

สารบัญ

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

บทที่

1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	2
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	10
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	10
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	11
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	11
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	12
2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมาย	
 ลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง.....	13
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
3	การควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้อง ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือออกกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย.....	77
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 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมึ การออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐดำเนินการเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตาม กฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย	103

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการสิ้นสุดบังคับของบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้.....	108
4.1.1 การสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมาย ในกรณีที่มีได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมีได้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้.....	109
4.1.2 การสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมีได้ดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้	118
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย	123
4.2.1 การให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมาย	124
4.2.2 การให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	130
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นสุดบังคับตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร.....	131
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	135
5.1 บทสรุป.....	135
5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการสิ้นสุดบังคับของบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้.....	137
5.1.1.1 การสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายในกรณีที่มีได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมีได้ดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้.....	137

5.1.1.2 การสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ 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
บรรณานุกรม	150
ภาคผนวก	160
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