

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การออกกฎของฝ่ายบริหาร
ชื่อผู้เขียน	ประเสริฐ สุขสบาย
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	นายธรรมนิตย์ สุมันต์กุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2549

บทคัดย่อ

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในรัฐเสรีประชาธิปไตย ฝ่ายบริหารได้ออกกฎของฝ่ายบริหารขึ้นมาใช้บังคับตามที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อเป็นเครื่องมือบริหารปกครองประเทศ กฎของฝ่ายบริหารเหล่านั้น มีชื่อเรียกต่างๆ กัน ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ข้อกำหนด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาการออกกฎของฝ่ายบริหารในแต่ละประเภท และศึกษาถึงปัญหาของการออกกฎของฝ่ายบริหารในกรณีต่างๆ การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร บทความทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา แล้วนำข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ เพื่อวางแนวทางที่จะเป็นมาตรฐานในการออกกฎให้แก่ฝ่ายบริหาร

การออกกฎของฝ่ายบริหารนั้น จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขพื้นฐานในการออกกฎ 2 ประการ ประการแรก ได้แก่ รูปแบบ ประเภท เนื้อหา และโครงสร้างของกฎประเภทต่างๆ ส่วนประการที่สอง ได้แก่ หลักเกณฑ์ในการออกกฎ

ในส่วนรูปแบบประเภทและเนื้อหาของกฎนั้น วิทยานิพนธ์ได้อธิบายถึงความหมาย และลักษณะของกฎแต่ละประเภท อันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ข้อกำหนด ซึ่งมีรูปแบบ เนื้อหา วัตถุประสงค์ และวิธีการออกที่แตกต่างกัน

ส่วนโครงสร้างรูปแบบของกฎแต่ละประเภท นั้น กฎจะมีโครงสร้าง รูปแบบในลักษณะทำนองเดียวกัน ซึ่งได้แก่ ชื่อของกฎประเภทนั้น คำปรารภ บทอาศัยอำนาจ วันใช้บังคับ การแบ่งหมวดหมู่ การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม การลงนามของรัฐมนตรีหรือผู้ออกกฎ

สำหรับหลักเกณฑ์ในการออกกฎนั้น วิทยานิพนธ์นี้ได้ทำการศึกษากฎเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานที่จะทำให้การออกกฎมีความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกฎที่ออกโดยฝ่าย

บริหารเป็นการได้รับมอบอำนาจมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ จึงมีข้อกำหนดและกติกาบางประการ ซึ่งวิทยานิพนธ์นี้เรียกโดยรวมว่าเป็นมาตรฐานการออกกฎที่ดี

ผลการศึกษาพบว่า แนวทางที่ใช้เป็นมาตรฐานในการออกกฎที่ดี ตามที่วิทยานิพนธ์นี้ได้ศึกษา คือ

1. การออกกฎของฝ่ายบริหารจะต้องมีบทมาตรานในกฎหมายนั้นๆ ให้อำนาจออกกฎและจะต้องอยู่ในขอบเขตของบทบัญญัติในมาตรานั้นๆ ฝ่ายบริหารจะไปออกกฎที่ นอกเหนือจากความมุ่งหมายของบทบัญญัติในมาตรานั้นๆ โดยการขยายความ ไม่อาจกระทำได้

2. การออกกฎของฝ่ายบริหารที่จะให้มีการมอบอำนาจต่อโดยหลักการแล้วจะกระทำไม่ได้เพราะเป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากกฎหมายแม่บท แต่อย่างไรก็ตามในบางเรื่องอาจกระทำได้หากเป็นการกำหนดรายละเอียดเพื่อให้มีความยืดหยุ่น หรือเป็นเพียงวิธีการในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายเท่านั้น

3. การออกกฎของฝ่ายบริหารจะต้องมีรายละเอียดเนื้อหาชัดเจน เพียงพอแก่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นหลักทั่วไป โดยถ้อยคำของกฎนั้นจะต้องไม่มีความคลุมเครือ แต่ต้องมีความชัดเจน สามารถที่จะนำไปปฏิบัติได้ตามวัตถุประสงค์ของการออกกฎนั้น

4. การออกกฎของฝ่ายบริหารจะต้องไม่สร้างภาระเกินความจำเป็นแก่ผู้ถูกบังคับใช้ โดยเฉพาะกฎที่มีลักษณะเป็นการกระทบสิทธิ

5. การออกกฎของฝ่ายบริหารจะต้องพิจารณาในเรื่องรูปแบบของกฎแต่ละประเภทด้วย เช่น วิธีการอ้างบทอาศัยอำนาจ การเขียนวันใช้บังคับ หรือมติดคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งรายละเอียดปลีกย่อยดังกล่าว ย่อมอาจมีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ ของการออกกฎด้วย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงการออกกฎในระบบกฎหมายไทย ดังนี้

1. ในระบบกฎหมายไทยมีรูปแบบประเภทของกฎที่หลากหลาย ซึ่งทำให้ฝ่ายบริหารสามารถนำไปใช้ในการออกกฎได้ ซึ่งก็ตรงกับผลการศึกษารูปแบบประเภทของกฎในระบบกฎหมายต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษารูปแบบกฎของต่างประเทศในระบบกฎหมายต่างประเทศยังเปิดโอกาสจะให้มีการสร้างรูปแบบของกฎประเภทใหม่ขึ้นมาใช้ ซึ่งจะเป็นเครื่องมือเสริมกฎที่มีอยู่ ดังนั้น จึงควรมีแนวความคิดในการที่จะสร้างกฎของฝ่ายบริหารประเภทใหม่ๆ ขึ้นมา เพื่อแก้ไขความล่าช้า ของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หากจะมีปัญหาเกิดขึ้นตามการพัฒนาที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

