษภาคม 2562) จัดตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารในประเทศไทย พ.ศ. 2557 โดยมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและรัฐสภา

พ.ศ. 2565 เป็นต้นไป<sup>16</sup> มีบทบัญญัติที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เช่น มาตรา 7 วรรคหนึ่ง<sup>17</sup> แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564 กำหนดให้ ผู้รับทุนมีหน้าที่เปิดเผยผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่เกิดขึ้นจากสัญญาให้ทุน ให้ผู้ให้ทุนทราบตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (กสว.) กำหนด ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นการสร้างภาระให้กับผู้ที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยและนวัตกรรม จากหน่วยงานของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการ ใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม กรณีจึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน จึงจะก่อให้เกิดภาระหรือผลร้ายต่อประชาชนได้ ดังนั้น การออกระเบียบ ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการ ใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564 จึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 คณะกรรมการส่งเสริม วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมจึงมีหน้าที่พิจารณากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเปิดเผยผลงานและนวัตกรรม เพื่อให้การใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการ ใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564 เกิดผลสัมฤทธิ์ ภายในระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการ ใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564 มีผลใช้บังคับ (ภายในวันที่ 5 พฤษภาคม 2567)

ทั้งนี้ กรณีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ว่าด้วยการเปิดเผย ความเป็นเจ้าของ และการโอนผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2565<sup>18</sup> โดยอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการ ใช้ประโยชน์ผลงานวิจัย และนวัตกรรม พ.ศ. 2564 และระเบียบดังกล่าวมิใช่บังคับเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2565 ซึ่งไม่ช้ากว่า ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จึงเป็นกรณีที่ใช้บังคับ

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการ ใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564. (2564, 8 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 138 (ตอน 73 ก),

<sup>17</sup> มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ผู้รับทุนมีหน้าที่เปิดเผยผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่เกิดขึ้นจากสัญญาให้ทุน ให้ผู้ให้ทุน ทราบตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

<sup>18</sup> ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ว่าด้วยการเปิดเผย ความเป็นเจ้าของ และการโอน ผลงานวิจัย และนวัตกรรม พ.ศ. 2565. (2565, 24 มิถุนายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 139 (ตอนพิเศษ 147),

บทบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564 เกิดผลสัมฤทธิ์ และไม่เข้าลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

2) ภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เช่น พระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 ซึ่งเริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2558 (ยกเว้นมาตรา 22 (4) เริ่มมีใช้บังคับวันที่ 1 มกราคม 2560) มีบทบัญญัติที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เช่น มาตรา 22 (1) และ (2)<sup>19</sup> แห่งพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 กำหนดให้ สถานที่ดำเนินการต้องมีที่ตั้ง สภาพแวดล้อม และลักษณะของสถานที่ที่เหมาะสมในการใช้เป็นสถานที่ดำเนินการ และมีเครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นประจำสถานที่ดำเนินการซึ่งมีลักษณะและจำนวนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้รับผิดชอบสถานที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ กรณีจึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน จึงจะก่อให้เกิดภาระหรือผลร้ายต่อประชาชนได้ ดังนั้น การออกกฎกระทรวงตามมาตรา 22 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 จึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จึงมีหน้าที่พิจารณาออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะของสถานที่ดำเนินการ เครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นของสถานที่ดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ หากไม่มีการออกกฎกระทรวงดังกล่าวภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 บทบัญญัติมาตรา 22 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 ย่อมเข้าลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง

<sup>19</sup> มาตรา 22 สถานที่ดำเนินงานต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) มีที่ตั้ง สภาพแวดล้อม และลักษณะของสถานที่ที่เหมาะสมในการใช้เป็นสถานที่ดำเนินงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) มีเครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นประจำสถานที่ดำเนินการซึ่งมีลักษณะและจำนวนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

ทั้งนี้ กรณีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมได้ออกกฎกระทรวง กำหนดที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะของ สถานที่ดำเนินการ เครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นของสถานที่ดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2564 แล้ว จึงเป็นกรณีที่การใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา 22 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 เกิดผลสัมฤทธิ์ และไม่เข้าลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทั้งฉบับแล้ว พบว่า หากมีกรณี ที่บทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายใดเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดบทลงโทษหรือความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนุคคลผู้มีหน้าที่ รับผิดชอบที่ละเลย เพิกเฉย ไม่เร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือไม่ดำเนินการ อย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ และเป็นเหตุให้บทบัญญัติ แห่งกฎหมายนั้นเป็นอันสิ้นผลบังคับ ซึ่งประเด็นนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา (Law Reform Commission, Office of the Council of State) อธิบายว่า กรณีที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบมิได้ดำเนินการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและมีผลให้กฎหมาย สิ้นผลไปตามมาตรา 22 ย่อมจะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย เช่น ความรับผิดทางวินัย (Disciplinary Liability)<sup>20</sup> หากไม่มีเหตุผลที่เพียงพอที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ จึงไม่จำเป็นต้องระบุนมาตรการไว้เป็นการเฉพาะ<sup>21</sup>

<sup>20</sup> การพิจารณาฐานความผิดทางวินัย กรณีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ไม่ดำเนินการออก กฎหมายลำดับรอง หรือกฎ ภายในระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบมาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จะต้องพิจารณาองค์ประกอบความผิด รวมถึงพฤติการณ์ของผู้กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย สาเหตุแห่งการกระทำ และความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจเป็นการกระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตาม กฎหมายระเบียบซึ่งทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล และอาจเป็นการกระทำผิดวินัย ฐานอื่น ๆ ด้วย

<sup>21</sup> คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “คำถาม – คำตอบ” เกี่ยวกับการปฏิบัติตาม และบังคับใช้ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 16.

การที่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ไว้เป็นการเฉพาะนั้น ทำให้การพิจารณาว่าบุคคลใดบ้างที่จะต้องรับผิดชอบหากมีกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายต้องสิ้นผลบังคับไปตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จะต้องพิจารณาตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นรายกรณีไป เช่น

1) รัฐมนตรี (Minister) ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในกระทรวงต่าง ๆ เป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรในการบริหารราชการในหน้าที่ของตน ไม่ว่าการบริหารราชการนั้นจะเกิดผลประการใดก็ตาม แต่ถ้าการบริหารราชการนั้นเกิดผลเสียต่อส่วนรวม รัฐมนตรีคนนั้นก็อาจถูกตั้งกระทู้ถาม หรือถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ (Vote of No-confidence) ซึ่งความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีจะครอบคลุมทุกเรื่องของแต่ละกระทรวง เช่น เรื่องนโยบายของกระทรวง การออกกฎหมายหรือกฎระเบียบ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ เป็นต้น<sup>22</sup>

สำหรับกรณี ที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ไม่ว่าจะ เป็นกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ แต่รัฐมนตรีไม่ได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎดังกล่าว หรือไม่ได้ดำเนินการนั้นตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และมีผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นสิ้นผลไปตามมาตรา 22 รัฐมนตรีคนนั้นก็อาจถูกตั้งกระทู้ถาม หรือถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

2) หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ<sup>23</sup> ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>22</sup> อัครเมศวร์ ทองนวล. (2544). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) : หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 10 คณะรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา. หน้า 20 – 21.

<sup>23</sup> ตัวอย่างผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เช่น

- (1) ราชการส่วนกลาง หมายถึง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม
- (2) ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด
- (3) ราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า



เช่น การออกระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวอาจเป็นข้าราชการการเมือง (Political Official) หรือข้าราชการประจำ (Bureaucrat) ก็ได้ แล้วแต่กรณี หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นข้าราชการการเมือง ก็อาจต้องรับผิดชอบทางการเมือง แต่หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นข้าราชการประจำ ก็อาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ หากไม่มีเหตุผลที่เพียงพอที่ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Government Officer) ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ (Committee) ตามกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎตามกฎหมายนั้นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา (Commander) ให้ดำเนินการร่างกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือได้รับมอบหมายให้เตรียมหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน หรือไม่ดำเนินการตามที่ตนได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ และเป็นเหตุให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้นก็อาจมีความผิดทางวินัยได้

ทั้งนี้ การที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดบทลงโทษหรือความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะ ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด เพียงแต่กฎหมายดังกล่าวอาจไม่ได้ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตระหนักถึงความสำคัญของการมีกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง เนื่องจากผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการอย่างหนึ่งใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้นั้น

(4) รัฐวิสาหกิจ หมายถึง ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการใหญ่ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า

(5) องค์การมหาชน หมายถึง ผู้อำนวยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า

(6) องค์การอิสระ หมายถึง เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เลขานุการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(7) หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หมายถึง เลขานุการวุฒิสภา เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการสถาบันพระปกเกล้า เลขานุการสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง

โดยส่วนใหญ่เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งการดำเนินการทางวินัยกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือหัวหน้าส่วนราชการในกรณีดังกล่าว โดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดหรือไม่มีการวางแผนทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนย่อมนำไปสู่การลงโทษได้ยากในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ หากมีกรณี ที่หน่วยงานของรัฐ ทราบเองหรือได้รับแจ้งจากผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholder) หรือประชาชนทั่วไปว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายใด เข้าเงื่อนไขที่จะต้องสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป โดยกำหนดไว้เฉพาะขั้นตอนการดำเนินการในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสองดังกล่าวบังคับแก่คดีใด โดยกำหนดว่า ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามมาตรา 22 วรรคสอง บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย และในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ให้ประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

อนึ่ง เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทั้งฉบับแล้ว พบว่ากฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนที่อาจได้รับภาระหรือผลร้ายสามารถดำเนินการยื่นคำร้องทุกข์ (Complaint)<sup>24</sup> หรือยื่นข้อเสนอแนะ

<sup>24</sup> การร้องทุกข์ คือ การที่บุคคลทั่วไป ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐหรือของเอกชน ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือจากหน่วยงานของรัฐ และต้องการให้มีการแก้ไขเยียวยาความ เดือดร้อนหรือเสียหายนั้น หรือแก้ไขข้อบกพร่องในระบบราชการ การร้องทุกข์นี้จึงเป็นการร้องเรียนเพื่อขอให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือข้อขัดแย้งที่มีอยู่ระหว่างบุคคลดังกล่าวกับหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยราชการ มิใช่การแก้ไขความเดือดร้อนหรือข้อขัดข้องที่มีอยู่ระหว่างประชาชนด้วยกันเอง. อ้างถึง ใน อุกฤษ มงคลนาวิน และคณะ. (2540). *ปัญหากฎหมายสำหรับประชาชนเกี่ยวกับการร้องทุกข์*. กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ พี พรินท์. หน้า 3.

(Recommendations) ต่อหน่วยงานของรัฐ<sup>25</sup> เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการต่อไป เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาและประกาศว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ได้พิจารณาและประกาศว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง หรือไม่เพียงใด ซึ่งหากไม่มีหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดยื่นฟ้องต่อศาล อาจทำให้ประชาชนทั่วไป ไม่สามารถทราบได้แน่ชัดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง เป็นอันสิ้นผลบังคับในวันใด และเป็นอันสิ้นผลบังคับเพียงใด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดของประชาชนและนำไปสู่การกระทำผิดกฎหมายได้ จึงเป็นกรณีที่ประชาชนที่อาจรับได้ภาระหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรง แต่จะทำได้เฉพาะกรณีที่ได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควร

ทั้งนี้ การที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้จัดให้มีช่องทางการรับฟังความคิดเห็นและช่องทาง รับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์<sup>26</sup> หรือมีกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ ยังไม่เพียงพอสำหรับแก้ปัญหาดังกล่าว เนื่องจากการ ประกาศว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

<sup>25</sup> “หน่วยงานของรัฐ” ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย หมายความว่า หน่วยงานที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ

<sup>26</sup> การร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองแบ่งได้เป็น 3 กรณี

(1) โดยการร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งเป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นเองเพื่อให้พิจารณาทบทวนเรื่องนั้นใหม่ เช่น ร้องทุกข์ต่อนายอำเภอให้พิจารณาทบทวนคำสั่งของนายอำเภอที่เป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์

(2) โดยการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยเหนือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์เพื่อให้พิจารณาแก้ไขปัญหาในเรื่องนั้น เช่น ในกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของกำนัน ประชาชนก็อาจร้องทุกข์ต่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้สั่งระงับหรือยกเลิกการกระทำดังกล่าวของกำนันได้

(3) โดยการร้องทุกข์ต่อองค์กรต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับพิจารณาคำร้องทุกข์ของประชาชน เช่น ศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์ของส่วนราชการต่างๆ สำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นต้น อ้างถึงใน ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). *คู่มือการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 13 – 14.

เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ไม่สามารถกระทำได้ เพราะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และการประกาศว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นอันสิ้นผลบังคับจะต้องกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือมอบหมายให้ฝ่ายตุลาการดำเนินการแทนฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การที่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ไม่ได้กำหนดวิธีการร้องทุกข์ หรือการยื่นข้อเสนอแนะของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ จึงนำไปสู่ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการ ดำเนินการพิจารณาและการประกาศให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับหนังสือร้องทุกข์หรือข้อเสนอแนะ จากประชาชน

**4.1.2 การสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกรณีที่ หน่วยงานของรัฐมิได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมิได้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถ ปฏิบัติตามกฎหมายได้**

ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Act)<sup>27</sup> ฉบับหนึ่งอาจมี บทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องไปดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือ ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้การใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้น เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 130 กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

- (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561
- (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561
- (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560
- (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560
- (5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561
- (6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560
- (7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560
- (8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
- (9) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561
- (10) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระ (Independent Organs)<sup>28</sup> ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>29</sup> มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง<sup>30</sup> กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง (Party Leader) จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเพื่ออนุมัติภายในเดือนเมษายนของทุกปี โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีรายการตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commission of Thailand : ECT) กำหนด<sup>31</sup> เป็นต้น

สำหรับกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้โดยเร็วตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น โดยหลักแล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2565 ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการดังกล่าวอาจออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการนั้นล่าช้าไปกว่าระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 วรรคสอง

<sup>28</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 215 องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในหมี ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม กล่าวหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ

<sup>29</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 องค์กรอิสระ กำหนดให้มีองค์กรอิสระ จำนวน 5 องค์กร ได้แก่ 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน 3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ 4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ 5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

<sup>30</sup> มาตรา 43 วรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ปฏิทินที่ผ่านมาเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเพื่ออนุมัติภายในเดือนเมษายนของทุกปี ทั้งนี้ รายงาน ดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีรายการตามที่คณะกรรมการกำหนด

<sup>31</sup> คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2563 เพื่อให้ พรรคการเมืองสามารถปฏิบัติตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้ อ้างถึงใน ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2563. (2563, 9 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 137 (ตอน 72 ก),

ประกอบมาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ก็ได้

อย่างไรก็ตาม มาตรา 22 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้ ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง (Argument) พร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะมาตรา 22 ตามวรรคสอง ให้ศาลดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 วรรคสาม และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (The National Anti-Corruption Commission: NACC) หรือประธานรัฐสภา (President of the National Assembly) แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจูงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 22 วรรคหก ประกอบมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แล้วจะเห็นได้ว่า มาตรา 22 วรรคหก ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิ (Right) และเสรีภาพ (Liberty) ของประชาชน โดยห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับกับประชาชน แต่จะต้องเป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง บังคับแก่คดีใด และศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง พร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ศาลจึงจะดำเนินการส่งความเห็นนั้นต่อประธานศาลฎีกา เพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย<sup>32</sup> ดังนั้น หากคู่ความโต้แย้ง พร้อมด้วยเหตุผล และศาลเห็นว่า ไม่มีเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะสิ้นผลบังคับตาม

<sup>32</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 49-50.

มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 ศาลย่อมมีดุลพินิจ (Discretion) ที่จะไม่ส่งความเห็นนั้นต่อประธานศาลฎีกาหรือประธานศาลปกครอง

การใช้ดุลพินิจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง สำหรับกรณี ที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองไม่เห็นด้วยกับข้อโต้แย้งของกลุ่มความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง จึงไม่ส่งความเห็นนั้นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัยนั้น การใช้ดุลพินิจดังกล่าวอาจถูกอุทธรณ์ได้ (Appeal) ตามกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของหลักการหรือกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลทางการเมืองหรือกำหนดกลไกการดำเนินงานขององค์กรที่มีความสำคัญ เพื่อให้หลักการหรือกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญนั้นมีผลปฏิบัติอย่างแท้จริง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจึงมักได้รับความสนใจจากนักการเมือง (Politician) นักกิจกรรมทางการเมือง (Political Activist) นักวิชาการ (Academician) ทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ตลอดจนประชาชนทั่วไป ดังนั้นหากมีกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีใด คู่ความฝ่ายที่ต้องได้รับการหรือผลร้ายอาจได้รับทราบข้อกฎหมายจากนักการเมือง นักกิจกรรมทางการเมือง นักวิชาการหรือจากความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ในสังคมว่าตนมีสิทธิโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง เพื่อขอให้ศาลไม่นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีของตน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลในการประกาศว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง เป็นอันสิ้นผลบังคับ ศาลมีเพียงอำนาจในการใช้ดุลพินิจที่จะนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีหรือไม่ก็ได้เท่านั้น ดังนั้น กรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องใดมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นย่อมมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะถูกยกเลิก โดยกระบวนการที่ถูกต้องในภายหลัง<sup>33</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดกำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ แต่หน่วยงานของรัฐมิได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบมาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ศาลมีดุลพินิจที่จะไม่นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีก็ได้ แต่ในคดีอื่นที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง หากศาลจะใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ในทางที่เป็นภาระหรือผลร้ายต่อประชาชนอีก และปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการดังกล่าวก่อนแล้ว จะถือว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง อีกมิได้

สำหรับกรณีที่ประชาชนเห็นว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องใดมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และเรื่องนั้นยังไม่มีกรฟ้องเป็นคดีต่อศาลนั้น กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ไม่มีบทบัญญัติที่รองรับสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์หรือยื่นข้อเสนอนี้ของประชาชนที่อาจได้รับภาระหรือผลร้ายจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นกรณีที่ประชาชนที่อาจได้รับภาระหรือผลร้ายไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรง แต่จะทำได้เฉพาะกรณีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควรเท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง

<sup>33</sup> เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปจนกว่าจะได้มีการยกเลิกกฎหมายนั้น ซึ่งการยกเลิกกฎหมายอาจแบ่งออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ (1) การยกเลิกกฎหมายโดยตรง เช่น มีการกำหนดเวลายกเลิกกฎหมายไว้ในกฎหมายใหม่หรือในกฎหมายฉบับนั้นเอง (2) การยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย หมายถึง กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติ โดยชัดแจ้งให้ยกเลิก แต่เป็นที่เห็นได้จากกฎหมายฉบับใหม่ว่าจะต้องยกเลิกกฎหมายเก่าไปในตัวด้วย (3) การยกเลิกกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ หากกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายกฎหมายนั้นย่อมถูกยกเลิกไปด้วยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อ้างถึงใน หยุด แสงอุทัย. (2552). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 63-64.



แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

#### 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย

บรรดากฎหมายแม่บทต่าง ๆ อาจมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์ (Benefit)<sup>34</sup> จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น เช่น สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐในด้านต่าง ๆ สิทธิในการได้รับทุนสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ สิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอาจละเลย เพิกเฉย ไม่เร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎดังกล่าว หรือไม่ดำเนินการเช่นนั้น ทำให้ประชาชนไม่สามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นได้ ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 22 วรรคสอง จึงกำหนดกลไกการให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไม่ได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือไม่ได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย

แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 22 วรรคสอง ดังกล่าว จะเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไม่ได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือไม่ได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย แต่จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทั้งฉบับแล้ว พบว่ากฎหมายดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับ

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “สิทธิประโยชน์” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่สำนักงานราชบัณฑิตยสภา (วิทยุราชการ “สู้รัก ภาษาไทย” ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2552) ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิประโยชน์” ไว้ว่า หมายถึง ประโยชน์ที่ได้ตามสิทธิ์ คือสิ่งที่เป็นผลดีที่บุคคลใด ๆ พึงจะได้รับตามที่ระบุไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้น เช่น ระบุไว้ในสัญญา สนธิสัญญา กฎ ระเบียบต่าง ๆ

การให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายล่าช้า ซึ่งจะต้องพิจารณาให้แยกออกเป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

#### 4.2.1 การให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมาย

พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมายแต่ละฉบับมักจะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นได้ แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอาจละเลย เพิกเฉย ไม่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ ด้วยเหตุนี้ มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จึงกำหนดให้พระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น หากมิได้มีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎดังกล่าว หรือยังมิได้ดำเนินการนั้น ภายในระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนี้ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการ ดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว แต่ในวาระเริ่มแรก มาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ ระยะเวลาสองปีตามมาตรา 22 วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับ ให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับ ซึ่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป ดังนั้น ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นได้ภายในระยะเวลา ดังนี้

1) ภายในระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป เช่น พระราชบัญญัติพืชกระท่อม

พ.ศ. 2565<sup>35</sup> ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 สิงหาคม 2565 เป็นต้นไป มีบทบัญญัติที่อยู่ภายใต้บังคับ มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เช่น มาตรา 16<sup>36</sup> แห่งพระราชบัญญัติพีชกระท่อม พ.ศ. 2565 กำหนดให้ ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาต (Licensee) นำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อมตายก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ และทายาทหรือผู้ซึ่งได้รับความยินยอมจากทายาทแสดงความจำนงต่อผู้อนุญาต (Licensor) เพื่อขอ ดำเนินการตามที่ได้รับใบอนุญาตนั้นต่อไปภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับใบอนุญาตตาย เมื่อผู้อนุญาตตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้นั้นมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้รับ ใบอนุญาต ให้แจ้งผู้แสดงความจำนงนั้นดำเนินการตามใบอนุญาตนั้นต่อไปได้จนกว่าใบอนุญาต สิ้นอายุ และให้ถือว่าผู้แสดงความจำนงเป็นผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ผู้รับ ใบอนุญาตตาย ทั้งนี้ การแสดงความจำนงและการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เลขาธิการ ป.ป.ส. ประกาศกำหนด ดังนั้น เลขาธิการ ป.ป.ส. จะต้องดำเนินการออก ประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแสดงความจำนงและการตรวจสอบผู้รับ ใบอนุญาต ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติพีชกระท่อม พ.ศ. 2565 มีผลใช้บังคับ เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติพีชกระท่อม พ.ศ. 2565

2) ภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้ บังคับก่อนวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เช่น พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558<sup>37</sup> ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม 2558 มีบทบัญญัติที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เช่น มาตรา 33<sup>38</sup> แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 กำหนดให้

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติพีชกระท่อม พ.ศ. 2565. (2565, 26 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139 (ตอน 52 ก),

<sup>36</sup> มาตรา 16 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตตายก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ และทายาทหรือผู้ซึ่งได้รับความยินยอมจากทายาท แสดงความจำนงต่อผู้อนุญาตเพื่อขอดำเนินการตามที่ได้รับใบอนุญาตนั้นต่อไป ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ผู้รับใบอนุญาตตาย เมื่อผู้อนุญาตตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้นั้นมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ในการเป็นผู้รับใบอนุญาต ให้แจ้งผู้แสดงความจำนงนั้นดำเนินการตามใบอนุญาตนั้นต่อไปได้จนกว่าใบอนุญาต สิ้นอายุ และให้ถือว่าผู้แสดงความจำนงเป็นผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ผู้รับใบอนุญาตตาย

การแสดงความจำนงและการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เลขาธิการ ป.ป.ส. ประกาศกำหนด

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558. (2558, 26 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 (ตอน 21 ก),

<sup>38</sup> มาตรา 33 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและสนับสนุนการกีฬาคณะกรรมการมีอำนาจให้ทุน ทรัพย์สิน หรือสิทธิ ประโยชน์อื่น แก่คณะกรรมการกีฬาจังหวัด สมาคมกีฬา นักกีฬา หรือบุคลากรกีฬา เพื่อใช้ในการส่งเสริม

คณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทยมีอำนาจให้ทุน ทรัพย์สิน หรือสิทธิประโยชน์อื่น แก่คณะกรรมการกีฬาจังหวัด สมาคมกีฬา นักกีฬา หรือบุคลากรกีฬา เพื่อใช้ในการส่งเสริม และสนับสนุนการกีฬา ตลอดจนให้คณะกรรมการมีอำนาจให้การสงเคราะห์อื่น เพื่อสวัสดิการ แก่นักกีฬาและบุคลากรกีฬาได้ด้วย สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาและการกำหนดประเภท ของบุคคลซึ่งพึงได้รับทุน ทรัพย์สิน หรือสิทธิประโยชน์อื่นในการส่งเสริมและสนับสนุนการกีฬา หรือการสงเคราะห์อื่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด ดังนั้น คณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทยจะต้องดำเนินการออกหลักเกณฑ์การพิจารณาและการกำหนด ประเภทของบุคคลซึ่งพึงได้รับทุน ทรัพย์สิน หรือสิทธิประโยชน์อื่นในการส่งเสริมและสนับสนุน การกีฬาหรือการสงเคราะห์อื่น ตามมาตรา 33 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิ ประโยชน์จากบทบัญญัติมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558<sup>39</sup>

สำหรับกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายใดกำหนดให้ต้องมี การออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น แต่มิได้มีการ ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎดังกล่าว หรือมิได้ดำเนินการเช่นนั้น ภายในระยะเวลา ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบมาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กฎหมายดังกล่าว กำหนดให้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายเช่นว่านั้นมีผลบังคับได้ โดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการดังกล่าว

จากการศึกษาพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผล สัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทั้งฉบับแล้ว พบว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับ ระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนผู้มายื่นคำร้อง

---

และสนับสนุนการกีฬา ตลอดจนให้คณะกรรมการมีอำนาจให้สงเคราะห์อื่น เพื่อสวัสดิการแก่นักกีฬา และบุคลากรกีฬาได้ด้วย

การให้ทุน ทรัพย์สิน หรือสิทธิประโยชน์อื่น ในการส่งเสริมและสนับสนุนการกีฬา หรือการสงเคราะห์อื่น เพื่อสวัสดิการแก่นักกีฬาและบุคลากรกีฬาตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไขในการให้ไว้ด้วยก็ได้

หลักเกณฑ์การพิจารณาและการกำหนดประเภทของบุคคลซึ่งพึงได้รับทุน ทรัพย์สิน หรือสิทธิ ประโยชน์อื่น ในการส่งเสริมและสนับสนุนการกีฬา หรือการสงเคราะห์อื่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตาม ข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558. (2558, 26 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 (ตอน 21 ก),

ขอรับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ซึ่งอาจทำให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ล่าช้า หรืออาจมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายใดเข้าลักษณะที่ต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายโดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน เช่น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ค่วน ที่ กษ 1204/6638 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2563 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยขอหารือว่ากรณีดังต่อไปนี้ขึ้นอยู่กับมาตรา 22 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่จะต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบมาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หรือไม่

1) การประกาศกำหนดกิจการอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในบทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” ในมาตรา 4<sup>40</sup>

2) การประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขของการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามมาตรา 30 (2)<sup>41</sup>

<sup>40</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดใน พระราชกฤษฎีกาดังนี้

๑๓๑

๑๓๑

<sup>41</sup> มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรือสิ่ง หามิทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาด การถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

3) การออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข สำหรับการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดิน กรณีการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 39<sup>42</sup>

เมื่อพิเคราะห์ข้อหาดังกล่าว ประกอบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ 1596/2563<sup>43</sup> ซึ่งได้ตอบข้อหารือโดยสรุปได้ว่า ทั้งสามกรณีดังกล่าวเป็นกรณี

๑๗๑

๑๗๑

<sup>42</sup> มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือ โอนไปยังสถาบัน เกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>43</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ 1596/2563 โดยสรุปได้ว่า กรณีที่หนึ่ง การออกประกาศตามมาตรา 4 บทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” เป็นกรณีที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดกิจการอื่นนอกจากการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ และการเลี้ยงสัตว์น้ำ ได้เป็นการเพิ่มเติม โดยให้ถือเป็นการประกอบเกษตรกรรม ซึ่งการประกาศกำหนดกิจการอื่นจะทำให้ ผู้ซึ่งประกอบกิจการตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ตามความหมาย ของบทนิยามคำว่า “เกษตรกร” อันอาจได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กรณีจึงเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่จะต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนจึงจะทำให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายได้ ดังนั้น การออกประกาศ ตามมาตรา 4 บทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” จึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์จึงมีหน้าที่พิจารณาว่ากิจการใดนอกจากการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ และการเลี้ยงสัตว์น้ำ ที่สมควรกำหนดให้เป็นการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพื่อให้ผู้ซึ่งประกอบกิจการดังกล่าวได้รับสิทธิประโยชน์ จากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และ โดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ซึ่งปัจจุบันการประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้พัฒนา รูปแบบและวิธีการแตกต่างไปจากที่เคยทำอยู่เมื่อ 45 ปีที่แล้ว อันจะทำให้ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในรูปแบบ หรือวิธีการใหม่อาจไม่อยู่ในข่ายที่จะเป็นเกษตรกรตามที่บทนิยามไว้เดิม กรณีจึงเป็นการสมควรที่กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ จะต้องคอยติดตามดูแล เพื่อมิให้เกษตรกรต้องเสียสิทธิอันพึงมีตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ส.ป.ก. จึงต้องเร่งรัดดำเนินการออกประกาศโดยเร็ว ซึ่งต้อง ไม่ช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ตาม มาตรา 22 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

กรณีที่สอง การออกประกาศตามมาตรา 30 (2) ซึ่งกำหนดให้เกษตรกร ซึ่งประกอบเกษตรกรรม เลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด อาจได้รับการจัดที่ดินให้ได้ ในจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ จะเห็นได้ว่าการที่เกษตรกรซึ่งเลี้ยงสัตว์ใหญ่จะได้รับสิทธิดังกล่าวจะต้องมี

ที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งจะต้องเร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับ รองหรือกฎโดยเร็ว และต้องไม่ช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบกับ มาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ผู้วิจัยเห็นว่า การพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอยู่ภายใต้บังคับ มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 อาจมีความจำเป็นต้องพิจารณาโดยองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญ เพื่อความรวดเร็วและเป็นธรรม เพราะอาจมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐวินิจฉัยผิดพลาดและทำให้ ประชาชนต้องเสียสิทธิประโยชน์ นอกจากนี้ อาจมีกรณีที่ประชาชนแจ้งความประสงค์ให้หน่วยงาน ของรัฐให้สิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ดังกล่าว แยกกัน แต่หน่วยงานของรัฐนำไปตีความว่าการแจ้งความประสงค์ดังกล่าวเป็นเพียงการสอบถาม รายละเอียดข้อมูล มิใช่การขอรับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย จึงไม่ได้ให้สิทธิประโยชน์นั้น กับประชาชน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่าการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จาก บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การประกาศกำหนดเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่เสียก่อนการออกกฎ ดังกล่าวจึงเป็นกรณี ที่กฎหมายกำหนดให้ “ต้องออกกฎ” เพื่อที่ประชาชนจะได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย ดังนั้น การออกประกาศตามมาตรา 30 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

กรณีที่สาม การออกกฎกระทรวงตามมาตรา 398 ซึ่งมีบทบัญญัติยกเว้นให้สามารถโอนที่ดินได้เฉพาะกรณี การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม และกรณีการโอนให้แก่ สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. โดยการโอน ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง การออกกฎกระทรวง ในเรื่องดังกล่าวจึงมีความจำเป็นเพื่อให้ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรสามารถรับ โอนที่ดิน และเกษตรกร สามารถโอนที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ได้ กรณีจึงเข้าลักษณะของบทบัญญัติที่จะ “ต้องออกกฎ” เพื่อให้ประชาชนสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ส.ป.ก. จึงต้องเร่งรัดดำเนินการโดยเร็ว ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกับกรณี การออกประกาศตามมาตรา 4 บทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” และการออกประกาศตามมาตรา 30 (2)

พ.ศ. 2562 มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง

#### 4.2.2 การให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ตามที่มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้น ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนให้บทบัญญัติดังกล่าว มีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้ แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว นั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้แก่พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมายเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 22 วรรคสอง ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม มาตรา 22 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้ ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ให้ศาลดำเนินการตามวรรคสาม และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

เมื่อพิจารณาที่มาตรา 22 วรรคหก ประกอบมาตรา 22 วรรคสอง ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ต้องได้รับภาระหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง



โดยให้ศาลมีดุลพินิจที่จะไม่นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับกับประชาชนในทางที่ก่อให้เกิดภาวะหรือผลร้ายต่อประชาชน แต่มิได้ครอบคลุมไปถึงเรื่องการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ดังนั้น ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องใดกำหนดให้ต้องมีการกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน จึงจะทำให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายนั้นได้ แต่หน่วยงานของรัฐมิได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎดังกล่าว หรือยังมีได้ดำเนินการเช่นนั้น ประชาชนย่อมไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จนกว่าจะมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือจนกว่าจะมีการดำเนินการตามที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกำหนดไว้ โดยที่ประชาชนไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความล่าช้าในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือการดำเนินการดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากฎหมายไทยอย่างเป็นระบบ พบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน จึงจะให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น จึงยังไม่มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สามารถยกตัวอย่างได้

