

## คู่มือการจัดทำร่างกฎหมายลำดับรอง

### วัตถุประสงค์

เพื่อเป็นแนวทางและแนวปฏิบัติในการร่างกฎหมายลำดับรองที่ถูกต้องและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

### ขอบเขต

คู่มือการจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองฉบับนี้ มีเนื้อหาครอบคลุมขั้นตอนตั้งแต่การริเริ่มกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำร่างกฎหมายลำดับรอง การร่างกฎหมายลำดับรอง การพิจารณา ร่างและการแก้ไข การเสนอขอความเห็นชอบ การรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชน ในกรณีที่ถูกกฎหมายลำดับรองอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ประกอบการพิจารณา การลงนามและการมีผลบังคับใช้ของกฎหมายลำดับรอง ดังนั้นหน่วยงานต่าง ๆ จึงสามารถใช้คู่มือฉบับนี้ประกอบการดำเนินงานของหน่วยงานได้

### ความหมาย

กฎหมายลำดับรอง คือการที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้บุคคลอื่นทำการออกกฎข้อบังคับที่เป็นของตนแทนตน และกฎข้อบังคับนั้นมีผลเสมือนหนึ่งว่าได้ออกโดยผู้มอบอำนาจ กฎข้อบังคับที่ผู้รับมอบอำนาจตราขึ้นนี้ ในทางวิชาการมีศัพท์ที่ใช้เรียกอยู่หลายชื่อ เช่น “delegated legislation” เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาเพื่อให้ไปออกกฎหมายต่อไป หรือ “subsidiary legislation” เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีลำดับอยู่ภายใต้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งออกโดยรัฐสภา หรือบางครั้งเรียกว่า “Legislative without Legislatures” คือกฎหมายที่ไม่ได้จัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับในประเทศไทย กฎหมายลำดับรองเป็นศัพท์ที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปในหมู่นักกฎหมาย หรือที่เรียกกันว่า อนุบัญญัติ หมายถึงกฎที่ตราโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร หรือองค์กรฝ่ายปกครอง โดยได้รับมอบอำนาจจากองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฝ่ายนิติบัญญัติจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และประเภทของกฎที่จะให้ฝ่ายบริหารตราฎหมายนั้นๆ มาบังคับใช้ในรายละเอียดของการปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย<sup>๑</sup>

### เหตุผลของการมีกฎหมายลำดับรอง

สาเหตุของการมีกฎหมายลำดับรอง อาจมีได้หลายเหตุ เช่น ในกรณีที่เป็นรายละเอียดจนเกินไปที่จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอันจะเป็นการเพิ่มภาระโดยไม่จำเป็นในการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา หรือในกรณีที่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความรู้ความสามารถทางเทคนิคหรือทางวิทยาศาสตร์แขนงต่างๆ ไปกำหนดมาตรฐานทางวิชาการเอง ทำนองเดียวกับการมอบอำนาจดุลยพินิจให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการสั่งการหรือออกนิติกรรมทางปกครอง หรือในกรณีที่กฎหมายเรื่องนั้นมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การที่จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจะเป็นอุปสรรคในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้ทันต่อสภาพข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว หรือในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องการให้กฎหมายมีความชัดเจนมากที่สุด จึงพยายามนิยามศัพท์ไว้ในกฎหมายแม่บท แต่ไม่อาจทราบได้ว่านิยามศัพท์ในกฎหมายแม่บทนั้นจะครอบคลุมไปทั้งหมดที่ต้องการ จึงมอบให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎขยายบทนิยามได้ในภายหลัง เป็นต้น<sup>๒</sup> ซึ่งการตรากฎหมายลำดับรองฝ่ายบริหารและต้องอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรองจึงมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายแม่บท

<sup>1</sup> แนวทางการยกร่างกฎหมายของกรมการปกครอง ส่วนงานนิติการ สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

<sup>2</sup> แนวทางการยกร่างกฎหมายของกรมการปกครอง ส่วนงานนิติการ สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว

กล่าวคือกฎหมายลำดับรองนั้นมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายต่ำกว่ากฎหมายในระดับประมวลกฎหมาย กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายระดับพระราชกำหนด หรือประกาศของคณะปฏิวัติ ซึ่งเทียบเท่าได้กับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยในระหว่างกฎหมายลำดับรองด้วยกัน ก็อาจมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายต่างกันตามแต่ลำดับชั้นสูงต่ำขององค์กรที่ตรากฎหมายนั้นๆ ประกอบกับกระบวนการในการตรากฎหมายลำดับรองนั้นๆ เช่นกฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยราชการส่วนกลาง ย่อมมีลำดับชั้นสูงกว่ากฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งในอดีตเคยมีปัญหาว่าการร่างกฎหมายลำดับรอง จำเป็นต้องอ้างบทจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่เดิมในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังบังคับใช้ การร่างกฎหมายลำดับรองจะมีการอ้างบทจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญเสมอ แต่ในปัจจุบัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ประกาศใช้บังคับ และมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว บัญญัติให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น เพื่อให้แบบการร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลใดเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษเพื่อประชุมปรึกษาหารือแนวทางการตรวจและจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษได้มีความเห็นในความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๗๙/๒๕๖๐ ว่าเนื่องด้วยมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเกี่ยวกับการระบุการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการตรากฎหมายแม่บทไว้ในกฎหมายลำดับรอง ดังนั้น เมื่อกฎหมายแม่บท มีการระบุเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องระบุการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกฎหมายแม่บทไว้ในการตรากฎหมายลำดับรองอีก โดยระบุเพียงบทอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทในการออกกฎหมายลำดับรองเพียงเท่านั้น

สำหรับประเภทกฎหมายลำดับรองในประเทศไทยที่ยังคงปรากฏอยู่ในปัจจุบัน เช่น ประกาศพระบรมราชโองการ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายลำดับรอง หากต้องการมีสภาพบังคับ โดยหลักจะมีบทกำหนดโทษเองไม่ได้ ต้องอาศัยบทกำหนดโทษตามกฎหมายแม่บทเท่านั้น<sup>๓</sup> ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

กฎหมายลำดับรอง ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตร ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือประกาศกรมวิชาการเกษตร ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบอยู่ในปัจจุบัน จำนวน ๖ ฉบับ ประกอบไปด้วยพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งนอกจากนี้ยังมีประกาศกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกฏหมายระดับพระราชบัญญัติที่กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ ตัวอย่างของกฎหมายลำดับรองที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบที่ยังใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ยกตัวอย่างเช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม

<sup>3</sup> แนวทางยกร่างกฎหมายของกรมการปกครอง ส่วนงานนิติการ สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว

เรื่อง บัญชีรายชื่อวัดอุณฺทราย พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งมีรายละเอียดของวัดอุณฺทรายทางการเกษตรในส่วนที่  
กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การขึ้นทะเบียน การออก  
ใบสำคัญและการต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนวัดอุณฺทรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ พ.ศ. ๒๕๕๑  
ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนวัดอุณฺทรายตามพระราชบัญญัติวัดอุณฺทราย พ.ศ. ๒๕๓๕  
และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดชนิดพันธุ์ของพืชให้เป็นพืชสงวน  
ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
ที่จะออกประกาศกระทรวงกำหนดชนิดของพืชสงวนประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดปุ๋ยเคมี  
มาตรฐาน ตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐  
พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่กำหนดประเภทของปุ๋ยเคมีประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง กำหนดเกณฑ์ปุ๋ยอินทรีย์  
พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น

### **คำจำกัดความ**

กฎหมายลำดับรอง หรืออนุบัญญัติ หมายถึงกฎที่ตราโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร หรือองค์กร  
ฝ่ายปกครอง โดยได้รับมอบอำนาจจากองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ  
ฝ่ายนิติบัญญัติจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และประเภทของกฎที่จะให้ฝ่ายบริหารตรากฎนั้นๆ  
มาบังคับใช้ในรายละเอียดของการปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยมีเหตุผลเบื้องหลังของการ  
มอบหมายให้ฝ่ายบริหารตรากฎขึ้นใช้บังคับแตกต่างกันออกไป แล้วแต่กรณี

### **กระบวนการตรากฎหมายลำดับรอง**

#### การริเริ่มกระบวนการตรากฎหมายลำดับรอง

การริเริ่มกระบวนการตรากฎหมายลำดับรอง เนื่องจากกฎหมายลำดับรองมีหลายลำดับชั้น ที่มีศักดิ์  
ของกฎหมายแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ตาม กระบวนการตรากฎหมายลำดับรองแต่ละลำดับ ก็จะมีกระบวนการ  
ที่คล้ายคลึงกัน คือ ต้องมีผู้เสนอร่างกฎหมาย ผู้พิจารณาร่างกฎหมาย ผู้ตรากฎหมาย และการบังคับใช้เป็น  
กฎหมาย ในขั้นนี้ ขออธิบายกระบวนการตรากฎหมายลำดับรองตามลำดับพอสังเขป

ประกาศพระบรมราชโองการ แต่เดิมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุด  
ในการตรากฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น มีศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติทั้งสิ้น  
แต่ก็มีกฎหมายลำดับรอง ที่ตราขึ้นในรูปของประกาศพระบรมราชโองการในสมัยนั้น และยังมีผลใช้บังคับอยู่ใน  
ปัจจุบัน เช่น พระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗ ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒  
แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗ เป็นต้น

ต่อมาเมื่อประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์  
มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็นอำนาจ  
นิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ กฎหมายลำดับรองจึงแบ่งได้เป็นกฎหมายลำดับรองของ  
ฝ่ายบริหารและกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครองโดยกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารอยู่ในรูปของ  
พระราชกฤษฎีกา และกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครองอยู่ในรูปของกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง  
ระเบียบ และข้อบังคับ ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายกระบวนการตรากฎหมายลำดับรองในลำดับต่างๆเรียงตามลำดับ  
ชั้นลงไป ตั้งแต่ความหมายของกฎหมาย ผู้เสนอร่างกฎหมาย ผู้พิจารณาร่างกฎหมาย ผู้มีอำนาจตราหรือ  
ออกกฎหมาย และการมีผลใช้บังคับของกฎหมาย อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง  
ระเบียบ และข้อบังคับ ดังนี้

## ๑. พระราชกฤษฎีกา<sup>๔</sup>

### ความหมายของพระราชกฤษฎีกา

แต่เดิมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระราชกฤษฎีกาบางฉบับที่ตราขึ้นในสมัยนั้น มีศักดิ์เทียบเท่าพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกาให้ใช้คำนำหน้านามสตรี พุทธศักราช ๒๔๖๐<sup>๕</sup> เป็นต้น แต่หลังจากประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับได้บัญญัติรับรองพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกาไว้ ดังนั้นในปัจจุบัน พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร ซึ่งประมุขของรัฐในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกาไว้ในมาตรา ๑๗๕ ซึ่งมีความว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

### กระบวนการตราพระราชกฤษฎีกา

กระบวนการตราพระราชกฤษฎีกาจึงเริ่มตั้งแต่ผู้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกา คือรัฐมนตรีที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือที่รักษาการตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้ออกพระราชกฤษฎีกานั้นๆ เสนอเข้าคณะรัฐมนตรี จากนั้น คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา และนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชกฤษฎีกาขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชกฤษฎีกานั้นได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย

## ๒. กฎกระทรวง<sup>๖</sup>

### ความหมายของกฎกระทรวง

กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งฝ่ายปกครองตราขึ้น ใช้บังคับแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการซึ่งเป็นรายละเอียด ที่จะต้องปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติแม่บทฉบับใดฉบับหนึ่งได้กำหนดไว้ เนื่องจากไม่อาจบัญญัติถึงรายละเอียดไว้ในกฎหมายแม่บทได้ทั้งหมด เพราะจะทำให้กฎหมายนั้นมีรายละเอียดมากเกินไป จึงมีการกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎกระทรวงซึ่งจะมีผลใช้บังคับได้โดยทั่วไปทั้งประเทศหรือเฉพาะท้องที่ใดท้องที่หนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงบางฉบับก็อาจไม่ได้ใช้บังคับกับประชาชนเป็นการทั่วไป แต่อาจใช้บังคับเฉพาะกับบุคคลบางประเภทเท่านั้น ยกตัวอย่าง เช่น กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรม ก็จะใช้บังคับเฉพาะกับข้าราชการและพนักงานของหน่วยงานราชการนั้นเท่านั้น

### กระบวนการออกกฎกระทรวง

กระบวนการออกกฎกระทรวง จะเริ่มตั้งแต่ผู้เสนอร่างกฎกระทรวง คือนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้รักษาการตามกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงนั้นๆ จากนั้น คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาร่างกฎกระทรวง แม้พิจารณาตามตัวบทกฎหมายจะไม่ได้มีบทบัญญัติใดบังคับให้ต้องนำร่างกฎกระทรวงเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา แต่ด้วยหลักที่ว่าด้วยความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ในทางปฏิบัติ เมื่อรัฐมนตรีคนใดจะออกกฎกระทรวงก็ต้องให้คณะรัฐมนตรีร่วมกัน

<sup>4</sup> คู่มือการยกร่างกฎหมาย (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2561 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<sup>5</sup> คู่มือร่างกฎหมาย “การร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปรับปรุงครั้งที่ 1 (กันยายน 2550)

<sup>6</sup> คู่มือการยกร่างกฎหมาย (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2561 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว

พิจารณาเสียก่อน เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้ที่มีอำนาจก็จะออกกฎกระทรวง และเมื่อมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายแม่บทกำหนด ก็จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายซึ่งกฎกระทรวง บางครั้งก็อาจเรียกชื่ออย่างอื่น เช่น กฎสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งในปัจจุบันหลังมีการปฏิรูประบบราชการในปีพ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ไม่ปรากฏชื่อกฎกระทรวงเรียกชื่ออย่างอื่นอีก เนื่องจากในปัจจุบันในกรณีที่มีอำนาจออกกฎกระทรวงคือนายกรัฐมนตรีก็จะไม่เรียกว่ากฎสำนักนายกรัฐมนตรี แต่จะเรียกว่ากฎกระทรวง เหมือนกฎกระทรวงโดยทั่วไป

ผู้มีอำนาจลงนามในกฎกระทรวง โดยปกติรัฐมนตรีว่าการกระทรวง จะต้องเป็นผู้ลงนามในกฎกระทรวง ซึ่งในอดีตเคยเกิดปัญหาขึ้นในทางปฏิบัติว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มีความประสงค์จะมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ลงนามแทนในกฎกระทรวงนั้น สามารถทำได้หรือไม่ บัดนี้ปัญหานี้ได้ยุติลงแล้ว เนื่องจากมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นไว้ในความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๗๗/๒๕๒๒ แยกเป็นสองกรณี คือกรณีรักษาราชการแทน กับกรณีได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน ซึ่งในกรณีรักษาราชการแทนนั้น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสามารถลงนามในกฎกระทรวงในระหว่างที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงรักษาราชการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้เลย เนื่องจากผู้รักษาราชการแทนย่อมมีอำนาจเช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน และอำนาจหน้าที่นั้นย่อมรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการลงนามในกฎกระทรวงในฐานะผู้รักษาราชการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้วย ส่วนในกรณีการที่ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน การออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในการบริหารงานทั่วไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินั้นๆ และอยู่ในความหมายของคำว่า “อำนาจในการปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งการที่พระราชบัญญัติต่างๆ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ มิได้ประสงค์เป็นการกำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะตัวแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ประการใด ประกอบกับกฎหมายมิได้บัญญัติกำหนดการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นในลักษณะที่เป็นการจำกัดอำนาจของรัฐมนตรีในการมอบอำนาจ ดังนั้น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงจึงเป็นผู้ลงนามในกฎกระทรวงแทนได้

