

## ส่วนที่ 1 การมอบอำนาจนิติบัญญัติ

### บทที่ 3

ลักษณะของอำนาจในการตรากฎหมายที่มอบให้แก่ฝ่ายบริหาร

#### ลักษณะในการมอบอำนาจ

บทบัญญัติของรัฐบัญญัติที่มอบอำนาจให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรทางบริหารออกกฎหมายนั้น อาจกำหนดขอบเขตของการมอบอำนาจดังกล่าวในลักษณะต่างๆ กัน ได้ดังนี้

#### 1. บทบัญญัติที่มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร ในการกำหนดรายละเอียด (administrative details)

บทบัญญัติที่มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการกำหนดรายละเอียดของรัฐบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการบริหาร (administrative details) ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และนโยบายที่วางไว้ในรัฐบัญญัติ ซึ่งศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาเรียกบทบัญญัติเช่นนี้ว่าเป็นบทบัญญัติในลักษณะของการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในการกำหนดบทบัญญัติ "เพิ่มเติมรายละเอียด" เท่านั้น (fill up in details)<sup>1</sup>

ลักษณะของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจในการออกกฎข้อบังคับข้างต้นนี้เป็นที่ยอมรับกัน ในหมู่นักนิติศาสตร์ของอังกฤษ Sir Carleton Allen นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงของอังกฤษยอมรับว่า รัฐสภาควรกำหนดบทบัญญัติของรัฐบัญญัติเพียงเรื่อง "หลักกว้างๆ" (broad principles) เท่านั้น ส่วนรายละเอียดรัฐสภาควรมอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ชำนาญการ<sup>2</sup> นอกจากนี้ นักนิติศาสตร์ของอังกฤษได้ให้ความสำคัญกับความแตกต่างกับระหว่างคำว่า "หลัก" และ "ราย

<sup>1</sup>United States v. Grimaud, 220 U.S. 506 (1911).

<sup>2</sup>Allen, Law and Order, p. 154.

ละเอียด" มาก กับเห็นชอบกับการมอบอำนาจในเรื่องที่เป็นรายละเอียดของรัฐบัญญัติ ให้แก่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองด้วย โดยเห็นว่า โครงสร้างใหญ่ๆของการบริการ สาธารณะและเรื่องส่วนรวมที่ฝ่ายบริหารจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการ ของประชาชน นี้อาจกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติเป็นนโยบายและขอบเขตที่พอเข้าใจได้ แล้วมอบอำนาจ ในส่วนที่เกี่ยวกับรายละเอียดให้แก่ฝ่ายบริหาร<sup>3</sup>

นายเฮอเบิร์ต มอร์ริสัน (Herbert Morrison) ได้เสนอแนะเกี่ยวกับ มาตรการทางนิติบัญญัติที่จะเป็นขอบเขตของคำว่า "หลักกว้างๆ" และ "การเงิน" ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสภาสามารถแสดงเจตนาารมณในเรื่องต่างๆ ได้ และรัฐสภาก็ต้องมอบ ให้เป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ในการที่จะกำหนดเกี่ยวกับรายละเอียดของรัฐบัญญัติ ต่อไปภายในขอบเขตของนโยบายของรัฐสภาหรือนโยบายที่รัฐสภาเห็นชอบแล้ว โดยวิธีให้ฝ่ายบริหาร ออกกฎข้อบังคับของส่วนราชการ<sup>4</sup>

ความแตกต่างระหว่างหลักและรายละเอียดนี้เป็นแนวทางพื้นฐานของ การมอบอำนาจที่ปรากฏอยู่ในทางทฤษฎีทางนิติศาสตร์ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้พิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้กล่าวไว้ในคดีสำคัญๆ ว่า รัฐสภา (congress) อาจระบุเจตนาารมณของตนและกำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐาน แล้วมอบอำนาจ ในการออกกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับรายละเอียดของรัฐบัญญัติให้แก่ฝ่าย บริหาร โดยผู้พิพากษาศาลสูงสุดไม่ได้ปฏิเสธว่าการเพิ่มเติมรายละเอียดดังกล่าวเป็น เรื่องของการใช้อำนาจนิติบัญญัติแต่ประการใด<sup>5</sup>

ตัวอย่างคดีที่สำคัญที่ผู้พิพากษาศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาเห็นว่าบทบัญญัติ ของรัฐบัญญัติเป็นบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎในรายละเอียดของ รัฐบัญญัตินั้น คือ คดี United States v. Grimaud, 220 U.S. 506 (1911) ศาลสูงสุด

<sup>3</sup>J.A.G. Griffith and H.Street, Principle of Administrative Law, 3rd ed. (London : Sir Isaac Pitman and Sons Ltd. 1963), pp. 38-39.

<sup>4</sup>Schwartz, An Introduction to American Administrative Law, p. 42.

<sup>5</sup>Davis, Administrative Law Text, p. 27.

ตัดสินว่า การมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร (Secretary of Agriculture) ออกกฎข้อบังคับในการป้องกันและอนุรักษ์สงวนป่า รัฐบาลบัญญัติได้บัญญัติให้ผู้ฝ่าฝืนกฎข้อบังคับดังกล่าวต้องได้รับโทษทางอาญา จำเลยต่อสู้คดีหนึ่งว่าการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎข้อบังคับดังกล่าวเท่ากับเป็นการมอบอำนาจให้กำหนดความผิดทางอาญาขึ้นใหม่ แต่ศาลสูงสุดวินิจฉัยว่า รัฐสภาบัญญัติกฎหมายขึ้นกำหนดความผิดทางอาญาขึ้นแล้ว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจในการเพิ่มเติมรายละเอียดของรัฐบัญญัตินั้น ไม่ได้ออกกฎหมายขึ้นแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การที่จะจำแนกว่า สิ่งใดเป็น "หลัก" และสิ่งใดเป็น "รายละเอียด" นั้น ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ง่ายนักในการที่จะกำหนดขอบเขตและสันนิษฐานระหว่างสองคำนี้ บทความในวารสาร The Times ก็ได้มีการชี้ให้เห็นถึงตำแหน่งของนายมอร์สันว่า "เป็นการยากที่จะแบ่งแยกสิ่งที่เป็นหลักกว้างๆ จะสิ้นสุดลงที่ใด และรายละเอียดปลีกย่อยจะเริ่มขึ้นที่ใด การกำหนดเส้นขึ้นระหว่างสองคำนี้ยากเหมือนกับการกำหนดเส้นเขตแดนของทวีปยุโรป"<sup>6</sup>

การมอบอำนาจในการออกกฎให้แก่ฝ่ายบริหาร ของรัฐสภาของไทยที่เป็น การมอบอำนาจในลักษณะของการกำหนดหลักเกณฑ์กว้างๆ ไว้ในพระราชบัญญัติ แล้วมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารเพิ่มเติมรายละเอียดแห่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินั้น มีปรากฏอยู่เป็นจำนวนมาก พระราชบัญญัติบางฉบับได้มีบทบัญญัติที่เป็น การมอบอำนาจ ให้แก่ฝ่ายบริหารออกกฎข้อบังคับเพิ่มเติมในรายละเอียดแห่งพระราชบัญญัติซึ่ง รายละเอียดนั้นเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารอย่างแจ้จชัด(administrative details) บางฉบับก็มีบทบัญญัติที่มีลักษณะที่ไม่แจ้จชัดว่าเป็นรายละเอียดทางบริหาร หรือเป็นรายละเอียดที่มีลักษณะกึ่งนิติบัญญัติ แต่โดยสรุปแล้ว พระราชบัญญัติของไทย

<sup>6</sup>Schwartz, An Introduction to American Administrative Law, p.

ที่มีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารออกกฎข้อบังคับเพิ่มเติมรายละเอียดของพระราชบัญญัติขึ้น ได้กำหนดไว้ในลักษณะต่างๆ กัน ดังนี้

ก. บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกำหนดหลักการไว้ แล้วมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารกำหนดรายละเอียดในเรื่องรูปแบบซึ่งมีลักษณะเห็นได้ชัดว่า รายละเอียดดังกล่าวเป็นเรื่องในทางบริหารโดยแท้ ตัวอย่างของพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 29 บัญญัติว่า "ให้ผู้อนุญาตผลิตยาเสพติดให้โทษในประเภท 3 บัญญัติดังต่อไปนี้ ... (3) จัดให้มีฉลากและเอกสารกำกับยาเสพติดให้โทษในประเภท 3 หรือคำเตือน ... ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ..." พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 62 บัญญัติว่า "... เพื่อการนี้ คนหางานต้องยื่นรายการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง ..." พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 57 บัญญัติว่า "... การพิสูจน์ตามวรรคหนึ่งให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบและสืบบัตรตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ..." พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 7 วรรคสอง บัญญัติว่า "บัตรประจำตัวของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง" และพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 33 บัญญัติว่า "เครื่องหมายอากาศยานให้เป็นไปตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน" เป็นต้น

ข. บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. 2525 มาตรา 14 และมาตรา 15 บัญญัติว่า "การขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวง" พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 104 วรรคสอง บัญญัติว่า "การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ." พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 37 วรรคท้าย บัญญัติว่า "การแจ้งความตามมาตรานี้ คนต่างด้าวอาจไปแจ้งด้วยตนเองหรือมีหนังสือแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้"

ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด" และพระราชบัญญัติจัดหาดินงานและคุ้มครองตนาหา  
งาน พ.ศ. 2528 มาตรา 10 วรรคสาม บัญญัติว่า "การขอต้ออายุใบอนุญาตและการ  
อนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง" เป็นต้น

ค. บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร ออกกฎ  
ข้อบังคับเกี่ยวกับรายละเอียดที่เป็นเรื่องในทางเทคนิค หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน  
เช่น พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 มาตรา 18 บัญญัติว่า "อากาศยาน  
ต้องบินตามเส้นทางบินที่กำหนดในกฎกระทรวง" มาตรา 19 บัญญัติว่า "อากาศยาน  
ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน" พระราชบัญญัติมาตรฐาน  
สินค้าขายออก พ.ศ. 2503 มาตรา 12 วรรคท้าย บัญญัติว่า "รัฐมนตรีจะกำหนด  
เงื่อนไขในกฎกระทรวงให้ผู้ทำการค้าขายออกซึ่งสินค้านี้ตามมาตรฐาน ปฏิบัติเพื่อประโยชน์  
แก่การควบคุมมาตรฐานสินค้าก็ได้" พระราชบัญญัติยกเลิกอัตราค่าภาคหลวงแร่  
พ.ศ. 2509 มาตรา 7 บัญญัติว่า "สภาหรือคณะของโลหะหรือของสารประกอบในแร่  
หรือลักษณะพิเศษอย่างใดอย่างหนึ่งของแร่แต่ละชนิดที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการเก็บค่า  
ภาคหลวงแร่ วิธีการกำหนดราคาตลาด การใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินในการคำนวณ  
ราคาตลาด และวิธีการควบคุมการชำระค่าภาคหลวงแร่ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง"  
และพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
มหาดไทย... มีอำนาจ... กับออกกฎกระทรวง... ในเรื่องดังต่อไปนี้....(1) ลักษณะ  
ขนาด หรือกำลังของเครื่องยนต์ และของรถที่จะรับจดทะเบียนเป็นรถประเภทต่างๆ  
เงื่อนไขการเปลี่ยนแปลง ลักษณะ ขนาด หรือกำลังของเครื่องยนต์ ฯลฯ"