2. ควรมีการตรวจสอบการออกกฎในระดับที่สำคัญในระบบกฎหมายไทย เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า กฎที่ฝ่ายบริหารได้ออกไปนั้น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่มอบ

อำนาจให้ เช่น กฎที่ออกตามกฎหมายแม่บทที่เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ควร
ถูกตรวจสอบขอบเขตและเนื้อหาของกฎในรัฐสภาได้

3. จากการศึกษาของวิทยานิพนธ์นี้ ได้พบประเด็นปัญหาและข้อสรุปของมาตรฐานการ
ออกกฎที่ดี ซึ่งหากได้มีการรวบรวมและนำไปใช้เป็นแนวทางประกอบการออกกฎแล้วจะช่วยลด
ปัญหากฎที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมาย ฉะนั้นจึงควรมีคู่มือการออกกฎเพื่อเป็นแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ผู้
ยกร่างซึ่งจะทำให้เกิดหลักเกณฑ์ในการออกกฎที่ชัดเจนและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

4. ควรมีการวิเคราะห์ตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎ โดยเฉพาะกฎบางประเภทที่
มีผลกระทบต่อ การประกอบการหรือการประกอบอาชีพหรือกระทบต่อเศรษฐกิจการคุ้มครอง
ผู้บริโภค ความปลอดภัยทางด้านอนามัย สุขภาพ หรือชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยมี
ระเบียบฯ ที่ออกมาใช้บังคับกับการออกกฎบางประเภทดังกล่าวนี้

Thesis title: The Administrative Rulemaking
Author: Prasert Sooksabaiy
Thesis Advisor: Prof. Dr. Phaisidth Pipatanakul
Co- Thesis Advisor: Thammanit Sumunthakul
Department: Law
Academic year: 2006

ABSTRACT

According to the doctrine of separation of power in liberal democratic States, the Executive issues administrative rules as entrusted by the Legislative to be a tool for administration of the country. The administrative rules are known as, inter alia, a Royal Decree, Ministerial Regulation, Notification, Regulation, By-Law, Ordinance, and Stipulation.

This thesis has an aim to study the making process of administrative rules of each type, including the problems thereof in various cases. The study was based on documentary research. All data and information gathered from textbooks, documents, Thai and foreign articles, and the opinions of the Council of State, were qualitatively analyzed in order to provide the Executive with guidelines to be the good standard for rulemaking.

The administrative rulemaking is based on two fundamental conditions: firstly, the form, type, substance and structure of a rule, and secondly, the principles of rulemaking.

Regarding the form, type and substance, the thesis explained meanings and characters of each type of rules comprising of the Royal Decree, Ministerial Regulation, Notification, Regulation, By-Law, Ordinance, and Stipulation. These rules are different in forms, substances, objectives and procedures.

On the other hand, the structure of each type of the rules is similar, which contains the title, preamble, enabling statute, effective date, termination or amendment clause, and the signature of relevant Ministry or the issuer.

The thesis examined the fundamental principles for rulemaking to be accurate and lawful on the ground that since the Executive issues rules as entrusted by the Legislative, such

issuance thereby is under certain rules and requirements. This thesis generally called such rules and requirements as good standard for rulemaking.

The thesis findings reveal that the guidelines of the good standard for rulemaking are as follows:

1. The administrative rulemaking requires the provisions of enabling statute and must be within the scope of such provisions. The Executive cannot issue any rule beyond the intention of the enabling provisions by means of expansion;

2. In general, sub-entrustment is prohibited in the administrative rulemaking, because the entrustment comes from the enabling statute. However, it can be allowed in certain cases where the details are needed to be determined for flexibility or where it concerns only the practical procedures of authorities executing the law;

3. The administrative rules must, in general, contain clear details sufficient for practice. Wordings of the rules must be explicit and without ambiguity in order that it can be followed in accordance with its objectives;

4. The administrative rulemaking must not cause excessive burden to persons to whom the rules are applied, especially the rules that affect people's rights;

5. The administrative rulemaking must take into consideration the form of each type of the rules, for example, referring to the enabling clause, drafting the effective date clause, or the relevant resolutions of the Council of Ministers. Such details may affect the validity of the rulemaking.

This thesis presents the recommendations for the revision of rulemaking in Thai legal system as follows:

1. In Thai legal system, there is the variety of rules that the Executive can choose from in the rulemaking process. This is consistent with the study of classification of rules in foreign legal systems. However, it was found that the foreign legal systems allow the creation of new variety of rules to be the additional tool of the existing ones. There should therefore be the idea of designing new types of administrative rules to relieve the delay in amending laws to cope with rapid changes;

2. In Thai legal system, the rule in significant hierarchy should be reviewed in order to make clear that such rule issued by the Executive is in consistent with the intention as entrusted

by the Legislative. For example, the rule made by virtue of the statute protecting people's rights and freedom should be reviewed its scope and substances by the Legislative;

3. As the thesis findings reveal problems and conclusions of the good standard for rulemaking, they should be gathered and applied for making rules as the guidelines to reduce the problems of inconsistency with the law. The rulemaking manual should be initiated to assist the drafters, which will bring about the clear and common principles of rulemaking;

4. The necessity of rulemaking should be examined and analyzed, especially the certain rules that affect the engagement in an enterprise or occupation, economic, consumer protection, the safety of people's life and health. In this connection, the Regulation applicable to the making of such rules should be issued.