#### 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 199<sup>44</sup> กำหนดให้ศาลทหาร (Military Court) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา (Criminal Case) ที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคล

<sup>44</sup> มาตรา 199 ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหาร และคดีอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลทหาร ตลอดจนการแต่งตั้งและการให้ตุลาการศาลทหารพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งมาตรา 13<sup>45</sup> และมาตรา 14<sup>46</sup> แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ได้กำหนดเขตอำนาจของศาลทหารและคดีที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลทหารไว้ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากประเภทบุคคลและประเภทคดี ซึ่งมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 กำหนดว่า บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร คือ (1) นายทหาร ชั้นสัญญาบัตรประจำการ (2) นายทหาร ชั้นสัญญาบัตรนอกประจำการ เฉพาะเมื่อกระทำผิดต่อคำสั่งหรือข้อบังคับตามประมวลกฎหมายอาญาทหาร (3) นายทหารประทวนและพลทหาร กองประจำการหรือประจำการ หรือบุคคลที่รับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร (4) นักเรียนทหารตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด (5) ทหารกองเกินที่ถูกเข้ากองประจำการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้รับตัวไว้เพื่อให้เข้ารับราชการ ประจำอยู่ในหน่วยทหาร (6) พลเรือนที่สังกัดอยู่ในราชการทหาร เมื่อกระทำผิดในหน้าที่ราชการทหารหรือกระทำผิดอย่างอื่น เฉพาะในหรือบริเวณ อาคาร ที่ตั้งหน่วยทหาร ที่พัก รื้อน พักแรม เรือ อากาศยาน หรือยานพาหนะใด ๆ ในการควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร (7) บุคคลซึ่งต้องขังหรืออยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร โดยชอบด้วยกฎหมาย และ (8) เฉลยศึก หรือชนชาติศัตรูซึ่งอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า โดยปกติแล้วคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร คือคดีที่บุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารตามมาตรา 16 กระทำผิดต่อกฎหมายทหารหรือกฎหมายอื่นในทางอาญา โดยบุคคลนั้นต้องอยู่ในอำนาจของศาลทหารในขณะที่กระทำผิดด้วย จึงกล่าวได้ว่าโดยปกติแล้วจะไม่มีพลเรือน (Civilian) หรือประชาชนทั่วไปที่ต้องถูกดำเนินคดีในศาลทหาร และจากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการปกครองทหารและกระบวนการยุติธรรมของทหาร เช่น พระราชบัญญัติวินัยทหาร พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ประมวลกฎหมายอาญาทหาร พ.ศ. 2455 (ร.ศ. 131) และพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457

<sup>45</sup> มาตรา 13 ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาวางบทลงโทษผู้กระทำผิดต่อกฎหมายทหารหรือกฎหมายอื่นในทางอาญา ในคดีซึ่งผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ในขณะที่กระทำผิด และมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใด ๆ ที่กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาลตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>46</sup> มาตรา 14 คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหาร คือ

- (1) คดีที่บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารกับบุคคลที่มีใ้ที่อยู่ในอำนาจศาลทหารกระทำผิดด้วยกัน
- (2) คดีที่เกี่ยวข้องกับคดีที่อยู่ในอำนาจศาลพลเรือน
- (3) คดีที่ต้องดำเนินในศาลคดีเด็กและเยาวชน
- (4) คดีที่ศาลทหารเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจศาลทหาร

พบว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายหรือกำหนดให้องค์กรฝ่ายทหารต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน จึงจะทำให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น

อย่างไรก็ตาม หากมีกรณีที่ศาลทหารจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับแก่คดีใด ศาลทหารจะต้องดำเนินการโดยนำความในมาตรา 22 วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับโดยอนุโลม (Mutatis Mutandis) โดยหัวหน้าสำนักตุลาการทหาร (Chief of Military Judicial Office) มีหน้าที่เสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไป

สำหรับกรณีศาลทหารจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับแก่คดีใดนั้นอาจเกิดขึ้นได้ ในศาลทหารในเวลาไม่ปกติ กล่าวคือ ในเวลาที่มีการรบ (War) หรือสถานะสงคราม (State of War) หรือได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก (Martial Law) ถ้าผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ประกาศหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้สั่งตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาใด ๆ อีก ศาลทหารย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามประกาศหรือคำสั่งนั้นได้ด้วย<sup>47</sup> ดังนั้น ในช่วงเวลาที่มีการรบหรือสงครามหรือมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาจประกาศหรือสั่งให้คดีอาญาบางประเภทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหาร ซึ่งอาจนำไปสู่การดำเนินคดีอาญากับประชาชนในศาลทหาร และหากการดำเนินคดีอาญานั้น ศาลทหารจะต้องนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายหรือกำหนดให้ต้องมีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนจึงจะสามารถใช้บังคับบทบัญญัติ

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 36 ในเวลาไม่ปกติ คือ ในเวลาที่มีการรบหรือสถานะสงครามหรือได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ศาลทหารซึ่งมีอยู่แล้วในเวลาปกติคงพิจารณาพิพากษาคดีอาญาได้ตามอำนาจ แต่ถ้าผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ประกาศหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้สั่งตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก ให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาใด ๆ อีก ก็ให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามประกาศหรือคำสั่งนั้นได้ด้วย

เมื่อหมดภาวะการรบหรือสถานะสงครามหรือเลิกใช้กฎอัยการศึก ศาลทหารยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ค้างอยู่ในศาลหรือที่ยังมิได้ฟ้อง แต่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจสั่งโอนคดีหรือส่งผู้ต้องหาไปดำเนินคดียังศาลทหารแห่งอื่นได้ และให้ศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีเช่นนี้มีอำนาจและหน้าที่ดังศาลทหารในเวลาไม่ปกติ

แห่งกฎหมายนั้นในทางที่เป็นภาระหรือผลร้ายต่อประชาชนได้ ประชาชนย่อมต้องได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ต้องได้รับภาระหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง เฉพาะกรณีที่ประชาชนถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควรเท่านั้น

ทั้งนี้ วิธีพิจารณาคดีของศาลทหารมีความแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมหลายประการ จึงส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการถูกพิจารณาคดีโดยศาลทหาร ดังนั้น กรณีที่ศาลทหารจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับกับประชาชน พึงมีมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก่อนถูกดำเนินคดีในศาลทหารด้วย

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในบทที่ 2 การควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในบทที่ 3 ตลอดจนการวิเคราะห์ประเด็นปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายในบทที่ 4 สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

#### 5.1 บทสรุป

ในประเทศไทย ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามักจะตรากฎหมายที่กำหนดหลักการสำคัญไว้อย่างกว้าง ๆ ที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือจะให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนในเรื่องใด ส่วนการกำหนดรายละเอียดหรือวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ที่จะทำให้การใช้บังคับกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพ ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง หรือในบางกรณีอาจมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐองค์กรอื่นก็ได้ ซึ่งฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของการกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้กฎหมายมีผลใช้บังคับได้ และเร่งรัดให้มีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบอำนาจโดยเร็ว อย่างถูกต้องทั้งเนื้อหาและขั้นตอน มิฉะนั้นอาจเกิดผลกระทบเชิงลบต่อระบบกฎหมายได้ และอาจส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐอีกด้วย

หากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่เร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎให้เป็นไปตามเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายหน่วยงานของรัฐและผู้มีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอาจถูกตรวจสอบจากกลไกต่าง ๆ (Exam by the Mechanisms)

ที่เกี่ยวกับการเร่งรัดการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เช่น การตรวจสอบ โดยกลไกของรัฐสภา การตรวจสอบจากภาคประชาชน ซึ่งอาจนำไปสู่ความรับผิดชอบทางกฎหมายในแต่ละกรณีอีกด้วย

สำหรับการควบคุม (Control) บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่จะประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติได้ควบคุมโดยการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยกำหนดกลไกเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติต้องเร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นผลใช้บังคับ มิเช่นนั้นอาจทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นอันสิ้นผลบังคับ หรือมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีการออกกฎดังกล่าว

โดยที่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรฝ่ายตุลาการมีบทบาทสำคัญในการควบคุม บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่จะประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น โดยกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา (the General Meeting of the Supreme Court) หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court) มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมายใดมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และศาลมีอำนาจที่จะไม่นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายเช่นว่านั้นมาใช้บังคับในทางที่ก่อให้เกิดภาระหรือเป็นผลร้ายกับประชาชน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการประกาศคำวินิจฉัยลงในราชกิจจานุเบกษาว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายในเรื่องใดเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่จะประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้โดยเร็ว กล่าวคือ ประชาชนที่ต้องได้รับภาระหรือผลร้าย

หรือยังไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรง แต่จะทำได้ เฉพาะกรณีที่มีการยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควร ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นปัญหา เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ในการควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้น จากการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎล้าช้า ซึ่งก่อให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ตามประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

**5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการสิ้นสุดผลบังคับของบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนด ให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้**

ในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติ บัญญัติ มิได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมิได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นก่อให้เกิดภาระ (Burden) หรือเป็นผลร้าย (Negative Impact) ต่อประชาชน บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวอาจสิ้น ผลบังคับได้ หากเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมายกำหนด โดยแบ่งออกเป็นสองกรณี ได้แก่ (1) กรณีพระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมายและ (2) กรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งทั้งสองกรณีมีปัญหาทาง กฎหมาย โดยสรุปได้ดังนี้

**5.1.1.1 การสิ้นสุดผลบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายใน กรณีที่มีได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมิได้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตาม กฎหมายได้**

มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้พระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมาย ที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ดังกล่าว หรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นให้ก่อให้เกิดภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นอันสิ้นสุดผลบังคับ

โดยที่มาตรา 22 วรรคสาม<sup>1</sup> และวรรคสี่<sup>2</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวฯ ได้กำหนด ขั้นตอนและกระบวนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณี ที่ศาลยุติธรรม (Court of Justice) หรือศาลปกครอง (Administrative Court) จะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มี ลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีใด ๆ ซึ่งหากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยแล้วว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ศาลย่อมไม่นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมาใช้บังคับแก่คดีนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมิได้กำหนดบทลงโทษของผู้มีหน้าที่ดำเนินออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ ว่าเป็นการเฉพาะ ทำให้การพิจารณาว่าบุคคลใดบ้างที่จะต้องรับผิดชอบ หากมีกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมายต้องเป็นอันสิ้นผลบังคับ ไปตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย จะต้องพิจารณาตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นรายกรณีไป เช่น รัฐมนตรีผู้มีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หากมิได้ออกกฎหมาย ลำดับรองหรือกฎดังกล่าวก็อาจถูกตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา หรืออาจถูกเสนอคดีขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการออกกฎหมายลำดับรอง หรือกฎ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ดำเนินการร่างกฎหมาย ลำดับรองหรือกฎ หากไม่มีเหตุผลที่เพียงพอที่ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ ก็อาจถูกดำเนินการ ทางวินัย ได้ ซึ่งการที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดบทลงโทษหรือความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลผู้ มีหน้าที่รับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะ ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการใช้บังคับบทบัญญัติ

<sup>1</sup> มาตรา 22 วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามวรรคสอง บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ให้ศาลส่ง ความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณา ต่อไปได้แต่ให้การพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

<sup>2</sup> มาตรา 22 วรรคสี่ กำหนดว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตราสอง ให้ประกาศ คำวินิจฉัยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา



มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด เพียงแต่กฎหมายดังกล่าวอาจไม่ได้ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตระหนักถึงความสำคัญของการมีกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง เนื่องจากผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้นั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งการดำเนินการทางวินัยกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือหัวหน้าส่วนราชการ ในกรณีดังกล่าว โดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดหรือไม่มีการวางแนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนย่อมนำไปสู่การลงโทษได้ยากในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ กรณีที่หน่วยงานของรัฐทราบเองหรือได้รับแจ้งจากผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholder) หรือประชาชนทั่วไปว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายใดเข้าเงื่อนไขที่จะต้องสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป โดยกำหนดไว้เฉพาะขั้นตอนการดำเนินการในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง บังคับแก้คดีใด ๆ เท่านั้น และกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนที่อาจได้รับภาระหรือผลร้ายสามารถดำเนินการยื่นคำร้องทุกข์ (Complaint) หรือยื่นข้อเสนอแนะ (Recommendations) ต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการต่อไป เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาและประกาศว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ได้พิจารณาและประกาศว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง หรือไม่เพียงใด ซึ่งหากไม่มีหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดยื่นฟ้องต่อศาล อาจทำให้ประชาชนทั่วไป ไม่สามารถทราบได้แน่ชัดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง เป็นอันสิ้นผลบังคับในวันใด และเป็นอันสิ้นผลบังคับเพียงใด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดของประชาชนและนำไปสู่การกระทำผิดกฎหมายได้ จึงเป็นกรณีที่ประชาชนที่อาจรับได้ภาระหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรงแต่จะทำได้เฉพาะกรณีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควร ทั้งนี้ การที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้จัดให้มีช่องทางกรับฟังความคิดเห็นและช่องทางรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ หรือมีกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ ยังไม่เพียงพอสำหรับแก้ปัญหาดังกล่าว เนื่องจากการประกาศว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นอันสิ้น

ผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ไม่สามารถกระทำได้ เพราะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) และการประกาศว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นอันสิ้นผลบังคับจะต้องกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือมอบหมาย (Delegation) ให้ฝ่ายตุลาการดำเนินการแทนฝ่ายนิติบัญญัติ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า กลไกการสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายในกรณีที่มีได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมิได้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎล่าช้า เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีการร้องทุกข์หรือการยื่นข้อเสนอแนะของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการพิจารณาและการประกาศให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับหนังสือร้องทุกข์หรือข้อเสนอแนะจากประชาชน

5.1.1.2 การสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมิได้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้

สำหรับกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง หรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้โดยเร็วตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น โดยหลักแล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2565 ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น องค์กรของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการ ดังกล่าว อาจออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการนั้นล่าช้าไปเพียงใดก็ได้ โดยที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทจะมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะถูกยกเลิก

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มาตรา 22 วรรคหก<sup>3</sup> แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จึงกำหนดให้ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง (Argument) พร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ศาลจะต้องดำเนินการส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้

สำหรับกรณี ที่ประชาชนเห็นว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องใดมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และเรื่องนั้นยังไม่มีกร ฟ้องเป็นคดีต่อศาล กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ไม่มี บทบัญญัติที่รองรับสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์หรือยื่นข้อเสนอแนะของประชาชนที่อาจได้รับการ หรือผลร้ายจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นกรณีที่ ประชาชนที่อาจได้รับการหรือผลร้ายไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรง แต่จะทำได้เฉพาะกรณี ที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควรเท่านั้นจึงเป็นปัญหาทาง กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

---

<sup>3</sup> มาตรา 22 วรรคหก บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง พร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ให้ศาลดำเนินการตามวรรคสาม และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับ บทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจูงใจ ปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ (Benefit) ของประชาชนในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือไม่ได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายล่าช้า ซึ่งมีปัญหาทางกฎหมายโดยสรุปได้ดังนี้

5.1.2.1 การให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมาย

มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้ พระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎดังกล่าว หรือยังมีได้ดำเนินการนั้น ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนี้ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการดังกล่าว

จากการศึกษาพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทั้งฉบับแล้ว พบว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนผู้มายื่นคำร้องขอรับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ซึ่งอาจทำให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ล่าช้า หรืออาจมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายใดเข้าลักษณะที่ต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายโดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน และพิจารณาดูแล้วเห็นว่าการพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 อาจมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาโดยองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญ เพื่อความรวดเร็วและเป็นธรรม

เพราะอาจมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐวินิจฉัยผิดพลาดและทำให้ประชาชนต้องเสียสิทธิประโยชน์ นอกจากนี้ อาจมีกรณีที่ประชาชนแจ้งความประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐให้สิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ดังกล่าว แต่หน่วยงานของรัฐนำไปตีความว่าการแจ้งความประสงค์ดังกล่าวเป็นเพียงการสอบถาม (Inquiry) รายละเอียดข้อมูลมิใช่การขอรับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย จึงไม่ได้ให้สิทธิประโยชน์นั้นกับประชาชน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่าการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง

5.1.2.2 การให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

มาตรา 22 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ให้ศาลดำเนินการตามวรรคสาม และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณีเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