### ๓.ประกาศกระทรวง<sup>๗</sup>

ประกาศกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าของกระทรวง เป็นผู้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจนั้น โดยประกาศกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับกฎกระทรวง แต่มีข้อแตกต่างคือ การออกประกาศกระทรวงนั้นรัฐมนตรีเจ้าของกระทรวงมีอำนาจออกเองได้โดยลำพังโดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนเหมือนเช่นกฎกระทรวง เพื่อให้รัฐมนตรีมีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจไว้ อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะสามารถออกประกาศกระทรวงได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากประกาศกระทรวงต้องออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ดังนั้น จึงไม่อาจออกประกาศกระทรวงที่เกินไปจากอำนาจของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจได้

<sup>7</sup> คู่มือการร่างกฎหมาย (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2561 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว



### ขั้นตอนการออกประกาศกระทรวง

สำหรับขั้นตอนการออกประกาศกระทรวง ตามที่ได้อธิบายไว้แล้วข้างต้นว่าประกาศกระทรวง รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีอำนาจออกได้โดยลำพัง รัฐมนตรีผู้ที่มีอำนาจจึงเป็นผู้เสนอ พิจารณา และออกประกาศ กระทรวงด้วยตนเองและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายแม่บทกำหนด ประกาศกระทรวงก็จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย

#### ๔. ระเบียบ<sup>๘</sup>

ระเบียบเป็นกฎหมายลำดับรองที่ใช้ในกรณีฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองต้องการกำหนดสิ่งที่เป็นรายละเอียดค่อนข้างมาก ไม่ใช่กรอบ ไม่ใช่นโยบายแต่เป็นกฎเกณฑ์หรือวิธีการที่วางไว้ให้เป็นแนวทาง ในการปฏิบัติหรือการประสานงานกันของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่ง ให้มาทำงานด้วยกัน ซึ่งโดยปกติพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทจะกำหนดไว้ว่าต้องออกระเบียบ ในเรื่องใด ซึ่งในปัจจุบันมีการออกระเบียบเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินจำนวนมาก เนื่องจากในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้อำนาจไว้ ระเบียบเป็นบรรดาข้อความที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ได้วางไว้ โดยจะอาศัยอำนาจของกฎหมายหรือไม่ก็ได้ เพื่อถือเป็นหลักปฏิบัติงานเป็นการประจำ โดยอาจขอความเห็นชอบจากมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ก็ได้ ไม่มีหลักเกณฑ์ ที่แน่นอนตายตัว ขึ้นอยู่กับว่า รัฐมนตรีผู้เสนอเห็นว่าเป็นหลักการสำคัญที่คณะรัฐมนตรีควรรับทราบเสียก่อน หรือไม่ หรือขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติที่เป็นแม่บทจะกำหนดว่าเมื่อออกจะต้องขอความเห็นชอบจากผู้ใด ก่อนหรือไม่

### ขั้นตอนการออกระเบียบ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ ให้การออกระเบียบ หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบตามที่กฎหมาย แม่บทให้อำนาจไว้ เป็นผู้เสนอ พิจารณา และออกระเบียบได้ด้วยตนเอง และเมื่อระเบียบได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือเป็นไป ตามเงื่อนไขที่กฎหมายแม่บทกำหนด ระเบียบเรื่องนั้นก็จะมีผลใช้บังคับ

#### ๕. ข้อบังคับ<sup>๙</sup>

ข้อบังคับเป็นกฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายปกครองออกโดยอาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติ ฉบับใดฉบับหนึ่ง มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องใดๆ ให้ปฏิบัติตามกำหนดวิธีการหรือรายละเอียด ในเรื่องที่ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ เช่น กำหนดวิธีการประสานงานกันของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่ง ให้มาทำงานด้วยกัน เป็นต้น ส่วนใหญ่จะพบการออก ข้อบังคับ ของฝ่ายปกครองในระดับท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ข้อบังคับตำบล ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นต้น นอกจากนี้ ยังพบใน ส่วนราชการที่มีกฎหมายแม่บทให้อำนาจในการออก ข้อบังคับเพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติภายในและระหว่างส่วนราชการ

### ขั้นตอนการออกข้อบังคับ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ที่เป็นกฎหมายแม่บท หรือหัวหน้า ส่วนราชการที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน ที่จะดูแลบังคับบัญชาหรือจัดการงาน ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจในการออกข้อบังคับ เป็นผู้ที่มีอำนาจ ในการเสนอ พิจารณา และออกข้อบังคับได้ด้วยตนเอง และเมื่อข้อบังคับได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายแม่บทกำหนดข้อบังคับเรื่องนั้นก็จะมีผลใช้บังคับ

<sup>8</sup> คู่มือการร่างกฎหมาย (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2561 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว

<sup>9</sup> คู่มือการร่างกฎหมาย (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2561 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว

## หลักเกณฑ์ในการยกร่างกฎหมายลำดับรอง<sup>๑๐</sup>

หลักเกณฑ์ในการยกร่างกฎหมายลำดับรอง นายธรรมนิตย์ สุมันตกุล อธิบดีรองเลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกา ท่านได้เคยเขียนบทความเกี่ยวกับแนวทางการร่างกฎหมายลำดับรองไว้ ซึ่งสรุป หลักเกณฑ์การยกร่างกฎหมายลำดับรองได้ ๑๑ ขั้นตอน ดังนี้

**ขั้นตอนที่ ๑** กระบวนการยกร่างกฎหมายลำดับรอง จะต้องมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจก่อน เพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บท ผู้ร่างจึงต้องพิจารณาดังนี้

๑.๑ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจเพียงใด

๑.๒ วิธีพิจารณาเป็นอย่างไร

๑.๓ กฎเรื่องเดียวกันที่เคยออกมาเป็นอย่างไร มีมากน้อยเพียงใด

เรื่องการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะหากไม่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ ใช้ดุลยพินิจเลย ก็จะปรับเข้ากับสถานการณ์ไม่ได้ แต่ทางตรงกันข้ามหากให้อำนาจเจ้าหน้าที่มีโอกาส ใช้ดุลยพินิจมากเกินไป ก็อาจมีช่องว่างให้อำนาจเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในทางมิชอบเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ตน หรือพวกพ้องได้ ส่วนวิธีพิจารณาที่มีความสำคัญ เพราะแสดงถึงความโปร่งใส และต้องดูข้อขัดข้องจากอดีตที่ผ่านมา และต้องมีการตรวจสอบกฎหมายฉบับอื่นในเรื่องเดียวกันที่เกี่ยวข้องด้วย เพราะไม่เช่นนั้นหากร่างกฎหมาย ลำดับรองให้ได้อย่างไร ก็จะใช้บังคับไม่ได้

**ขั้นตอนที่ ๒** สิ่งที่ต้องคำนึงถึง เจ้าหน้าที่ผู้ยกร่างกฎหมายลำดับรอง ต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ด้วย

๒.๑ อำนาจของกฎหมายแม่บทกำหนดให้ต้องทำอะไรบ้าง เช่น จะต้องดำเนินการภายใน กำหนดเมื่อใด และกฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการอะไร

๒.๒ ความพร้อมของทรัพยากร และบุคลากรในองค์กร มีหรือไม่ เช่น ผู้นำในทางนโยบาย เจ้าหน้าที่อาวุโส คณะกรรมการที่ปรึกษา ที่ปรึกษา เจ้าหน้าที่ภาคสนาม เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่บังคับการ กฎหมาย ข้อเสนอแนะปรับปรุง

๒.๓ ทรัพยากรและบุคคลภายนอกองค์กร เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรอื่น ตลอดจนถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่รับคำร้องเรียน

**ขั้นตอนที่ ๓** เรื่องอำนาจในการดำเนินการออกกฎ เช่น การวางลำดับความสำคัญ หน่วยงานที่อนุมัติ กระบวนการ และเปลี่ยนจากแนวคิด เป็นการลงมือทำ

**ขั้นตอนที่ ๔** การวางแผนการออกกฎ ต้องคำนึงถึงเป้าประสงค์ และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อีกทั้ง ต้องคำนึงถึงข้อมูลในการยกร่าง ไม่ว่าจะทางเทคนิคหรือทางการเมือง ต้องคำนึงถึงแผนในการมีส่วนร่วมระหว่าง เจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง และบุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบ ตลอดจนแหล่งข้อมูลอื่นที่สำคัญ และคณะทำงาน เมื่อได้คณะทำงานแล้ว ต้องพิจารณากฎหมายแม่บท ความเป็นมา วิธีการแก้ปัญหา ตลอดจนหาข้อมูลเพิ่มเติม ซึ่งอาจมีคณะหาข้อเท็จจริงเพิ่ม โดยอาจจะขอความร่วมมือจากภาคเอกชนร่วมด้วย โดยขอความเห็นจาก บุคคลภายนอกหรือที่ปรึกษา และร่างแผนงานเบื้องต้น ซึ่งการร่างแผนงานเบื้องต้นเป็นข้อสำคัญ เพราะจะทำให้เห็นแนวทางการทำงานในเบื้องต้น

**ขั้นตอนที่ ๕** เป็นขั้นตอนการยกร่าง ขั้นตอนการยกร่าง เริ่มจากการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ และศึกษาข้อมูล การศึกษาผลกระทบ การปรึกษาหารือกับหน่วยงานภายในของรัฐ หรือหน่วยงานภายนอก ที่เกี่ยวข้อง และการยกร่างเป็นภาษากฎหมาย และต้องเตรียมแผนการใช้ หรือการดำเนินการตามกฎหมาย ลำดับรองด้วย เช่น เนื้อหา หรือการดำเนินการของราชการส่วนกลาง หรือส่วนท้องถิ่น ต้องมีการรายงานหรือ เก็บข้อมูลอีกหรือไม่ และควรมีการรับฟังความคิดเห็นของบุคคลภายนอกอย่างไม่เป็นทางการก่อน เพราะสามารถดำเนินการใช้ประโยชน์ได้ เมื่อสิ้นสุดขั้นตอนนี้จะได้หลักสำคัญๆ ของกฎหมายลำดับรอง

<sup>10</sup> การร่างกฎหมายลำดับรอง ธรรมนิตย์ สุมันตกุล

และเป็นร่างคร่าวๆและอาจจะต้องมีการจัดทำรายงานหรือผลวิเคราะห์ว่าได้พิจารณาปัจจัยในทางกฎหมายแล้ว ทั้งในส่วนของกฎหมายสาระบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติที่จะทำให้การบังคับใช้บรรลุผล เจ้าหน้าที่จะได้รู้วิธีปฏิบัติใช้กฎหมาย และบังคับกฎหมาย และช่วยเหลือ ผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งคือยุทธศาสตร์ในการสื่อสาร เป็นการสื่อสารต่อชุมชนและสังคมถึงหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะมีขึ้นและช่วยให้มีการถือปฏิบัติตาม และช่วยกิจการขนาดกลางและขนาดเล็ก ถ้ามีผลกระทบ หรืออาจร่างคู่มือในขั้นตอนนี้ไปด้วยก็ได้

**ขั้นตอนที่ ๖** คือการทบทวนร่างอีกครั้ง เช่น พิจารณาว่าสอดคล้องกับกฎหมายอื่นๆ ที่อยู่ในลักษณะเดียวกันหรือไม่ ศึกษาโครงการอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน ว่ามีหรือไม่ พิจารณาความเห็นของที่ปรึกษาการวิเคราะห์ทางนโยบาย พิจารณาผลการวิจัยและการพัฒนา พิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ภาคสนามมีความพร้อมหรือไม่ และพิจารณาความเห็นของกลุ่มต่างๆ ตลอดจนพิจารณาว่าสอดคล้องกับกฎหมายอื่นหรือไม่ ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทหรือไม่ และเป็นการมอบอำนาจต่อหรือไม่ ตลอดจนพิจารณาถึงความร่วมมือของหน่วยงานอื่นที่ต้องรับหน้าที่ต่อ เช่น การปรับ หรือการฟ้องร้องดำเนินคดี และพิจารณาความเห็นของผู้บังคับบัญชา

**ขั้นตอนที่ ๗** คือการหารือกับหน่วยงานภายนอก โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกัน หรือมีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเรื่องนั้น

**ขั้นตอนที่ ๘** การตรวจทานและจัดพิมพ์หลักการของร่าง

**ขั้นตอนที่ ๙** ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น โดยอาจให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ หรือจัดการประชุมรับฟัง โดยรับฟังความคิดเห็นทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ซึ่งในปัจจุบัน การรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในมาตรา ๗๗ ด้วย

**ขั้นตอนที่ ๑๐** พิจารณาร่างกฎหมายที่ร่างมา เป็นอย่างไร เช่น

- ๑๐.๑ ใช้ได้ ไม่ต้องแก้ไข
- ๑๐.๒ ปรับร่าง ๑ เล็กน้อย และพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง
- ๑๐.๓ รับฟังความคิดเห็นอีกครั้ง
- ๑๐.๔ ยกร่างเสร็จ แต่มีการปรับเล็กน้อยและนำประกาศใช้
- ๑๐.๕ ยกเลิก ใช้ไม่ได้ ต้องดำเนินการยกร่างขึ้นใหม่
- ๑๐.๖ ต้องเปลี่ยนแนวคิดใหม่ทั้งหมด

**ขั้นตอนที่ ๑๑** เป็นกิจกรรมภายหลังการออกกฎ เช่น เจ้าหน้าที่ต้องเตรียมคำอธิบายในเรื่องดังกล่าว อาจจะต้องการทบทวน ปรับเปลี่ยนเทคนิค เพราะเทคโนโลยีอาจจะเปลี่ยนไป ใช้บังคับไม่ได้ และต้องเตรียมกระบวนการรับคำร้องอุทธรณ์ หรือกระบวนการตกลงยอมความ ตลอดจนเตรียมรับมือกับการฟ้องร้องดำเนินคดีบางกรณีไม่เป็นไปตามลำดับข้างต้น กฎหมายลำดับรองที่มีเนื้อหาเป็นงานประจำ ก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนนี้

#### **คุณสมบัติพื้นฐานของผู้ร่างกฎหมาย<sup>๑๑</sup>**

ผู้ร่างกฎหมาย ต้องมีคุณสมบัติ เช่น มีความรอบรู้กฎหมาย ความรอบรู้กฎหมายไม่ได้หมายถึงความเชี่ยวชาญกฎหมายทั้งหมด ความรอบรู้ กฎหมาย หมายถึง รู้พื้นฐานของกฎหมายรู้หลักกว้าง ๆ ของกฎหมายที่มีอยู่ในประเทศ อย่างน้อยรู้หลัก กฎหมายที่เป็นกฎหมายกลาง ต้องรู้ว่าเรื่องแต่ละเรื่องมีกฎหมายกลางกำหนดไว้ว่าอย่างไร เวลาร่าง กฎหมายจะต้องไม่กระทบ ข้ำซ้อนหรือขัดกัน หรือทำให้มีผลไปปลงล้างหรือยกเว้นกฎหมายกลาง เหล่านั้นมากนักน้อยเพียงใด หรือจำเป็นจะต้องยึดหลักกฎหมายกลางเหล่านั้นไว้มากนักน้อยเพียงใด เพื่อไม่ให้ผิดแบบการร่างกฎหมายเกินควร กฎหมายกลาง ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายอาญา

<sup>11</sup> คู่มือการยกร่างกฎหมาย (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ.2561 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,อ้างแล้ว



กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายการเงิน  
เงินคงคลัง วิธีการงบประมาณ กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ และ  
กฎหมายภาษีอากร และต้องหมั่นใฝ่หาความรู้ ซึ่งทำได้หลายวิธี คือ การอ่าน การฟัง การสังเกต การถาม  
การค้นและการตรวจสอบและต้องเป็นผู้มีความอดทนในการเรียนรู้ เพื่อให้เกิดทักษะความชำนาญในการ  
ร่างกฎหมาย และที่สำคัญ ต้องมีความรู้พื้นฐานของงานร่างกฎหมาย รู้วัตถุประสงค์ของกฎหมายว่ากฎหมาย  
เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่สังคม ประสงค์ ซึ่งอาจเป็นการสั่งให้กระทำการ ให้งดเว้นการกระทำการ หรือวาง  
กติกาในการกระทำการดั่งนั้น การร่างกฎหมายจึงต้องสื่อความหมายของกฎเกณฑ์หรือกติกานั้นให้คนอื่น  
เข้าใจตรงตามที่ต้องการโดยอย่างน้อยควรต้องคำนึงถึงบุคคลที่เกี่ยวข้อง ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ได้รับผลกระทบ  
โดยตรงจากกฎหมาย กลุ่มที่มีบทบาทให้คำแนะนำ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องทางอ้อมกับกฎหมาย และกลุ่มผู้นำ  
กฎหมายไปบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เช่น เจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการ หรือศาล เป็นต้น

### **กฎหมายลำดับรองบังคับใช้กับใคร**

กฎหมายลำดับรอง บังคับใช้กับประชาชน โดยกฎหมายลำดับรองส่วนใหญ่ออกมาเพื่อใช้  
บังคับกับเอกชน (Rules for Private Behavior) ยกตัวอย่างเช่นการทำธุรกิจจำนวนมาก อยู่ภายใต้บังคับของ  
กฎหมายลำดับรอง เริ่มตั้งแต่การขอใบอนุญาตประกอบกิจการ ซึ่งในการให้ใบอนุญาตก็จะต้องมีการตรวจสอบ  
คุณสมบัติ และเงื่อนไขในการให้อนุญาต หรืออาจมีการกำหนดเรื่องอื่นๆ อีกเช่น เขตที่ตั้งสถานประกอบการ  
หรือเรื่องคุณภาพสิ่งแวดล้อม การจ้างงาน ว่านายจ้างและลูกจ้างจะต้องปฏิบัติต่อกันอย่างไร และสินค้า  
บางประเภทที่ผลิตเพื่อผู้บริโภคอยู่ภายใต้มาตรฐานการผลิตและการป้องกันความเสียหายต่อ สิ่งแวดล้อม  
การควบคุมราคา การให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคในการตัดสินใจหรือการบรรจุหีบห่อ การแจ้ง ปริมาณ เป็นต้น  
ซึ่งสิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตทั้งสิ้น และกฎหมายลำดับรองยังกระทบต่อประชาชนที่มา  
ติดต่อราชการเพื่อขอรับบริการ ขอใบอนุญาต เสียค่าธรรมเนียม ขอให้ตรวจสอบมาตรฐาน ซึ่งก็จะ  
มีการพิจารณาคณะสมบัติของผู้ขอ และเอกสารต่างๆ ที่กำหนดให้ยื่น นอกจากนี้กฎหมายลำดับรองบางครั้ง  
ยังเป็นกรณีที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติเอง (Rules for Government) ซึ่งเป็นการปฏิบัติงาน  
ของหน่วยงานของรัฐ โดยแท้ เช่น การบริหารงานบุคคล การเข้ามาติดต่อของเอกชน หรือกระบวนการรับฟัง  
ความคิดเห็นของประชาชน ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ เป็นต้น<sup>๑๒</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกรมวิชาการเกษตร ก็มีตัวอย่างสิ่งที่จะต้องทำภายใต้  
บังคับของกฎหมายลำดับรอง ที่ต้องขออนุญาตก่อนจึงจะดำเนินการได้ เช่น การจะขายปุ๋ยได้ จะต้องมายื่น  
คำขออนุญาตขายปุ๋ย เพื่อให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือการ  
จะรวบรวมเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า ก็ต้องมายื่นคำขออนุญาตรวบรวมเมล็ดพันธุ์ควบคุมเพื่อการค้า  
เพื่อให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

### **วันใช้บังคับของกฎหมายลำดับรอง**

กฎหมายลำดับรองโดยปกติจะกำหนดวันใช้บังคับไว้ เช่น ให้ใช้บังคับนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุ  
เบกษา หรือให้ใช้บังคับเมื่อใด เช่น ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุ  
เบกษา ก็เป็นไปตามนั้น แต่ในอดีตเคยปรากฏปัญหาว่า เมื่อหน่วยงานส่งกฎหมายลำดับรองไปประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ระหว่างขั้นตอนรอลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา หน่วยงานเจ้าของเรื่องก็ไม่ทราบ  
ว่ากฎหมายลำดับรองได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อใด ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติให้คณะกรรมการ  
กฤษฎีกาให้ความเห็นว่า กฎหมายลำดับรองเมื่อกำหนดวันใช้บังคับไว้แล้ว จะแก้ไขได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการ  
กฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้ในความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๒๘/๒๕๒๗ ในกรณี  
ที่กรมการขนส่งทางบกได้ยกร่างกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการดำเนินการเกี่ยวกับการขนส่งทางบก ซึ่ง

<sup>12</sup> การร่างกฎหมายลำดับรอง ธรรมนิติย์ สุมนันตกุล

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้ลงนามเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ และหน่วยงานได้ส่งเรื่องไปยังราชกิจจานุเบกษาเพื่อลงประกาศในวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๓ ต่อมาราชกิจจานุเบกษาได้แจ้งหน่วยงานเจ้าของเรื่องว่าได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่ไม่ได้แจ้งวันประกาศ ทำให้กรมการขนส่งทางบกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราเดิมเรื่อยมา จนถึงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๓ จนกระทั่งพบว่ากฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมใหม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ แต่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ทักท้วงให้กรมการขนส่งทางบกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราใหม่ตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ ซึ่งเกิดปัญหาในการติดตามผู้ที่ชำระค่าธรรมเนียมแล้วให้มาชำระเพิ่มตามอัตราใหม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่าถ้ามิได้ระบุไว้ในกฎหมายว่าให้ใช้บังคับเมื่อใด เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมใช้บังคับได้ทันที แต่ถ้าระบุวันบังคับใช้ไว้ ระบุวันไหนก็เริ่มบังคับใช้วันนั้น แต่ถ้าจะให้ผลย้อนหลังโดยไม่เป็นการให้บุคคลได้ต้องรับโทษทางอาญา หรือการจัดเก็บภาษีหรือไม่เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลใด ก็สามารถกระทำได้โดยในกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ความเห็นว่าเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะวินิจฉัย ส่วนอีกกรณีหนึ่งที่ขอยกตัวอย่างเป็นกรณีตามประกาศกระทรวงการคลังตามพระราชกำหนดพิภคภาษีศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งมีปัญหาว่าจะออกประกาศกระทรวงการคลังให้มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นคุณแก่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีความเห็นไว้ในความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๙๓/๒๕๔๕ ว่าหากกฎหมายมีผลย้อนหลังย่อมเป็นธรรมดาที่จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่เกิดขึ้นแล้วในตัว จึงเห็นว่าการออกประกาศกระทรวงการคลังให้มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องเสียค่าภาษีสามารถกระทำได้

ดังนั้น โดยสรุปหากพิจารณาตามแนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เคยให้ความเห็นไว้ การออกกฎหมายลำดับรองให้มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษแก่บุคคลไม่ได้ แต่ถ้าย้อนหลังแล้วเป็นคุณ ก็สามารถกระทำได้

**ผลการบังคับใช้กฎหมายลำดับรองภายหลังมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเดิม<sup>๑๓</sup>**

เนื่องจากกฎหมายลำดับรอง ต้องออกโดยอาศัยฐานอำนาจตามกฎหมายแม่บท ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองเมื่อประกาศใช้แล้ว ก็ย่อมมีผลต่อไปจนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือประกาศยกเลิก ดังนั้น จึงอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ว่า ในบางกรณีมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายแม่บทที่อาศัยเป็นฐานอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง บรรดากฎหมายลำดับรองเหล่านั้น จะถูกยกเลิกไปด้วยหรือไม่ ซึ่งในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายแม่บท หากกฎหมายฉบับใหม่แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเดิม มีบทเฉพาะกาลรองรับกฎหมายลำดับรองที่มีอยู่เดิม คงไม่เกิดปัญหาเนื่องจากเป็นที่แน่ชัดว่าผู้ตรากฎหมายมีความประสงค์จะให้กฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎหมายแม่บทฉบับเดิมยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปได้ ซึ่งปัญหานี้เคยมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกา และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้แนวทางไว้ซึ่งสามารถแยกได้เป็นรายกรณี ดังนี้

**๑. กรณีกฎหมายฉบับใหม่ ยกเลิกกฎหมายฉบับเดิม แล้วกฎหมายฉบับใหม่ไม่มีบทบัญญัติถึงหลักการในเรื่องนั้นไว้อีก**

ในกรณีที่กฎหมายฉบับใหม่ ยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมและไม่มีมาตราใดในกฎหมายใหม่ได้บัญญัติหลักการในเรื่องนั้นไว้อีก เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๗๐/๒๔๙๐ ได้วินิจฉัยว่าเดิมเคยมีพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พ.ศ. ๒๔๘๔ และต่อมาได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยฐานอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พ.ศ. ๒๔๘๔ ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ใช้ในภาวะคับขัน พ.ศ. ๒๔๘๙ และกรณีดังกล่าวไม่ได้มีการตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ออกมาบังคับใช้แทน ดังนั้น การกระทำการฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกา

<sup>13</sup> ผลการบังคับใช้กฎหมายลำดับรองภายหลังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายเดิม, นายวรชัย แสนสีระ นิติกร สำนักกฎหมายวารสารจตุรนิติ ฉบับเดือนมกราคม-เดือนกุมภาพันธ์ 2559

ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พ.ศ. ๒๔๘๔ จึงไม่เป็นความผิดอีกต่อไป และมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๙๐๙/๒๕๕๐ ได้ให้ความเห็นไว้ในกรณีที่มีการยกเลิกกฎหมายเดิม กรณีของกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกตามพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเดิม และในพระราชบัญญัติ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ไม่มีบทบัญญัติที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงดังกล่าว และไม่มีบัญญัติหลักการเรื่องนี้ไว้ในมาตราใดอีก ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีความเห็นไว้ในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๙๐๙/๒๕๕๐ ว่าเมื่อพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่ไม่มีหลักการดังกล่าวที่ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวง เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายแตกต่างจากกฎหมายเดิม ดังนั้นกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงมหาดไทยที่รัฐมนตรีได้ออกไว้ตามกฎหมายเดิม (พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัยฯ) จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายใหม่ (พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฯ) จึงไม่มีผลใช้บังคับอีกต่อไป

**๒. กรณีที่ไม่ได้ยกเลิกกฎหมายฉบับเดิม แต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิม และกฎหมายฉบับใหม่ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองดังเช่นกฎหมายเดิม**

ในกรณีที่ไม่ได้ยกเลิกกฎหมายฉบับเดิม แต่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิม แล้วกฎหมายฉบับใหม่ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองดังเช่นกฎหมายเดิม เคยมีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๔๐/๒๕๔๙ ให้ความเห็นไว้ในกรณีพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่แก้ไขเพิ่มเติมได้ยกเลิกบทบัญญัติที่ให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการในหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการธนาคารออมสิน จึงมีปัญหาว่าระเบียบเกี่ยวกับการมอบอำนาจที่ออกตามพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการในหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการฯ ยังมีผลใช้บังคับต่อไปหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) มีความเห็นไว้ในความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๔๐/๒๕๔๙ ว่าเนื่องจากในปัจจุบันพระราชบัญญัติธนาคารออมสินฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธนาคารออมสินไว้โดยตรง และได้มีบทบัญญัติให้ตราพระราชกฤษฎีกาอีก ดังนั้น จึงเป็นผลให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวรวมตลอดถึงระเบียบต่างๆ และระเบียบเกี่ยวกับการมอบอำนาจที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวย่อมสิ้นผลบังคับไป คณะกรรมการธนาคารออมสิน จึงต้องออกระเบียบหรือข้อกำหนดขึ้นใหม่ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฉบับใหม่ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิม

**๓. กรณีกฎหมายฉบับใหม่ มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับกฎหมายเดิม โดยมีหลักการและเนื้อหาสาระตรงกันทุกประการ**

ในกรณีที่กฎหมายฉบับใหม่มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับที่ใช้บังคับในกฎหมายฉบับเดิม โดยมีหลักการและเนื้อหาสาระตรงกันทุกประการ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นว่าในกรณีเช่นนี้ กฎหมายลำดับรองที่ได้ออกไว้ตามกฎหมายฉบับเดิม ยังคงมีผลบังคับใช้ได้ เช่น ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๑๓๙/๒๕๓๖ ในกรณียกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งต่อมามีการตราพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาบังคับใช้แทน จึงมีปัญหาว่ากฎหมายลำดับรองซึ่งออกตามกฎหมายเดิม(ประกาศคณะปฏิวัติฯ) ยังมีผลบังคับใช้ต่อไปหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) มีความเห็นไว้ในความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๑๓๙/๒๕๓๖ ได้ให้ความเห็นว่า กฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎหมายฉบับเดิม (ประกาศคณะปฏิวัติฯ) ยังคงมีผลบังคับใช้ได้ เพราะกฎหมาย

ฉบับใหม่ (พระราชบัญญัติทางหลวงฯ) ได้บัญญัติโดยมีหลักการและเนื้อหาสาระตรงกันทุกประการ กับกฎหมายเดิม แสดงว่ากฎหมายยังคงประสงค์ให้มีการดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกันและต่อเนื่องกันไป มิใช่ให้ประกาศต่างๆ ที่เคยกำหนดไว้เดิมต้องสิ้นผลทันที ดังนั้น ในกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา จึงมีความเห็นว่ากฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเดิมจึงยังคงมีผลบังคับใช้ได้ต่อไป

**๔. กรณีกฎหมายฉบับใหม่ ยกเลิกกฎหมายเดิม แต่กฎหมายใหม่มีเนื้อหาสาระทำนองเดียวกับกฎหมายเดิมและขยายความให้อำนาจผู้มีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองเพิ่มเติมจากกฎหมายเดิม**

ในกรณีกฎหมายฉบับใหม่ มีเนื้อหาสาระทำนองเดียวกับกฎหมายเดิม และขยายความให้อำนาจผู้มีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองเพิ่มเติมจากกฎหมายเดิม เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๗/๒๔๘๒ วินิจฉัยไว้ว่ากฎหมายเดิม คือพระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ รศ.๑๒๐ ได้ถูกยกเลิก โดยกฎหมายใหม่ คือพระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ พ.ศ. ๒๔๗๒ แต่พระราชบัญญัติฉบับใหม่มิได้มีข้อความขัดแย้ง หรือตัดทอนข้อความตามกฎหมายเดิมออกเลย เพียงแต่เพิ่มขยายความให้อำนาจผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองเท่านั้น และในกฎหมายฉบับใหม่ที่ยกเลิกกฎหมายเดิม ก็ไม่ได้บัญญัติให้ยกเลิกกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายเดิมไปด้วย ดังนั้น ในกรณีนี้ศาลฎีกาจึงมีคำพิพากษาว่า กฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายเดิม ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปได้ โดยไม่ต้องยกเลิกกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายเดิม

**๕. กรณีกฎหมายฉบับใหม่ ไม่ได้ยกเลิกกฎหมายเดิม แต่แก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายเดิมและบัญญัติหลักการใหม่แตกต่างไปจากกฎหมายเดิม**

