

สารบัญ

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

บทที่

1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	3
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	11
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	11
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	12
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	12
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	13
2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎและการตรวจสอบ กฎของฝ่ายปกครอง.....	14
2.1 แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับฝ่ายปกครองในการออกกฎของฝ่ายปกครอง.....	14
2.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจที่ใช้ในการกำหนดให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง ในการออกกฎ.....	14
2.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และฝ่ายปกครอง.....	17
2.1.3 ความหมายและองค์ประกอบของฝ่ายปกครอง	19
2.1.4 อำนาจออกกฎของฝ่ายปกครอง.....	24
2.1.5 การควบคุมการออกกฎของฝ่ายปกครอง.....	29
2.2 หลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้ในการตรวจสอบการออกกฎของฝ่ายปกครอง.....	35

บทที่

หน้า

2.2.1 การตรวจสอบการออกกฎโดยอาศัยหลักความชอบด้วยกฎหมายของ การกระทำทางปกครอง ไม่ให้เป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลเกินขอบเขตขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแม่บท	35
2.2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจในการออกกฎโดยอาศัยหลักนิติธรรม	38
2.2.3 การตรวจสอบการออกกฎโดยอาศัยหลักความเสมอภาคที่บุคคลย่อม เสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน	42
2.2.4 การตรวจสอบการออกกฎตามหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ ส่วนรวมจะได้รับกับสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งประโยชน์ที่บุคคลจะต้องเสียไป	45
2.3 ความสำคัญในการออกกฎของฝ่ายปกครอง.....	48
2.3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายแม่บทและกฎ	48
2.3.2 สาระสำคัญของกฎ	50
2.3.3 หลักการทั่วไปในการออกกฎและการดำเนินการออกกฎให้เป็นไปตาม กฎหมายแม่บท	52
2.3.4 วิวัฒนาการของการออกกฎในฝ่ายปกครอง.....	56
2.4 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมาย.....	58
3 หลักการและกฎเกณฑ์ทั่วไปในการออกกฎของฝ่ายปกครองและการตรวจสอบ การออกกฎตามระบบกฎหมายของต่างประเทศ และระบบกฎหมายไทย.....	63
3.1 หลักการออกกฎในระบบกฎหมายต่างประเทศ	63
3.1.1 การออกกฎของสหราชอาณาจักร.....	64
3.1.2 การออกกฎของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	69
3.1.3 การออกกฎของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	76
3.2 หลักการออกกฎของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย	81
3.2.1 กระบวนการออกกฎของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย	81
3.2.2 การออกกฎประเภทพระราชกฤษฎีกา.....	88
3.2.3 การออกกฎประเภทกฎกระทรวง	89
3.2.4 การออกกฎประเภทประกาศกระทรวง.....	92
3.2.5 การออกกฎประเภทข้อบัญญัติท้องถิ่น	95
3.2.6 การออกกฎประเภทระเบียบ.....	97

บทที่

หน้า

3.2.7 การออกกฎประเภทข้อบังคับ.....	101
3.2.8 การออกกฎประเภทบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ	104
3.3 กฎเกณฑ์ทั่วไปในการออกกฎของฝ่ายปกครอง	108
3.3.1 การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย.....	109
3.3.2 ข้อพิจารณาในการออกกฎของฝ่ายปกครอง	112
3.3.3 บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจและขอบเขตอำนาจในการออกกฎ.....	118
3.3.4 องค์การตรวจพิจารณาการออกกฎ	122
3.3.5 มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับการออกกฎ.....	125
3.3.6 องค์การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎ	129
3.4 วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักการออกกฎตามกฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย	133
3.4.1 เปรียบเทียบหลักการออกกฎตามกฎหมายของสหราชอาณาจักร	133
3.4.2 เปรียบเทียบหลักการออกกฎตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	135
3.4.3 เปรียบเทียบหลักการออกกฎตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	137
4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การควบคุมการออกกฎและการดำเนินการ	
ตรวจสอบการออกกฎของฝ่ายปกครอง.....	139
4.1 การตรวจสอบการออกกฎและการเพิกถอนกฎโดยศาลปกครอง	139
4.1.1 วิเคราะห์หลักเกณฑ์การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการเพิกถอนกฎ.....	140
4.1.2 วิเคราะห์การออกกฎเกินกฎหมายแม่บทขัดหรือแย้งต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง	142
4.1.3 วิเคราะห์การออกกฎที่เป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็น	145
4.1.4 วิเคราะห์การออกกฎที่ไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่บุคคลจะเข้าใจและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง	146
4.1.5 วิเคราะห์การออกกฎที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม.....	148
4.2 แนวทางการออกกฎ และการตรวจสอบกฎตามความเห็นของคณะกรรมการ	
กฤษฎีกาและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.....	149
4.2.1 วิเคราะห์การออกกฎโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจ	
และการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่นออกกฎ.....	150

บทที่

หน้า

4.2.2	วิเคราะห์การออกกฎเกินขอบเขต หรือเป็นการใช้อำนาจนอกเหนือไปจากที่กฎหมายแม่บทบัญญัติให้อำนาจไว้ และการออกกฎขัดหรือแย้งต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง.....	152
4.2.3	การอ้างบทบัญญัติแห่งกฎหมายแม่บทที่เป็นบทอาศัยอำนาจในการออกกฎ	154
4.2.4	การออกกฎที่เป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็นแก่ผู้อยู่ได้บังคับ.....	155
4.2.5	การออกกฎที่มีเนื้อหาไม่ชัดเจนและเพียงพอต่อการปฏิบัติ	157
4.3	วิเคราะห์ปัญหาการควบคุมการออกกฎและการดำเนินการตรวจสอบการออกกฎของฝ่ายปกครอง.....	158
5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	162
5.1	บทสรุป.....	162
5.2	ข้อเสนอแนะ	169
5.2.1	การกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการออกกฎของฝ่ายปกครอง.....	170
5.2.2	การกำหนดองค์การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยฝ่ายปกครอง.....	172
	บรรณานุกรม.....	174
	ภาคผนวก.....	187
	ภาคผนวก ก ระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตให้ใช้รถในการรับจ้างรับส่งนักเรียน พ.ศ. 2547.....	188
	ภาคผนวก ข ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรา 7 (5) แห่งพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. 2562.....	193
	ภาคผนวก ค ระเบียบการประปานครหลวง ฉบับที่ 50 ว่าด้วยการติดตั้งประปา (พ.ศ. 2544).....	197
	ภาคผนวก ง ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. 2548.....	201

บทที่

หน้า

ภาคผนวก จ ประกาศคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่อง มาตรการคุ้มครองผู้ใช้บริการเป็นการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558.....	210
ภาคผนวก ฉ ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย พ.ศ. 2546 และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547.....	214
ภาคผนวก ช ข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507.....	225
ภาคผนวก ซ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยเครื่องแบบนักเรียน พ.ศ. 2551.....	249
ภาคผนวก ฅ กฎเสนาบดีว่าด้วยที่กุศลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2463.....	258
ประวัติผู้เขียน.....	263