โดยที่บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ต้องได้รับการหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง โดยให้ศาลมีดุลพินิจที่จะไม่นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับกับประชาชนในทางที่ก่อให้เกิดภาระหรือผลร้ายต่อประชาชน แต่มิได้ครอบคลุมไปถึงเรื่องการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ดังนั้น ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องใดกำหนดให้ต้องมีการกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน จึงจะทำให้ประชาชนได้รับสิทธิ

ประโยชน์ตามกฎหมายนั้นได้ แต่องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎดังกล่าว หรือยังมีได้ดำเนินการเช่นนั้น ประชาชนย่อมไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จนกว่าจะมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือจนกว่าจะมีการดำเนินการตามที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกำหนดไว้ โดยที่ประชาชนไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความล่าช้าในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือการดำเนินการดังกล่าวได้

ทั้งนี้ จากการศึกษากฎหมายไทยอย่างเป็นระบบ พบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่มาตรา 130 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บังคับให้ตราขึ้น แต่ฉบับไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน จึงจะให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น จึงยังไม่มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สามารถยกตัวอย่างได้

**5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสันผลบังคับตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร**

โดยปกติแล้วคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร (Military Court) ได้แก่คดีที่บุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 กระทำผิดต่อกฎหมายทหาร (Military Law) หรือกฎหมายอื่นในทางอาญา (Criminal) โดยบุคคลนั้นต้องอยู่ในอำนาจของศาลทหารในขณะกระทำความผิดด้วย จึงกล่าวได้ว่า โดยปกติแล้วจะไม่มีพลเรือน (Civilian) หรือประชาชน (People) ที่ต้องถูกดำเนินคดีในศาลทหาร และจากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการปกครองทหารและกระบวนการยุติธรรมของทหาร เช่น พระราชบัญญัติวินัยทหาร พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ประมวลกฎหมายอาญาทหาร พ.ศ. 2455 (ร.ศ. 131) และพระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึก พ.ศ. 2457 พบว่า ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหรือกำหนดให้องค์กรฝ่ายทหารต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน จึงจะทำให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ศาลทหารจะนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับแก่คดีใดนั้น อาจเกิดขึ้นได้ในศาลทหารในเวลาไม่ปกติ กล่าวคือ ในเวลาที่มีการรบ (War)

หรือสถานะสงคราม (State of War) หรือ ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก (Martial Law) ถ้าผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ประกาศหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้สั่งตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก ให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาใดอีกศาลทหารย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามประกาศหรือคำสั่งนั้นได้ด้วย ดังนั้น ในช่วงเวลาที่มีการรบหรือสงครามหรือมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาจประกาศหรือสั่งให้คดีอาญาบางประเภทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหาร ซึ่งอาจนำไปสู่การดำเนินคดีอาญากับพลเรือนหรือประชาชนในศาลทหาร และหากการดำเนินคดีอาญานั้นศาลทหารจะต้องนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้ต้องมีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนจึงจะสามารถใช้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นในทางที่เป็นภาระหรือผลร้ายต่อประชาชนได้ ประชาชนย่อมต้องได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ด้วย แต่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ต้องได้รับภาระหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง เฉพาะกรณีที่ประชาชนถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควรเท่านั้น

โดยที่วิธีพิจารณาคดีของศาลทหารมีความแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมหลายประการ ซึ่งทำให้พลเรือนหรือประชาชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการถูกพิจารณาคดีโดยศาลทหาร ดังนั้น ในกรณีที่ศาลทหารจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับกับพลเรือนหรือประชาชน จึงพึงมีมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเรือนหรือประชาชนก่อนถูกดำเนินคดีในศาลทหารด้วย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายได้โดยเร็ว โดยเห็นว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการสิ้นสุดผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้

ประเด็นนี้ ทั้งกรณี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกรณี พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย ประชาชนที่ต้องได้รับภาระหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะ ตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นกับตน ได้โดยตรง แต่จะทำได้เฉพาะกรณีที่มีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควร เนื่องจากกฎหมายดังกล่าว ไม่ได้กำหนดวิธีการร้องทุกข์หรือยื่นข้อเสนอนะของประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ได้รับคำร้องทุกข์หรือข้อเสนอนะเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ย่อมเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีลักษณะสิ้นสุดผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง รวมถึงการประกาศ ให้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ หรือ ประมวลกฎหมายใน เรื่องใดเป็นอันสิ้นสุดผลบังคับ (End of Force) ตามมาตรา 22 วรรคสอง ผู้วิจัจึงเสนอให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มความดังต่อไปนี้ เป็นมาตรา 22 วรรคสิบ

“ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการออกกฎหรือดำเนินการ อย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือ ได้รับสิทธิประโยชน์ จากกฎหมายนั้น ได้รับคำร้องจากประชาชนหรือ ได้รับคำแนะนำจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีลักษณะสิ้นสุดผลบังคับตามวรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐนั้นส่งเรื่อง ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาทำความเข้าใจ แต่ไม่ตัดสิทธิคู่ความในการฟ้องคดีต่อศาล”

การ ที่ผู้วิจัเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) ทำหน้าที่พิจารณาและ ให้ความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่เป็นอัน สิ้นสุดผลบังคับหรือมีผลใช้บังคับ ได้โดยไม่ต้อง มีการออกกฎหรือการดำเนินการอื่นใดก่อน ตามนัยมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เนื่องจาก คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการให้ความเห็นทางกฎหมาย แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) เข้ามามี บทบาทในการช่วยเหลือประชาชนที่ต้องได้รับภาระหรือผลร้ายหรือเสียหาย ธิประโยชน์จากการที่ หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการ ออกกฎหรือ ไม่ดำเนินการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง



ดำเนินการ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระ (Independent Organisation) ที่ไม่มีส่วน  
 ได้ส่วนเดียวกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐ  
 มาชี้แจงต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการตามเสนอแล้ว ประชาชนที่ต้อง  
 ได้รับความเสียหายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสันผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง  
 ย่อมสามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรงก่อนที่จะมีการฟ้องเป็นคดี  
 ต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

### 5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย

มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย  
 และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครอง  
 สิทธิประโยชน์ของประชาชนในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง  
 หรือกฎ หรือมิได้ดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายภายใน  
 ระยะเวลาสองปี โดยให้ประชาชนสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายอันเป็นแม่บทนั้นได้  
 โดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการเช่นนั้น

ทั้งนี้ หากได้ดำเนินแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์  
 การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มเป็นบทบัญญัติ  
 มาตรา 22 วรรคสิบ ตามที่เสนอในข้อ 5.2.1 ไปแล้วนั้น ประเด็นนี้จะมีปัญหาทางกฎหมายเพียงว่า  
 กลไกการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามมาตรา 22 วรรคสอง  
 ยังไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายล่าช้าเกินสมควร  
 เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์  
 จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้วิจัยจึงเสนอให้  
 พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย  
 และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มความดังต่อไปนี้ เป็นมาตรา 22 วรรคสิบเอ็ด

“ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่างบตบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีผลใช้บังคับได้  
 โดยไม่ต้องมีการออกกฎตามวรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐ แจ้งความเห็นนั้นให้ประชาชน  
 ที่เกี่ยวข้องทราบโดยเร็ว และต้องดำเนินการให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้รับสิทธิประโยชน์  
 จากกฎหมายนั้นโดยไม่ชักช้า”

เมื่อได้ดำเนินการตามเสนอแล้ว ย่อมมีกระบวนการดำเนินการและขั้นตอนการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ที่ชัดเจนและไม่สร้างความสับสนในทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานของรัฐ

**5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสันผลบังคับตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร**

ในเวลาที่มีการรบหรือสถานะสงครามหรือได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ถ้าผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก ได้ประกาศหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้สั่งตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกให้ศาลทหาร มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาใด ๆ อีก ศาลทหารย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามประกาศหรือคำสั่งนั้น ซึ่งอาจนำไปสู่การดำเนินคดีอาญาบางประเภทกับพลเรือนหรือประชาชนในศาลทหาร และอาจมีกรณีที่ศาลทหารจะต้องนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสันผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับกับพลเรือนหรือประชาชนด้วย โดยที่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ต้องได้รับภาระหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง เฉพาะกรณีที่ประชาชนถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควรเท่านั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า พึงมีมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเรือนหรือประชาชนก่อนถูกดำเนินคดีในศาลทหารด้วย

ทั้งนี้ ตามที่ผู้วิจัยได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มข้อความเป็นมาตรา 22 วรรคสิบ และวรรคสิบเอ็ด เพื่อแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการสันผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ และประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย ดังนี้

“ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น ได้รับคำร้องจากประชาชนหรือได้รับคำแนะนำจากผู้ตรวจการแผ่นดินว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีลักษณะสันผลบังคับตามวรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐนั้นส่งเรื่อง

ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทำความเข้าใจ แต่ไม่ตัดสิทธิคู่ความในการฟ้องคดีต่อศาล

ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ายกข้อบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีผลใช้บังคับได้ โดยไม่ต้องมีการออกกฎตามวรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐแจ้งความเห็นนั้นให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องทราบ โดยเร็ว และต้องดำเนินการให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นโดยไม่ชักช้า”

ผู้วิจัยเห็นว่าหากได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะในข้อ 5.2.3 แล้ว ประชาชนที่ได้รับการช่วยเหลือหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ย่อมสามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรงก่อนที่จะมีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง รวมถึงศาลทหารด้วย

การดำเนินการตามข้อเสนอแนะทั้งหมดนั้นจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎโดยเร็ว ซึ่งถือว่าเป็นการเพิ่มกลไกการตรวจสอบการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอื่นใด โดยประชาชน จะสามารถป้องกันมิให้เกิดภาระหรือผลร้ายกับตน หรือได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายได้ โดยไม่ต้องฟ้องหน่วยงานรัฐหรือเป็นคู่ความกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการใช้กลไกการควบคุมการมีผลใช้บังคับของกฎหมายโดยประชาชน ควบคู่ไปกับกลไกการควบคุมการมีผลใช้บังคับของกฎหมายโดยรัฐสภา และมาตรการควบคุมการออกกฎภายในบริหาร อาจทำให้กฎหมายของรัฐสภาเกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## บรรณานุกรม

### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2563

ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ว่าด้วยการเปิดเผย ความเป็นเจ้าของ และการโอนผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2565

### กฎหมายต่างประเทศ

Constitution of France

Constitution of the United States

The Basic Law of the Federal Republic of Germany

### หนังสือ

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2543). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). **คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2557). **หลักนิติธรรม (the Rule of Law) ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม**. กรุงเทพฯ: พี เอส พีрінตติ้ง แอนด์ ดีไซน์.
- จรัญ โฆษณานันท์. (2547). **นิติปรัชญา (Legal Philosophy)** (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จิต เศรษฐบุตร แก้ไขเพิ่มเติมโดย คาราวร ธีระวัฒน์. (2556). **หลักกฎหมายแห่งลักษณะนิติกรรมและสัญญา** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จรรยา สุภาพ และคณะ. (2522). **การเมืองการปกครองยุโรป: อังกฤษ ฝรั่งเศส เบนลักซ์**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2540) **คู่มือการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2564). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 30). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2538). **พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ณัชชาภัทร อุ่นตรงจิตร. (2554). **รัฐศาสตร์** (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). **ระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด: ทำอย่างไรให้เป็นจริง**. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- ทัชชมัย ฤกษ์สุต. (2551). **“ศักดิ์ของกฎหมาย” ในความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย** (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2552). **หลักนิติธรรม**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร และอภิชน จันทระเสน. (2547). **คำแนะนำนักศึกษากฎหมาย** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- \_\_\_\_\_ (2547). *การจัดทำกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประยูร กาญจนกุล. (2523). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2526). *กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปรีดี พนมยงค์. (2553). *ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มานิตย์ จุมปา. (2562). *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560)*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.
- วรวิทย์ กนิษฐะเสน. (2521). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์.
- วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: แสงสุทธิการพิมพ์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2550). *คำอธิบายกฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2565). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 15). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2564). *คู่มือการร่างกระทู้ถามและยุติ (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2564*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). *คู่มือแบบการร่างกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2552). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

\_\_\_\_\_. (2559). **คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี: การทบทวน ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ล้าสมัย หรือ หมดความจำเป็น (Deregulation)**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

หยุดแสงอุทัย. (2545). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: ประกายพริก.

\_\_\_\_\_. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป** (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อัครเมศวร์ ทองนวล. (2544). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) : หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 10 คณะรัฐมนตรี**. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา.

อิสระ นิติทัศน์ ทรัพย์ประภาศน์. (2527). **กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ** (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: คุณพิมพ์อักษร.

อุกฤษ มงคลนาวิน และคณะ. (2540). **ปัญหากฎหมายสำหรับประชาชนเกี่ยวกับการร้องทุกข์**. กรุงเทพฯ: เอสแอนด์ พี พรินท์.

## วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์

กมลพรรณ พึ่งด้วง. (2560). **การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลกับประสิทธิผลของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสมุทรสาคร**. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัย สาขาวิชาการบริหารการศึกษา, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร.

กาญจนา ภู่ประดับกฤต. (2556). **การตรวจสอบความคุ้มค่าก่อนการออกกฎหมายในระบบกฎหมายไทย**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

จุมพล รัตชนภาส. (2562). **อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามหลักนิติธรรมและนิติรัฐ**. สารนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นรินทร์ อธิสาร. (2546). **การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของกฎโดยศาลปกครองและผลในทางกฎหมายของกฎที่ถูกศาลปกครองเพิกถอน**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประเสริฐ สุขสบาย. (2549). **การออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

- ปรีชา สุขะ. (2557). **ปัญหาการควบคุมและตรวจสอบการออกกฎของหน่วยงานทางปกครอง : ศึกษากรณี การพิกถอนกฎตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.** สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- พรชัย สิริกุลพัฒนสาร. (2554). **ปัญหาเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองในทางภาษี .** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภาณุวัฒน์ ผ่องใส. (2562). **สถานะทางกฎหมายและการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของกฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายตุลาการซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รดาพรรณ เกื้อกุลเกียรติ. (2553). **การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รุ่งทิพา วิสม. (2562). **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและระยะเวลาในการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด .** สารนิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- สุรีเชนทร์ ศรีสังข์. (2559). **ปัญหาทางกฎหมายของหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการ .** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หทัยรัตน์ เนาว์พิริยวัฒน์. (2552). **การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรอง .** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อนุรักษ์ สุภลักษณ์. (2560). **ปัญหาการฟ้องคดีเกี่ยวกับ “กฎ” ต่อศาลปกครอง.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อภิชัย กู่มืออง. (2561). **การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

## รายงานการวิจัย

- สิทธิกร ศักดิ์แสง และอภิรดี กิตติสิท โธ. (2563). **ปัญหาสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : กรณีศึกษาพระราชกฤษฎีกา.** รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- สุรพล ศรีวิทยา. (2563). **บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่ง**



**ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.** รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สรธร ธน โขติโกภิม. (2560). **แนวทางการปฏิรูประบบศาลปกครองของประเทศไทย.** รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

## วารสาร บทความ

กมลชัย รัตนสากวงศ์. (2538). กฎหมายลำดับรองของประเทศไทย. **วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**, 16(1).

กองบรรณาธิการ สำนักงานกฎหมาย. (2560). การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศ. **จูนิตี**, 14(6).

จรัสศักดิ์ รอดจันทร์. (2551). ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายภาษีลำดับรอง. **สรรพากรสาส์น**, 55(1).

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2541). “หลักนิติธรรม”. **รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ดิเรก ควรสมาคม. (2558). นิติศาสตร์ไทย : บทวิเคราะห์จากรากฐานในคัมภีร์มานวธรรมศาสตร์และคัมภีร์พระธรรมศาสตร์. **วารสารมหาวิทยาลัยพายัพ**, 25(2).

ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2558). การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย. **รัฐสภาสาร**, 63(12).

\_\_\_\_\_. (2556). ต้นทุนของประชาชนและผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมาย. **กฤษฎีกาสาร** 8(5).

\_\_\_\_\_. (2558). ปฏิรูปกฎหมายลำดับรอง: การปฏิรูปที่จับต้องได้จริง. **กฤษฎีกาสาร**, 10(2).

ปิยนุตร แสงกนกกุล. (2559). นิติศาสตร์เพื่อราษฎร. **มติชนสุดสัปดาห์**, ฉบับวันที่ 16-22 กันยายน 2559.

พินวิชน์ โรจนตันติ. (2547). ประโยชน์สาธารณะกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพ. **วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**, 2(2).

พนัส ทัศนียานนท์. (2523). ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ. **วารสารอัยการ**, 3(27).