กรณีกฎหมายฉบับใหม่ ไม่ได้ยกเลิกกฎหมายเดิม แต่แก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายเดิม และบัญญัติหลักการใหม่แตกต่างไปจากกฎหมายเดิม เคยมีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ได้ให้ความเห็นไว้ในความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๓๑/๒๕๓๑ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งกฎหมายเดิมไม่ต้องมีการประกาศกำหนดหน่วยงานตรวจสอบผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมในราชกิจจานุเบกษา และไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม แต่กฎหมายใหม่กำหนดให้รัฐมนตรีต้องประกาศกำหนดหน่วยงานตรวจสอบผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมในราชกิจจานุเบกษา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการฯ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๓๑/๒๕๓๑ ให้ความเห็นว่ากฎหมายที่แก้ไขใหม่ มีการเปลี่ยนแปลงหลักการเดิมแล้ว ดังนั้น ประกาศและคำสั่งที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเดิม จึงใช้บังคับต่อไปไม่ได้

ดังนั้น โดยสรุปว่าในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายแม่บทฉบับเดิม แล้วมีกฎหมายแม่บทฉบับใหม่บังคับใช้แทน จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกา และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ได้กล่าวมา ต้องพิจารณาก่อนในเบื้องต้นว่า กฎหมายฉบับใหม่ที่ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิม มีบทบัญญัติทำนองเดียวกันกับกฎหมายฉบับเดิมหรือไม่ หากมีการยกเลิกกฎหมายเดิมแต่ไม่มีการตรากฎหมายใหม่มาบังคับใช้แทน ย่อมพิจารณาได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เปลี่ยนไปแล้ว แต่หากกฎหมายใหม่ มีบัญญัติทำนองเดียวกันกับกฎหมายเดิม ซึ่งมีเนื้อหาสาระเช่นเดียวกับกฎหมายเดิม หรือเพียงแต่มีการเพิ่มเติมหลักการใหม่บางส่วน ซึ่งไม่กระทบต่อหลักการเดิมที่เป็นฐานอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง ย่อมพิจารณาได้ว่ากฎหมายฉบับใหม่มิได้เปลี่ยนแปลงหลักการของกฎหมายเดิม ผลคือกฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นอยู่เดิมยังคงมีผลบังคับใช้ได้ แต่ถ้ากฎหมายใหม่เปลี่ยนแปลงหลักการจากกฎหมายเดิม กฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎหมายเดิมย่อมเป็นอันบังคับใช้ไม่ได้อีกต่อไป



### แบบของกฎหมายลำดับรอง

กฎหมายลำดับรองนั้นมีแบบของกฎหมายลำดับรอง ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยสิ่งสำคัญ คือ ชื่อของกฎหมาย บทอาศัยอำนาจในการออกกฎหมาย วันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ และในบางกรณีอาจมีการแบ่งหมวดหมู่ การแสดงถ้อยคำถึงการยกเลิก หรือแก้ไขเพิ่มเติม ขอเริ่มต้นอธิบายตั้งแต่แบบของกฎกระทรวง ดังนี้

#### ๑. แบบของกฎกระทรวง

กฎกระทรวงแบบเดิม ก่อนมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก่อนหน้านั้น คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ซึ่งการออกกฎกระทรวงจะใช้วิธีที่มีการใช้ระบบเรียงลำดับฉบับที่ต่อเนื่องกันไป เช่น กฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ ก็จะมีกฎกระทรวงฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติกักพืช (พ.ศ. ๒๕๐๗) และกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๐๗) ไปเรื่อยๆ การเรียงลำดับเช่นนี้ ย่อมเป็นการยากต่อการค้นหากฎกระทรวงมาปรับใช้ หรืออ้างอิงกฎกระทรวงนั้นๆ อีกทั้งยังไม่สามารถทราบจากชื่อได้เลยว่ากฎกระทรวงนั้นๆ มีเนื้อหาสาระในเรื่องใด แม้ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ก็ยังเกิดปัญหาโดยเฉพาะปัญหาในการกำหนดชื่อของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ เนื่องจากในชั้นเดิม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เคยกำหนดให้การแบ่งส่วนราชการ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ต่อมามีการแก้ไขในเรื่องดังกล่าว โดยตามมาตรา ๘ ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติเรื่องการแบ่งส่วนราชการให้ออกเป็นกฎกระทรวง โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาอีกต่อไป แต่ในทางปฏิบัติการออกกฎกระทรวงเพื่อแบ่งส่วนราชการ ยังเกิดปัญหาเนื่องจากการใช้ชื่อของกฎกระทรวงจะต้องใช้ว่า “ร่างกฎกระทรวง (ฉบับที่..) พ.ศ. ....” ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งจากกรณีดังกล่าว หากดูเพียงแต่ชื่อของกฎกระทรวงก็ยังไม่สามารถทราบได้เลยว่าเป็นกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการใด จนกว่าจะได้มีการพิจารณาในเนื้อหา รวมถึงหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการแบ่งส่วนราชการของหน่วยงานนั้นๆ ไปอีกหลายครั้งแล้ว จะทำให้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของหน่วยงานนั้นกระจัดกระจายอยู่หลายแห่งตามจำนวนฉบับของการแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะมีแต่ตัวเลขเรียงลำดับต่อไปเรื่อยๆ โดยไม่รู้ว่าจะฉบับใดแก้ไขฉบับใดย่อมเกิดปัญหาขึ้นได้ และไม่ใช่ว่ามีปัญหาเฉพาะเพียงแต่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเท่านั้น แม้กฎกระทรวงเรื่องอื่นๆ ก็เป็นปัญหาว่าควรจะใช้ชื่ออย่างไรให้เกิดความเหมาะสม และทราบเนื้อหาเพื่อเกิดความสะดวกในการตรวจค้น จากปัญหาที่ปรากฏ จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษเพื่อพิจารณาแนวทางการกำหนดชื่อกฎกระทรวง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ ได้มีความเห็นตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ เรื่องเสร็จที่ ๔๘๔/๒๕๔๓ เรื่องการวางแบบของกฎหมาย(ชื่อของกฎกระทรวง) ไว้เป็นแนวทางการวางรูปแบบชื่อของกฎกระทรวง ดังนี้

๑. รูปแบบของกฎหมายทุกประเภท ได้แก่พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อบังคับท้องถิ่น จะกำหนดชื่อกฎหมายให้เข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับนั้น ว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องใด ซึ่งทำให้เกิดความชัดเจนในการค้นหากฎหมายได้ง่าย ในปัจจุบันมีแต่เพียงกฎหมายในรูปแบบของกฎกระทรวงเท่านั้นที่ส่วนใหญ่ยังไม่มีชื่อกำกับไว้ให้ทราบว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับเรื่องใด ดังนั้น จึงเกิดความ



ยุ่งยากในการค้นหากฎกระทรวงมาใช้ในการอ้างอิงหรือการปฏิบัติงานให้ได้ครบถ้วน และเกิดความสับสน เมื่อมีการแก้ไขกฎกระทรวงเหล่านั้น จึงควรมีการกำหนดรูปแบบกฎกระทรวงให้มีชื่อที่แสดงเนื้อหาสาระ ให้เป็นไปได้ในลักษณะเดียวกับกฎหมายลักษณะอื่นๆ และ

๒. เมื่อได้กำหนดชื่อที่เป็นเนื้อหาสาระของกฎกระทรวงไว้แล้ว กฎกระทรวงแต่ละฉบับจึงมีเนื้อหาสาระเป็นเอกเทศแยกจากกัน และไม่ควรระบุฉบับที่ของกฎกระทรวงเรียงลำดับต่อเนื่องกันไปตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากฉบับที่ของกฎกระทรวงในลักษณะดังกล่าวจะไม่มีความสัมพันธ์กับชื่อที่แสดงเนื้อหาสาระของกฎกระทรวงแต่ละฉบับอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ จึงควรใช้ระบบเดียวกับพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่ากฎกระทรวงมีเนื้อหาสาระในเรื่องใดไว้เป็นครั้งแรกเป็นฉบับที่ ๑ และหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมก็จะเพิ่มฉบับที่ ๒ ฉบับที่ ๓ ไปตามลำดับ และกฎกระทรวงฉบับหนึ่งควรกำหนดเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่มีบทบัญญัติมาตราใดของพระราชบัญญัติให้อำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องนั้นไว้ และการใช้ชื่อของกฎกระทรวงให้ใช้ตรงกับเนื้อหาสาระที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของกฎกระทรวงในภายหลัง แม้เป็นการแก้ไขเพียงบางเรื่องอันมีฐานที่มาเพียงบางมาตรา ก็ให้ใช้ชื่อกฎกระทรวงตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๑ เพื่อให้คงความเป็นกฎกระทรวงฉบับเดียวกันไว้ ดังนั้น จากหลักการข้างต้น จึงสามารถกำหนดแนวทางการตั้งชื่อกฎกระทรวงได้ ดังนี้

#### **กรณีที่เป็นกฎกระทรวงใหม่**

ในกรณีที่เป็นกฎกระทรวงใหม่ กฎกระทรวงฉบับแรก ชื่อของกฎกระทรวงจะแสดงเนื้อหาสาระให้เป็นไปในลักษณะเดียวกับกฎหมายในรูปแบบอื่นๆ โดยกฎกระทรวงฉบับแรก จะไม่เรียกว่ากฎกระทรวงฉบับที่ ๑ ส่วนกฎกระทรวงฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ไม่จำเป็นต้องระบุว่าเป็นกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายใด เพราะจะทำให้ชื่อของกฎกระทรวงยาวมาก อีกทั้งยังสอดคล้องกับแนวทางของร่างพระราชกฤษฎีกาที่ถือปฏิบัติกันอยู่

#### **ตัวอย่างการใช้ชื่อกฎกระทรวง เช่น**

- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๗
- กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการเกี่ยวกับปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๕๔
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙

#### **กรณีที่เป็นกฎกระทรวงเดิม**

โดยที่กฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังมีรูปแบบที่แตกต่างกัน และยังใช้ระบบการเรียงลำดับฉบับที่ติดต่อกันไปอย่างต่อเนื่อง ทำให้การใช้รูปแบบกฎกระทรวงที่กำหนดใหม่ ยังไม่อาจนำไปใช้บังคับได้ทันที เพราะจะทำให้กระทบถึงกฎกระทรวงทั้งหมด ฉะนั้น แนวทางปฏิบัติกรณีกฎกระทรวงฉบับเดิมมีอยู่แล้ว ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงนั้นในภายหลัง ให้ใช้รูปแบบเดิมที่มีได้ระบุชื่อกฎกระทรวง และการเรียงลำดับฉบับที่ต่อเนื่องกันไป และหากมีการออกกฎกระทรวงรูปแบบเดิมเป็นฉบับที่ต่างๆ ไว้แล้ว แต่ต่อมาจะมีการออกกฎกระทรวงเรื่องใหม่ที่ไม่เกี่ยวข้องกักฎกระทรวงที่เคยใช้บังคับอยู่เดิม กรณีเช่นนี้ให้ใช้ชื่อกฎกระทรวงแบบใหม่ที่มีการกำหนดชื่อกฎกระทรวง ส่วนในกรณีที่มีการยกเลิกกฎกระทรวงเดิมและกำหนดกฎกระทรวงขึ้นใหม่ในเรื่องนั้น ให้ใช้รูปแบบกฎกระทรวงที่กำหนดใหม่โดยให้กำหนดชื่อของกฎกระทรวงนั้น

และหากต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงดังกล่าว ก็ให้กำหนดเป็นฉบับที่ ๒ เรียงตามลำดับต่อไปสำหรับกฎกระทรวงในเรื่องนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การกำหนดชื่อกฎกระทรวงเข้ารูปแบบให้มากที่สุด ในการแก้ไขกฎกระทรวงในเนื้อหาสาระจำนวนมาก สมควรพิจารณาปรับปรุงทั้งฉบับ โดยใช้รูปแบบกฎกระทรวงแบบใหม่ที่มีการกำหนดชื่อ

#### บทอาศัยอำนาจ

เนื่องจากกฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรอง จึงจำเป็นต้องอ้างที่มาของการออกกฎกระทรวง เช่นเดียวกับการออกกฎหมายลำดับรองอื่นๆ และแบบการอ้าง ก็เช่นเดียวกันกับพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งการอ้างบทอาศัยอำนาจในกรณีที่เนื้อหาของกฎกระทรวงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ก็มีแบบในทำนองเดียวกัน

#### ๑.บทอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น

##### ตัวอย่างที่ ๑

-กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขออนุญาต การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาตเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ควบคุม พ.ศ. ๒๕๔๙

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

##### ตัวอย่างที่ ๒

--กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการประกอบกิจการเกี่ยวกับปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๕๔

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๓ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

หากสังเกตและพิจารณาดูจะพบว่า แต่เดิม กฎหมายลำดับรอง ที่ออกในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังมีผลบังคับใช้ โดยตามตัวอย่างข้างต้น ตัวอย่างที่ ๑ เป็นกฎกระทรวงที่ออกในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังคงมีผลใช้บังคับ และตัวอย่างที่ ๒ เป็นกฎกระทรวงที่ออกในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงมีผลใช้บังคับ กฎหมายลำดับรองที่ออกในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จะมีการอ้างถึงบทจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสมอ แต่ต่อมา ภายหลังมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีบทบัญญัติมาตรา ๒๖ ที่บัญญัติไว้ว่า ให้อำนาจการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเกิดปัญหาว่า ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลบังคับใช้แล้ว การตรากฎหมายลำดับรองจำเป็นต้องมีการอ้างถึงบทจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไปหรือไม่ ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาเฉพาะเพื่อประชุมปรึกษาหารือ แนวทางการตรวจและจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้แบบการร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลใดเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งปัจจุบัน ปัญหานี้ได้ยุติแล้ว โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเฉพาะได้มีความเห็นในเรื่องดังกล่าว ปรากฏตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๔๗๙/๒๕๖๐ ว่าเนื่องด้วยมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๖๐-ผู้รวบรวม) มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการระบุงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการตรากฎหมายแม่บทไว้ในกฎหมายลำดับรอง ดังนั้น เมื่อกฎหมายแม่บท มีการระบุเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องระบุงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกฎหมายแม่บทไว้ในการตรากฎหมายลำดับรองอีก โดยระบุเพียงบทอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทในการออกกฎหมายลำดับรองเพียงเท่านั้น ดังนั้น ในปัจจุบันการตรากฎหมายลำดับรอง จึงไม่จำเป็นต้องอ้างบทจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด อ้างเพียงแต่กฎหมายแม่บทให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง ก็เพียงพอแล้ว

### **ตัวอย่างการอ้างบทอาศัยอำนาจ ภายหลังรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ**

-กฎกระทรวง กำหนดอัตราค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

#### **๒.วันใช้บังคับ**

โดยหลัก วันที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับ จะไม่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติแม่บททุกฉบับที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวงจะกำหนดว่า กฎกระทรวงเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นอันบังคับใช้ได้ เว้นแต่กฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่จะมีการ

กำหนดวันบังคับใช้ของกฎกระทรวงไว้ด้วย เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีข้อความระบุวันใช้บังคับของกฎกระทรวงไว้ หรือกฎกระทรวงบางฉบับอาจจะกำหนดวันที่เริ่มใช้บังคับไว้ด้วย ซึ่งเป็นข้อยกเว้น

### ๓. การแบ่งหมวดหมู่

กฎกระทรวงไม่จำเป็นต้องมีหมวดหมู่เสมอไปขึ้นอยู่กับว่า เนื้อหาของกฎกระทรวงนั้นสั้นหรือยาว กฎกระทรวงที่มีความยาวมากอาจจำเป็นต้องแบ่งหมวดหมู่

### ๔. การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม

การใช้ถ้อยคำของการยกเลิก เพิ่มหรือแก้ไขเพิ่มเติม มีแบบ เช่นเดียวกับการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

#### ๔.๑ กรณีที่เป็นการยกเลิก จะใช้ถ้อยคำว่า

“ข้อ...” ให้ยกเลิกความในข้อ ... แห่งกฎกระทรวง..... หรือใช้ถ้อยคำว่า ให้ยกเลิกความใน....ของข้อ..แห่งกฎกระทรวง....และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

#### ตัวอย่างกรณีตามข้อ ๔.๑

##### ตัวอย่างที่ ๑

การใช้ถ้อยคำว่า “ข้อ...” ให้ยกเลิกความในข้อ ... แห่งกฎกระทรวง.....

-กฎกระทรวง (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๕ ออกตามความในพระราชบัญญัติวัดฤๅนตราย พ.ศ. ๒๕๓๕

ข้อ ๒ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของข้อ ๑๖ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติวัดฤๅนตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๑๖ ให้มีใบอนุญาตผลิต นำเข้า และส่งออกซึ่งวัดฤๅนตราย สำหรับแต่ละผลิตภัณฑ์หรือแต่ละชื่อของวัดฤๅนตราย และใบอนุญาตมีไว้ในครอบครองซึ่งวัดฤๅนตราย สำหรับแต่ละสถานที่เก็บรักษาหรือแต่ละผลิตภัณฑ์หรือแต่ละชื่อของวัดฤๅนตราย ตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง บัญชีรายชื่อวัดฤๅนตราย ซึ่งออกตามมาตรา ๑๘ วรรคสอง”

#### ตัวอย่างกรณีตามข้อ ๔.๑

##### ตัวอย่างที่ ๒

การใช้ถ้อยคำว่า “ให้ยกเลิกความใน....ของข้อ..แห่งกฎกระทรวง....และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน”

-กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขออนุญาต การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาตเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ควบคุม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕

“ให้ยกเลิกความในวรรคสองของข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขออนุญาต การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาตเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ควบคุม พ.ศ. ๒๕๔๙ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน”

“การอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตรวบรวม นำเข้า หรือส่งออกซึ่งเมล็ดพันธุ์ควบคุมตามมาตรา ๑๗ ให้ออกใบอนุญาตตามแบบใบอนุญาตเดิมให้ใหม่ ส่วนการอนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตขายเมล็ดพันธุ์ควบคุมจะแสดงไว้ในรายการท้ายใบอนุญาตหรือจะออกใบอนุญาตตามแบบใบอนุญาตเดิมให้ใหม่ก็ได้”

**๔.๒. กรณีเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม จะใช้ถ้อยคำว่า**

“ข้อ..ให้ยกเลิกความในข้อ.. แห่งกฎกระทรวง...และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน”

**๔.๓ กรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม จะใช้ถ้อยคำว่า**

“ข้อ..ให้ยกเลิกความในข้อ.. แห่งกฎกระทรวง...และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน”

**ตัวอย่างกรณีตามข้อ ๔.๓**

**การใช้ถ้อยคำว่า** “ข้อ..ให้ยกเลิกความในข้อ.. แห่งกฎกระทรวง...และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน”

-กฎกระทรวง (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๘ ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช ๒๕๘๑

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกความในข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมยาง พุทธศักราช ๒๕๘๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๘ ยางที่ส่งออกนอกราชอาณาจักรเพื่อเป็นตัวอย่างและมีน้ำหนักไม่เกิน ๕ กิโลกรัม ให้ถือว่าได้รับอนุญาตให้ส่งออกได้”

**๕.ผู้มีอำนาจลงนามในกฎกระทรวง**

ผู้มีอำนาจลงนามในกฎกระทรวง โดยหลักการลงนามในกฎกระทรวง ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ เป็นผู้มีอำนาจลงนามในกฎหมาย แต่ก็เคยเกิดปัญหาขึ้นในทางปฏิบัติว่ารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงจะมีอำนาจลงนามในกฎกระทรวงนั้นๆ แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้หรือไม่ ซึ่งปัจจุบันปัญหานี้ได้ยุติลงแล้ว โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นตามบันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นไว้ในความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๗๗/๒๕๒๒ ว่ารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสามารถลงนามแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ทั้งสองกรณี คือทั้งกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทน และในกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงรักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นแล้ว



**ตัวอย่างที่ ๕.๑ กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ลงนามในกฎกระทรวงเอง**

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

ปิติพงศ์ พิ๋งบุญ ณ อยู่ธยา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๗)

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๙

สุดารัตน์ เกยุราพันธุ์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการขออนุญาต การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาตเกี่ยวกับเมล็ดพันธุ์ควบคุม พ.ศ. ๒๕๔๙)

**ตัวอย่างที่ ๕.๒ กรณีรัฐมนตรีช่วยว่าการ ลงนามในกฎกระทรวงแทนรัฐมนตรีว่าการ ในฐานะปฏิบัติราชการแทน**

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๖

ถวิล จันทร์ประสงค์

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(กฎกระทรวง ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘)

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๒

ศุภชัย โพธิ์สุ

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปฏิบัติราชการแทน

**ตัวอย่างที่ ๕.๓ กรณีรัฐมนตรีช่วยว่าการ ลงนามในกฎกระทรวงแทนรัฐมนตรีว่าการ ในฐานะรักษา  
ราชการแทน**

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๒

สอาด หงษ์ยนต์

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ รักษาราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

(กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวัตถุพิษ พ.ศ. ๒๕๑๐)

## ๒.แบบของระเบียบ

การร่างระเบียบตามแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ กำหนดรูปแบบของระเบียบและการกรอกรายละเอียดในแบบระเบียบ ดังนี้

### ๑.ชื่อของระเบียบ ประกอบด้วย

#### ๑.๑ ชื่อของส่วนราชการที่ออกระเบียบ เช่น

- ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยการพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตร พ.ศ.๒๕๕๔
- ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยหลักเกณฑ์การตั้งชื่อพันธุ์รับรอง พันธุ์แนะนำ พ.ศ. ๒๕๖๐
- ระเบียบคณะกรรมการวัตถุอันตราย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๕๕

จากตัวอย่างชื่อของระเบียบที่ได้ยกมาข้างต้น จะสังเกตได้ว่า ชื่อของระเบียบนั้นจะกำหนดตามหน่วยงานผู้ออกระเบียบ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการระดับกระทรวง กรม หรือคณะกรรมการ แต่อย่างไรก็ตามการใช้ชื่อของระเบียบองค์กรใดนั้น ส่วนใหญ่กฎหมายแม่บทที่เป็นฐานอำนาจในการออกระเบียบจะระบุอยู่แล้วว่าให้ออกเป็นระเบียบใด เว้นแต่บางครั้งหากกฎหมายแม่บทไม่มีความชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ออกระเบียบเกี่ยวกับการผ่อนชำระเงินของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยให้คำนึงถึงพฤติการณ์แห่งกรณี รายได้ ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ซึ่งท้ายที่สุดผู้ร่างระเบียบดังกล่าวเลือกจัดทำเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

#### ๑.๒ ชื่อระเบียบต้องระบุสาระสำคัญโดยย่อของระเบียบ โดยใส่ไว้ต่อท้ายจากคำว่า “ว่าด้วย”

- ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยการพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตร พ.ศ.๒๕๕๔
- ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยหลักเกณฑ์การตั้งชื่อพันธุ์รับรอง พันธุ์แนะนำ พ.ศ. ๒๕๖๐
- ระเบียบคณะกรรมการวัตถุอันตราย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๕๕

๒.ฉบับที่ (ว่าระเบียบที่ออกเป็นระเบียบฉบับที่เท่าใด) ดังนั้น หากเป็นระเบียบที่กล่าวถึงเป็นครั้งแรกในเรื่องนั้น ไม่ต้องลงว่าเป็นฉบับที่เท่าใด แต่หากระเบียบในเรื่องเดียวกันที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ลงเป็นฉบับที่ ๒... ฉบับที่ ๓ ถัดไปเรื่อยๆ ตามลำดับ

**ตัวอย่างระเบียบที่ออกในครั้งแรก ไม่ต้องใส่ว่าฉบับที่**

-ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยการพักใช้ หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมวิชาการเกษตร พ.ศ.๒๕๕๔

-ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยหลักเกณฑ์การตั้งชื่อพันธุ์รับรอง พันธุ์แนะนำ พ.ศ. ๒๕๖๐

-ระเบียบคณะกรรมการวัตถุอันตราย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๕๕

**ตัวอย่างระเบียบที่ออกในครั้งต่อไป ที่ใส่จำนวนฉบับที่**

-ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยเอกสารข้อมูลประกอบการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

-ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยเอกสารข้อมูลประกอบการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๔

-ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยการกำหนดขั้นตอน และระยะเวลาการออกหนังสืออนุญาตพืชอนุรักษ์และใบสำคัญการขึ้นทะเบียนสถานที่เพาะเลี้ยงพืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒

**๓. ปีที่ออกระเบียบ ระบุเป็นปีพุทธศักราช (พ.ศ.) โดยให้ลงตัวเลขของปีพุทธศักราชที่ออกระเบียบ**

-ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยหลักเกณฑ์การตั้งชื่อพันธุ์รับรอง พันธุ์แนะนำ พ.ศ. ๒๕๖๐

-ระเบียบคณะกรรมการวัตถุอันตราย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ พ.ศ. ๒๕๕๕

-ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยเอกสารข้อมูลประกอบการขึ้นทะเบียนวัตถุอันตรายที่กรมวิชาการเกษตรรับผิดชอบ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

**๔.คำปรารภ** คำปรารภของระเบียบนั้น ไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอนตายตัว แต่ต้องระบุให้ชัดเจนแสดงถึงแหล่งที่มาของการออกระเบียบ นอกจากนี้ยังอาจกล่าวถึงหลักการและวัตถุประสงค์ไว้กว้างๆ ก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการตีความตามระเบียบ

#### ตัวอย่างที่ ๔.๑

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบกรมวิชาการเกษตรว่าด้วยหลักเกณฑ์การตั้งชื่อพันธุ์รับรองพันธุ์แนะนำ พ.ศ. ๒๕๕๓ ฉบับลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ให้เป็นไปโดยถูกต้อง และมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับข้อ ๒ (๒) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบมติคณะกรรมการวิจัยปรับปรุงพันธุ์พืช อธิบดีกรมวิชาการเกษตรจึงวางระเบียบไว้ดังนี้  
(ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยหลักเกณฑ์การตั้งชื่อพันธุ์รับรอง พันธุ์แนะนำ พ.ศ.๒๕๖๐)

#### ตัวอย่างที่ ๔.๒

ตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๒/๗ กำหนดให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้สำหรับบรรดาความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ดังนั้น เพื่อให้การเปรียบเทียบปรับเป็นแนวทางเดียวกัน อธิบดีกรมวิชาการเกษตรจึงออกระเบียบกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยปุ๋ยไว้ ดังต่อไปนี้  
(ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายว่าด้วยปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๕๓)

เนื่องจากระเบียบเป็นกฎหมายลำดับรองเช่นเดียวกับกฎหมายลำดับรองอื่นๆ จึงต้องมีการอ้างบทอาศัยอำนาจด้วยเสมอ ดังเช่นระเบียบกรมวิชาการเกษตรว่าด้วยหลักเกณฑ์การตั้งชื่อพันธุ์รับรอง พันธุ์แนะนำ พ.ศ. ๒๕๖๐ ตามตัวอย่างที่ ๔.๑ อ้างบทอาศัยอำนาจอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับข้อ ๒ (๒) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบมติคณะกรรมการวิจัยปรับปรุงพันธุ์พืช และระเบียบกรมวิชาการเกษตรว่าด้วยการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายว่าด้วยปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๕๓ ตามตัวอย่างที่ ๔.๒ ได้อ้างบทอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๒/๗ แห่งพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้น นอกจากนี้ในปัจจุบัน หากระเบียบมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องอ้างบทอาศัยอำนาจด้วยเสมอ เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖ บัญญัติให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และในกรณีรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ดังนั้นการออกระเบียบที่มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องอ้างบทอาศัยอำนาจ

ด้วยเสมอ เช่นเดียวกันกับพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงแต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นระเบียบปฏิบัติภายในของส่วนราชการ ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานแห่งนั้นย่อมออกระเบียบใช้ในองค์กรนั้นได้เสมอ โดยไม่ต้องอ้างแม่บทใด เพราะหัวหน้าหน่วยงานย่อมมีอำนาจในการบริหารองค์กรนั้นอยู่ในตัว เช่น ปลัดกระทรวง มีอำนาจรับผิดชอบควบคุมข้าราชการประจำในกระทรวงตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรืออธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรมตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นต้น

**๖. การแบ่งหมวดหมู่** การแบ่งหมวดหมู่ของระเบียบ มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง โดยให้ เรียงข้อความที่จะใช้เป็นระเบียบเป็นข้อๆ โดยให้ ข้อ ๑ เป็นชื่อระเบียบ ข้อ ๒ เป็นวันใช้บังคับกำหนดว่า ให้ใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใดและข้อสุดท้ายเป็นข้อผู้รักษาการ ระเบียบใดถ้ามีมากข้อหรือหลายเรื่องจะแบ่งเป็นหมวดก็ได้ โดยให้ย้ายข้อผู้รักษาการไปเป็นข้อสุดท้ายก่อนที่จะขึ้นหมวด ๑

**๗. ผู้รักษาการตามระเบียบ** ในระเบียบนั้นอาจมีการกำหนดผู้รักษาการตามระเบียบ หรือไม่ได้กำหนดไว้ก็ได้ หากมีการกำหนดผู้รักษาการตามระเบียบ โดยหลักให้กำหนด ดังนี้

๗.๑. กำหนดจากผู้ซึ่งมีหน้าที่จะต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ไม่ใช่กำหนดจากผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ

๗.๒ ถ้าผู้ออกระเบียบและผู้มีหน้าที่ต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบเป็นบุคคลเดียวกัน ในกรณีนี้ถือได้ว่าผู้ออกระเบียบมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่ต้องกำหนดให้มีผู้รักษาการอีก

๗.๓ ในกรณีที่ผู้ออกระเบียบและผู้ซึ่งมีหน้าที่จะต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบไม่ใช่บุคคลเดียวกัน ให้ถือปฏิบัติโดยในกรณีที่ผู้ซึ่งมีหน้าที่จะต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบเป็นบุคคลคนเดียว ให้กำหนดผู้นั้นเป็นผู้รักษาการ แต่ถ้าเป็นคณะบุคคล เช่น อยู่ในรูปของคณะกรรมการ เช่นนี้จะกำหนดให้ประธานคณะกรรมการแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนั้นไม่เหมาะสม เนื่องจากถือได้ว่าคณะกรรมการจะต้องมีหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ดังนั้นในกรณีนี้จึงกำหนดให้คณะบุคคลเป็นผู้รักษาการ

**๘. ประกาศ ณ วันที่** ระเบียบประกาศ ณ วันที่ใด ก็ให้ลงตัวเลขของวันที่ ชื่อเต็มของเดือน และตัวเลขปีพุทธศักราชที่ออกระเบียบ

**๙. ลงชื่อ** ให้ลงลายมือชื่อผู้ออกระเบียบและพิมพ์ชื่อเต็มของเจ้าของลายมือชื่อไว้ใต้ลายมือชื่อ

**๑๐. ตำแหน่ง** ให้ลงตำแหน่งของผู้ออกระเบียบ



**ตัวอย่าง**

ระเบียบกรมวิชาการเกษตร ว่าด้วยหลักเกณฑ์การตั้งชื่อพันธุ์รับรอง พันธุ์แนะนำ พ.ศ. ๒๕๖๐

ฯลฯ

ประกาศ ณ วันที่ ๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๐

สุวิทย์ ชัยเกียรติยศ

อธิบดีกรมวิชาการเกษตร

**๑๑. การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม** การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบนั้นมีหลักการเช่นเดียวกันกับการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง

**๓.แบบของประกาศ**

๓.๑. ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ ข้อ ๒๐ ได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดทำประกาศไว้ว่า ในการจัดทำประกาศให้จัดทำด้วยกระดาษตราครุฑ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

๑.ประกาศ ให้ลงชื่อส่วนราชการที่ออกประกาศ

๒.เรื่อง ให้ลงชื่อเรื่องที่ประกาศ

๓.ข้อความ ให้อ้างเหตุผลที่ต้องออกประกาศ และข้อความที่ประกาศ

๔.ประกาศ ณ วันที่ ให้ลงตัวเลขของวันที่ ชื่อเต็มของเดือน และปีพุทธศักราชที่ออกประกาศ

๕ ลงชื่อ ให้ลงชื่อผู้ออกประกาศ และพิมพ์ชื่อเต็มของเจ้าของลายมือชื่อไว้ได้ลายมือชื่อ

๖.ตำแหน่ง ให้ลงตำแหน่งของผู้ออกประกาศ

**๓.๒. หลักเกณฑ์การร่างประกาศ**

๑. **ชื่อของประกาศ** ประกอบด้วยชื่อของหน่วยงานที่ออกประกาศ ซึ่งกำหนดตามชื่อของส่วนราชการผู้ออกประกาศ หรือชื่อของหน่วยงาน หรือองค์กรที่ออกประกาศ และต้องมีชื่อเรื่องโดยระบุสาระสำคัญของเรื่อง โดยย่อที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานหรือองค์กรที่ออกประกาศประสงค์จะออกประกาศ เช่น กรมวิชาการเกษตรมีความประสงค์จะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอต่ออายุและการอนุญาตให้ต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนปุ๋ย การขอรับและออกใบแทนใบสำคัญการขึ้นทะเบียนปุ๋ย ก็ระบุชื่อเรื่องซึ่งเป็นสาระสำคัญโดยย่อของเรื่องดังกล่าวไว้ต่อท้ายจากชื่อของประกาศ

### ตัวอย่าง

-ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอต่ออายุและการอนุญาตให้ต่ออายุใบสำคัญการขึ้นทะเบียนปุ๋ย การขอรับและออกใบแทนใบสำคัญการขึ้นทะเบียนปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๕๙

**๒. คำปรารภ** คำปรารภของประกาศไม่มีรูปแบบแน่นอนตายตัว แต่ควรเขียนให้ชัดเจน โดยแสดงถึงที่มาของการออกประกาศหรือจะกล่าวถึงหลักการและวัตถุประสงค์ไว้กว้างๆ ก็ได้ เพื่อประโยชน์ของผู้อ่านที่จะสามารถเข้าใจได้ทันที

**๓. บทอาศัยอำนาจ** โดยทั่วไปแล้วประกาศก็เช่นเดียวกันกับกฎหมายลำดับรองอื่นๆ โดยต้องมีบทอาศัยอำนาจอันเป็นที่มาของการออกประกาศ เว้นแต่ถ้าเป็นประกาศที่เป็นการวางแนวปฏิบัติภายในของส่วนราชการ ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานแห่งนั้นย่อมออกระเบียบใช้ในองค์กรนั้นได้เสมอ โดยไม่ต้องอ้างกฎหมายแม่บทใดเลย เนื่องจากหัวหน้าหน่วยงานย่อมมีอำนาจในการบริหารองค์กรนั้นอยู่ในตัว เช่น ปลัดกระทรวงมีอำนาจรับผิดชอบควบคุมข้าราชการประจำ ในกระทรวง ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือในส่วนราชการระดับกรมก็มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในกรมนั้นๆ ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

### ตัวอย่างคำปรารภ และบทอาศัยอำนาจ

#### ตัวอย่างที่ ๑

-ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง การขอขึ้นทะเบียน การออกใบสำคัญการขึ้นทะเบียน การขอแก้ไขรายการทะเบียน และการแก้ไขรายการทะเบียนปุ๋ยชีวภาพ พ.ศ. ๒๕๕๒

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง การขอขึ้นทะเบียน การออกใบสำคัญการขึ้นทะเบียน การขอแก้ไขรายการทะเบียน และการแก้ไขรายการทะเบียนปุ๋ยชีวภาพตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๕๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๓ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อธิบดีกรมวิชาการเกษตรโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการปุ๋ยจึงออกประกาศกำหนดไว้ ดังต่อไปนี้

### ตัวอย่างคำปรารภ และบทอาศัยอำนาจ

#### ตัวอย่างที่ ๒

-ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง พืชอนุรักษ์ พ.ศ. ๒๕๕๗

ตามที่ได้มีการประชุมประเทศภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ครั้งที่ ๑๖ ระหว่างวันที่ ๓ ถึง ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ณ กรุงเทพมหานคร ราชอาณาจักรไทย ซึ่งที่ประชุมได้มีมติให้มีการเปลี่ยนแปลงรายชื่อพืชในบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ นั้น

เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีดังกล่าว อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ และมาตรา ๒๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

### ตัวอย่างคำปรารภ และบทอาศัยอำนาจ

#### ตัวอย่างที่ ๓

ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง ยกเลิกการควบคุมแอมโมเนียมไนเตรทเป็นปุ๋ยเคมีตาม

พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๒

-โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง ยกเลิกการควบคุม แอมโมเนียมไนเตรทเป็นปุ๋ยเคมี ตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ อธิบดีกรมวิชาการเกษตรโดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการปุ๋ยจึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

จากตัวอย่างที่ได้ยกมาแสดงไว้ ตามตัวอย่างที่ ๑ จะสังเกตได้ว่าการกล่าวถึงคำปรารภว่าสมควรปรับปรุงประกาศฉบับเดิม และได้กล่าวถึงบทอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ และได้มีการอ้างถึงบทจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย ส่วนตามตัวอย่างที่ ๒ ในส่วนคำปรารภนั้น จะสังเกตได้ว่าการอ้างถึงอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีอยู่ จึงเป็นเหตุให้ต้องออกประกาศ และอ้างถึงบทอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ และตามตัวอย่างที่ ๓ เป็นประกาศที่ออกภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับแล้ว ประกอบความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๔๗๙/๒๕๖๐ เกี่ยวกับแนวทางการร่างกฎหมายลำดับรองว่าไม่จำเป็นต้องอ้างบทจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกฎหมายแม่บทได้มีบทจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญแล้วดังที่ได้อธิบายไว้ เช่นเดียวกับการออกกฎกระทรวง หรือกฎหมายลำดับรองอื่นๆ จึงสังเกตได้ว่าจะไม่มีการอ้างถึงบทจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญซ้ำอีก แต่อ้างเพียงบทอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทก็เพียงพอแล้ว

**๔. วันใช้บังคับ** วันใช้บังคับของประกาศจะเขียนแตกต่างกันออกไป เช่น ในบางฉบับใช้คำว่า **ทั้งนี้** ตั้งแต่วันที่... (ระบุวันที่ เดือน พ.ศ.) ที่จะให้ประกาศมีผลใช้บังคับ เช่น ใช้ว่า **ทั้งนี้** ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓ เป็นต้นไป หรือใช้คำว่า **ประกาศ ณ วันที่** แล้วลงวันที่ประกาศ เช่น **ประกาศ ณ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓** หรือมีฉะนั้นก็อาจใช้ควบคู่กันไป เช่น ใช้ว่า **“ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป”** และ **“ให้ไว้ ณ วันที่...”** เช่น **ให้ไว้ ณ วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓** แล้วลงชื่อผู้มีอำนาจออกประกาศ ซึ่งในเรื่องวันบังคับใช้ อย่างหนึ่งที่เป็นเรื่องสำคัญ คือ วันบังคับใช้นั้นอาจลงวันที่ย้อนหลัง หรือกำหนดให้ใช้ในอนาคตได้เสมอ แต่ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและข้อเท็จจริงด้วย และบางกรณีอาจกำหนดให้มีผลย้อนหลังไม่ได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) ได้เคยมีความเห็นไว้ในความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๑๙๓/๒๕๒๕ ในกรณีของพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยกรณีดังกล่าวมีปัญหาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจะออกประกาศให้มีผลย้อนหลังได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่ากฎหมายแม่บทไม่ได้ระบุว่าประกาศของคณะกรรมการที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าวให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ใด จึงต้องถือว่าผลใช้บังคับในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**๕. การแบ่งหมวดหมู่** เนื่องจากโดยทั่วไปประกาศส่วนใหญ่เนื้อหาจะไม่ยาว ดังนั้นจึงอาจไม่จำเป็นต้องแบ่งหมวดหมู่ แต่ถ้าประกาศมีเนื้อหายาวมาก การแบ่งหมวดหมู่ก็จะเป็นการสะดวกต่อการใช้งานและทำความเข้าใจเนื้อหาของประกาศ ซึ่งหากมีการแบ่งหมวดหมู่ก็จะดำเนินการเช่นเดียวกันกับกฎหมายลำดับรองอื่นๆ

**๖. การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม** การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน แต่ควรใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง แต่หากเป็นไปได้ควรยกเลิกประกาศฉบับเดิม แล้วร่างประกาศฉบับใหม่ จะสะดวกในการอ้างอิงและค้นหามากกว่า เพราะโดยปกติประกาศจะมีเนื้อหาที่ไม่ยาวจึงสามารถกำหนดสิ่งที่ต้องการใหม่ได้อยู่แล้ว

**ตัวอย่างประกาศฉบับเต็ม พร้อมคำอธิบายแต่ละจุดที่ต้องมี**

ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ← ชื่อประกาศ

เรื่อง กำหนดชนิดพืชเป็นพันธุ์พืชใหม่ที่จะได้รับความคุ้มครอง

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒

(ฉบับที่ ๘) ← จำนวนฉบับ (ถ้าเป็นฉบับแรก ไม่ต้องใส่)

---

ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

เรื่อง กำหนดชนิดพืชเป็นพันธุ์พืชใหม่ที่จะได้รับความ: คำปรารภ รงพันธุ์พืช

พ.ศ. ๒๕๔๒ ไว้แล้วจำนวน ๔๓ ชนิด นั้น ←

เพื่อให้มีการคุ้มครองพันธุ์พืชใหม่เพิ่มมากขึ้นอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔

แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดย

ความเห็นชอบของคณะกรรมการคุ้มครอง นุคหจิ๑๓พี๑๗๑๑๑

(*Artocarpus heterophyllus* Lam.) เป็นพันธุ์พืชใหม่ที่จะได้รับความคุ้มครองตาม วันที่ประกาศมีผลบังคับใช้

คุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ ←

ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้น ← วันที่ผู้มีอำนาจลงนามในประกาศ

ชื่อผู้มีอำนาจลงนาม  
พร้อมตำแหน่ง

**บันทึกหลักการและเหตุผล**

การเขียนหลักการและเหตุผลในกฎหมายนั้นมีไว้เพื่อเป็นการแสดงขอบเขตของร่างกฎหมาย หลักการของร่างกฎหมายจะเป็นกรอบใหญ่ของเนื้อหาที่ร่างกฎหมายฉบับนั้นประสงค์จะให้ มี การที่จะต้องมีหลักการก็เพื่อแสดงเนื้อหาสาระของกฎหมายที่เป็นหลักสำคัญ และหากไม่เขียนไว้ ผู้พิจารณาร่างกฎหมายอาจต้องเสียเวลาในการอ่านร่างกฎหมายทั้งฉบับก็ได้ ส่วนวิธีเขียนหลักการและเหตุผลนั้น ในการร่างกฎหมายของบางประเทศ จะไม่เขียนหลักการและเหตุผลแยกต่างหาก แต่จะเขียนไว้ในกฎหมายนั้นๆ ซึ่งมักจะปรากฏอยู่ในมาตราหรือข้อต้นๆ ของกฎหมาย สำหรับประเทศไทยไม่นิยมเขียนหลักการและเหตุผลไว้ในกฎหมาย แต่นิยมเขียนหลักการและเหตุผลแยกต่างหาก ในกรณีของกฎหมายลำดับรองบางครั้งก็มีการเขียนหลักการและเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาเช่นกัน ดังตัวอย่างที่จะยกมาแสดงเป็นตัวอย่างแบบบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎกระทรวง

**แบบบันทึกหลักการและเหตุผลของกฎกระทรวง**

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างกฎกระทรวง.....  
พ.ศ. ....

หลักการ

กำหนด.....(กฎกระทรวงใหม่)  
แก้ไขเพิ่มเติมข้อ ..... แห่งกฎกระทรวง ..... เพื่อ ..... (กฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติม)

เหตุผล

เนื่องจาก/โดยที่ ..... จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

**ตัวอย่างร่างเนื้อหากฎกระทรวง**

ร่าง  
กฎกระทรวง  
พ.ศ. ....

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา...แห่งพระราชบัญญัติ..... (อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 26 ประกอบกับมาตรา ...) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง.....ออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

- ข้อ 1
  - ข้อ 2
  - ข้อ 3
  - ข้อ 4 (วันใช้บังคับ หากต้องการกำหนดเป็นพิเศษ)
- เขียนเนื้อหาของกฎกระทรวง

ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ. ....



## ตัวอย่างระเบียบ

ระเบียบกรมวิชาการเกษตร  
ว่าด้วยการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายว่าด้วยปุ๋ย  
พ.ศ. ๒๕๕๓

ตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๒/๗ กำหนดให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้สำหรับบรรดาความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ดังนั้น เพื่อให้การเปรียบเทียบปรับเป็นแนวทางเดียวกัน อธิบดีกรมวิชาการเกษตรจึงออกระเบียบกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยปุ๋ยไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกรมวิชาการเกษตรว่าด้วยการเปรียบเทียบปรับตามกฎหมายว่าด้วยปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๕๓”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ” หมายความว่า อธิบดีกรมวิชาการเกษตรหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมวิชาการเกษตรมอบหมายให้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ

...

ข้อ ๖ เมื่อดำเนินการเปรียบเทียบปรับแล้วให้ผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับออกใบสำคัญการรับเงินให้ผู้กระทำความผิดตามแบบ ป.ป. ๓ แนบท้ายระเบียบนี้ โดยใบเสร็จรับเงินให้มีข้อความแสดงว่าเป็นใบเสร็จรับเงินค่าเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

การหักเงินค่าปรับไว้ใช้จ่ายเป็นเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานให้ดำเนินการและปฏิบัติตามกฎระเบียบดังนี้

๖.๑ ข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๔๖

๖.๒ ข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๔๗

๖.๓ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินสินบนรางวัลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน พ.ศ. ๒๕๔๖

๖.๔ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดประเภท และอัตราการหักเงินค่าปรับก่อนนำส่งคลัง

ข้อ ๗ ให้ อธิบดีกรมวิชาการเกษตรรักษาการตามระเบียบนี้

## การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

แต่เดิม การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย อยู่ภายใต้พระราชกฤษฎีกาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ สืบเนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค ด้านกฎหมาย (๑) ที่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้หกประการ คือ<sup>๑๔</sup>

๑. กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย
๒. กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย
๓. กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
๔. กำหนดกลไกเกี่ยวกับการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย
๕. กำหนดกลไกการโต้แย้ง หรือตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม
๖. กำหนดกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว

ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบหรือแนวทางการดำเนินการในส่วนของการจัดทำร่างกฎหมายและเสนอร่างกฎหมาย แต่เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีไม่ได้มีสภาพบังคับดังเช่นกฎหมายและมีผลผูกมัดเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในฝ่ายบริหารเพียงเท่านั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... โดยวัตถุประสงค์ของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็เพื่อให้การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้น เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาได้ลงมติอนุมัติร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในชื่อพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ซึ่งตามมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเมื่อพ้น ๑๘๐ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ซึ่งแม้ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จะให้นิยามความหมายของคำว่า “กฎหมาย” ไว้ว่า “กฎหมาย หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย

<sup>14</sup> คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย ได้มีหลักการอยู่ว่า การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือ สภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรือ อนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่จะกำหนดไว้ ในกฎซึ่งจะออกในภายหลังในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าว ในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การออกกฎหมายลำดับรอง หากอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทที่ให้บุคคลปฏิบัติตามแล้วมีสภาพบังคับคือบทกำหนดโทษทางอาญาหรือโทษทางปกครอง ก็จะนำกฎหมายนั้นมาใช้บังคับเป็นผลร้ายแก่บุคคลไม่ได้จนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพร้อมปฏิบัติตาม หรือมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การตรากฎหมายลำดับรองจึงต้องคำนึงถึงความพร้อมในทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐด้วย ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนหลายประการ เช่น ถ้ากฎหมายใดอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนหรืออาจเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น หน่วยงานของรัฐต้องนำร่างกฎหมายไปผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นก่อน ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ในการรับฟังความคิดเห็น คือ เพื่อแจ้งหรือบอกเล่าข้อมูลแก่ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้อมูลและดึงข้อมูล และเพื่อให้อำนาจแก่ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อสภาพปัญหานั้นอย่างจริงจัง ซึ่งในส่วนการรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนว่าจะดำเนินการอย่างไร คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มีข้อเสนอประกอบการศึกษาดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ๖ ข้อ ดังนี้

๑. ควรดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจน ไม่ปกปิดข้อมูลต่อประชาชน
๒. ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจและแลกเปลี่ยนข้อมูลได้โดยง่าย
๓. ควรให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นและเหตุผลประกอบอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้สนับสนุนหรือคัดค้าน เนื่องจากความคิดเห็นที่หลากหลายจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่าจะเป็นโทษ
๔. ควรมีระยะเวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้อง คิดวิเคราะห์ ตรึกตรอง และร่วมแสดงความคิดเห็นได้ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศควรมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นอื่นซึ่งหน่วยงานของรัฐ ควรระบุเหตุผลและประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไปด้วย
๕. การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางอาจไม่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้อง ได้ครบถ้วนทุกกลุ่ม จึงควรใช้เป็นวิธีการพื้นฐานควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางวิธีการอื่นด้วย เช่น การสัมภาษณ์ การเชิญมาให้ข้อมูล หรือการประชุม ในกรณีที่เหมาะสมก็อาจจัดการรับฟังความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีเทคโนโลยี เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นนั้นเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในการรับฟังความคิดเห็นต้องคำนึงถึงลักษณะและจำนวนของผู้เกี่ยวข้อง เนื้อหาของร่างกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอและไม่เป็นการสร้างภาระจนเกินความจำเป็น
๖. ในการนำผลการรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ผู้แสดงความคิดเห็น จะเป็นใครระบุชื่อหรือไม่ ใช้ชื่อจริงหรือชื่อปลอม ไม่ควรถือเป็นสาระสำคัญ เพราะสิ่งที่สำคัญคือข้อคิดเห็นนั้นเกี่ยวข้องและนำมาใช้ประกอบการพิจารณาได้มากน้อยเพียงใด

การได้มาซึ่งผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องรับฟังความคิดเห็น อาจพิจารณาจากรายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับการจัดแจ้งไว้ในระบบกลาง ซึ่งผู้เกี่ยวข้องได้มาจัดแจ้งรายชื่อของตนไว้ หรือเป็นรายชื่อที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจัดไว้ในระบบกลาง และรายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่หน่วยงานของรัฐได้รวบรวมรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ และได้แจ้งข้อมูลให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดแจ้งไว้ในระบบกลาง หรืออาจมีการวิเคราะห์เพื่อกำหนดผู้มีส่วนได้เสียกับร่างกฎหมายนั้น ซึ่งต้องรับฟังความคิดเห็นของบุคคลเหล่านั้นต่อไป ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นจะแบ่งได้เป็นสามขั้นตอน ดังนี้

### ๑. ในขั้นก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย<sup>๑๕</sup>

ในขั้นก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยหลักการและเหตุผล ความมุ่งหมาย ผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์ และผลกระทบของร่างกฎหมายที่จะเกิดแก่ประชาชน และต้องจัดรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ ในกรณีที่กฎกระทรวงกำหนดให้การร่างกฎฉบับใดต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในขั้นก่อนการจัดทำร่างกฎฉบับนั้น ก็ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วย

### ๒. ในขั้นจัดทำร่างกฎหมายเสร็จแล้ว

หลังจัดทำร่างกฎหมายเสร็จแล้ว หน่วยงานของรัฐอาจนำร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นไปรับฟังความคิดเห็นอีกครั้งได้ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายให้เกิดความสมบูรณ์ หรือเป็นการรับฟังความคิดเห็นว่าร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นเป็นไปตามหลักการที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นตามข้อ ๑ หรือไม่ โดยการรับฟังความคิดเห็นได้ขั้นตอนนี้ไม่ได้เป็นการบังคับ จะจัดทำหรือไม่ก็ได้แล้วแต่หน่วยงานของรัฐจะเห็นสมควร

### ๓. การรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมในขั้นการเสนอเรื่องและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

ในระหว่างเสนอและตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ก็อาจมีการจัดรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมในขั้นตอนนี้ได้

**กลไกการโต้แย้งหรือตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่มีผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้**

ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หากมีการดำเนินคดีในศาลยุติธรรม ศาลทหาร หรือศาลปกครอง และศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับอื่นที่เป็นผลร้ายมาใช้บังคับแก่คดีใด ทั้งศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมแสดงเหตุผล และศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือเป็นบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน หรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือเกินสมควรแก่เหตุ และไม่ใช้กรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะหากเป็นกรณีที่กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญกรณี

<sup>15</sup> คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, อ้างแล้ว

ยอมเป็นไปตามมาตรา ๒๑๒ แห่งรัฐธรรมนูญ คืออยู่ในอำนาจของรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณารับเรื่องไว้วินิจฉัยต่อไป หรือในกรณีที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยจากที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ของตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด หรือที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในกรณีเหล่านี้ยอมเป็นเหตุให้มีการโต้แย้งหรือตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ทั้งสิ้นโดยรวมไปถึงกฎหมายลำดับรองด้วย ซึ่งหากศาลเห็นว่าคำโต้แย้งฟังขึ้น หากเป็นคดีอาญาหรือคดีปกครอง ศาลจะไม่ลงโทษหรือลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือจะกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วแต่กรณีก็ได้ และหากเป็นกรณีของศาลปกครอง ต้องพิจารณาระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกอบด้วย

**กลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว<sup>๑๖</sup>**

โดยที่กฎหมายแม่บทบางฉบับอาจมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นเพียงการวางหลักการกว้างๆ ไว้เท่านั้น แต่ในส่วนรายละเอียดของการดำเนินการหรือวิธีการทางปฏิบัติ กฎหมายแม่บทมักจะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองออกมารองรับในภายหลัง เช่น กรณีการขออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ที่กำหนดใน “กฎ” ที่จะออกในภายหลังต่อไป แต่เมื่อกฎหมายแม่บทได้ผ่านกระบวนการตรากฎหมายและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว หน่วยงานของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายกับเพิกเฉยไม่ออกกฎเช่นนั้น ทำให้ประชาชนไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์แห่งกฎหมายนั้นๆ ได้ ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงได้กำหนดว่าหากร่างกฎหมายใด มีการกำหนดสภาพบังคับเป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรือการอนุญาตหรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ให้ร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว (มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง) และได้กำหนดเรื่องการสิ้นสุดผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ออกกฎหรือดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ (มาตรา ๒๒ ประกอบมาตรา ๓๙(๑)) และหากหน่วยงานของรัฐไม่ออกกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนได้สิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายนั้นกำหนดให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์บางประการ แต่การจะได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กำหนดในกฎ หรือรัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเสียก่อน ประชาชนจึงจะมีสิทธิรับสิทธิประโยชน์นั้นได้ ถ้าหน่วยงานของรัฐไม่ออกกฎ หรือไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายในระยะเวลา ๒ ปี นับแต่วันที่กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป หรือภายในระยะเวลา ๔ ปี นับแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายระยะเวลาดังกล่าวข้างต้นออกไปอีกก็ได้แต่ต้องไม่เกิน ๑ ปี และต้องมีมติก่อนจะครบระยะเวลา

<sup>16</sup> คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, อ้างแล้ว

๒ ปี หรือ ๔ ปี ดังกล่าว ซึ่งหากไม่มีการดำเนินการ ให้บทบัญญัติดังกล่าวในกฎหมายแม่บทมีผลบังคับใช้ได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว

### **กรณีการเร่งรัดเพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำร่างกฎให้แล้วเสร็จโดยเร็ว<sup>๑๗</sup>**

ในกรณีที่กฎหมายใดมีบทบัญญัติให้มีผลใช้บังคับภายหลังจากวันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาโดยมีระยะเวลาตามที่กำหนด เช่น กรณีมีบทบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวัน เก้าสิบวัน หรือหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กรณีดังกล่าวให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้นจัดทำร่างกฎทั้งปวงให้เสร็จโดยเร็ว และในกรณีที่ต้องเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐอาจเสนอคณะรัฐมนตรีได้ก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับใช้ ในกรณีเช่นนั้นให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติหลักการได้ แม้ว่ากฎหมายนั้นจะยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม ซึ่งแตกต่างจากหลักการเดิมก่อนมีพระราชบัญญัติการจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งแต่เดิมนั้น การจะเสนอกฎหมายลำดับรองต่อคณะรัฐมนตรีได้ กฎหมายแม่บทที่ใช้เป็นฐานอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว

### **การเขียนและใช้ถ้อยคำในกฎหมาย<sup>๑๘</sup>**

การเขียนกฎหมายลำดับรอง ก็เช่นเดียวกับการเขียนกฎหมายอื่นๆ ตรงที่ต้องคำนึงถึงถ้อยคำในกฎหมายด้วย ในอดีต หากศึกษากฎหมายเก่าจะพบว่ากฎหมายไทยในสมัยโบราณ นิยมเขียนกฎหมายด้วยวิธีผูกประโยคยาว และมีผลความมาก หรือเขียนกฎหมายในรูปของการบอกเล่า ใช้ภาษาลีลาร้อยกรอง แฝงบทอาขยานสอดแทรกไว้ด้วย แต่ในปัจจุบัน การเขียนกฎหมายนิยมใช้ภาษาเรียบง่าย<sup>๑๙</sup> ซึ่งการเขียนกฎหมายจะต้องแจ่มชัดและใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายเท่าที่จะเป็นไปได้ และระมัดระวังถ้อยคำมิให้เกิดสับสน และตรวจสอบความรอบคอบทั้งในแง่รายละเอียดของแต่ละส่วนให้สมบูรณ์ กับในแง่ของความสัมพันธ์ของแต่ละส่วนที่มีต่อกัน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง การใช้ถ้อยคำในกฎหมายควรเป็นคำเดียวกันตลอดเพื่อประโยชน์ในการตีความกฎหมาย แต่ในขั้นตอนการยกร่างจริงๆ มักจะปรากฏว่าจะมีการแก้ไขตลอด เนื่องจากผู้ร่างกฎหมายแต่ละท่านเห็นต่างกัน ดังนั้น ผลในทางปฏิบัติทำให้บางครั้งในกรณีอย่างเดียวกันในกฎหมายฉบับเดียวกันแต่กลับใช้ถ้อยคำแตกต่างกัน หรือแม้ในมาตราเดียวกันก็ยังใช้ถ้อยคำต่างกัน ด้วยเหตุนี้ หลักที่ว่ากฎหมายใช้คำต่างกันจะต้องมีความหมายต่างกัน เรื่องของหลักที่ว่าด้วยการที่กฎหมายใช้คำต่างกันก็จะต้องมีความหมายต่างกันไปในนั้น ผู้ใช้กฎหมายจึงควรมีความระมัดระวังอย่างยิ่ง ซึ่งในปัจจุบันได้มีการเรียกร้องให้นักกฎหมายใช้ภาษาที่เรียบง่ายในการร่างกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจของประชาชนทั่วไปที่มีการศึกษาในระดับกลาง แต่ก็ยังมีผู้เห็นต่างที่เห็นว่ากฎหมายไม่ใช่ใช้สำหรับคนทั่วไป แต่ใช้สำหรับผู้พิพากษาเพื่ออ้างอิงตัดสินความ หรือผู้มีหน้าที่ร่างกฎเกณฑ์ ผู้มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่นเดียวกับแพทย์ที่สามารถอธิบายสาเหตุของโรคร้ายกับผู้ป่วยด้วยภาษาธรรมดาได้ แต่ไม่สามารถเขียนใบสั่งแพทย์ด้วยภาษายาวๆ ได้

<sup>17</sup> คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, อ้างแล้ว

<sup>18</sup> คู่มือการยกร่างกฎหมาย (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2561 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว

<sup>19</sup> คู่มือร่างกฎหมาย “การร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปรับปรุงครั้งที่ 1 (กันยายน 2550)



ซึ่งภาษากฎหมายเป็นสิ่งที่อาจจะรู้สึกแปลกสำหรับผู้ที่ไม่เคยชินกับภาษากฎหมาย เนื่องจากภาษากฎหมายมีการลำดับความ ไม่เหมือนภาษาที่พูดหรือเขียนกันตามปกติ ยกตัวอย่างเช่น หากจะกำหนดให้ใครทำอะไร หรือสิ่งใดเป็นอย่างไร บางกรณีจะไม่ขึ้นต้นด้วยคำว่า “ให้” แต่จะขึ้นต้นด้วยผู้ นั้น หรือสิ่งนั้น เช่น “ผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายต้องระมัดระวังตรวจสอบความเชื่อถือได้ของผู้ผลิต...” แทนที่จะเขียนว่า “ให้ผู้มีไว้ในครอบครองซึ่งวัตถุอันตรายระมัดระวังตรวจสอบความเชื่อถือได้ของผู้ผลิต” การใช้ถ้อยคำทางกฎหมายนั้นต้องการเนื้อหาสาระ ความชัดเจน ความรัดกุม และการบรรลุจุดประสงค์เป็นสำคัญ จึงไม่ต้องการข้อความที่ฟุ่มเฟือยเกินจำเป็น ภาษากฎหมายจึงเป็นภาษาที่กะทัดรัดซึ่งตามปกติจะใช้คำสามัญซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และคำนั้นเป็นคำที่มีความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ส่วนถ้าไม่ใช่คำสามัญ ต้องเคยใช้ในกฎหมายอื่นมาแล้ว ถ้าเป็นคำทางเทคนิค จะต้องเป็นคำที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการแล้ว แต่ถ้าเป็นคำที่ยังไม่ได้มีการยอมรับอย่างเป็นทางการ หากจะนำคำนั้นมาใช้ ต้องเขียนคำนิยามไว้ให้ชัดเจน แต่ในกรณีของกฎหมายลำดับรอง โดยปกติก็ต้องอาศัยบทนิยามศัพท์จากกฎหมายแม่บท หรือหากจะเขียนเพิ่มเติมก็จะเขียนเพิ่มเติมบทนิยามศัพท์เกินไปกว่าที่กฎหมายลำดับแม่บทให้อ่านอาจไว้ไม่ได้ ทั้งนี้ รูปแบบของภาษาและถ้อยคำในร่างกฎหมายที่ควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญ อยู่ ๒ ประการ คือ

๑. ถ้อยคำที่ใช้ในร่างกฎหมายจะต้อง<sup>๒๐</sup>

๑.๑ ลงรอยเดียวกัน

๑.๒ สั้นแต่ได้ใจความ

๑.๓ สามารถสื่อความหมายได้

๑.๔ จัดประโยคให้เหมาะสม โดยต้องใช้ประโยคสั้น เลือกใช้ประโยคหรือวิธีการที่จะทำให้เข้าใจได้ชัดเจนที่สุด และต้องกล่าวถึงเกณฑ์ที่จะใช้บังคับก่อน ไม่สมควรตั้งต้นประโยคด้วยช้อยกเว้น

๑.๕ เลือกใช้ถ้อยคำแสดงกาลเวลาที่เหมาะสม

๑.๖ เลือกใช้ถ้อยคำที่มีความหมายธรรมดา หากจำเป็นต้องใช้ถ้อยคำที่มีความหมายแตกต่างไป ให้ใช้คำนิยาม โดยให้ใช้เฉพาะกรณีที่จำเป็นเท่านั้น

๒. แบบอย่างของถ้อยคำที่มีความหมายอย่างเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกัน และเคยใช้ในกฎหมายอื่นมาก่อนแล้ว ทั้งนี้ การร่างกฎหมายลำดับรองก็เช่นเดียวกันกับการร่างกฎหมายอื่นๆ คือต้องคำนึงถึงรูปแบบการใช้ภาษา และถ้อยคำทางกฎหมายที่ควรคำนึงถึง ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

๒.๑ การใช้ภาษากฎหมาย ภาษากฎหมายนั้นต้องการเนื้อหาสาระ ความชัดเจน รัดกุม และบรรลุวัตถุประสงค์เป็นสำคัญ ดังนั้น ภาษากฎหมายจึงเป็นภาษาที่กะทัดรัด ส่วนถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายโดยปกติจะใช้คำสามัญที่มีปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ถ้าจะใช้คำอื่นๆ ต้องมีบทนิยามของคำนั้น ซึ่งสิ่งที่ควรระวังในกฎหมายลำดับรอง คือการเขียนคำนิยามจะขัดกับกฎหมายแม่บทไม่ได้ ถ้าจะใช้คำเทคนิคต้องเป็นคำที่มีการยอมรับกันอย่างเป็นทางการแล้ว หรือถ้าเป็นคำที่ยังไม่เป็นที่ยอมรับ ต้องเขียนนิยามของคำนั้นไว้ด้วย

๒.๒ ไม่ใช่คำเชื่อมกัน คือ ไม่นิยมเชื่อมคำหรือเชื่อมประโยคด้วยคำบุพบท หรือคำสันธาน หรือคำสรรพนามที่ซ้ำกันในบทบัญญัติวรรคเดียวกัน แต่จะใช้คำอื่นที่มีความหมายเหมือนกันแทน เช่น ที่-ซึ่ง-อัน ใช้

<sup>20</sup> คู่มือการร่างกฎหมาย (ฉบับปรับปรุง) พ.ศ. 2561 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว

แทนกันได้ หรือ และ-กับ-รวมทั้ง-ตลอดจน ใช้แทนกันได้ ทั้งนี้เหตุผลว่าถ้าใช้คำเชื่อมซ้ำกัน อาจทำให้เกิดการตีความที่ผิดเพี้ยนได้

๒.๓ ใช้คำเชื่อมคำเดียวเชื่อมหลายคำ การเชื่อมคำประธาน กิริยา กรรม หลายๆ คำ เข้าด้วยกัน นิยมใส่คำเชื่อมสุดท้ายเพียงคำเดียว

๒.๔. การใช้คำว่า “ฝ่าฝืน” สำหรับข้อห้าม และใช้คำว่า “ไม่ปฏิบัติตาม” สำหรับข้อปฏิบัติ

๒.๕ การใช้คำเบา-คำหนักแน่น เพื่อบ่งบอกถึงการเน้นคำซึ่งมีความสำคัญต่อความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เพราะคำบ่งบอกถึงความหนัก ความเบา ของสภาพบังคับในแต่ละมาตรา หรือแต่ละข้อ เช่น

คำว่า “จะ” ใช้ในกรณีที่เป็นคำธรรมดา เช่น จะกระทำมิได้

คำว่า “จัก” ใช้ในกรณีที่เป็นคำหนักแน่น ใช้ในคำขู่ คำสั่ง คำกำชับ

การใช้คำว่า “ควร-พึง-ยอม-ให้-ต้อง” จะมีน้ำหนักของการใช้คำต่างกัน เช่น การใช้คำว่า “ควร” จะใช้ในกรณีที่เป็นคำแนะนำทั่วไป ที่มีผลบังคับใช้ทางจิตใจ ส่วนการใช้คำว่า “พึง” เป็นการวางปทัสสถานมีผลบังคับทางสังคม ส่วนการใช้คำว่า “ยอม” จะมีน้ำหนักสูงขึ้น คือใช้ในกรณีที่บังคับเป็นทางการ แต่ยังไม่เด็ดขาดยังสามารถใช้ดุลยพินิจได้ ส่วนถ้าหากต้องการยกระดับการบังคับขึ้น จะใช้คำว่า “ให้” และคำว่า “ต้อง” ซึ่งคำว่า “ให้” จะมีการบังคับเด็ดขาด แต่ไม่มีการใช้บทกำหนดโทษ ส่วนถ้าใช้คำว่า “ห้าม” เป็นข้อห้ามเด็ดขาด และมีบทกำหนดโทษด้วย

**การใช้คำว่า “เช่น-ได้แก่- เป็นต้น”**

คำว่า “ได้แก่” จะใช้ในกรณีหมายถึง “เท่ากับ” ส่วนคำว่า ได้แก่ จะใช้แทนคำว่า “อย่าง” ส่วนคำว่า “ เป็นต้น” จะใช้แทนเครื่องหมายไปยาลใหญ่ (ฯลฯ) ทั้งนี้ กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยสอบถามตัวอย่างการใช้คำทั้งสามคำจากราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งได้รับคำอธิบาย ดังนี้

๑. การใช้คำว่า “ได้แก่” คือ ต้องการระบุสิ่งที่ต้องการให้ครบทุกอย่าง เช่น ฉันทชอบกินผลไม้ ๓ อย่าง ได้แก่ ส้ม มังคุด ทุเรียน

๒. การใช้คำว่า “เช่น” เป็นการยกตัวอย่างโดยไม่ต้องระบุให้ครบทุกสิ่งและให้นำหน้า ตัวอย่างเช่น ผลไม้ที่ขายที่ท่าช้างมี ๒๐ อย่าง เช่น ส้ม มังคุด ทุเรียน

๓. การใช้คำว่า “ เป็นต้น” เป็นการยกตัวอย่าง โดยไม่ต้องระบุให้ครบทุกสิ่งและใช้ปิดท้าย ตัวอย่างเช่น ผลไม้ที่ขายที่ท่าช้างมี ๒๐ อย่าง เช่น ส้ม มังคุด ทุเรียน เป็นต้น

**การใช้คำว่า “และ” กับ “หรือ”**

คำว่า “และ” เป็นคำสันธาน หมายถึง กับ ด้วยกัน ส่วนคำว่า “หรือ” เป็นคำสันธาน หมายถึง คำบอกความให้กำหนดเอาเอง เช่น “ดำหรือแดง”

ในการร่างกฎหมาย หากใช้คำว่า “ และ” คือต้องปฏิบัติทั้งสองอย่าง แต่ถ้าหากใช้คำว่า “หรือ” จะปฏิบัติเพียงอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ เช่น

**ตัวอย่างที่ ๑** ข้อ ๔ กำหนดให้ปุ๋ยเคมีมาตรฐานประเภทเชิงเดี่ยว ต้องมีปริมาณขั้นต่ำหรือขั้นสูง ของปริมาณธาตุอาหารรับรอง หรือสารเป็นพิษที่ให้มีในปุ๋ยเคมีมาตรฐาน หรือลักษณะจำเป็นอย่างอื่น ของปุ๋ยเคมีมาตรฐานตามชนิด ดังต่อไปนี้

(ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดปุ๋ยเคมีมาตรฐาน พ.ศ. ๒๕๕๙)

## **ตัวอย่างที่ ๒**

ข้อ ๔

๔.๓ ผู้ยื่นคำขอจะได้รับใบอนุญาตนำเข้าถ้าโรงงานแปรรูปมันฝรั่งมีอุปกรณ์พร้อมสำหรับการจัดการกับดินที่ติดมากับหัวมันฝรั่ง ส่วนของหัวมันฝรั่งที่คัดทิ้ง และน้ำล้างหัวมันฝรั่งตามที่ระบุไว้ในข้อ ๖ อย่างปลอดภัย (ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง เงื่อนไขการนำเข้าหัวมันฝรั่งเพื่อการแปรรูปจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

จากตัวอย่างประกาศข้างต้น จะเห็นได้ว่าประกาศตามตัวอย่างที่ ๑ ใช้คำว่า “หรือ” คือตามเนื้อหาของประกาศได้กำหนดให้ปุ๋ยเคมีมาตรฐานประเภทเชิงเดี่ยวต้องมีปริมาณขั้นต่ำหรือขั้นสูง ของปริมาณธาตุอาหารรับรอง หรือสารเป็นพิษที่ให้มีในปุ๋ยเคมีมาตรฐาน หรือลักษณะจำเป็นอย่างอื่น คือต้องมีอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องมีทั้งหมด ส่วนตัวอย่างที่ ๒ เป็นประกาศเกี่ยวกับเงื่อนไขการนำเข้าหัวมันฝรั่ง ซึ่งกำหนดว่าผู้ยื่นคำขอได้รับใบอนุญาตนำเข้าถ้าโรงงานแปรรูปมันฝรั่งมีอุปกรณ์พร้อมสำหรับการจัดการกับดินที่ติดมากับหัวมันฝรั่ง ส่วนของหัวมันฝรั่งที่คัดทิ้ง และน้ำล้างหัวมันฝรั่ง คือต้องมีทั้งสองอย่าง

### **ข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตการออกกฎหมายลำดับรอง**

การออกกฎหมายลำดับรองนั้น มีข้อจำกัดในบางกรณีที่ไม่สามารถกระทำได้ เช่น การออกกฎหมายลำดับรองที่เป็นการขยายหลักการของกฎหมายแม่บท หรือการกำหนดค่าธรรมเนียม หรือค่าภาษีอากรที่กฎหมายแม่บทไม่ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งเรื่องการออกกฎหมายลำดับรองเกินอำนาจกฎหมายแม่บทนี้ ในอดีตเคยมีปัญหาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัย คือ กรณีตามพระราชบัญญัติการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๔๗๔ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้มีความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๓/๒๕๐๒ ว่ากฎกระทรวงถ้าไปปลบล้างความในพระราชบัญญัติแล้ว ข้อความนั้นก็เกินแม่บท (ultra vires) จะใช้บังคับหาได้ไม่ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (general principle) หรืออีกกรณีหนึ่งเป็นกรณีตามพระราชบัญญัติซึ่งบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ กำหนดว่าการกำหนดค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้ทำเป็นกฎกระทรวง แต่เกิดปัญหาขึ้นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการ จะออกกฎกระทรวงยกเว้นค่าธรรมเนียมโดยไม่เก็บเลยได้หรือไม่ ซึ่งในปัญหานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นไว้ในแนวทางเดียวกัน ตั้งแต่ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เรื่องเสร็จที่ ๑๐/๒๕๐๘, ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๒๔๖/๒๕๒๗, ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เรื่องเสร็จที่ ๓๔๐/๒๕๓๕ คือได้ให้ความเห็นว่าเป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ขอบุคคลฯ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียม ดังนั้น รัฐมนตรีต้องออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดค่าธรรมเนียม แต่จะออกกฎกระทรวงยกเว้นค่าธรรมเนียมไม่ได้ เพราะเป็นการเกินจากที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ และนอกจากนี้ ยังมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔/๒๕๔๙<sup>๒๑</sup> ได้วินิจฉัยตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ว่าตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงเท่านั้น แต่ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการออกข้อบัญญัติกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อเรียกผู้ควบคุมและผู้จัดการโรงแรม ผู้พัก และผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นใดมาเพื่อตรวจสอบได้ ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวเฉพาะส่วนนี้ หรืออีกตัวอย่างหนึ่งคือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔๒๒/๒๕๕๓ ได้วินิจฉัยตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่าพระราชบัญญัติรถยนต์เพิกถอนหน้าที่ของนายทะเบียนในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้รถยนต์เป็นรถรับส่งนักเรียน แต่มีได้เป็นบทบัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนไปออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการขออนุญาต และการอนุญาตในการใช้รถในการรับจ้างรับส่งนักเรียน ซึ่งเรื่องดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับเครื่องอุปกรณ์สำหรับรถและการใช้เครื่องอุปกรณ์สำหรับรถและข้อกำหนดว่าด้วยความปลอดภัยในการใช้รถรับจ้างบรรทุกทุกคนโดยสารอันเป็นเรื่องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมที่จะออกเป็นกฎกระทรวง ดังนั้น ระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการขออนุญาตและการอนุญาตให้ใช้รถในการรับส่งนักเรียน จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการออกเกินอำนาจกฎหมายแม่บท เป็นต้น ดังนั้น พอสรุปได้ว่าจากแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ยืนยันหลักการที่ว่ากฎหมายลำดับรองจะออกเกินอำนาจที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ไม่ได้

### เรื่องสภาพบังคับ และผลการฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรอง

โดยหลักกฎหมายลำดับรองจะไม่มีบทกำหนดโทษในตัวเอง โดยเฉพาะกำหนดโทษทางอาญา เนื่องจากโทษทางอาญาถือเป็นสิ่งที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ต้องอาศัยบทกำหนดโทษตามกฎหมายแม่บท และกฎหมายแม่บทโดยปกติจะมีบทกำหนดโทษการฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎหมายแม่บทนั้นๆ อยู่แล้ว เช่น ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๐/๑ กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ โดยความเห็นของคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้ผู้เชี่ยวชาญหรือบุคลากรเฉพาะซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับวัตถุอันตรายปฏิบัติตาม ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองก็มีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๗๐/๑ แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดบทลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ออกตามมาตรา ๒๐/๑ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้น ในสภาวะปกติ กฎหมายลำดับรองจะไม่มีบทกำหนดโทษในตัวเอง ยกเว้นกฎหมาย

<sup>๒๑</sup> กฎหมายลำดับรองออกเกินแม่บท : ข้อพิจารณาด้านอำนาจตามกฎหมายแม่บทและแนวทางการร่างกฎหมาย, นายสุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ลำดับรองที่ตราขึ้นในยามวิฤตติ หรือสภาวะคับขันก็อาจมีการยกเว้นให้กำหนดโทษในกฎหมายลำดับรองที่ออกได้เอง เช่น ในอดีตช่วงเวลาที่ประเทศไทยอยู่ในภาวะสงครามในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ เคยมีการตราพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พ.ศ. ๒๔๘๔ ให้กฎหมายลำดับรองสามารถกำหนดโทษได้ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่าผู้ใดฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาซึ่งประกาศโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้มีความผิดต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งโทษอย่างสูงถึงประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกไม่เกินยี่สิบปี ปรับไม่เกินสองหมื่นบาท แต่ถ้าไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดโทษไว้ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินยี่สิบปี หรือทั้งปรับทั้งจำ ซึ่งต่อมาเมื่อสภาวะสงครามสิ้นสุดก็มีการยกเลิกทั้งตัวพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ดังนั้น จึงสรุปได้เป็นหลักการว่า ถ้าในสภาวะปกติการออกกฎหมายลำดับรองไม่สามารถมีบทกำหนดโทษเองได้ต้องอ้างอิงจากกฎหมายแม่บท ส่วนหากเป็นสภาวะไม่ปกติ การออกกฎหมายลำดับรองก็อาจมีข้อยกเว้นให้มีบทกำหนดโทษซึ่งเป็นการเพิ่มเติมจากกฎหมายแม่บทได้ แต่ก็ใช้ได้เฉพาะช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เมื่อประเทศพ้นจากสภาวะวิฤตติ กฎหมายลำดับรองที่มีบทกำหนดโทษในตัวเองก็ย่อมสิ้นผลไป ดังเช่นที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๗๐/๒๔๙๐ ที่วินิจฉัยตามพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขันดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว

---