## 2. บทบัญญัติที่มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร ในลักษณะกว้าง ๆ (skeleton provision)

บทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัติที่มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยมีขอบเขตกำหนด  
ไว้เพียงกว้างๆ การมอบอำนาจในลักษณะเช่นนี้มักเรียกกันว่า "บทบัญญัติโครงกระดูก  
(skeleton provision)" บทบัญญัติประเภทนี้ไม่เพียงแต่จะมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร  
ออกกฎข้อบังคับในรายละเอียด แต่ยังมีมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร ออกกฎข้อบังคับเกี่ยว  
กับหลักการทางนิติบัญญัติที่สำคัญอีกด้วย บทบัญญัติที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออก

กฎข้อบังคับในลักษณะเช่นนี้ ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎข้อบังคับได้อย่างอิสระโดยอาศัยอำนาจตามความในรัฐบัญญัติแม่บท

บทบัญญัติโครงกระดูก (skeleton provision) นี้มีลักษณะเหมือนกับบทบัญญัติที่เป็นโครงกระดูก โดยเสียดและเนื้อหั้นมอบให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่จะกำหนดในรูปแบบของกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหาร ขอบเขตของอำนาจที่รัฐสภามอบให้แก่ฝ่ายบริหารจึงกว้างและครอบคลุมถึงการกระทำทางปกครองเกือบทั้งหมดให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ<sup>7</sup> ดังนั้น ตามบทบัญญัติที่มีลักษณะดังกล่าว รัฐสภาจึงสามารถออกบทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัติได้เพียงขอบเขตที่มีลักษณะแบบโครงกระดูกโดยไม่สามารถเข้าใจถึงองค์ประกอบอื่นๆได้

ในสหรัฐอเมริกา รัฐสภาจะกำหนดหลักเกณฑ์ของรัฐบัญญัติอย่างกว้างๆ (broad standards) แล้วมอบให้ฝ่ายบริหารออกกฎของฝ่ายบริหาร ขยายหลักเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งนักนิติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาก็ยากที่จะยอมรับบทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัติในลักษณะเช่นนี้ แต่ในปัจจุบัน แนวโน้มเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัติของสหรัฐอเมริกามักจะมอบอำนาจให้องค์กรทางปกครองออกกฎข้อบังคับ โดยกำหนดขอบเขตเป็นการทั่วไปมากกว่าที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียด ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ (the Securities and Exchange Commission) ต้องนำแนวความคิดเกี่ยวกับข้อความที่จำเป็นที่ว่า "การป้องกันผู้ลงทุน" "การสงวนรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมของตลาด" "อัตราอันสมควร" มาใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติ ในการบริหารตามรัฐบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการว่าด้วยการค้าของสหรัฐ (the Federal Trade Commission Act) บทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัตินี้ได้บัญญัติว่า "วิธีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม" "ความไม่เสมอภาคแห่งราคา" และ "มีเจตนาผูกขาด" เป็นต้น

สำหรับประเทศอังกฤษ บทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัติในลักษณะดังกล่าวก็มีเป็นจำนวนมากเช่นกัน ตัวอย่างเช่น รัฐบัญญัติว่าด้วยค่าจ้างแรงงาน ค.ศ. 1943 (the Catering Wages Act, 1943) มาตรา 3(2) บัญญัติว่า "รัฐมนตรีจะดำเนินการ ขึ้นต่อไป

<sup>7</sup>Ibid., p. 45.

ได้เมื่อความปรากฏว่าเป็นการสมควรและเป็นการปฏิบัติเพื่อที่จะป้องกันปัญหาในการปรับปรุงแก้ไข" เป็นต้น

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎข้อบังคับในลักษณะ "skeleton provision" ของไทยนั้น ก็มีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2488 มาตรา 4(8) บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขและวิธีการต่างๆ เพื่อให้การควบคุมได้ดำเนินโดยสะดวกตามความจำเป็นของเหตุการณ์ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พ.ศ. 2464 มาตรา 15 บัญญัติว่า การรถไฟแผ่นดินมีอำนาจที่จะออกกฎข้อบังคับ และตั้งอัตราค่าระวางขึ้นไว้ได้ เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นในข้อต่อไปนี้... (2) ว่าด้วยอัตราค่าระวางซึ่งผู้โดยสารต้องเสีย ฯลฯ พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 16(3) บัญญัติว่า "ให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับให้ผู้เสียภาษี หรือผู้กระทำการแทนทำบัญชีหลักฐาน รายงาน หรือทำการใดๆ ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บและการเสียภาษี" พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มาตรา 33 บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจ... กำหนดจำนวนโรงงาน ฯลฯ" พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 35 บัญญัติว่า "ในทางสายใดหรือเฉพาะทางตอนใดที่เจ้าพนักงานจราจรเห็นว่า ถ้าได้ออกประกาศ... เกี่ยวกับการจราจรแล้วจะเป็นการปลอดภัยและสะดวกในการจราจร ให้เจ้าพนักงานจราจรมีอำนาจออกข้อบังคับหรือระเบียบดังต่อไปนี้... กำหนดการจอดรถ... ระเบียบเกี่ยวกับการใช้รถโรงเรียน ฯลฯ" และพระราชบัญญัติกำหนดราคาขั้นต่ำและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มาตรา 23 บัญญัติว่า "เพื่อป้องกันการกำหนดราคาซื้อ ราคายาย หรือการกำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรม คณะกรรมการกลาง... มีอำนาจประกาศกำหนดให้สินค้าใดเป็นสินค้าควบคุมได้" และมาตรา 31 บัญญัติว่า "เมื่อปรากฏว่าการประกอบธุรกิจใดมีพฤติการณ์อันเป็นการผูกขาดหรือจำกัดการแข่งขันในการประกอบธุรกิจ คณะกรรมการกลางมีอำนาจประกาศกำหนดให้ธุรกิจนั้นเป็นธุรกิจควบคุม" เป็นต้น

### 3. บทบัญญัติที่มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารอย่างเสรี (blank check)

บทบัญญัติในลักษณะเช่นนี้มักเรียกกันว่า "blank check" การมอบอำนาจให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารออกกฎข้อบังคับอย่างเสรีนั้น ผู้ออกกฎข้อบังคับอาจออกกฎข้อบังคับโดยไม่ตรงกับความต้องการแท้จริงของรัฐสภาก็ได้ เพราะการมอบอำนาจดังกล่าวอาจกำหนดเพียงว่า ผู้ที่มีอำนาจออกกฎข้อบังคับในเรื่องนั้น เหมือนกับการออกเอกสารที่ส่งชื่อให้ไปสุดแล้วแต่ผู้รับจะไปกรอกข้อความอะไรลงไป บางครั้งอาจมีการกำหนดลักษณะของเรื่องอยู่บ้าง แต่ก็ให้ผู้รับมอบอำนาจไปกรอกกฎข้อบังคับเพิ่มเติมทำนองออกเช็คลงชื่อไว้ให้ผู้รับไปกรอกจำนวนเงินเอาเอง

บทบัญญัติที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎข้อบังคับอย่างเสรี มีข้อพิงสังเกตุว่า พระราชบัญญัติบางฉบับมีบทบัญญัติกำหนดเรื่องที่จะให้ฝ่ายบริหารออกเป็นกฎข้อบังคับได้อย่างเสรี ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเห็นได้ชัดว่า เป็นการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎข้อบังคับในเรื่องนั้นๆ อย่างเสรี แต่พระราชบัญญัติบางฉบับก็มีบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้ออกกฎข้อบังคับในลักษณะที่มีความใกล้เคียงกันระหว่างบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้ออกกฎอย่างเสรี (blank check) กับบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎข้อบังคับอย่างกว้าง ๆ (skeleton) ความใกล้เคียงกันของบทบัญญัติทั้งสองลักษณะ เช่นนี้ ย่อมเป็นการยากที่จะพิจารณาว่า บทบัญญัติใดเป็นบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎข้อบังคับโดยมีขอบเขตกว้างๆ หรือไม่มีขอบเขตในเรื่องนั้นเลย การพิจารณาในเรื่องนี้ที่พอจะสามารถทำให้เห็นได้ว่า บทบัญญัติใดเป็นบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร ออกกฎอย่างเสรีนั้น ก็โดยพิจารณาบทบัญญัตินั้นเองว่า มีหลักเกณฑ์ที่เพียงพอหรือหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่แท้จริงหรือไม่ กล่าวคือ ถ้าพระราชบัญญัติฉบับใดมีบทบัญญัติมอบอำนาจในการออกกฎข้อบังคับเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยกำหนดหลักเกณฑ์หรือขอบเขตกว้างๆ ในการออกกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารแล้ว แต่ปรากฏว่าหลักเกณฑ์หรือขอบเขตนั้นๆ ไม่ใช่หลักเกณฑ์ที่แท้จริงที่จะจำกัดการออกกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารเฉพาะในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลักเกณฑ์หรือขอบเขตดังกล่าวเคลือบคลุมเกินไปจนกลายเป็นการมอบอำนาจดุลพินิจออกกฎข้อบังคับให้แก่ฝ่ายบริหารประการใดก็ได้ บทบัญญัติที่มีหลักเกณฑ์หรือขอบเขตเช่นนี้จึงเท่ากับเป็นการมอบอำนาจ



เต็มในการออกกฏข้อบังคับให้แก่ฝ่ายบริหารที่จะออกกฏข้อบังคับอย่างไรก็ได้ตามความพอใจ

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฏข้อบังคับอย่างเสรี คือ การมอบอำนาจดังกล่าวอาจทำให้พระราชบัญญัตินั้นขาดระบบของการทบทวนกฎหมายที่ออกโดยได้รับมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติ โดยทางบริหารหรือโดยทางศาล เนื่องจากการมอบอำนาจดังกล่าวไม่มีขอบเขตกำหนดไว้ ผู้รับมอบอำนาจจึงสามารถออกกฏข้อบังคับดังกล่าวได้ตามอำเภอใจ

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการออกกฏที่มีลักษณะเป็น "blank check" ในพระราชบัญญัติของไทยนั้น เช่น พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 มาตรา 4 บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่... (4) วางระเบียบปฏิบัติในกิจการต่างๆของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด... (7) พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด (8) พิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิก คณะภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด ฯลฯ พระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2518 มาตรา 3 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าการจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่ายในประเภทดังต่อไปนี้ ให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (1) ค่าเช่าซื้อบ้านข้าราชการ (2) ค่าเช่าบ้านข้าราชการหรือค่าเช่าที่อยู่อาศัยของข้าราชการ (3) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (4) เบี้ยประชุมกรรมการ ฯลฯ และมาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า "พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงิน วิธีการเบิกจ่าย อัตราการจ่ายของผู้มีสิทธิได้รับเงินนั้น และหลักเกณฑ์อื่นตามที่เห็นสมควร" พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มาตรา 4 บัญญัติว่า "การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักษา วินัยและการออกจากราชการ ของข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง" พระราชบัญญัติฝึกดัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2509 มาตรา 7 บัญญัติว่า

สภาพ ร้อยละของโลหะหรือของการประกอบในแร่และลักษณะพิเศษอย่างใดอย่างหนึ่งของแร่แต่ละชนิดที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการเรียกเก็บค่าภาคหลวงแร่ วิธีการกำหนดราคาตลาด การใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินในการคำนวณราคาตลาด และวิธีการควบคุมการชำระค่าภาคหลวงแร่ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง และพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2502 มาตรา 3 บัญญัติว่า "เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การ เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์... ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา" และมาตรา 4 บัญญัติว่า "ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตามความในมาตรา 3 อย่างน้อย จะต้องมีข้อความดังต่อไปนี้... (6) การควบคุมและการบริหารกิจการ... (8) ข้อกำหนดอื่นๆ อันจำเป็นเพื่อให้กิจการขององค์การได้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย"

#### 4. บทบัญญัติแห่งรัฐบัญญัติที่มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในภาวะฉุกเฉินหรือภาวะคับขัน

ในกรณีที่ภาวะของประเทศเกิดวิกฤตการณ์ฉุกเฉินทางเศรษฐกิจหรือสังคมหรือภาวะคับขันอย่างใดอย่างหนึ่ง ฝ่ายบริหารจำต้องกระทำการอย่างใดโดยเร่งด่วนและอาจกระทำการที่เกินอำนาจที่ตนมีอยู่ตามภาวะปกติก็ได้ ฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐบัญญัติในเวลานั้นย่อมมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในภาวะดังกล่าวไม่เพียงพอในการที่ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อแก้ไขสถานการณ์ในขณะนั้นได้ รัฐสภาในหลายประเทศจึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจนิติบัญญัติอย่างเพียงพอให้แก่ฝ่ายบริหารเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศ รัฐสภาของอังกฤษเองก็มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจและดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางทั้งในระหว่างที่เกิดวิกฤตการณ์และหลังวิกฤตการณ์ของชาติ เช่น ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและครั้งที่สอง รัฐสภาได้มอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันราชอาณาจักร ค.ศ. 1914-1915 (the Defence of the Realm Acts, 1914-1915) พระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจฉุกเฉินในการป้องกันประเทศ ค.ศ. 1939-40 (the Emergency Powers (Defence) Acts, 1939-1940) และพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจในยามฉุกเฉิน ค.ศ. 1920 (the Emergency Powers

Act 1920) โดยเฉพาะพระราชบัญญัติฉบับหลังนี้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหาร เป็นการถาวรที่จะออกกฎข้อบังคับภายใต้การควบคุมของรัฐสภา ในกรณีของ วิกฤตการณ์ฉุกเฉินที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ หากจำเป็นเพื่อการป้องกันเจ้าหน้าที่ ของรัฐให้พ้นจากการกระทำในทางศาล รัฐสภาก็อาจออกพระราชบัญญัติชัดใช้ตัด เสียหายแก่การกระทำใดๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้ กระทำไปโดยสุจริตในระหว่างที่เกิดวิกฤตการณ์ดังกล่าว<sup>8</sup>

ลักษณะของบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารออกกฎหมายในกรณี ฉุกเฉินหรือภาวะคับขันมักจะมีลักษณะกว้างขวางไม่มีขอบเขต(blank check provision) หรือมีลักษณะที่มีขอบเขตอย่างกว้างๆ (skeleton provision) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับ สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นๆ ว่ารุนแรงหรือฝ่ายบริหารจำเป็นต้องใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ เฉียงใด เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจในยามฉุกเฉิน ค.ศ. 1920 ที่รัฐสภาอังกฤษ ออกขึ้นเมื่อมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในอันที่จะออกกฎหมายได้ในกรณีฉุกเฉินหรือ ภาวะคับขันขึ้นนั้น ได้ออกขึ้นเพื่อคุ้มครองประชาชนจากผลกระทบอันเกิดจากการนัดหยุด งานครั้งสำคัญ โดยให้อำนาจพระราชินีในอันที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ ซึ่ง ในระหว่างที่มีประกาศดังกล่าว ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎข้อบังคับเพื่อการจัดหา ปัจจัยในการดำรงชีวิตของประชาชนได้ และพระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจฉุกเฉินในการ ป้องกันราชอาณาจักร ค.ศ. 1939 บัญญัติให้อำนาจพระราชินีในอันที่จะออกกฎข้อบังคับ ในเรื่องต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง

สำหรับประเทศไทย รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติหลายฉบับที่มีบทบัญญัติ มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎข้อบังคับในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภาวะ คับขัน ลักษณะของบทบัญญัติที่มอบอำนาจดังกล่าวอาจแยกพิจารณาได้เป็นสองลักษณะ คือ ลักษณะที่หนึ่ง รัฐสภาได้ออกกฎหมายมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร ในการ ออกกฎข้อบังคับในภาวะคับขันโดยตรง กฎหมายประเภทนี้เท่าที่ปรากฏในอดีตได้แก่

<sup>8</sup>E.C.S. Wade and G. Godfrey Phillips, Constitutional Law, 7th ed. (London : Longmans, Green and Co., Ltd., 1965), p. 106.

พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาอีกหลายครั้ง (ปัจจุบันพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกยกเลิกแล้ว) ตามมาตรา 3<sup>9</sup> ของพระราชบัญญัตินี้ ให้อำนาจบริหารมีอำนาจประกาศพระราชกฤษฎีกาออกใช้เป็นกฎหมายเพื่อปฏิบัติในภาวะคับขันได้ในกรณีต่างๆรวม 7 กรณี เช่น การป้องกันและปราบปรามการจลาจล เป็นต้น พระราชบัญญัติฉบับนี้มีกำหนดเวลาในการใช้บังคับไม่เกินหนึ่งปี<sup>10</sup> ส่วนลักษณะที่สอง รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติโดยบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินั้น บัญญัติให้อำนาจแก่อำนาจบริหารในการออกกฎข้อบังคับในเรื่องต่างๆเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการใน

<sup>9</sup>พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484

มาตรา 3 ให้รัฐบาลมีอำนาจประกาศพระราชกฤษฎีกาออกใช้เป็นกฎหมายเพื่อปฏิบัติในภาวะคับขันได้ในกรณีดังต่อไปนี้

1. การปฏิบัติและวันการปฏิบัติบางอย่าง เพื่อประโยชน์แห่งความกลมเกลียวเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ
2. การป้องกันและปราบปรามการจลาจล
3. การรักษาสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ
4. การปฏิบัติเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการรบในกรณีที่ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องทำ
5. การปฏิบัติเพื่อให้มีเครื่องอุปโภคบริโภคเพียงพอแก่ความต้องการของประเทศ
6. การรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับการคมนาคมและการสื่อสาร
7. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมของประชาชนและความปลอดภัยสาธารณะ

<sup>10</sup>พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เป็นกำหนดเวลาไม่เกินหนึ่งปี

สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 โดยมาตรา 3 บัญญัติดำเนิยามของคำว่า "สถานการณ์ฉุกเฉิน"<sup>11</sup> และมาตรา 4 บัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารในการที่จะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเมื่อประกาศแล้ว รัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเขตสหภาพภายในระหว่างระยะเวลาซึ่งได้ประกาศกำหนดไว้ กับห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการโฆษณาหรือพิมพ์เอกสารใดๆ ซึ่งเห็นว่าข้อความซึ่งโฆษณาหรือจะโฆษณานั้นกระทบกระเทือนถึงความมั่นคง ฯลฯ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 และมาตรา 9<sup>12</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรณีจำเป็นและความเร่งด่วนไว้ด้วยเช่นกัน โดยมาตรา 36 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า "ในกรณีจำเป็นและเร่งด่วน ถ้าคณะกรรมการมีเหตุที่น่าเชื่อว่าสินค้าใดอาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภค ให้คณะกรรมการ

11 **พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน**

พ.ศ. 2495

**มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้**

"สถานการณ์ฉุกเฉิน" หมายความว่า สถานการณ์อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร หรืออันอาจทำให้ประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือภาวะการรบหรือการสงครามตามที่จะได้มีประกาศให้ทราบ

ฯลฯ

ฯลฯ

12 **พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.**

2495

มาตรา 5 รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะประกาศห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเขตสหภาพภายในระหว่างระยะเวลาซึ่งได้ประกาศกำหนดไว้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา 9 รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะประกาศห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการโฆษณาหรือพิมพ์เอกสารใดๆ ซึ่งเห็นว่าข้อความซึ่งโฆษณา หรือจะโฆษณานั้นกระทบกระเทือนถึงความมั่นคง หรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร หรือเป็นการก่อกวนความสงบเรียบร้อยของประชาชน

มีอำนาจสั่งห้ามขายสินค้านั้นเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะได้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง”

จะเห็นได้ว่า การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารในการออกกฎข้อบังคับในกรณีฉุกเฉินหรือภาวะระดับขั้นนี้ รัฐสภาจะมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารอย่างเสรีโดยกำหนดเพียงเรื่องที่จะมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในการออกเป็นกฎข้อบังคับเท่านั้น

#### องค์การผู้รับมอบอำนาจ

กฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจอาจมีได้หลายรูปแบบตามวิธีการของการจำแนกลักษณะของกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจ วิธีการหนึ่งที่อาจจำแนกกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจในเบื้องต้น คือ การจำแนกกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจตามองค์การหรือบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งในหลายประเทศได้มีการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์การของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ดังนี้

#### 1. พระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีในฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร

ในการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร รัฐสภาก็จะตราพระราชบัญญัติกำหนดให้ประมุขของฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎข้อบังคับภายในขอบเขตของพระราชบัญญัติ ในประเทศที่มีการปกครองระบบประธานาธิบดี เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐสภา (Congress) ของสหรัฐอเมริกา ก็มักจะมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร ในการ ออกกฎข้อบังคับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากกฎหมายว่าด้วยการอุตสาหกรรมของชาติ (the National Industrial Recovery Act (NIRA)) ที่บัญญัติให้อำนาจประธานาธิบดีที่จะออกกฎข้อบังคับห้ามการขนส่งน้ำมันต้องห้ามทางเรือระหว่างมลรัฐ หรือรัฐบัญญัติว่าด้วยเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ค.ศ. 1970 (the Economic Stabilization Act 1970) บัญญัติให้อำนาจประธานาธิบดีในการออกกฎข้อบังคับกำหนดราคา ค่าเช่า หรือค่าจ้างตามความเหมาะสม

สำหรับประเทศที่มีการปกครองระบบกึ่งประธานาธิบดี คือ ประเทศฝรั่งเศส มาตรา 38<sup>13</sup> ของรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันก็มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐสภาที่จะมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารเป็นการชั่วคราวได้ เจือใยในการมอบอำนาจดังกล่าวคือ รัฐบาลต้องขออนุญาตจากรัฐสภา ถ้ารัฐสภาเห็นสมควรก็จะมอบอำนาจให้โดยออกเป็นรัฐบัญญัติมอบอำนาจและรัฐกำหนดที่ออกขึ้นในคณะรัฐมนตรีนั้นประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนาม<sup>14</sup> หลังจากที่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐให้ความเห็นแล้ว รัฐ

13 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (สาธารณรัฐที่ 5)

มาตรา 38 เพื่อดำเนินการตามนโยบายของตน รัฐบาลอาจขออนุญาตจากรัฐสภาตรารัฐกำหนด (Ordonnance) ภายในระยะเวลาที่กำหนดในเรื่องซึ่งตามปกติอยู่ในเขตอำนาจการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภา

รัฐกำหนดดังกล่าวต้องตราขึ้นในคณะรัฐมนตรี หลังจากให้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐตรวจพิจารณาแล้ว รัฐกำหนดให้บังคับนับตั้งแต่วันประกาศใช้ แต่จะไม่มีผลบังคับต่อไป ถ้ารัฐบาลไม่ได้เสนอร่างรัฐบัญญัติต่อวุฒิสภาหรือสภาที่ปรึกษาภายในระยะเวลาที่รัฐบัญญัติมอบอำนาจกำหนดไว้

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว จะแก้ไขรัฐกำหนดได้ก็แต่โดยรัฐบัญญัติเท่านั้น

14 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (สาธารณรัฐที่ 5)

มาตรา 13 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ลงนามในกฎและกฎศีกษาที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร ของรัฐ ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกสภาต่างๆของรัฐ ประธานแห่งเครื่องอิสริยาภรณ์ ลีเจียนออฟฮอนเนอร์ (Legion of Honour) เอกอัครราชทูตและรัฐทูตวิสามัญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้แทนรัฐบาลในดินแดนโพ้นทะเล นายทหารชั้นนายพล อธิการบดีมหาวิทยาลัย นายพลทหารอากาศ อธิบดี ให้ตรากฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งอื่น โดยคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเจือใยในการมอบอำนาจของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐให้บุคคลอื่นปฏิบัติแทน หรือใช้อำนาจในนามของประธานาธิบดี

บัญญัติที่รัฐสภาของฝรั่งเศสได้ออกโดยมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่รัฐบาล เช่น รัฐบัญญัติลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 1960 บัญญัติว่าการมอบอำนาจนี้เป็นการมอบอำนาจให้รัฐบาล ซึ่งอยู่ในตำแหน่งในขณะนั้น และให้ประธานาธิบดีเดอโกลล์เป็นผู้ลงนามในรัฐกำหนดนั้น<sup>15</sup>

ส่วนประเทศที่มีการปกครองระบบกษัตริย์เป็นประมุขของประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ พระมหากษัตริย์มีอำนาจตรา Orders in Council ตามพระราชอำนาจทางประมุขในฐานประมุขของรัฐ (royal prerogative) และยังมีอำนาจตรากฎหมาย (Orders in Council) ของฝ่ายบริหาร ในนามของประมุขของรัฐในฐานที่เป็นประมุขของฝ่ายบริหาร โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภา พระราชบัญญัติที่มอบอำนาจให้พระมหากษัตริย์ในฐานประมุขของฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎข้อบังคับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจยามฉุกเฉิน ค.ศ. 1920 (the Emergency Powers Act 1920) เป็นต้น<sup>16</sup> สำหรับประเทศไทยก็เป็นประเทศที่มีการปกครองระบบกษัตริย์เป็นประมุขของประเทศเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ ตามมาตรา 176 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปี พ.ศ. 2511) ได้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติอาจมีมติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้นิติบัญญัติโดยประกาศพระบรมราชโองการก็ได้ โดยมีได้กำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจออกประกาศพระบรมราชโองการไว้ และพระราชบัญญัติของไทยหลายฉบับมีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎข้อบังคับได้ในรูปของพระราชกฤษฎีกา โดยมีได้ระบุบุคคลหรือองค์กรผู้มีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกานั้นไว้ แต่โดยที่รัฐสภาได้มอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารในการตรากฎข้อบังคับในรูปของประกาศพระบรมราชโองการและพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารประกอบกับตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย พระมหากษัตริย์จึงทรงใช้พระราชอำนาจทางคณะรัฐมนตรีในการตราประกาศพระบรมราชโองการและพระราชกฤษฎีกา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตรา

<sup>15</sup> อีสสระ นิตินัทประภาส, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, หน้า 73.

<sup>16</sup> Phillips, Constitutional and Administrative Law, p. 560.



กฎหมายที่เรียกชื่อว่า "พระราชกฤษฎีกา" นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกือบทุกฉบับได้มีบทบัญญัติให้อำนาจตรา "พระราชกฤษฎีกา" เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์

## 2. รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการ

รัฐสภาอาจมอบอำนาจในการออกกฎหมายให้แก่รัฐมนตรีหรือหัวหน้าส่วนราชการในรูปแบบต่างๆกัน แล้วแต่กรณี ในประเทศอังกฤษ จำนวนกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจซึ่งรัฐมนตรีหรือหัวหน้าส่วนราชการได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามที่ได้รับมอบอำนาจจากพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งนั้น มีจำนวนเพิ่มมากกว่าจำนวนพระราชบัญญัติที่รัฐสภาได้ออกใช้บังคับหลายเท่าในแต่ละปี

โดยมากในพระราชบัญญัติของไทยจะมีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้รัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการออกกฎข้อบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่อง บทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎข้อบังคับที่เรียกชื่อว่า "กฎกระทรวง" นั้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าวส่วนใหญ่จะบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ออกกฎกระทรวงในเรื่องใดบ้าง และจะบัญญัติเกี่ยวกับบทรักษาการตามพระราชบัญญัติไว้เป็นอีกมาตราหนึ่ง โดยบัญญัติว่า "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง . . . รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง . . ." แต่ในกรณีที่กฎหมายเรื่องใดไม่มีเนื้อหาที่ซับซ้อน กฎหมายนั้นก็อาจจะระบุให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องใดบ้างลงในบทบัญญัติมาตราเดียวกันได้ ส่วนกรณีที่กฎหมายที่รัฐสภามอบอำนาจให้รัฐมนตรีออกเป็นกฎข้อบังคับได้ แต่ระบุชื่อกฎข้อบังคับเป็นอย่างอื่น เช่น ระเบียบหรือประกาศ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินั้นมักจะบัญญัติเรื่องหรือสาระที่มอบอำนาจให้แก่รัฐมนตรีในการออกกฎข้อบังคับพร้อมกับรูปแบบของกฎข้อบังคับกับบุคคลผู้รับมอบอำนาจไว้ด้วยในบทบัญญัติเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 มาตรา 33 บัญญัติว่า "เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา . . . ในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) กำหนดจำนวนโรงงานแต่ละประเภท ฯลฯ" และพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 52 วรรคท้าย บัญญัติว่า "การบริหารกองทุนและการควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง"

สำหรับหัวหน้าส่วนราชการที่รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติให้อำนาจในการตรากฎข้อบังคับ ได้แก่ อธิบดีกรมต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 บัญญัติให้อำนาจอธิบดีในการกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับแก่ผู้เสียภาษีหรือผู้ทำการแทนทำบัญชีหลักฐาน รายงานหรือทำการใดๆตามความจำเป็น บางกรณีก็มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการ เช่น มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 บัญญัติให้ผู้อำนวยการทะเบียนมีอำนาจออกระเบียบกำหนดแบบพิมพ์ หลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นต้น

### 3. องค์การหรือเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น

ในประเทศที่มีการจัดระเบียบราชการบริหารที่มีการนำหลักการกระจายอำนาจปกครองมาใช้โดยการมอบอำนาจบริหารบางอย่างเกี่ยวกับการปกครองและการทำนุบำรุงท้องถิ่นให้องค์การส่วนท้องถิ่น รัฐสภาก็จะตรากฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการนี้ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้องค์การเหล่านั้นมีส่วนร่วมหรือมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กฎข้อบังคับที่องค์การส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้น ก็เพื่อให้ใช้บังคับภายในเขตท้องถิ่นนั้น ซึ่งประเทศอังกฤษก็ได้นำหลักการกระจายอำนาจปกครองมาใช้ในการจัดระเบียบราชการบริหารเช่นกัน รัฐสภาอังกฤษได้ออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยองค์การส่วนท้องถิ่น ค.ศ. 1972 (the Local Government Act 1972) และกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข (Public Health Acts) บัญญัติให้อำนาจองค์การส่วนท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการออก by-laws บังคับภายในพื้นที่เขตท้องถิ่นของตน เป็นต้น<sup>17</sup>

การจัดระเบียบราชการบริหารของไทยได้นำหลักการกระจายอำนาจปกครองมาใช้ด้วยเช่นกัน รัฐสภาของไทยได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

<sup>17</sup> Ibid.

หรือกิ่งท้องถิ่นหลายฉบับ โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การส่วนท้องถิ่น (the organization of local government) ซึ่งเรียกชื่อแตกต่างกัน สมาชิกขององค์การส่วนท้องถิ่นก็บัญญัติให้มาจากการเลือกตั้งภายในพื้นที่เขตท้องถิ่นของแต่ละท้องถิ่น กับได้บัญญัติมอบอำนาจในการออกกฎข้อบังคับภายในพื้นที่เขตท้องถิ่นให้แก่องค์การส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย ตามข้อ 65 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 บัญญัติให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) สุขาภิบาล (4) องค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ปัจจุบันถูกยุบเลิกแล้ว และมีการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 (กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล) แต่สภาตำบลที่จัดตั้งขึ้นนี้ไม่มีฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น เป็นเพียงสภาซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการมีหน้าที่บริหารงานของตำบลในความควบคุมของนายอำเภอท้องถิ่น นอกจากนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติให้จัดตั้งองค์การส่วนท้องถิ่นคือ เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานครตามลำดับ

องค์การส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ กฎหมายว่าด้วยการนั้น ได้บัญญัติเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการขององค์การส่วนท้องถิ่นนั้นๆ รวมทั้งได้บัญญัติอำนาจในการออกกฎข้อบังคับที่ได้รับมอบอำนาจโดยการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางด้วย กฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจองค์การส่วนท้องถิ่นในการออกกฎข้อบังคับขึ้นใช้บังคับภายในเขตท้องถิ่น มีดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498
2. เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
3. สุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495
4. เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521
5. กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

นอกจากองค์การส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างๆซึ่งได้มีบทบัญญัติมอบอำนาจให้องค์การส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกกฎข้อบังคับภายในเขตท้องถิ่นของตนแล้ว กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องอื่นๆก็ได้มีบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้องค์การส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นออกกฎข้อบังคับด้วย เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2484 มาตรา 6 บัญญัติว่า "...ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับแล้วแต่กรณี ดังต่อไปนี้ ... (2) วางระเบียบการเก็บรวบรวมและการขนมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ..." และมาตรา 31 บัญญัติว่า "...ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับแล้วแต่กรณี เมื่อควบคุมการแต่งผมของประชาชนให้ต้องด้วยสุขลักษณะ ดังต่อไปนี้ ..." เป็นต้น

#### 4. องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

ในการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและมอบอำนาจในการออกกฎข้อบังคับบางประการให้แก่องค์การที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปโดยความสะดวกและเรียบร้อย การตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติดังกล่าวอาจกระทำโดยการออกกฎหมายกำหนดองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและมอบอำนาจในการออกกฎบางประการให้แก่องค์กรที่จัดตั้งขึ้น หรืออาจมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารในการจัดตั้งและเจ้าหน้าที่ขององค์การของรัฐบาล

การจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของนั้น รัฐสภาของไทยได้ออกกฎหมายดังกล่าวเป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก รัฐสภาออกพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การฯขึ้นโดยกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น เช่น จัดตั้งองค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการโทรศัพทฯ ตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพทแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 และจัดตั้งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการไฟฟ้าฯ ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นต้น ส่วนลักษณะที่สอง รัฐสภาออกพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์การฯขึ้นเอง พระราชบัญญัติดังกล่าวคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติที่บัญญัติให้จัดตั้งองค์การฯขึ้น จะกำหนดตำแหน่งผู้บริหาร

กิจการ ขององค์การฯ และดำเนินกิจการ ขององค์การฯ รวมทั้งมอบอำนาจให้แก่ผู้บริหาร กิจการ ขององค์การฯ ในการออกกฎข้อบังคับบางประการ ผู้บริหารกิจการ ขององค์การฯ อาจมีชื่อตำแหน่งที่แตกต่างกัน เช่น ตำแหน่งผู้ว่าการ (การประปาส่วนภูมิภาคหรือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) หรือผู้อำนวยการ (องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย) อำนาจในการออกกฎข้อบังคับของผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการนั้น ส่วนมาก กฎหมายของรัฐสภากำหนดให้อำนาจในการออกกฎข้อบังคับกำหนดเงื่อนไขในการ ทำงานของพนักงานและลูกจ้างและระเบียบวิธีปฏิบัติงานของพนักงานฯ<sup>18</sup>ไว้ด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การ ของรัฐบาลฯ ที่กำหนด การมอบอำนาจในการจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ขององค์การฯ ที่จัดตั้งขึ้น ให้แก่ฝ่ายบริหาร การมอบอำนาจในการออกกฎข้อบังคับให้แก่ผู้บริหารกิจการ ขององค์การ ที่จัดตั้งขึ้น จึง ห้ามไม่ การที่ผู้บริหารกิจการ ขององค์การ ที่จัดตั้งขึ้นมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ ก็เป็นเรื่องของการมอบอำนาจต่อ<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติ การรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 และพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2497 เป็นต้น

<sup>19</sup> ตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์การ ของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติ มอบอำนาจให้การจัดตั้งองค์การ ของรัฐบาลและการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการ ขององค์การ ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา และพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัตินี้ จะบัญญัติจัดตั้งองค์การ ขึ้นองค์การหนึ่ง พร้อมกับกำหนดวัตถุประสงค์ และการดำเนินกิจการ ขององค์การ ก็มอบอำนาจในการ ออกกฎข้อบังคับของผู้บริหารกิจการ ขององค์การฯ เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ในทะเล พ.ศ. 2518 กำหนด ว่า "ผู้อำนวยการมีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของอ.ม.ท.ฯ" และพระราช กฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 ก็กำหนดอำนาจในการออกกฎข้อ บังคับของผู้อำนวยการไว้ทำนองเดียวกันกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ใน ทะเลฯด้วย เป็นต้น

## 5. คณะกรรมการ

การออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนเมื่อประชาชนของฝ่ายบริหารในการปกครองและรักษาความเรียบร้อยของประชาชน ตลอดจนเมื่อดำเนินกิจการบริการสาธารณะให้ลุล่วงไปด้วยดีและมีประสิทธิภาพ แต่รัฐบัญญัติที่องค์กรนิติบัญญัติออกใช้บังคับแก่ประชาชนไม่อาจประสบผลสำเร็จในการใช้บังคับให้ต้องตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของรัฐบัญญัติดังกล่าว ซึ่งอาจมีสาเหตุเนื่องมาจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคนใดคนหนึ่งอาจไม่เพียงพอหรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ องค์กรนิติบัญญัติจึงใช้วิธีการออกรัฐบัญญัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยรัฐบัญญัติในเรื่องนั้นมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองขึ้นช่วยในการดำเนินการให้ลุล่วงสู่วัตถุประสงค์ตามรัฐบัญญัติ องค์กรฝ่ายปกครองที่องค์กรนิติบัญญัติกำหนดขึ้นมักจะอยู่ในรูปแบบของ "คณะกรรมการ" คณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการบริหารราชการให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติ ในการนี้ องค์กรฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอาจได้รับมอบอำนาจจากองค์กรนิติบัญญัติในการออกกฎข้อบังคับเพื่อให้การปฏิบัติตามรัฐบัญญัติประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบัญญัติที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองหรือคณะกรรมการ ขึ้นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติมีปรากฏเป็นจำนวนมาก ทั้งในรัฐบัญญัติของอังกฤษและรัฐบัญญัติของสหรัฐอเมริกา และบางกรณีรัฐบัญญัติดังกล่าวก็มักจะมอบอำนาจในการตรากฎข้อบังคับแก่องค์กรฝ่ายปกครองที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัตินั้นด้วย<sup>20</sup>

ในการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภาของไทยหลายฉบับ รัฐสภาได้กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองในรูปแบบของ "คณะกรรมการ" หลายองค์กร และมอบอำนาจในการ ออกกฎข้อบังคับให้คณะกรรมการ ใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่วนใหญ่ประกอบด้วย

<sup>20</sup>Griffith and Street, Principle of Administrative Law,

ข้าราชการการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง และบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ โดยรัฐสภาจะกำหนดให้ฝ่ายบริหาร(คณะรัฐมนตรี)เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งเอง ตัวอย่างของพระราชบัญญัติประเภทนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 บัญญัติให้มีคณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง คณะกรรมการกลางมีอำนาจในการออกประกาศกำหนดราคาซื้อ ราคายาย หรือการกำหนดเงื่อนไข และวิธีปฏิบัติทางการค้าอันไม่เป็นธรรม ฯลฯ และพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 บัญญัติให้มีคณะกรรมการการประปาส่วนภูมิภาคประกอบด้วย ประธานกรรมการ อธิบดีกรมโยธาธิการ อธิบดีกรมอนามัย ผู้ว่าการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคน โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้ง คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจในการ ออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการประกอบกิจการประปาของการประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น

#### รูปแบบของการมอบอำนาจ

กฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจของฝ่ายบริหารมีชื่อเรียกแตกต่างกันหลายชื่อตามที่รัฐบัญญัติแม่บทมอบอำนาจจะกำหนดรูปแบบของกฎหมายของฝ่ายบริหาร กฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่จะมีรูปแบบตามลักษณะของเนื้อหาของของกฎข้อบังคับ หรือองค์กรผู้รับมอบอำนาจ ในประเทศอังกฤษ กฎข้อบังคับที่ฝ่ายบริหารออกมีหลายรูปแบบที่แตกต่างกัน แต่โดยมากกฎข้อบังคับดังกล่าวจะออกมาในรูปของ Orders in Council, Orders, Regulations, Rules, by-laws, Direction และ Warrants

## 1. ประเทศอังกฤษ

### 1.1. Orders in Council

พระราชบัญญัติใหม่ ๆ มักจะมอบอำนาจนิติบัญญัติสำคัญให้แก่พระราชินี ในที่ประชุมคณะองคมนตรี (the Sovereign in Council) จริงอยู่ทางปฏิบัติฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตัดสินใจที่จะใช้อำนาจดังกล่าวแต่ก็จะกระทำโดยผ่านทางองคมนตรีในรูปของ Orders of the Privy Council (หรือที่เรียกกันว่า Orders in Council) ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งในกรณีนี้ แม้จะออกกฎหมายในรูปเดียวกันกับการใช้พระราชอำนาจ (royal prerogative) ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่ก็มีฐานะเป็นเพียงกฎหมายลำดับรองเท่านั้น<sup>21</sup>

การออก Order in Council นั้น จะต้องระบุว่าตราโดยตำแหน่งของคณะองคมนตรี

### 1.2. Regulations

พระราชบัญญัติส่วนใหญ่ มักจะมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่หรือองค์กรฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการ อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในการออกกฎข้อบังคับตามที่ได้รับมอบอำนาจนี้อาจกระทำได้ในรูปของ "orders" "regulations" หรือ "directions" ซึ่งแตกต่างกันเพียงแต่ชื่อเท่านั้น<sup>22</sup>

ปัจจุบันกฎข้อบังคับที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงออกโดยได้รับมอบอำนาจมีเป็นจำนวนมาก การเพิ่มขึ้นของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของรัฐสวัสดิการ (social welfare) ได้ก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของกฎข้อบังคับเกี่ยวกับรายละเอียดที่ส่วนราชการที่ได้รับมอบอำนาจกำหนดขึ้นเพื่อเพิ่มเติมรายละเอียดของหลักเกณฑ์ทั่วไปที่รัฐสภาได้กำหนดขึ้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือกฎข้อบังคับ (rules) ที่ออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันภัย และพระราช

<sup>21</sup> Garner, Administrative Law, p. 57.

<sup>22</sup> Ibid.



บัญญัติว่าด้วยความปลอดภัยของสังคม (National Insurance Acts and Social Security Acts) <sup>23</sup> เป็นต้น

### 1.3. Warrants

กฎข้อบังคับที่เรียกว่า warrants นี้เป็นกฎข้อบังคับที่ออกโดยอำนาจของกระทรวงการคลัง (Treasury) ในการออกกฎข้อบังคับ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าบริการอื่นๆ

1.4. Rules กฎข้อบังคับในรูปแบบของ rules นี้เป็นกรณีที่ศาลออกเพื่อกำหนดวิธีพิจารณา บุคคลหรือองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจนิติบัญญัติในการ ออกกฎข้อบังคับเกี่ยวกับวิธีพิจารณาในศาลดังกล่าว เช่น the Rules Committee of Supreme Court ภายใต้ the Supreme Court of Judicature (Consolidation) Act 1925 เป็นต้น

### 1.5. By-law

กฎข้อบังคับประเภทนี้ออกโดยองค์กรส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอิสระของรัฐอื่นๆ เช่น คณะกรรมการองค์การขนส่งมวลชน (the four Transport Boards) หรือออกโดยองค์กรอิสระเฉพาะ เช่น the National Trust อำนาจในการออกกฎข้อบังคับประเภทนี้จะถูกจำกัดให้ออกเพื่อควบคุมการประพฤติปฏิบัติของบุคคลภายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเท่านั้น เช่น องค์กรส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1972 (the Local Government Act 1972) และพระราชบัญญัติอื่นๆ โดยกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นดังกล่าวมีอำนาจออก by-law กำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับท้องที่ที่ตนต้องรับผิดชอบ องค์กร ของรัฐบาล เช่น คณะกรรมการรถไฟ ก็อาจได้รับอำนาจในการออก by-laws และ regulations ตามเจตนารมณ์ที่ได้กำหนดขึ้น<sup>24</sup>

<sup>23</sup>Wade, and Phillips, Constitutional Law, p. 105.

<sup>24</sup>ibid.

สำหรับกฎข้อบังคับในรูปแบบอื่น ๆ นั้น ยากที่จะหาความแตกต่างกันได้

จะเห็นได้ว่า การพิจารณารูปแบบของกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารในแง่ชื่อที่เรียกกฎข้อบังคับของประเทศอังกฤษมีความสัมพันธ์กันกับรูปแบบของกฎข้อบังคับในแง่ขององค์กรอยู่เป็นส่วนใหญ่ประการหนึ่งด้วย กล่าวคือ ชื่อบางชื่อของกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารจะสัมพันธ์กับบุคคลหรือองค์กรผู้รับมอบอำนาจเสมอไป เช่น Orders in Council จะต้องลงนามโดยกษัตริย์โดยคำแนะนำขององคมนตรี, regulations มักจะออกโดยรัฐมนตรีซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า "Ministrial Regulations"

## 2. ประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย กฎหมายของฝ่ายบริหารที่ออกโดยได้รับมอบอำนาจจากองค์กรนิติบัญญัติ(รัฐสภา)ก็สามารถนำมาพิจารณาได้หลายรูปแบบคล้ายคลึงกันกับของประเทศอังกฤษ ซึ่งจากการที่ได้พิจารณาในสองรูปแบบแรกดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นคือ การพิจารณาในรูปแบบของเนื้อหาสาระ และการพิจารณาในรูปแบบขององค์กรแล้ว อาจเห็นความสัมพันธ์กันที่ไม่ชัดเจนของการพิจารณารูปแบบในสองกรณีดังกล่าว การพิจารณาในรูปแบบที่สาม คือ รูปแบบของชื่อที่เรียกกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหาร จะทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์กันกับรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งในสองรูปแบบหรือทั้งสองรูปแบบข้างต้นนี้อย่างแจ่มชัดขึ้น

รูปแบบของกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหาร ในแง่ชื่อของกฎข้อบังคับนั้น มีดังนี้

### 2.1. ประกาศพระบรมราชโองการ

ประกาศพระบรมราชโองการแต่เดิมมิใช่กันอยู่เสมอเพราะสมัยก่อน พ.ศ. 2475 ไม่มีการแยกชื่อประเภทกฎหมาย กฎหมายทุกฉบับที่พระมหากษัตริย์ทรงให้ไว้ จึงมีศักดิ์เช่นอย่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น โดยที่องค์พระมหากษัตริย์อยู่ในฐานะที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องในทางใดๆ ไม่ได้ พระมหากษัตริย์จึงทรงมีฐานะอยู่เหนือการเมือง พระบรมราชโองการจึงกลายเป็นกฎหมายลำดับรองอย่างหนึ่งขององค์กรบริหาร ซึ่งต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการนั้นๆ (มาตรา 168 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

พระบรมราชโองการที่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระบรมราชโองการให้ใช้กฎ  
อัยการศึก(มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2475)<sup>25</sup>

ประกาศพระบรมราชโองการอีกประเภทหนึ่ง คือ ประกาศพระบรมราช  
โองการที่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารทรงตราขึ้นใช้บังคับตามคำ  
แนะนำของคณะรัฐมนตรี เจื่อนไซในการตราประกาศพระบรมราชโองการก็คือ ในกรณี  
เกิดสงครามหรือภาวะคับขัน ถึงขนาดอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร  
และโดยที่การใช้อำนาจตามปกติของรัฐสภาขัดข้อง ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ คณะ  
รัฐมนตรีจะเสนอต่อรัฐสภา ให้สภามีมติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทาง  
คณะรัฐมนตรีได้<sup>26</sup> โดยรัฐมนตรีจะต้องรักษาการตามประกาศพระบรมราชโองการเป็น  
ผู้เสนอร่างประกาศพระบรมราชโองการนั้นให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณา และนำ

<sup>25</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์พานต์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน  
หน่วยที่ 9, หน้า 583.

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2511)

มาตรา 176 ในยามที่มีสถานะสงครามหรือในภาวะคับขันถึงขนาดอัน  
อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร และการใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภา  
ตามปกติอาจขัดข้องหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอ รัฐสภา  
จะมีมติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรีโดยประกาศพระบรม  
ราชโองการให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ มติดังกล่าว รัฐสภาจะมีมติเลิกเสีย  
เมื่อใดก็ได้

หากสถานะสงครามหรือภาวะคับขันดังกล่าวในวรรคหนึ่งเกิดขึ้นหรือมีอยู่  
ในระหว่างสภาผู้แทนถูกยุบก็ได้ หรือไม่สามารถจะเรียกประชุมรัฐสภาได้ทันทีทั้งก็ดี  
พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรีได้โดยประกาศพระบรม  
ราชโองการให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ

ทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย<sup>27</sup>

มีข้อควรสังเกตว่า นับตั้งแต่ได้มีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อมีมติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรีก็ได้ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไป ก็ไม่ปรากฏว่าฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจตรากฎหมายในรูปแบบของ "ประกาศพระบรมราชโองการ" นี้ขึ้นใช้บังคับแต่อย่างใด ดังนั้น ถึงแม้ว่าในปัจจุบัน บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน จะมิได้มีบัญญัติดังเช่นรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2511 แต่ก็เป็นการสมควรที่จะนำรูปแบบของ "ประกาศพระบรมราชโองการ" ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมาพิจารณาด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญของไทยในอนาคตอาจมีบทบัญญัติในทำนองนี้เกิดขึ้นได้

## 2.2. พระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายลำดับรอง (subordinate legislations) ของฝ่ายบริหารโดยมีประมุขของรัฐในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติรับรองพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกาไว้โดยชัดแจ้ง รูปแบบของกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารที่เรียกว่า "พระราชกฤษฎีกา" นี้มีลักษณะเฉพาะที่นำมาพิจารณา 2 ประการ คือ ประการแรก ในทางรัฐธรรมนูญและทางปฏิบัติปัจจุบันพระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา และประการที่สองอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาเป็นพระราชอำนาจพิเศษของกษัตริย์ที่มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ และอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับให้อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา สำหรับกรณีหลังนี้ เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตบางท้องที่ในจังหวัดสงขลา จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส จังหวัดตรัง และจังหวัดสตูล เป็นเขตควบคุม

<sup>27</sup>โกศล โรจนพันธ์ุ, จุฑารัตน์ บางยี่ขัน และศิริลักษณ์ ไสยรังษี, กระบวนการนิติบัญญัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด, 2527), หน้า 48-49.

ตุลกากร พ.ศ. 2517 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติตุลกากร พ.ศ. 2469 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนดินในท้องที่อำเภอเมือง นครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ พ.ศ. 2523 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนดินนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 (ปัจจุบันพระราชบัญญัติ ดังกล่าวถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนดินนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว) พระราชกฤษฎีกาประเภทหลังนี้จัดเป็นกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจ ในการตราพระราชกฤษฎีกา พระราชบัญญัติส่วนใหญ่ที่มีบทบัญญัติกำหนดให้ตรา พระราชกฤษฎีกาใช้บังคับในกรณีใดนั้น จะมีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รับมอบอำนาจให้ ออกกฎข้อบังคับในรูปของพระราชกฤษฎีกา แต่ทางปฏิบัติได้ถือตลอดกันมาว่า การออกพระราชกฤษฎีกาต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ต่อจากนั้นจึงทูลเกล้าฯ ถวายพระมหาทักษัตริย์เมื่อลงพระปรมาภิไธย ในทางทฤษฎีจึงเป็นได้ว่า ถ้าพระมหา ทักษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยจะไม่ลงพระปรมาภิไธยก็ได้<sup>28</sup>

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติแม่บทบางฉบับมีบทบัญญัติกำหนดให้ เข้าใจว่า บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติรณยุทธ พ.ศ. 2522 มาตรา 31 บัญญัติว่า

ในกรณีที่เห็นเป็นสมควรให้รัฐมนตรีมีอำนาจลดภาษีประจำปีสำหรับรถในเขต ท้องที่ใดหรือในกรณีใด ลงจากอัตราที่กำหนดไว้ในมาตรา 29 ได้ การลดตาม วรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

โดยทางปฏิบัติแล้ว การตราพระราชกฤษฎีกาลดภาษีประจำปีรถโดย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติรณยุทธ พ.ศ. 2522 นั้น หาใช้รัฐมนตรีไม่ แต่พระมหาทักษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราพระราช กฤษฎีกาดังจะเห็นได้จากพระราชกฤษฎีกาลดภาษีประจำปีสำหรับรถ พ.ศ. 2529 ซึ่งได้ระบุอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 159

<sup>28</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสถานต์, เอกสารการสอนระดับปริญญาโท มหาวิทยาลัย หน้าที่ 9, หน้า 584.

แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติรายนต์<sup>29</sup> ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่าการตรากฎหมายที่ได้รับมอบอำนาจในรูปของ "พระราชกฤษฎีกา" นั้น เป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะโดยมีต้องบัญญัติบุคคลผู้รับมอบอำนาจไว้ในพระราชบัญญัติแม่บทแต่ประการใด

มีข้อสังเกตว่า การตราพระราชกฤษฎีกาของพระมหากษัตริย์บางฉบับ เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยอัตราค่าพาหนะและเบี้ยเดินทาง ฯลฯ เป็นต้น ได้ตราออกมาโดยมิได้อ้างอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้อาจจะถือได้ว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่ตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายไว้แล้ว การตราพระราชกฤษฎีกาของพระมหากษัตริย์ในกรณีนี้ จึงเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวในรูปของพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจ ต่อมาเมื่อเห็นว่าสมควรที่จะตราเนื้อหาสาระของเรื่องดังกล่าวเป็นพระราชบัญญัติโดยมีบทบัญญัติมอบอำนาจให้การตราเนื้อหาสาระดังกล่าวอยู่ในรูปของพระราชกฤษฎีกาดัง เช่นที่ปรากฏในเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2518 ว่า

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบันหลักเกณฑ์การจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวกับค่าเช่าบ้าน ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร เป็นต้น ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ประกาศกระทรวงการคลัง และระเบียบกระทรวงการคลังต่าง ๆ สมควรแก้ไขให้กระทำได้เฉพาะในรูปพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

<sup>29</sup>พระราชกฤษฎีกาลดภาษีประจำปีสำหรับรายนต์ พ.ศ. 2529

ฯลฯ

ฯลฯ

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงการลดภาษีประจำปีสำหรับรายนต์ทุกประเภท อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติรายนต์ พ.ศ. 2522 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

และมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเรื่องต่างๆที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่าย เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา

### 2.3. ประกาศของคณะปฏิวัติ

การที่ต้องกล่าวถึงประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งเป็นกฎหมายและคำสั่งที่ออกในขณะที่มีการปฏิวัติล้มล้างรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจอธิปไตยอยู่ในมือของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียว นั้น เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติมีค่าบังคับแตกต่างกันตามเนื้อหาของสาระของประกาศคณะปฏิวัติ แต่ละฉบับ ประกาศของคณะปฏิวัติบางฉบับก็มีค่าบังคับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ แต่ประกาศของคณะปฏิวัติบางฉบับจะระบุค่าบังคับของประกาศตนเองว่า ประกาศของคณะปฏิวัตินี้มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 107 ลงวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2515 ข้อ 2 กำหนดว่า ให้ประกาศของคณะปฏิวัตินี้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง พุทธศักราช 2482 และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 108 ลงวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2515 ข้อ 2 กำหนดว่า ให้ประกาศของคณะปฏิวัตินี้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 7 และมาตรา 23 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ฯลฯ ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าการออกประกาศของคณะปฏิวัติโดยให้มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัตินั้นฉบับใดฉบับหนึ่ง เท่ากับเป็นการยอมรับว่า ถ้าเป็นกรณีปกติที่ไม่มี การปฏิวัติ ฝ่ายบริหารก็จะกำหนดเนื้อหาของสาระดังกล่าวในรูปของพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินั้นๆ ดังนั้น การออกประกาศของคณะปฏิวัติที่ให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัตินั้นฉบับใดฉบับหนึ่ง ก็โดยเจตนาารมณ์ที่ต้องการให้ประกาศของคณะปฏิวัตินั้นมีผลใช้บังคับเสมือนหนึ่งพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินั้น เนื่องจากสาระของประกาศของคณะปฏิวัตินี้มีเนื้อหาของสาระเช่นเดียวกันกับเรื่องที่พระราชบัญญัตินั้นฉบับใดฉบับหนึ่งได้มีบทบัญญัติมอบอำนาจให้

ฝ่ายบริหารไปกำหนดสาระของเรื่องดังกล่าวในรูปของ"พระราชกฤษฎีกา" แต่โดยที่ ขณะนั้นไม่อาจออกกฎข้อบังคับในรูปของพระราชกฤษฎีกาได้ เพราะอยู่ในระหว่าง การปฏิวัติ ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ประกาศของคณะปฏิวัติประเภทนี้มีฐานะเป็น กฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่งด้วย

#### 2.4. กฎกระทรวง

กฎกระทรวงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งรักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้นๆ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจะมีอำนาจออกกฎกระทรวงได้ก็ต่อเมื่อพระราชบัญญัติมีบทบัญญัติ มอบอำนาจไว้ พระราชบัญญัติส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจออกกฎ กระทรวงและองค์กรผู้รับมอบอำนาจในการออกกฎกระทรวงไว้เสมอ เช่น พระราช บัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 8 บัญญัติว่า "ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการ ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้" ฯลฯ

กฎกระทรวงนี้แต่เดิมเรียกว่า กฎเสนาบดี เพิ่งจะมาเปลี่ยนเรียกว่า กฎกระทรวงภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน โดยพระราชบัญญัติ เทียบตำแหน่งรัฐมนตรีกับตำแหน่งเสนาบดีแต่ก่อน พ.ศ. 2475 กฎเสนาบดีที่ยังมีใช้อยู่ ในปัจจุบัน คือ กฎเสนาบดีว่าด้วยกุตลสถานชนิดศาลเจ้า พ.ศ. 2464

ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงเมื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้ ได้มีการปฏิบัติมาเป็นเวลานานแล้วว่า คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ส่งร่าง กฎกระทรวงให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ก่อน เมื่อคณะรัฐมนตรีรับนโยบายและหลักการ แล้ว นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจึงจะลงนามประกาศใช้กฎกระทรวงนั้นๆ ได้ ปัจจุบันกฎกระทรวงได้กลายเป็นกฎหมายหลักของฝ่ายบริหาร ในการใช้เป็น เครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีการใช้มากที่สุด

#### 2.5. กฎที่เรียกชื่ออย่างอื่น

นอกจากกฎกระทรวงแล้ว ในปัจจุบันนี้ยังมีการให้อำนาจในการออกกฎ อื่นๆ ที่มีฐานะอย่างเดียวกับกฎกระทรวง แต่สาเหตุที่ไม่เรียกชื่อว่า "กฎกระทรวง" อาจ



เนื่องจากสาเหตุสองประการคือ ประการแรก บุคคลที่รับมอบอำนาจออกกฎดังกล่าวไม่ใช้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดส่วนราชการที่เรียกว่า "กระทรวง" แต่เป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีลักษณะและฐานะอย่างเดียวกับกระทรวง และประการที่สององค์การที่รับมอบอำนาจเป็นคณะกลุ่มบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย หากใช้บุคคลคนเดียวไม่ กฎที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่สำคัญในปัจจุบันคือ กฎทบวง กฎสำนักนายกรัฐมนตรี กฎ ก.ต. และกฎ ก.จ. เป็นต้น

### 2.5.1 กฎทบวง

เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มาตรา 4 บัญญัติว่า "การกำหนดอัตราเงินเดือน . . . ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง" และมาตรา 5 บัญญัติว่า "ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้" นายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 4 และมาตรา 5 ดังกล่าวออกกฎกระทรวงไว้หลายฉบับ ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 217 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ข้อ 18 บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไปเป็นของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และให้ถือว่ากฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นกฎทบวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินั้น ดังนั้นกฎทบวงก็คือกฎกระทรวง แต่เมื่อเปลี่ยนบุคคลผู้รับมอบอำนาจออกกฎกระทรวงจากนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้รับผิดชอบส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็นรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย กฎหมายจึงบัญญัติรูปแบบของกฎกระทรวงดังกล่าวเป็น "กฎทบวง" เพื่อให้ชื่อสอดคล้องกับอำนาจออกกฎดังกล่าวของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และหลังจากนั้น รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 และมาตรา 5 ประกอบกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 217 ออกกฎในรูปของ "กฎทบวง" เรื่อยมา

### 2.5.2 กฎสำนักนายกรัฐมนตรี

กรณีที่พระราชบัญญัติมอบอำนาจในการ ออกกฎข้อบังคับ ให้แก่นายกรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้น กฎข้อบังคับดังกล่าวอาจเรียกชื่อว่า "กฎกระทรวง" ก็มี หรือ "กฎสำนักนายกรัฐมนตรี" ก็มี การเรียกชื่อว่า "กฎสำนัก

นายกรัฐมนตรี" ก็เพื่อต้องการให้สอดคล้องกับชื่อของส่วนราชการที่นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าที่รับผิดชอบ(สำนักนายกรัฐมนตรี) นั่นเอง ตัวอย่างเช่น

กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 (มาตรา 5 บัญญัติว่า "ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้")

กฎสำนักนายกรัฐมนตรีและกฎสำนักคณะรัฐมนตรีออกตามความในพระราชบัญญัติเครื่องแบบข้าราชการฝ่ายพลเรือน พุทธศักราช 2478 (มาตรา 7 บัญญัติว่า "ให้นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎหรือข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้") ปัจจุบันก็ยังคงมีการออกกฎสำนักนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งได้มีการออกกฎดังกล่าวมาแล้วถึง 74 ฉบับฉบับสุดท้ายคือ กฎสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับที่ 74 (พ.ศ. 2527)

อย่างไรก็ตาม ในการตราพระราชบัญญัติระยะหลังนี้ หากได้มีบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีออกกฎสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกฎที่ตั้งโดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตีก่อนๆไม่ พระราชบัญญัติจะมีบทบัญญัติมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีออกกฎข้อบังคับในรูปแบบของ "กฎกระทรวง"

### 2.5.3 กฎ ก.พ.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติให้มีองค์กรตามกฎหมายขึ้นองค์กรหนึ่งคือ "คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)" และมีบทบัญญัติมอบอำนาจในการออกกฎข้อบังคับในรูปแบบของ "กฎ ก.พ." ให้แก่ ก.พ. โดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า "ก.พ.มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ... (2) ออกกฎ ก.พ. ..." กฎ ก.พ. มีลักษณะแตกต่างจากกฎกระทรวงในขอบเขตที่ใช้บังคับ เพราะใช้บังคับแต่เฉพาะส่วนราชการฝ่ายพลเรือนและข้าราชการพลเรือนเท่านั้น ไม่ได้ใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไปเหมือนกับกฎกระทรวง

นอกจากกฎ ก.พ. แล้ว ก็ยังมีกฎข้อบังคับในลักษณะเดียวกันกับการออกกฎ ก.พ. แต่มีชื่อเรียกกฎข้อบังคับนั้นตามองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหลายฉบับ เช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 บัญญัติให้มีคณะกรรมการ  
ข้าราชการครู (ก.ค.) มีอำนาจในการออกกฎ ก.ค. เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ<sup>30</sup>

30พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการข้าราชการครูคนหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า  
"ก.ค." ประกอบด้วยรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรี  
มอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการ  
คุรุสภา ผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการหรือการบริหารงานบุคคลซึ่งตมระรัฐมนตรีแต่งตั้ง  
จากผู้ซึ่งรับราชการ หรือเคยรับราชการ ในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือตำแหน่งที่  
เทียบเท่ามาแล้ว และมีได้เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา กรรมการพรรคการเมือง  
หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง จำนวนห้าคน โดยต้องเป็นผู้ซึ่งรับราชการอยู่  
ไม่น้อยกว่าสามคน และข้าราชการครูที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้แทนข้าราชการครูจำนวน  
เจ็ดคน เป็นกรรมการ และเลขาธิการ ก.ค.เป็นกรรมการและเลขาธิการ

ให้ ก.ค.เลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธานกรรมการ

คุณสมบัติและสัดส่วนของผู้แทนข้าราชการครู และวิธีการเลือกตั้ง  
ผู้แทนข้าราชการครูตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ค.

มาตรา 7 ก.ค. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

ขลข ขลข

(2) ออกกฎ ก.ค. และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตาม  
พระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ค.เมื่อได้รับอนุมัติจากตมระรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจา  
นุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ขลข ขลข

(8) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการตาม  
พระราชบัญญัตินี้

(9) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และ  
กฎหมายอื่น

ขลข ขลข

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 บัญญัติให้  
มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) มีอำนาจในการออกกฎ ก.จ.<sup>31</sup> พระราช

31 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

มาตรา 30 ทวิ ข้าราชการส่วนจังหวัดมีสองประเภท คือ

(1) ข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญ

(2) ข้าราชการส่วนจังหวัดวิสามัญ

ข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการ  
พลเรือน และให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับ  
ข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนวิสามัญมาใช้บังคับเป็นระเบียบ  
ข้าราชการส่วนจังหวัดโดยอนุโลม ทั้งนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด เรียกโดยย่อ  
ว่า "ก.จ." ประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน  
อธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทน  
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคน ซึ่งรัฐมนตรี  
แต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ ก.จ. ตั้งเลขานุการหนึ่งคน

ให้ ก.จ. มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการและก.พ.

ให้ ก.จ. มีอำนาจออกกฎ ก.จ. ในกรณีที่ถูกกฎหมายว่าด้วย  
ระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออกกฎ ก.พ. ในระหว่างที่ยังไม่ได้ออกกฎ ก.จ.  
ให้นำกฎ ก.พ. ว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ มาใช้บังคับเป็นกฎ ก.จ. โดยอนุโลม

ขลข

ขลข

บัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 บัญญัติให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎมหาเถรสมาคม<sup>32</sup>

## 2.6. ประกาศกระทรวง

ประกาศกระทรวงเป็นรูปแบบของกฎข้อบังคับที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งมีบทบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงในการออกกฎข้อบังคับในรูปแบบของ "ประกาศ" ประกาศกระทรวงนี้เป็นรูปแบบของกฎข้อบังคับที่เรียกชื่อตามส่วนราชการที่มีเจ้าสังกัดคือรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง กล่าวคือ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจในการออกกฎข้อบังคับในรูปแบบของ "ประกาศ" ประกาศนั้นก็จะเรียกชื่อว่า "ประกาศกระทรวง" ถ้ารัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกประกาศ ประกาศนั้นก็จะเรียกชื่อว่า "ประกาศทบวง" และกรณีที่ประกาศนั้นจะออกโดยนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้าสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี ประกาศดังกล่าวก็จะเรียกชื่อว่า "ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี"

นอกจากประกาศกระทรวงซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้ออกแล้วพระราชบัญญัติบางฉบับได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ซึ่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินั้นออกกฎข้อบังคับในรูปแบบของ "ประกาศ" ซึ่งมีผลบังคับเป็นเช่นเดียวกับประกาศกระทรวง แต่การเรียกชื่อกฎข้อบังคับดังกล่าวจะเรียกชื่อตามองค์กรผู้รับมอบอำนาจนั้น เช่น ประกาศคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เป็นต้น

<sup>32</sup>พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

มาตรา 18 มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยเมื่อการนี้ ให้มีอำนาจตรากฎมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบหรือออกคำสั่งโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้

การออกประกาศกระทรวงนี้ นายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้าสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงออกประกาศกระทรวงได้ตามที่เห็นสมควร โดยไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการตั้งเช่นกฎกระทรวง แต่ประการใด

## 2.7. ระเบียบ ข้อบังคับและข้อกำหนด

นอกจากพระราชบัญญัติจะได้มอบอำนาจให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายในการออกกฎข้อบังคับในรูปแบบที่เรียกชื่ออย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น พระราชบัญญัติบางฉบับยังได้มอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอื่นๆในการออกกฎข้อบังคับที่เรียกชื่อต่าง ๆ กัน เช่น ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือประกาศ ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้รับมอบอำนาจในการตรากฎข้อบังคับนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่ออกกฎข้อบังคับที่มีชื่อเฉพาะเช่นนั้นเท่านั้น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหลายฝ่ายอาจอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับในการออกกฎข้อบังคับที่กฎหมายกำหนดให้ออกได้ในรูปของ "ข้อบังคับ" ฯลฯ โดยในรูปแบบดังกล่าวในตัวบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้ตราข้อบังคับและทางปฏิบัตินั้นจะไม่สัมพันธ์กับชื่อบุคคล ส่วนราชการ หรือองค์กรที่รับมอบอำนาจ แต่อย่างใด ตัวอย่างของกฎข้อบังคับที่มีชื่อต่าง ๆ กันและออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่าง ๆ กัน คือ

### 2.7.1. ระเบียบ

พระราชบัญญัติเครื่องแบบนักเรียน พุทธศักราช 2482 มาตรา 6 บัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ฯลฯ

พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 มาตรา 16 บัญญัติให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับให้ผู้เสียภาษีหรือผู้ทำการแทนทำบัญชีหลักฐาน รายงาน ฯลฯ

พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 มาตรา 5 บัญญัติให้  
ผู้อำนวยการทะเบียนมีอำนาจออกระเบียบกำหนดแบบพิมพ์ หลักเกณฑ์ และวิธีการ  
 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 22 และ  
 มาตรา 33 บัญญัติให้ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจกำหนดระเบียบของ  
 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ฯ

### 2.7.2 ข้อบังคับ

พระราชบัญญัติปรามการตำราพวณ พ.ศ. 2503 บัญญัติให้อธิบดีมีอำนาจ  
ออกข้อบังคับว่าด้วยระเบียบวินัยและการทำงานของผู้รับการสงเคราะห์

พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 บัญญัติให้คณะกรรมการการบิน  
พลเรือนมีอำนาจออกข้อบังคับตามพระราชบัญญัตินี้

### 2.7.3 ข้อกำหนด

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 บัญญัติให้ใบสั่งและใบรับแทน  
ใบอนุญาตขับขี่ให้ทำตามแบบที่เจ้าพนักงานจราจรกำหนด (เจ้าพนักงานจราจรได้ออก  
เป็นข้อกำหนดเจ้าพนักงานจราจร)

### 2.7.4 ประกาศ

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 บัญญัติให้เจ้าพนักงานจราจร  
มีอำนาจออกประกาศ ข้อบังคับ หรือระเบียบในเรื่องต่างๆในพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติตุลาการ พ.ศ. 2497 บัญญัติให้อธิบดีมีอำนาจประกาศ  
ระเบียบวิธีพิเศษในเขตควบคุมตุลาการ ซึ่งจะต้องอยู่ภายในข้อบังคับแห่งบทบัญญัตินี้

## 2.8. กฎหมายท้องถิ่น

กฎข้อบังคับขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีชื่อเรียกต่างๆ  
 กันตามชื่อขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กฎหมายท้องถิ่น(และกิ่งท้องถิ่น)

นี่เป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งรัฐสภามอบอำนาจให้องค์การส่วนท้องถิ่น(และกิ่งท้องถิ่น) ออกใช้บังคับในท้องถิ่นเพื่อให้การปกครองตนเองในแต่ละท้องถิ่นเกิดความเหมาะสม รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติมอบอำนาจออกกฎหมายท้องถิ่นให้แก่องค์กร ส่วนท้องถิ่นได้โดยทั่วไปเมื่อปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันกฎหมายท้องถิ่นของไทยมี 5 ประเภท คือ

1. ข้อบัญญัติจังหวัด เป็นกฎหมายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกใช้ บังคับในเขตจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วน จังหวัด พ.ศ. 2498

2. เทศบัญญัติเป็นกฎหมายซึ่งเทศบาลต่างๆ(เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล) ออกใช้บังคับในเขตเทศบาล โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496

3. ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นกฎหมายที่สุขาภิบาลออกใช้บังคับในเขต สุขาภิบาล โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

4. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นกฎหมายของกรุงเทพมหานครออก ใช้บังคับในเขตกรุงเทพมหานครโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

5. ข้อบัญญัติเมืองพัทยา เป็นกฎหมายของเมืองพัทยาก่อออกใช้บังคับใน เขตเมืองพัทยา โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

นอกจากองค์กรส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจในการออกกฎหมายท้องถิ่น เมื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตท้องที่เป็นการทั่วไปแล้ว พระราชบัญญัติบางฉบับซึ่งเป็น กฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการใดการหนึ่งอาจมีบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้ราชการท้องถิ่น ออกกฎหมายท้องถิ่นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องเพื่อการอนุมัติให้เป็นไปตาม กฎหมายแม่บท เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 บัญญัติให้อำนาจองค์กร ท้องถิ่นออกกฎหมายท้องถิ่นหลายกรณี เช่น กำหนดให้กิจการค้าใดเป็นกิจการ ซึ่งเป็น ที่รังเกียจ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องต่างๆหลายเรื่อง เป็นต้น