เพลินตา ตันรังสรรค์. (2563). การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. **จูนิตี**, 17(5).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2556). การปฏิรูปองค์กรตุลาการ : ความท้าทายในบริบทการเมืองไทย. **จูนิตี**, 10(2).

\_\_\_\_\_. (2538). ข้อพิจารณาเปรียบเทียบองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. **วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, 25(4).

- \_\_\_\_\_. (2555). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. *จตุรนิติ*, 9(1).
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2545). การกระทำทางปกครอง. *อาจารย์บุชา รวบรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย.
- \_\_\_\_\_. (2540). ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน. *รวบรวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- วิชญ์ เชื้อพันธ์. (2559). สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558. *วารสารอาหารและยา*, 23(2).
- วุฒิชัย จิตตานุ. (2547). กลไกทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญ ระบบรวมศูนย์ (Centralized System) หรือรูปแบบยุโรป (European Model) ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 6(17).
- สัจจวัฒน์ เรื่องกาญจน์กุล. (2565). แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมไทยสมัยโบราณ. *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น*, 6(1).
- สิงห์ สัมมาชีพ. (2554). ทำอย่างไรให้กฎหมายประกาศใช้ได้อย่างแท้จริง (ตอนจบ). *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 13(38).
- อัคราทร จุฬารัตน์. (2553). หลักการตีความกฎหมายตามครรลองของหลักนิติรัฐและนิติธรรม. *จตุรนิติ*, 7(4).
- อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2557). หลักนิติธรรม. *จตุรนิติ*, 11(1).
- อภิวัฒน์ สุดสาว. (2564). ลำดับศักดิ์ทางกฎหมาย ระหว่าง “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” กับ “พระราชบัญญัติ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. *จตุรนิติ*, 18(1).

## เอกสารอื่นๆ

- คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “คำถาม – คำตอบ” *เกี่ยวกับการปฏิบัติตามและบังคับใช้ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- คณาธิป ไกยชน. (2563). *พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562*. เอกสารประกอบการบรรยาย รายการร้อยเรื่องเมืองไทย. สถาบันวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา และสำนักวิชาการ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1596/2563 เรื่อง การออกกฎหมายได้บังคับมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผล

สัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (กรณีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518)

แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย. เล่มที่ 136 ตอนที่ 132 ก ราชกิจจานุเบกษา วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562.

บันทึกการประชุม คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... ครั้งที่ 13/2562 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2562

มติคณะรัฐมนตรี ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2563

มติคณะรัฐมนตรี ในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2564

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2547). *หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง*” *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

สำนักกฎหมาย สำนักเลขาธิการวุฒิสภา. (2561). *รายงานสรุปผลการติดตามการออกกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ที่ผ่านการพิจารณา จากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560 ตามตัวชี้วัดที่ 1.1.3.1 ระดับความสำเร็จของการติดตามการออกกฎหมายลำดับรอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2562). *โครงการจ้างที่ปรึกษาจัดทำร่างกฎหมายลำดับรอง (เฉพาะมาตราเร่งด่วน) : รายงานฉบับสุดท้ายร่างกฎหมายลำดับรองและแบบของประกาศ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานทรัพยากรน้ำแห่งชาติ.

อรพินท์ สพอโชคชัย. (2541). *สังคมเสถียรภาพและกลไกของประชาธิปไตย (Good Governance)*. รายงานที่ตีอาร์ไอ ฉบับที่ 20. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

## เอกสารต่างประเทศ

### หนังสือ

Alant Hunt. (1978). *The Sociological Movement in Law*. London: Macmillan Press.

David Foulkes. (1982). *Administrative Law* (5<sup>th</sup> ed.). London: Butterworths.

Eleanor Bontecou. (1935) “Delegation of Powers”. *Encyclopaedia of the Social Science*.

Seligman: The Macmillan Company.

Elizabeth Martin. (1997). *Oxford Dictionary of Law*. (4<sup>th</sup> ed.). Oxford University.

Jean Rivero and Jean Waline. (2004). *Droit Administrative* (20<sup>th</sup> ed.). Paris: Dalloz.

John Bell. (1992). *French Constitution Law*. Oxford: Charendon Press.

Kenneth Culp Davis. (1977). *Administrative Law; Case-Text-Problems* (6<sup>th</sup> ed.). St. Paul Minn: West Publishing Co.

Owen Hood Phillips, Paul Jackson, Patricia Leopold (2001). *Constitutional and Administrative Law* (8<sup>th</sup> ed.). London: Sweet & Maxwell.

Vincent Cyril Richard Arthur Charles Crabbe. (1993). *Legislative Drafting Volum 1*. London: Routledge-Cavendish.

## วารสาร บทความ

Robert Christopher Sarvis. (2006). Legislative Delegation and Two Conceptions of the Legislative Power. *The University of New Hampshire Law Review*, 2(4).

Roscoe Pound. (1912). "The Scope and Purpose of Sociological Jurisprudence". *Harvard Law Review*. 25(6).

## ฐานข้อมูลออนไลน์

กฤตติกา ยุวณะเดมิย์. (2563). *ระบบการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th).

คณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)

จินดารัตน์ โพธิ์นอก. (2556). *สังคมนิยม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.legacy.orst.go.th](http://www.legacy.orst.go.th)

ธรรมนิติย์ สุมนันตกุล. (2547). *การเขียนบทเฉพาะกาล*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th).

ธรรมนิติย์ สุมนันตกุล. (2547). *การจัดทำกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th).

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2545). *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net).

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). *หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net).
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2566). *หลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับ “กฎ” ของฝ่ายปกครอง : บทบัญญัติที่เพิ่มเข้ามาใหม่ ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th).
- ศุภกิจ สัมฤทธิ์พ่อง. (2563). *กฎหมายลำดับรองที่มีลำดับศักดิ์ตั้งแต่กฎกระทรวงลงมา : พิจารณาในแง่อำนาจในการตรา และเงื่อนไขการมีผลใช้บังคับ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th).
- \_\_\_\_\_. (2563). *กฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคโดยแท้ หรือเป็นเรื่องที่ไม่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก : มุมมองด้านนิตินโยบาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th).
- \_\_\_\_\_. (2563). *กฎหมายลำดับรองออกเกินแม่บท : ข้อพิจารณาด้านอำนาจตามกฎหมายแม่บทและแนวทางการร่างกฎหมาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th).
- อรวรรณ เกษร. (2560). *กระบวนการการกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : การเสนอร่างกฎหมาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th).

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายงานสรุปผลการติดตามการออกกฎหมายลำดับรอง  
ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด  
ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว  
ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2560 ตามตัวชี้วัดที่ 1.1.3.1 ระดับความสำเร็จ

## รายงานสรุป

ผลการติดตามการออกกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ/  
พระราชบัญญัติ/พระราชกำหนดที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐  
ตามตัวชี้วัดที่ ๑.๑.๓.๑ ระดับความสำเร็จของการติดตามการออกกฎหมายลำดับรอง

.....

ตามที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติได้จัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยกำหนด  
เจ้าภาพหลักผู้รับผิดชอบตัวชี้วัดที่ ๑.๑.๓.๑ ระดับความสำเร็จของการติดตามการออกกฎหมาย  
ลำดับรอง มิติที่ ๑ มิติด้านประสิทธิผลการปฏิบัติราชการ ได้แก่ สำนักกฎหมาย สำนักกรรมการ  
สำนักกรรมการ ๒ และสำนักกรรมการ ๓ รวมทั้งกำหนดให้สำนักกฎหมายรับผิดชอบ  
เป็นผู้รายงานผลการดำเนินการตามตัวชี้วัดดังกล่าว นั้น

ในการนี้ สำนักกฎหมายได้แต่งตั้งคณะทำงานผู้รับผิดชอบตัวชี้วัดที่ ๑.๑.๓.๑  
ระดับความสำเร็จของการติดตามการออกกฎหมายลำดับรอง ตามคำสั่งสำนักกฎหมายที่ ๑/๒๕๖๑  
เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานผู้รับผิดชอบตัวชี้วัดของสำนักกฎหมาย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑  
ลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๑ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมิน  
ของแต่ละระดับคะแนน โดยสามารถสรุปผลการดำเนินงานได้ ดังนี้

### ๑. สรุปข้อมูลผลการดำเนินงาน :

๑.๑ ระดับคะแนนที่ ๑ จัดทำบัญชีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ/พระราชบัญญัติ/  
พระราชกำหนดที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจา  
นุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ ทุกฉบับในภาพรวม และพระราชบัญญัติฯ  
ที่จะต้องออกกฎหมายลำดับรอง ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐

๑.๑.๑ สำนักกฎหมายได้ดำเนินการจัดทำบัญชีพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณา  
จากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ  
พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ ทุกฉบับในภาพรวม ตามเกณฑ์การให้คะแนนระดับคะแนนที่ ๑  
ผลปรากฏว่ามีพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ รวมทั้งสิ้นจำนวน  
๒๖๗ ฉบับ โดยสามารถจำแนกตามปีงบประมาณได้ ดังนี้



(๑) พระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๐๘ ฉบับ

(๒) พระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีจำนวนทั้งสิ้น ๘๒ ฉบับ

(๓) พระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีจำนวนทั้งสิ้น ๗๗ ฉบับ  
รายละเอียดปรากฏตามเอกสารภาคผนวกหมายเลข ๑

๑.๑.๒ จากนั้นได้ดำเนินการจัดทำบัญชีพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจาก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ และส่วนราชการจะต้องออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย ตามเกณฑ์การให้คะแนนระดับคะแนนที่ ๑ โดยการตรวจสอบบทบัญญัติและเนื้อหาของ พระราชบัญญัติฯ ทุกฉบับในภาพรวม ผลปรากฏว่า มีพระราชบัญญัติฯ ที่ไม่ต้องออกกฎหมาย ลำดับรอง ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ รวมทั้งสิ้นจำนวน ๘๔ ฉบับ และมีพระราชบัญญัติฯ ที่จะต้องออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑๘๓ ฉบับ โดยสามารถจำแนกตามปีงบประมาณได้ ดังนี้

(๑) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีพระราชบัญญัติฯ ที่จะต้องออกกฎหมาย ลำดับรองเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย จำนวนทั้งสิ้น ๗๗ ฉบับ

(๒) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีพระราชบัญญัติฯ ที่จะต้องออกกฎหมาย ลำดับรองเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย จำนวนทั้งสิ้น ๕๒ ฉบับ

(๓) ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีพระราชบัญญัติฯ ที่จะต้องออกกฎหมาย ลำดับรองเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย จำนวนทั้งสิ้น ๕๔ ฉบับ  
รายละเอียดปรากฏตามเอกสารภาคผนวกหมายเลข ๒

๑.๒ ระดับคะแนนที่ ๒ จัดกลุ่มพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ/พระราชบัญญัติ/พระราชกำหนดที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ และระบุสถานะการดำเนินการได้แก่

- พ.ร.ป./พ.ร.บ./พ.ร.ก. ที่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเรียบร้อยแล้ว
- พ.ร.ป./พ.ร.บ./พ.ร.ก. ที่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้วบางส่วน และ/หรือ พ.ร.ป./พ.ร.บ./พ.ร.ก. ที่อยู่ระหว่างการออกกฎหมายลำดับรอง (พร้อมระบุเหตุผลประกอบ)
- พ.ร.ป./พ.ร.บ./พ.ร.ก. ที่ยังไม่มีข้อมูลการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง (พร้อมระบุเหตุผลประกอบ)

สำนักกฎหมายได้ดำเนินการจัดกลุ่มพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ และส่วนราชการจะต้องออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น ๑๘๓ ฉบับ จำแนกตามปีงบประมาณ และจำแนกตามผู้รักษาการตามกฎหมายของพระราชบัญญัติฯ แต่ละฉบับ รวมทั้งได้ดำเนินการระบุสถานะการดำเนินการของพระราชบัญญัติฯ เป็นไปตามเกณฑ์การให้คะแนนระดับที่ ๒ โดยใช้ข้อมูลจากรายงานสรุปผลการติดตามการออกกฎหมายลำดับรองของสำนักกฎหมาย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ และข้อมูลจากสรุปผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการติดตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประจำปี ๒๕๖๐ สรุปได้ดังนี้

๑.๒.๑ พระราชบัญญัติฯ ที่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๓๕ ฉบับ

๑.๒.๒ พระราชบัญญัติฯ ที่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้วบางส่วน และ/หรืออยู่ระหว่างการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวน ๙๙ ฉบับ

๑.๒.๓ พระราชบัญญัติฯ ที่ยังไม่มีข้อมูลการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวน ๔๙ ฉบับ

ดังนั้น จึงมีพระราชบัญญัติฯ ที่มีสถานะการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จตามข้อ ๑.๒.๒ และ ๑.๒.๓ รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑๔๘ ฉบับ

รายละเอียดปรากฏตามเอกสารภาคผนวกหมายเลข ๓

๑.๓ ระดับคะแนนที่ ๓ จัดทำแผนการดำเนินงานในการติดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ/พระราชบัญญัติ/พระราชกำหนดที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐ ที่จะต้องออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย และมีสถานะการดำเนินการระบุว่า

- พ.ร.ป./พ.ร.บ./พ.ร.ก. ที่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้วบางส่วน และ/หรือ พ.ร.ป./พ.ร.บ./พ.ร.ก. ที่อยู่ระหว่างการออกกฎหมายลำดับรอง (พร้อมระบุเหตุผลประกอบ)
- พ.ร.ป./พ.ร.บ./พ.ร.ก. ที่ยังไม่มีข้อมูลการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง (พร้อมระบุเหตุผลประกอบ)

๑.๓.๑ สำนักกฎหมายได้ดำเนินการจัดทำ “แผนการดำเนินการติดตามพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐” และทบทวน “กระบวนการติดตามการออกกฎหมายลำดับรอง (Work Flow)” สำหรับใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการติดตามการออกกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๐ ซึ่งมีสถานะการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวนทั้งสิ้น ๑๔๘ ฉบับ ดังนี้

- พระราชบัญญัติฯ ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้วบางส่วน และ/หรือ อยู่ระหว่างการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวน ๙๙ ฉบับ และ
- พระราชบัญญัติฯ ที่ยังไม่มีข้อมูลการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวน ๔๙ ฉบับ

๑.๓.๒ สำนักกฎหมายได้กำหนดแนวทางในการติดตามพระราชบัญญัติฯ ที่มีสถานะการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จดังกล่าว ดังนี้

๑.๓.๒.๑ มอบหมายให้ข้าราชการตำแหน่งนิติกร กลุ่มงานกฎหมาย ๑ และกลุ่มงานกฎหมาย ๒ ดำเนินการติดตามการออกกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติฯ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ โดยสืบค้นข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ราชกิจจานุเบกษาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แล้วเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อพิจารณาตามแบบฟอร์มรายงานผลฯ เป็นประจำทุกเดือน

๑.๓.๒.๒ มอบหมายให้เลขาธิการคณะทำงานฯ ติดตามประสานข้อมูลจากสำนักกรรมการธิการ ๑ และสำนักกรรมการธิการ ๒ และสำนักกรรมการธิการ ๓ ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการติดตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นประจำทุกเดือน

ทั้งนี้ เพื่อให้เลขาธิการคณะทำงานฯ สามารถจัดทำสรุปผลการติดตามฯ และรายงานผลการติดตามฯ ผ่านระบบรายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการส่วนราชการสังกัดรัฐสภา (<https://kpi.parliament.go.th>) ภายในระยะเวลาที่สำนักนโยบายและแผนกำหนด เป็นประจำทุกเดือน รายละเอียดปรากฏตามเอกสารภาคผนวกหมายเลข ๔

**๑.๔ ระดับคะแนนที่ ๔ ดำเนินการติดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ/พระราชบัญญัติ/พระราชกำหนดที่จะต้องออกกฎหมายลำดับรอง ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ ที่สถานะการดำเนินการ ระบุว่า**

- พ.ร.ป./พ.ร.บ./พ.ร.ก. ที่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้วบางส่วน และ/หรือ พ.ร.ป./พ.ร.บ./พ.ร.ก. ที่อยู่ระหว่างการออกกฎหมายลำดับรอง (พร้อมระบุเหตุผลประกอบ)
- พ.ร.ป./พ.ร.บ./พ.ร.ก. ที่ยังไม่มีข้อมูลการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง (พร้อมระบุเหตุผลประกอบ)

รวมทั้งจัดทำรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินการติดตามการออกกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติฯ เสนอต่อเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อทราบ

สำนักกฎหมายได้ดำเนินการติดตามการออกกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ และจะต้องออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายที่สถานะการดำเนินการระบุว่า ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้วบางส่วน และ/หรืออยู่ระหว่างการออกกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งยังไม่มีข้อมูลการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง เป็นไปตามเกณฑ์การประเมินระดับคะแนนที่ ๔ ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนการดำเนินการติดตามฯ รวมทั้งได้ดำเนินการจัดทำรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินการติดตามพระราชบัญญัติฯ ที่จะต้องออกกฎหมายลำดับรอง ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ ที่มีสถานะการดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จดังกล่าว พร้อมทั้งระบุสภาพปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินการรอบ ๖ เดือน (๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ - ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๑) เสนอต่อเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อทราบ ทั้งนี้ เลขาธิการวุฒิสภาได้ลงนามรับทราบรายงานความก้าวหน้าดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ รายละเอียดปรากฏตามเอกสารภาคผนวกหมายเลข ๕

โดยสามารถสรุปผลการติดตามการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายของพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ ได้ ดังนี้

๑.๔.๑ สรุปผลการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายของพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ ในภาพรวม

(๑) พระราชบัญญัติฯ ที่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๗๘ ฉบับ

(๒) พระราชบัญญัติฯ ที่ดำเนินการตรากฎหมายลำดับรองแล้วบางส่วน และ/หรืออยู่ระหว่างการดำเนินการตรากฎหมายลำดับรอง จำนวน ๙๐ ฉบับ

(๓) พระราชบัญญัติฯ ที่ยังไม่มีข้อมูลการดำเนินการ จำนวน ๑๕ ฉบับ

ทั้งนี้ ยังมีพระราชบัญญัติฯ ที่มีสถานะการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จตามข้อ (๒) และข้อ (๓) รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑๐๕ ฉบับ

๑.๔.๒ สรุปผลการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายของพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ จำแนกตามปีงบประมาณ

#### ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

๑) พระราชบัญญัติฯ ที่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๔๔ ฉบับ

๒) พระราชบัญญัติฯ ที่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้วบางส่วน และ/หรืออยู่ระหว่างการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวน ๓๓ ฉบับ

ทั้งนี้ ยังมีพระราชบัญญัติฯ ที่มีสถานะการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ตามข้อ ๒) รวมทั้งสิ้นจำนวน ๓๓ ฉบับ

#### ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

๑) พระราชบัญญัติฯ ที่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๒๘ ฉบับ

๒) พระราชบัญญัติฯ ที่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้วบางส่วน และ/หรืออยู่ระหว่างการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวน ๒๒ ฉบับ

๓) พระราชบัญญัติฯ ที่ยังไม่มีข้อมูลการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวน ๒ ฉบับ

ทั้งนี้ ยังมีพระราชบัญญัติฯ ที่มีสถานะการดำเนินการออกกฎหมายล่าช้าดั่งต่อไปนี้  
ยังไม่แล้วเสร็จในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ตามข้อ ๒) และข้อ ๓) รวมทั้งสิ้นจำนวน ๒๔ ฉบับ

#### ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

๑) พระราชบัญญัติฯ ที่ดำเนินการออกกฎหมายล่าช้าดั่งต่อไปนี้เรียบร้อยแล้ว  
จำนวน ๖ ฉบับ

๒) พระราชบัญญัติฯ ที่ดำเนินการออกกฎหมายล่าช้าดั่งต่อไปนี้แล้วบางส่วน  
และ/หรืออยู่ระหว่างการดำเนินการออกกฎหมายล่าช้าดั่งต่อไปนี้ จำนวน ๓๕ ฉบับ

๓) พระราชบัญญัติฯ ที่ยังไม่มีข้อมูลการดำเนินการออกกฎหมายล่าช้าดั่งต่อไปนี้  
จำนวน ๑๓ ฉบับ

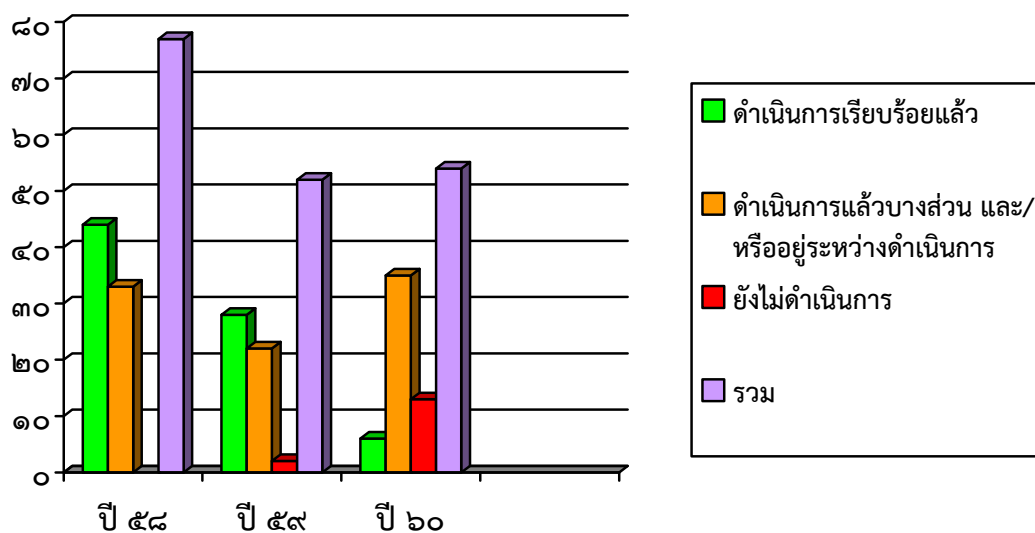
ทั้งนี้ ยังมีพระราชบัญญัติฯ ที่มีสถานะการดำเนินการออกกฎหมายล่าช้าดั่งต่อไปนี้  
ยังไม่แล้วเสร็จในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ตามข้อ ๒) และข้อ ๓) รวมทั้งสิ้นจำนวน ๔๘ ฉบับ  
รายละเอียดปรากฏตามเอกสารภาคผนวกหมายเลข ๖ และเอกสารภาคผนวกหมายเลข ๗

จากข้อมูลข้างต้น สามารถสรุปผลการออกกฎหมายล่าช้าดั่งต่อไปนี้เพื่อปฏิบัติการ  
ตามกฎหมายของพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ ได้ตั้งตารางและแผนภูมิ  
ต่อไปนี้

ตาราง ๑ สรุปผลการออกกฎหมายล่าช้าดั่งต่อไปนี้เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายของพระราชบัญญัติฯ  
ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว  
ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๑)

ปีงบประมาณ	พ.ร.ป./พ.ร.บ./ พ.ร.ก.ที่ต้องออก กฎหมายล่าช้าดั่งต่อไปนี้ (ฉบับ)	สถานะการดำเนินการ		
		ดำเนินการ เรียบร้อยแล้ว (ฉบับ)	ดำเนินการแล้ว บางส่วน และ/หรือ อยู่ระหว่างการ ดำเนินการ (ฉบับ)	ยังไม่มีข้อมูล การดำเนินการ (ฉบับ)
๒๕๕๘	๗๗	๔๔	๓๓	-
๒๕๕๙	๕๒	๒๘	๒๒	๒
๒๕๖๐	๕๔	๖	๓๕	๑๓
รวม	๑๘๓	๗๘	๙๐	๑๕

แผนภูมิ ๑ สรุปผลการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายของพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๑)



จากตารางและแผนภูมิข้างต้น จะเห็นได้ว่า ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ ส่วนราชการสามารถดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองครบถ้วนเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๗๘ ฉบับ จากพระราชบัญญัติฯ ที่จะต้องออกกฎหมายลำดับรอง จำนวนทั้งสิ้น ๑๘๓ ฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๔๒.๖๒ โดยยังมีพระราชบัญญัติฯ ที่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้วบางส่วน และ/หรือ อยู่ระหว่างการดำเนินการ จำนวน ๙๐ ฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๔๙.๑๘ และยังไม่มีการดำเนินการ จำนวน ๑๕ ฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๘.๒

๑.๔.๓ สรุปผลการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายของพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ จำแนกตามกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง ในภาพรวม

ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - พ.ศ. ๒๕๖๐ มีพระราชบัญญัติฯ ที่มีกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งส่วนราชการต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย จำนวนทั้งสิ้น ๔๕ ฉบับ ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๗ ฉบับ ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติสถานพยาบาลสัตว์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗

(๒) พระราชบัญญัติกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาทหาร (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๘

(๓) พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

(๔) พระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. ๒๕๕๘

(๕) พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙

(๖) พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙

(๗) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙

๒) พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ โดยดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้วบางส่วน และ/หรืออยู่ระหว่างการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวน ๓๐ ฉบับ ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๒) พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๓) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. ๒๕๕๘

(๔) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๕) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๕๘

(๖) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๗) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๘) พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๙) พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๕๘

(๑๐) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๑๑) พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘

(๑๒) พระราชบัญญัติธุรกิจนำเข้าเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙



- (๑๓) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙
- (๑๔) พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙
- (๑๕) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙
- (๑๖) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙
- (๑๗) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. ๒๕๕๙
- (๑๘) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐
- (๑๙) พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐
- (๒๐) พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๐
- (๒๑) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐
- (๒๒) พระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. ๒๕๖๐
- (๒๓) พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐
- (๒๔) พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๐
- (๒๕) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐
- (๒๖) พระราชบัญญัติสถานพยาบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙
- (๒๗) พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๖๐
- (๒๘) พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. ๒๕๖๐
- (๒๙) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐
- (๓๐) พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙
- ๓) พระราชบัญญัติฯ ที่ยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ โดยดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้วบางส่วน และ/หรืออยู่ระหว่างการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวน ๘ ฉบับ ได้แก่
- (๑) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๕๙
- (๒) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. ๒๕๕๙
- (๓) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐
- (๔) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. ๒๕๖๐
- (๕) พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๕๙
- (๖) พระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๙

(๗) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐

(๘) พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐

๑.๔.๔ สรุปผลการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายของพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ จำแนกตามกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง รายปีงบประมาณ

#### ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีพระราชบัญญัติฯ ที่มีกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งส่วนราชการต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย จำนวนทั้งสิ้น ๑๔ ฉบับ สรุปได้ ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติสถานพยาบาลสัตว์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗

(๒) พระราชบัญญัติกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการทหาร (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๘

(๓) พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

๒) พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ โดยดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้วบางส่วน และ/หรืออยู่ระหว่างการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวน ๑๑ ฉบับ ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๒) พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๓) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. ๒๕๕๘

(๔) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๕) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๕๘

(๖) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๗) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๘) พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๙) พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๕๘

(๑๐) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๕๘

(๑๑) พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘

### ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีพระราชบัญญัติฯ ที่มีกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งส่วนราชการต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย จำนวนทั้งสิ้น ๑๑ ฉบับ สรุปได้ ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๔ ฉบับ ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. ๒๕๕๘

(๒) พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙

(๓) พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙

(๔) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙

๒) พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ โดยดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้วบางส่วน และ/หรืออยู่ระหว่างการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวน ๕ ฉบับ ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙

(๒) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙

(๓) พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙

(๔) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙

(๕) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙

๓) พระราชบัญญัติฯ ที่ยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ โดยดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้วบางส่วน และ/หรืออยู่ระหว่างการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวน ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๕๙ และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. ๒๕๕๙

### ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีพระราชบัญญัติฯ ที่มีกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งส่วนราชการต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย จำนวนทั้งสิ้น ๒๐ ฉบับ สรุปได้ ดังนี้

๑) พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ โดยดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้ว

บางส่วน และ/หรืออยู่ระหว่างการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งยังไม่มีข้อมูลการดำเนินการ จำนวน ๑๔ ฉบับ ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. ๒๕๕๙

(๒) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

(๓) พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐

(๔) พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๐

(๕) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐

(๖) พระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. ๒๕๖๐

(๗) พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๖๐

(๘) พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๐

(๙) พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐

(๑๐) พระราชบัญญัติสถานพยาบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙

(๑๑) พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๖๐

(๑๒) พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. ๒๕๖๐

(๑๓) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐

(๑๔) พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙

๒) พระราชบัญญัติฯ ที่ยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ โดยดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้วบางส่วน และ/หรืออยู่ระหว่างการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งยังไม่มีข้อมูลการดำเนินการ จำนวน ๖ ฉบับ ได้แก่

(๑) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐

(๒) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. ๒๕๖๐

(๓) พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๕๙

(๔) พระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๙

(๕) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐

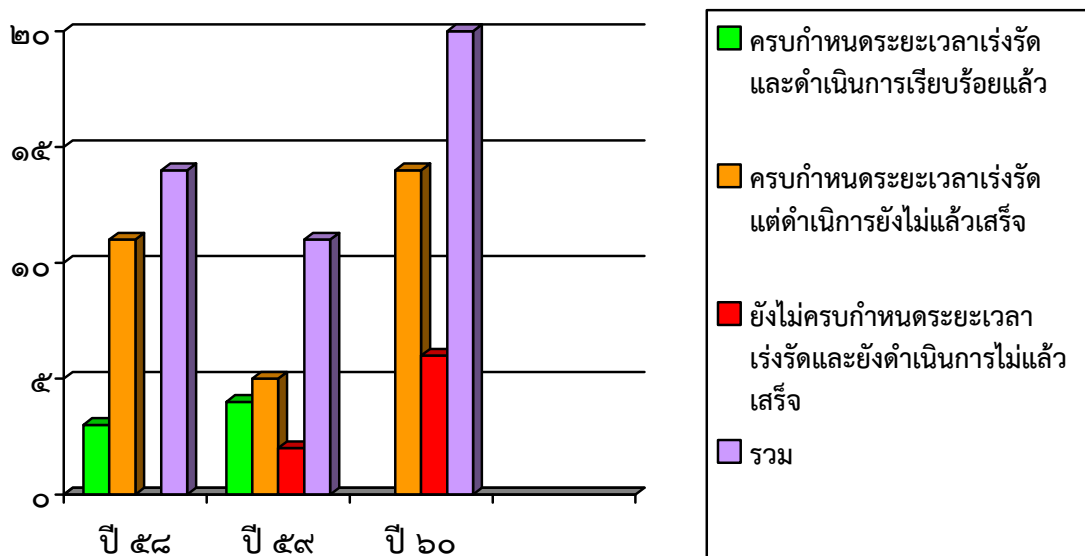
(๖) พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐

จากข้อมูลข้างต้น สามารถสรุปผลการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายของพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ โดยจำแนกตามกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองได้ ดังตารางและแผนภูมิต่อไปนี้

ตาราง ๒ สรุปผลการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายของพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ จำแนกตามกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๑)

ปีงบประมาณ	พ.ร.ป./พ.ร.บ./ พ.ร.ก. ที่มีกำหนด ระยะเวลาเร่งรัด ในการออก กฎหมายลำดับรอง (ฉบับ)	สถานะการดำเนินการ		
		ครบกำหนด ระยะเวลาเร่งรัด และดำเนินการ เรียบร้อยแล้ว (ฉบับ)	ครบกำหนด ระยะเวลาเร่งรัด แต่ดำเนินการ ยังไม่แล้วเสร็จ (ฉบับ)	ยังไม่ครบ กำหนด ระยะเวลาและ ดำเนินการ ยังไม่แล้วเสร็จ (ฉบับ)
๒๕๕๘	๑๔	๓	๑๑	-
๒๕๕๙	๑๑	๔	๕	๒
๒๕๖๐	๒๐	-	๑๔	๖
รวม	๔๕	๗	๓๐	๘

แผนภูมิ ๒ สรุปผลการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายของพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ จำแนกตามกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๑)



จากตารางและแผนภูมิข้างต้น จะเห็นได้ว่า ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ มีพระราชบัญญัติฯ ที่มีกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวนทั้งสิ้น ๔๕ ฉบับ โดยเป็นพระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองและดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๗ ฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๑๕.๕๐ พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๓๐ ฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๖๖.๗๐ และพระราชบัญญัติฯ ที่ยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองและดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๘ ฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๑๗.๘๐

๑.๔.๕ สรุปผลการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ/พระราชบัญญัติ/พระราชกำหนดที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ จำแนกตามกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองและผู้รักษาการตามกฎหมาย

๑.๔.๕.๑ พระราชบัญญัติฯ ที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

๑) พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. ๒๕๕๙

โดยที่มาตรา ๒๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๐ และนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

๒) พระราชบัญญัติฯ ที่ยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐

โดยที่มาตรา ๒๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๑ และนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

๑.๔.๔.๒ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมาย ลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติ กำลังพลสำรอง พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติกำหนดวิध्यฐานะผู้สำเร็จวิชาทหาร (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๘

๑.๔.๔.๓ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

๑) พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘

๒) พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๓ ฉบับ ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

โดยที่มาตรา ๑๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ ส่วนราชการดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๐ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๑ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

(๒) พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐

โดยที่มาตรา ๒๖๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ ส่วนราชการดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งให้แล้วเสร็จภายในวันที่



๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๑ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**(๓) พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๐**

โดยที่มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๖ (๙/๒) มาตรา ๒๙ มาตรา ๖๕ เอกวิสติ (๗/๒) และมาตรา ๖๕ ฉพพิสตี แห่งพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงฯ ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๑ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**๑.๔.๔.๔ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย**

พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙

โดยที่มาตรา ๕๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๙ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**๑.๔.๔.๕ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย**

พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙

๑.๔.๔.๖ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

๑) พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออก  
กฎหมายลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๑ ฉบับ คือ  
พระราชบัญญัติสถานพยาบาลสัตว์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗

๒) พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออก  
กฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๓ ฉบับ คือ

**(๑) พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘**

โดยที่มาตรา ๘๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้  
ส่วนราชการต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี  
นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรี  
รายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้  
มีผลใช้บังคับในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๘ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง  
ประกาศ หรือระเบียบให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๙ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจ  
ดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**(๒) พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘**

โดยที่มาตรา ๑๐๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้  
ส่วนราชการต้องดำเนินการดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี  
นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรี  
รายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้  
มีผลใช้บังคับในวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๘ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง  
หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๐ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจ  
ดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**(๓) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐**

โดยที่มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการ  
ต้องดำเนินการออกประกาศหรือระเบียบให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติ  
ฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการ  
ได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๐

ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกประกาศหรือระเบียบให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๖๑ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**๑.๔.๔.๗ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย**

พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๒ ฉบับ คือ

**๑) พระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. ๒๕๖๐**

โดยที่มาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการต้องดำเนินการออกประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๐ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๑ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

**๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐**

โดยที่มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการต้องดำเนินการออกระเบียบหรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกระเบียบหรือประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๐ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**๑.๔.๔.๘ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย**

พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙

โดยที่มาตรา ๒๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อกำหนด หรือระเบียบให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อกำหนด หรือระเบียบให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**๑.๔.๔.๙ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย**

พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๐

โดยที่มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือประกาศตามมาตรา ๒๓ วรรคสี่ มาตรา ๕๓/๑ มาตรา ๕๓/๒ มาตรา ๕๓/๔ มาตรา ๕๓/๖ มาตรา ๕๓/๙ มาตรา ๕๓/๑๐ และมาตรา ๕๓/๑๖ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงฯ ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๐ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**๑.๔.๔.๑๐ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์**  
**เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย**

พระราชบัญญัติฯ ที่ยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองและดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐

โดยที่มาตรา ๙๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบให้แล้วเสร็จภายใน ๓๖๕ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๐ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**๑.๔.๔.๑๑ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย**  
**เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย**

พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐

โดยที่มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการออกกฎกระทรวงให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๐ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๐

**๑.๔.๔.๑๒ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม**  
**เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย**

พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐

โดยที่มาตรา ๗๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ ส่วนราชการต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งให้แล้วเสร็จ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติ ฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการ ออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**๑.๔.๔.๑๓ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย**

พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออก กฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙

โดยที่มาตรา ๑๕๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการ ต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบให้แล้วเสร็จภายใน ๒๗๐ วัน นับแต่วันที่ พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผล ที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ในวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐

**๑.๔.๔.๑๔ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย**

๑) พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออก กฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๖ ฉบับ คือ

**(๑) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. ๒๕๕๘**

โดยที่มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐

**(๒) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘**

โดยที่มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ มหาวิทยาลัยดำเนินการออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องดำเนินการออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐

**(๓) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๕๘**

โดยที่มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ มหาวิทยาลัยดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง หรือกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง หรือกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๑

**(๔) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘**

โดยที่มาตรา ๑๐๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ มหาวิทยาลัยดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศ ให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๐

**(๕) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ. ๒๕๕๘**

โดยที่มาตรา ๖๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ มหาวิทยาลัยดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับ ให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๘ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๐

**(๖) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๕๙**

โดยที่มาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ มหาวิทยาลัยดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๑

๒) พระราชบัญญัติฯ ที่ยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๓ ฉบับ คือ

(๑) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๕๙

โดยที่มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒

(๒) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. ๒๕๕๙

โดยที่มาตรา ๙๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ฉบับใช้บังคับ เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๖๒

(๓) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. ๒๕๖๐

โดยที่มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงต้องดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒

๑.๔.๔.๑๕ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

๑) พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๖ ฉบับ คือ

(๑) พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘

โดยที่มาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นผู้รักษาการ



ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**(๒) พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๕๘**

โดยที่มาตรา ๙๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ ส่วนราชการต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๘ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน วันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๐ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**(๓) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๕๘**

โดยที่มาตรา ๖๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ ส่วนราชการต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๙ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๙ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**(๔) พระราชบัญญัติสถานพยาบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙**

โดยที่มาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ ส่วนราชการดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๐ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**(๕) พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๖๐**

โดยที่มาตรา ๗๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ ส่วนราชการดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผล ที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ในวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๑ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุขซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**(๖) พระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. ๒๕๖๐**

โดยที่มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการ ดำเนินการออกประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๐ ดังนั้น ส่วนราชการ จึงต้องดำเนินการออกประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผล ที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**๒) พระราชบัญญัติฯ ที่ยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการ ออกกฎหมายลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๒ ฉบับ คือ****(๑) พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๕๙**

โดยที่มาตรา ๑๖๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ ส่วนราชการดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบหรือประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่ พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผล ที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบหรือ ประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๒ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

## (๒) พระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย

พ.ศ. ๒๕๕๙

โดยที่มาตรา ๗๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้สถาบันฯ ดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ ดังนั้น สถาบันฯ จึงต้องดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๒

**๑.๔.๔.๑๖ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย**

พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเสร็จเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙

**๑.๔.๔.๑๗ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย**

พระราชบัญญัติฯ ที่ยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙

โดยที่มาตรา ๖๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ และคำสั่งให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ และคำสั่งให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**๑.๔.๔.๑๘ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย**

พระราชบัญญัติฯ ที่ยังไม่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐

โดยที่มาตรา ๑๘๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ ส่วนราชการดำเนินการออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่ พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผล ที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๐ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบ ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๒ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

**๑.๔.๔.๑๙ พระราชบัญญัติฯ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ศึกษาธิการเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย**

พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออก กฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘

โดยที่มาตรา ๑๐๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ ส่วนราชการดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงาน เหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ในวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๙

**๑.๔.๔.๒๐ พระราชบัญญัติฯ ที่ประธานศาลฎีกาและรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย**

พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออก กฎหมายลำดับรอง และดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙

**๑.๔.๔.๒๑ พระราชบัญญัติฯ ที่ประธานศาลฎีกาและรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย**

พระราชบัญญัติฯ ที่ครบกำหนดระยะเวลาเวลาเร่งรัดในการออก กฎหมายลำดับรองแล้ว แต่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๑ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๙

โดยที่มาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดให้ ส่วนราชการดำเนินการออกระเบียบหรือข้อกำหนดให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผล ที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๐ ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการออกระเบียบหรือข้อกำหนด ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ และประธานศาลฎีกาและรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องรายงานเหตุผลที่ไม่อาจ ดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

## ๒. ปัจจัยสนับสนุนและอุปสรรคต่อการดำเนินงาน

### ๒.๑ ปัจจัยสนับสนุนต่อการดำเนินงาน

๒.๑.๑ การได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากนิติกรของกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย ในการจัดทำบัญชีพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ ทุกฉบับ ในภาพรวม รวมทั้งนิติกรของกลุ่มงานกฎหมาย ๑ และกลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย ในการตรวจสอบบทบัญญัติและเนื้อหาของพระราชบัญญัติฯ เพื่อจัดทำบัญชีพระราชบัญญัติฯ ที่จะต้องออกกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการระบุวันใช้บังคับ กำหนดวันครบระยะเวลาเร่งรัด ในการออกกฎหมายลำดับรองและผู้รักษาการตามกฎหมายของพระราชบัญญัติฯ แต่ละฉบับ

๒.๑.๒ การได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากสำนักกรรมการ ๑ สำนักกรรมการ ๒ และสำนักกรรมการ ๓ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสามัญประจำ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการติดตามมติของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ในคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการให้ความอนุเคราะห์ ข้อมูลผลการติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติฯ ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่าง ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ อย่างต่อเนื่อง

๒.๑.๓ การได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากนิติกรของกลุ่มงานกฎหมาย ๑ และกลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย ในการตรวจสอบบทบัญญัติและเนื้อหาของกฎหมาย ลำดับรองที่ส่วนราชการได้ดำเนินการออกเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายแล้ว ด้วยวิธีการสืบค้นข้อมูล ผ่านทางเว็บไซต์ของราชกิจจานุเบกษา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างเป็นประจำและสม่ำเสมอ

## ๒.๒ อุปสรรคต่อการดำเนินงาน :

๒.๒.๑ การติดตามผลการออกกฎหมายลำดับรองที่ส่วนราชการได้ดำเนินการออกเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายแล้ว ด้วยวิธีการสืบค้นข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ของราชกิจจานุเบกษา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น จะสามารถตรวจสอบได้เฉพาะกฎหมายลำดับรองที่กฎหมายแม่บทกำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งกฎหมายลำดับรองที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รวบรวมและเผยแพร่ไว้ในฐานข้อมูลเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนกฎหมายลำดับรองบางฉบับที่กฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องได้เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์เท่านั้น

ทั้งนี้ การสืบค้นข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์จะไม่สามารถตรวจสอบกรณีกฎหมายลำดับรองบางฉบับที่กฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและส่วนราชการเจ้าของเรื่องไม่ได้เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ อันเป็นผลให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่า ส่วนราชการเจ้าของเรื่องได้ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายแล้วหรือไม่

๒.๒.๒ การตรวจสอบบทบัญญัติและเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองที่ส่วนราชการได้ดำเนินการออกเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายแล้ว ด้วยวิธีการสืบค้นข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์เพียงแหล่งข้อมูลเดียวทำให้ไม่สามารถทราบว่า ส่วนราชการเจ้าของเรื่องได้ดำเนินการอยู่ในขั้นตอนใด อาทิ อยู่ระหว่างการดำเนินการตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณากร่าง ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องขั้นตอนการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบของหัวหน้าส่วนราชการหรือคณะกรรมการ ขั้นตอนการตรวจพิจารณาของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือขั้นตอนการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

## ๓. ข้อเสนอแนะจากการติดตามพระราชบัญญัติฯ ที่จะต้องออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย

### ๓.๑ ข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินงานในปีงบประมาณถัดไป

ควรมีการติดต่อประสานงานระหว่างบุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด ได้แก่ สำนักกฎหมาย สำนักกรรมการ ๑ สำนักกรรมการ ๒ และสำนักกรรมการ ๓ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลผลความคืบหน้าในการติดตามการออกกฎหมายลำดับรองที่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการออกเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายจากทุกฝ่ายที่มีส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นประจำสม่ำเสมอ มีความต่อเนื่อง และเป็นข้อมูลที่มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน ซึ่งจะสามารถแก้ปัญหากรณีที่ไม่สามารถสืบค้นข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ได้ รวมทั้งทำให้ทราบว่าส่วนราชการเจ้าของเรื่องอยู่ระหว่างดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองในขั้นตอนใด ตลอดจนทราบถึงสาเหตุที่ทำให้

ส่วนราชการไม่สามารถออกกฎหมายลำดับเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายให้แล้วเสร็จครบถ้วนตามกำหนดระยะเวลาเร่งรัดที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลได้ ตลอดจนเกิดการบูรณาการการทำงานและเชื่อมโยงข้อมูลที่มีความสอดคล้องกันยิ่งขึ้นต่อไป

### ๓.๒ ข้อเสนอแนะสำหรับสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการติดตามพระราชบัญญัติฯ ที่จะต้องออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย

เพื่อให้การดำเนินการติดตามการออกกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๐ และส่วนราชการจะต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติอาจดำเนินการแจ้งกรณีในส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรองได้ต่อรัฐมนตรีที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐมนตรีเร่งรัดการออกกฎหมายลำดับรองของส่วนราชการและรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

ทั้งนี้ หากมีการติดตามการบังคับใช้กฎหมายโดยพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองว่ามีความสอดคล้องกับหลักการและเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายแม่บทแต่ละฉบับกำหนดไว้หรือไม่ รวมทั้งหากสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ทราบถึงเหตุผลที่ส่วนราชการไม่อาจดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองแล้วเสร็จ ทั้งในกรณีที่มีกำหนดเวลาเร่งรัดในการออกกฎหมายลำดับรอง และกรณีที่ไม่มีการกำหนดเวลาในการออกกฎหมายลำดับรองด้วยแล้ว ก็จะทำให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติฯ ทั้งนี้ เพื่อให้พระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

.....

ภาคผนวก ข

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1596/2563

เรื่อง การออกกฎหมายได้บังคับมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ

หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

(กรณีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518)



บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกกฎหมายได้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์  
การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒  
(กรณีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ กษ  
๑๒๐๔/๖๖๓๘ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือปัญหา  
ข้อกฎหมาย สรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มีบทบัญญัติ  
บางมาตราที่ยังไม่ได้มีการออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตาม  
กฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง การประกาศกำหนดกิจการอื่น  
นอกจากที่กำหนดไว้ในบทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” ในมาตรา ๔ กรณีที่สอง การประกาศกำหนด  
ชนิด จำนวน และเงื่อนไขของการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามมาตรา ๓๐ (๒) และกรณีที่สาม  
การออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข สำหรับการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิ  
ในที่ดินกรณีการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.  
เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๙ ส.ป.ก. จึงขอหารือว่าบทบัญญัติ  
ทั้งสามกรณีดังกล่าว อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ  
ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่จะต้องมีการออกกฎหมายหรือ  
ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์  
จากกฎหมายได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๙ (๑)  
แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ  
หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของ ส.ป.ก. โดยมีผู้แทน  
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๒ วรรคสอง<sup>๑</sup>  
แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วน ที่ นร ๐๙๑๓/๒๖๓๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ  
กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๒ การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพ  
บังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาตหรือ  
การปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง  
ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่  
ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้  
รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จาก  
กฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้น  
(มีต่อหน้าถัดไป)

มุ่งหมายที่จะเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยกำหนดให้บทบัญญัติในเรื่องที่ก่อให้เกิดภาวะหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชนเป็นอันสิ้นผลบังคับใช้ในกรณีที่มีได้มีการออกกฎหรือมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ แต่ถ้าบทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว โดยกฎหมาย<sup>๒</sup> ที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๒ วรรคสอง ได้แก่ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและประมวลกฎหมาย แต่ไม่รวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว หากจำเป็นต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน ประชาชนจึงจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติภายในระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา ๒๒ วรรคสอง เว้นแต่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ จะได้รับการขยายระยะเวลาให้ตามมาตรา ๓๙ (๑)<sup>๓</sup>

สำหรับปัญหาที่หารือมานั้น แยกพิจารณาได้เป็นรายกรณีดังนี้

**กรณีที่หนึ่ง** การออกประกาศตามมาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม”<sup>๔</sup>

เป็นกรณีที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดกิจการอื่นนอกจากการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ และการเลี้ยงสัตว์น้ำ ได้เป็นการเพิ่มเติม โดยให้ถือเป็นการประกอบเกษตรกรรม ซึ่งการประกาศกำหนดกิจการอื่นจะทำให้ผู้ซึ่งประกอบกิจการตามที่รัฐมนตรีประกาศ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

มีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาวะหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

๑๓๓

๑๓๓

<sup>๒</sup>มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย

๑๓๓

๑๓๓

<sup>๓</sup>มาตรา ๓๙ ในวาระเริ่มแรก

(๑) ระยะเวลาสองปีตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

๑๓๓

๑๓๓

<sup>๔</sup>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๑๓๓

๑๓๓

กำหนดเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ตามความหมายของบทนิยามคำว่า “เกษตรกร”<sup>๕</sup> อันอาจได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กรณีจึงเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่จะต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนจึงจะทำให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายได้ ดังนั้น การออกประกาศตามมาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” จึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงมีหน้าที่พิจารณาว่ากิจการใดนอกจากการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ และการเลี้ยงสัตว์น้ำ ที่สมควรกำหนดให้เป็นการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพื่อให้ผู้ซึ่งประกอบกิจการดังกล่าวได้รับสิทธิประโยชน์จากราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และโดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ปัจจุบันการประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้พัฒนารูปแบบและวิธีการแตกต่างไปจากที่เคยทำอยู่เมื่อ ๔๕ ปีที่แล้ว อันจะทำให้ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในรูปแบบหรือวิธีการใหม่อาจไม่อยู่ในข่ายที่จะเป็นเกษตรกรตามที่นิยามไว้เดิม กรณีจึงเป็นการสมควรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องคอยติดตามดูแลเพื่อให้เกษตรกรต้องเสียสิทธิอันพึงมีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ส.ป.ก. จึงต้องเร่งรัดดำเนินการออกประกาศโดยเร็ว ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๙ (๑)<sup>๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ

**กรณีที่สอง** การออกประกาศตามมาตรา ๓๐ (๒)<sup>๗</sup> ซึ่งกำหนดให้เกษตรกรซึ่งประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด อาจได้รับการจัดที่ดินให้ได้ในจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ จะเห็นได้ว่าการที่เกษตรกรซึ่งเลี้ยงสัตว์ใหญ่จะได้รับสิทธิดังกล่าวจะต้องมีการประกาศกำหนดเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่เสียก่อน การออกกฎดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ “ต้องออกกฎ” เพื่อที่ประชาชนจะได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย ดังนั้น การออกประกาศตามมาตรา ๓๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ

<sup>๕</sup>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๖</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

<sup>๗</sup>มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

**กรณีที่สาม** การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๙<sup>๔</sup> ซึ่งมีบทบัญญัติยกเว้นให้สามารถโอนที่ดินได้เฉพาะกรณีการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม และกรณีการโอนให้แก่สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. โดยการโอนดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง การออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวจึงมีความจำเป็นเพื่อให้ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรสามารถรับโอนที่ดิน และเกษตรกรสามารถโอนที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ได้ กรณีจึงเข้าลักษณะของบทบัญญัติที่จะ “ต้องออกกฎ” เพื่อให้ประชาชนสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ส.ป.ก. จึงต้องเร่งรัดดำเนินการโดยเร็ว ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกับกรณีการออกประกาศตามมาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “เกษตรกรกรม” และการออกประกาศตามมาตรา ๓๐ (๒)

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ จะกำหนดเพียงให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายบัญญัติได้ แม้จะยังไม่มีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวไม่ได้มีผลทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติแต่มีได้ดำเนินการนั้น หลุดพ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมายแต่อย่างใด ทั้งนี้ หากประชาชนได้รับความเสียหายจากกรณีดังกล่าว หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง แล้วแต่กรณี จึงสมควรที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเร่งรัดในการออกกฎหรือดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติและภายในระยะเวลาที่กำหนดอย่างเคร่งครัด

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๓

---

<sup>๔</sup>มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ภาคผนวก ก

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0913/120  
ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2563 เรื่อง การดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อน  
การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย  
และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562



๒๔ กรกฎาคม ๒๕๖๓

เรื่อง การดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ  
ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี  
(๒) ตารางข้อมูลรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์  
และการเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายและกฎเกณฑ์

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอ เรื่อง การดำเนินการเพื่อรองรับ  
และขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน  
ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอ  
คณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘  
มาตรา ๔ (๑) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี  
ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) ด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

#### ๑. เรื่องเดิม

๑.๑ โดยที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน  
ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ซึ่งกฎหมาย  
ดังกล่าวได้กำหนดภารกิจและหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม คือ  
(๑) หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย ได้แก่ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟัง  
ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และการตรวจสอบ  
เนื้อหาของร่างกฎหมาย (๒) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และ (๓) การเข้าถึงบทบัญญัติของ  
กฎหมาย

๑.๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เห็นชอบอนุบัญญัติ  
และคำแนะนำ รวม ๑๑ ฉบับ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป รวมทั้ง  
ได้เห็นชอบให้หน่วยงานของรัฐขับเคลื่อนงานในส่วนที่ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้  
ทั้งในขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายและภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว

## ๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เพื่อรายงานความคืบหน้าการขับเคลื่อนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และมีข้อเสนอการดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามความในมาตรา ๗ ที่กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายอาจเสนอแนะการดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาได้

## ๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

โดยที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายมีภารกิจหน้าที่บางประการที่ต้องดำเนินการทันทีตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงจำเป็นต้องเร่งรัดและกำหนดแนวทางดำเนินการของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามกำหนดเวลาและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

## ๔. สารสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้รับผิดชอบการขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ขอเรียนชี้แจงผลการดำเนินการเพื่อโปรดทราบดังต่อไปนี้

### ๔.๑ การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย

#### ๔.๑.๑ การดำเนินการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น

๔.๑.๑.๑ สำนักงานฯ ได้จ้างบริษัท เดอะ แพลตฟอร์ม จำกัด เป็นที่ปรึกษาในการออกแบบและจัดทำระบบจัดแจ้งเพื่อการรับฟังความคิดเห็น โดยศึกษาความต้องการของประชาชน ช่องทางและโอกาสในการเข้าถึงระบบจัดแจ้งของประชาชน รวมทั้งแนวทางการจัดทำระบบจัดแจ้งและแนวทางการเข้าถึงประชาชน ซึ่งจะแล้วเสร็จในเดือนกันยายน ๒๕๖๓

๔.๑.๑.๒ สำนักงานฯ ได้ทดลองการจัดทำระบบจัดแจ้ง โดยร่วมกับหน่วยงานนำร่อง จำนวน ๙ หน่วยงาน ได้แก่ (๑) สำนักงาน ก.พ.ร. (๒) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (๓) กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (๔) กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ (๕) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน (๖) สำนักงานสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (๗) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กระทรวงสาธารณสุข (๘) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และ (๙) ธนาคารแห่งประเทศไทย ในการรวบรวมรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับกฎหมายต่าง ๆ ที่หน่วยงานข้างต้นรับผิดชอบ ซึ่งคาดว่าจะดำเนินการได้แล้วเสร็จภายในเดือนกันยายน ๒๕๖๓

ทั้งนี้ ผลการดำเนินการตามข้อนี้จะนำไปประกอบการจัดทำระบบจัดแจ้งในระบบกลางต่อไป

๔.๑.๒ การดำเนินการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA)

สำนักงานฯ ได้ตรวจสอบรายงาน RIA ที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น รวมทั้งแก้ไขปรับปรุงรายงาน RIA แล้ว พบว่ายังคงมีปัญหาในการทำรายงาน RIA ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ไม่มีการวิเคราะห์สภาพปัญหา (problem define) อย่างเป็นระบบ และการขาดความเข้าใจในการวิเคราะห์ปัญหา มาตรการในการแก้ไขปัญหารวมทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอ อันเป็นผลมาจากการเขียนรายงานการวิเคราะห์ RIA ภายหลังจากที่จัดทำร่างกฎหมายขึ้นแล้ว รายงาน RIA จึงมีเนื้อหาเป็นการสนับสนุนร่างกฎหมายที่ร่างขึ้น แทนที่จะพิจารณาทางเลือกอื่นในการแก้ไขปัญหากันไม่ใช้การตรากฎหมายด้วย

(๒) การขาดข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย การร้องเรียน การดำเนินการตามกฎหมายในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ทั้งที่เป็นข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบกฎหมายแต่ละฉบับต้องมีการเก็บรวบรวมอย่างเป็นระบบและต่อเนื่องอยู่แล้ว เพื่อนำมาประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

(๓) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำร่างกฎหมายของแต่ละหน่วยงานมิได้ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์สภาพปัญหาและมาตรการที่จะแก้ไขปัญหาดังตรงจุด ส่งผลให้การกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในร่างกฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังได้อย่างแท้จริง

#### ๔.๒ การดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๔.๒.๑ หน่วยงานของรัฐได้ประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายพร้อมทั้งกำหนดเวลาแล้วเสร็จ ครบทุกหน่วยงานแล้ว แต่บางหน่วยงานยังมีข้อมูลรายงานคลาดเคลื่อนในเรื่องดังต่อไปนี้

๔.๒.๑.๑ การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายสำหรับกฎหมายที่มีผู้รักษาการหลายคน ซึ่งการระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องมีการหารือระหว่างผู้รักษาการร่วมกัน ปรากฏว่ามีกฎหมายหลายฉบับมิได้กำหนดผู้รับผิดชอบเนื่องจากยังมีได้มีการหารือระหว่างผู้รักษาการร่วมกัน

๔.๒.๑.๒ การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายสำหรับกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการร่วม นายกรัฐมนตรีได้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยได้สอบถามความเห็นของผู้รักษาการร่วมหรือผู้รักษาการร่วมมิได้มีความเห็นโต้แย้งนั้น ปรากฏว่ามีบางหน่วยงานยังประกาศผู้รับผิดชอบไม่เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

๔.๒.๒ สำนักงานฯ ร่วมกับสำนักงาน ก.พ.ร. ได้เริ่มดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อเป็นตัวอย่างการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จในเดือนกันยายน ๒๕๖๓

#### ๔.๓ การดำเนินการเกี่ยวกับการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

หน่วยงานของรัฐได้ประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำคำอธิบายและคำแปลของกฎหมาย หรือการเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายและกฎเกณฑ์ ครบทุกหน่วยงานแล้ว แต่บางหน่วยงานยังมีข้อมูลรายงานคลาดเคลื่อนในการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในเรื่องดังต่อไปนี้



๔.๓.๑ การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินการ สำหรับกฎหมายที่มีผู้รักษาการหลายคน ซึ่งการระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องมีการหารือระหว่างผู้รักษาการร่วมกัน ปรากฏว่ามีกฎหมายหลายฉบับมิได้กำหนดผู้รับผิดชอบเนื่องจากยังมิได้มีการหารือระหว่างผู้รักษาการร่วมกัน

๔.๓.๒ การกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินการ สำหรับกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการร่วม นายกรัฐมนตรีได้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยได้สอบถามความเห็นของผู้รักษาการร่วมหรือผู้รักษาการร่วมมิได้มีความเห็นได้แก่นั้นปรากฏว่ามีบางหน่วยงานยังประกาศผู้รับผิดชอบไม่เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

#### ๔.๔ การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำระบบกลาง

๔.๔.๑ อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำระบบกลาง โดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) ได้ว่าจ้างบริษัท PKM Consulting จำกัด เป็นผู้จัดทำระบบกลาง ในส่วนของระบบสายพานการร่างกฎหมาย ตั้งแต่ในชั้นหน่วยงานของรัฐจัดทำร่างกฎหมายจนถึงการเสนอเรื่องต่อรัฐสภา ซึ่งได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็น ผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และร่างกฎหมาย รวมทั้งการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยคาดว่าจะดำเนินการในส่วนนี้จะนำมาทดสอบระบบร่วมกับหน่วยงานนำร่องในช่วงเดือนมกราคม - พฤษภาคม ๒๕๖๔ และจะเปิดใช้งานได้จริงในเดือนมิถุนายน ๒๕๖๔

๔.๔.๒ การเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายและกฎเกณฑ์ของหน่วยงานของรัฐ กระจายอยู่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐหลายแห่ง ซึ่งทำให้ยากแก่การเข้าถึงกฎหมายของประชาชน

๔.๕ การดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

โดยที่มาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ และโดยที่มาตรา ๒๒ วรรคแปด บัญญัติให้ในกรณีที่กฎหมายใดบัญญัติให้มีผลใช้บังคับภายหลังจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีระยะเวลาตามที่กำหนด ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้นจัดทำร่างกฎทั้งปวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว สำนักงานฯ จึงเห็นควรเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดังนี้

๔.๕.๑ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายใดมีหน้าที่ต้องตรวจสอบกฎหมายนั้นว่า มีกรณีที่ต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๒ หรือไม่ หากมีกรณีที่ต้องออกกฎหรือดำเนินการใด ให้กระทำภายในเวลาที่มาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๙ (๑) กำหนด ทั้งนี้ หากมิได้ออกกฎหรือดำเนินการใดจนเป็นเหตุให้บทบัญญัติของกฎหมายต้องเป็นอันสิ้นผลบังคับลงตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง หน่วยงานของรัฐหรือผู้มีหน้าที่ย่อมต้องรับผิดชอบหากเกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดิน

๕.๕.๒ โดยที่มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดระยะเวลาบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ภายในระยะเวลา ๒ ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และกำหนดสภาพบังคับกรณีที่ไม่มีผลการดำเนินการดังกล่าวไว้โดยชัดเจนแล้ว รวมทั้งได้กำหนดบทเร่งรัดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้นต้องจัดทำร่างกฎทั้งปวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ไว้แล้ว ในร่างกฎหมายหรือกฎที่หน่วยงานของรัฐจะจัดทำขึ้นจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดบทบัญญัติเร่งรัดการออกกฎหรือการดำเนินการอื่นใดซึ่งมีเนื้อหาลักษณะเดียวกันไว้อีก เนื่องจากเป็นการกำหนดซ้ำซ้อนและอาจขัดหรือแย้งกันได้

๕.๖ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยที่มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยในกรณีที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องจัดทำร่างกฎหมายฉบับใด ให้สำนักงานฯ ส่งเรื่องพร้อมความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้ทบทวนหรือพิจารณาตามที่เห็นสมควรต่อไป ดังนั้น หากมีเหตุผลความจำเป็น สำนักงานฯ อาจส่งร่างกฎหมายกลับไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖ ได้

๕. ข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) และ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังต่อไปนี้

๕.๑ รับทราบการดำเนินการตามข้อ ๔

๕.๒ มอบหมายให้ผู้รักษาการตามกฎหมาย สำนักงานสถิติแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำฐานข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย การร้องเรียนและปัญหาในการดำเนินการตามกฎหมายในความรับผิดชอบ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนากฎหมาย การปฏิบัติราชการ และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามหลักการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๕.๓ การประกาศรายชื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การจัดทำคำอธิบายและคำแปล และการเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายและกฎเกณฑ์

(๑) มอบหมายให้ผู้รักษาการตามกฎหมายตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินการซึ่งแยกตามผู้รักษาการ (รายละเอียดปรากฏตามตารางที่แนบ) โดยหากมีข้อเสนอแก้ไข ขอให้แจ้งมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ

(๒) มอบหมายให้ผู้รักษาการตามกฎหมายประกาศรายชื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินการ สำหรับกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบแล้วให้ถูกต้อง ทั้งนี้ หน่วยงานสามารถตรวจสอบข้อมูลในเรื่องนี้ได้ที่เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ([www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th))

(๓) มอบหมายให้ผู้รักษาการตามกฎหมายหารือร่วมกันเพื่อกำหนด ผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การจัดทำคำอธิบายและคำแปล และการเผยแพร่ ข้อมูลกฎหมายและกฎเกณฑ์ สำหรับกฎหมายที่มีผู้รักษาการหลายคน ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ และประกาศภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ ในกรณีที่ยังคงตกลงกันไม่ได้หรือมิได้ตกลงกัน ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่มิให้นายกรัฐมนตรีรักษาการ รวมอยู่ด้วยซึ่งได้กำหนดผู้รับผิดชอบไว้แล้ว

(๔) มอบหมายให้ผู้รักษาการตามกฎหมายเผยแพร่ข้อมูลกฎหมาย และกฎเกณฑ์ในความรับผิดชอบของตนทั้งหมด (กฎหมายที่รักษาการเดี่ยวหรือรักษาการร่วม หรือที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย) รวมไว้ในที่เดียวกันผ่านทางเว็บไซต์ของกระทรวงหรือของสำนักงาน ปลัดกระทรวง ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ และให้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาทราบ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อทราบต่อไป

๕.๔ มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมาย เร่งตรวจสอบกฎหมายในความรับผิดชอบของตนว่า มีกรณีที่ต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการ อย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จาก กฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๒ หรือไม่ หากมี ต้องเร่งออกกฎหรือดำเนินการใดให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(๑) ภายในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ ก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

(๒) ภายใน ๒ ปี นับแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับ สำหรับกฎหมายที่มีผล ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป

ในการออกกฎดังกล่าว หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงระยะเวลาในการ เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และระยะเวลาที่จะส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาด้วย ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน ก่อนวันครบกำหนดดังกล่าว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองพัฒนากฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๐๗๙๘ ต่อ ๔๙๙๙ (นายจุมพลฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๒๒๗๒

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ nr0900@ocs.go.th

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - สกุล	นางสาวพลอยไพลิน บริบุญวงษ์
วัน เดือน ปีเกิด	31 ตุลาคม 2538
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	อำเภอบางปลาม้า จังหวัดสุพรรณบุรี
วุฒิการศึกษา	
พ.ศ. 2557	มัธยมศึกษา โรงเรียนบางปลาม้า “สูงสูมรผดุงวิทย์” จังหวัดสุพรรณบุรี
พ.ศ. 2559	นิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ตำแหน่งและประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2561 - 2563	นิติกรปฏิบัติการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรี อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี
พ.ศ. 2563 – ปัจจุบัน	นิติกรปฏิบัติการ องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก