



บทที่ 1

บทนำ

โดยหลักทั่วไปในระบบประชาธิปไตย ผู้ที่มีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งสามส่วน ได้แก่ องค์การนิติบัญญัติ องค์การฝ่ายบริหาร และองค์การตุลาการ องค์การนิติบัญญัติมีหน้าที่เกี่ยวกับการออกกฎหมาย ในขณะที่องค์การฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการดำเนินการปกครองของประเทศและดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายรวมทั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในการบริหารงานของรัฐทั้งทางด้าน การปกครองและด้านเศรษฐกิจ เพื่อความสงบเรียบร้อยในสังคม แต่ในปัจจุบันองค์การนิติบัญญัติหาได้ทำหน้าที่ออกกฎหมายแต่เพียงองค์การเดียวไม่ เนื่องจากความจำเป็นที่เกิดขึ้นจากวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ (ตลอดจนสภาพเศรษฐกิจและสังคมซึ่งซับซ้อนทำให้รัฐต้อง มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิมมาก องค์การนิติบัญญัติจึงไม่สามารถตรากฎหมายมาแก้ ปัญหาทุกเรื่องในรายละเอียดได้ทันทั่วทั้ง กับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น) ในขณะที่ เดียวกันกับที่ฝ่ายบริหารก็ได้ประสบปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการปกครองประเทศ อันเนื่องมาจากวิวัฒนาการลักษณะเดียวกัน ซึ่งฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถดำเนินการแก้ไข ได้ทันทั่วทั้งหากไม่มีเครื่องมือที่ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ กฎหมาย จากบทบาทของรัฐที่ เปลี่ยนไปและความจำเป็นขององค์การนิติบัญญัติและองค์การฝ่ายบริหารนี้เอง ที่ทำให้ รัฐสภาในหลายประเทศมีการยอมรับที่จะมีการมอบอำนาจในการตราฎข้อบังคับให้แก่ ฝ่ายบริหารเมื่อปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว จนกระทั่งได้รับการพัฒนาและยอมรับกันต่อมาในรูปของกฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) หรือกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจ (delegated legislation) หรือที่เรียกกันว่า อนุบัญญัติ

อย่างไรก็ดี การแก้ปัญหาที่เกิดจากความจำเป็นทั้งทางรัฐสภาและองค์การ ฝ่ายบริหารโดยวิธีการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร ในการ ออกกฎข้อบังคับนี้ แม้จะเป็นสิ่งที่ดี แต่ก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะมีต่อประชาชน หากปรากฏว่าฝ่าย บริหาร ได้ใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม หรือเกินขอบเขตอันจะเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนเกินควรด้วย การนำหลักการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารมา ใช้จึงต้องนำมาใช้อย่างเหมาะสมถูกต้องและทำที่จำเป็นเท่านั้น หากมีการนำหลักการ

มอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารมาใช้อย่างระมัดระวังในแง่ของรัฐสภาที่จะมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร และในแง่ที่ฝ่ายบริหารต้องใช้อำนาจดุลพินิจในการออกกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจอย่างถูกต้องเหมาะสมแล้ว วิธีการดังกล่าวก็จะ เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั้งในด้านความเป็นอยู่ ชีวิตร่างกาย และสุขภาพอนามัย กับด้านความสงบเรียบร้อยและสภาพที่ดีของสังคมด้วย

สำหรับการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารในประเทศไทยนั้น ปรากฏว่ายังไม่มีการตัดทอนวิชาที่กันอย่างจริงจัง ข้อเท็จจริงของการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารในไทยจะมีอยู่ตามพระราชบัญญัติและกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารที่ออกใช้บังคับ โดยปรากฏว่า ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารได้ออกกฎข้อบังคับทั้งที่โดยได้มอบอำนาจจากรัฐสภาก็มี และออกกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารเป็นการภายในเองก็มี ทั้งยังได้มีการนำกฎข้อบังคับดังกล่าวใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะต้องถือปฏิบัติตามและต่อประชาชนที่ต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2500- พ.ศ. 2529 อนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมีจำนวนมากถึงหนึ่งหมื่นกว่าฉบับ ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงระเบียบข้อบังคับภายในของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่มีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรที่จะได้มีการศึกษาถึงหลักการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารในประเทศไทยโดยเฉพาะ โดยการศึกษาถึงโครงสร้าง รูปแบบ ลักษณะ และระบบการคุ้มครองและควบคุมการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารในประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อเป็นแนวทางที่จะทำให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้น โดยอาศัยหลักการในเรื่องนี้ของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์

วัตถุประสงค์

การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะ

(1) ทำการศึกษาและวิจัยถึงหลักการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารในประเทศไทย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแนวทางในทางปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องมีการนำหลักการในเรื่องเดียวกันของต่างประเทศบางประเทศ ที่อาจพอเทียบเคียงได้ มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์แนวปฏิบัติเกี่ยวกับหลักการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารในประเทศไทย ว่ามีวิธีการ รูปแบบ และลักษณะเช่นใด กับการนำวิธีการควบคุมการ

ออกกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจของบางประเทศที่สำคัญมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารในไทยด้วย

(2) ทำการศึกษาและรวบรวมปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากหลักการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดจากการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารในไทย

(3) เสนอแนวทางการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารที่ตราจะจำกัดหรือไม่จำกัด เฉียงใด กับวิธีการควบคุมกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจให้ถูกต้องและเป็นไปโดยเหมาะสม และเป็นธรรมแก่สังคมมากขึ้น โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารด้วย

ความสำคัญของปัญหา

อาจกล่าวได้ว่า ในอดีต ชีวิตความเป็นอยู่ และการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ภายใต้การปกครองตามกฎหมาย รงบียบและข้อบังคับที่ไม่มากและไม่ซับซ้อน สภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างเรียบง่าย เนื่องจากขณะนั้น วิชาฉนการทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ยังไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ประกอบกับจำนวนประชากรในขณะนั้นก็ไม่มาก จึงไม่มีความจำเป็นต้องแข่งขันกันเพื่อความอยู่รอดเท่าไรนัก ต่อมาเมื่อความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์เพิ่มมากขึ้น และได้เข้ามามีบทบาทต่อชีวิตความเป็นอยู่และการดำรงชีวิตของประชาชนเพิ่มมากขึ้น ก่อรับกับจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้นด้วย เป็นเหตุให้ประชาชนต้องเกิดการแข่งขันกันเพื่อความอยู่รอด ในขณะเดียวกันประชาชนก็ได้รับผลกระทบจากวิทยาการทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ที่มีต่อสุขภาพ อนามัย ชีวิต และร่างกายของประชาชนด้วย รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติจึงต้องมีการเพิ่มมากขึ้นเพื่อการคุ้มครองประชาชนจากผลกระทบของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ และความเป็นธรรมในการแข่งขันกันทางเศรษฐกิจ และสังคม ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนในสังคมได้อยู่อย่างมีความสุขและปลอดภัย รัฐสภาจึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิม และบัญญัติกฎหมายใหม่ให้ทันต่อเหตุการณ์และความเร่งด่วนดังกล่าว แต่โดยที่รัฐสภามีภาระมากมายทั้งในทางการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การงบ

ประมาณและการดูแลทุกข์สุขของราษฎร จึงเป็นเงื่อนไขบังคับที่ทำให้รัฐสภา จำต้องเลือกทำแต่งงานส่วนสำคัญจริง ๆ รัฐสภาไม่มีเวลาพอที่จะอภิปรายรายละเอียดทุกอย่างในเรื่องโครงการ ไม่ว่าจะเป็นทางการศึกษา การขนส่ง การสาธารณสุข และการปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ดังนั้น การออกกฎหมายของรัฐสภาจึงต้องกระทำในรูปลักษณะที่มีการมอบอำนาจในการ ออกกฎข้อบังคับบางส่วนที่จำเป็นให้แก่ฝ่ายบริหาร ซึ่งรัฐสภาเห็นว่าเป็นการเหมาะสม เพราะนอกจากจะเป็นการประหยัดเวลาของรัฐสภาแล้ว เนื้อหาสาระบางเรื่องเกี่ยวข้องกับปัญหาทางเทคนิคและวิชาการเฉพาะด้าน ซึ่งโดยปกติ คนทั่วไปย่อมจะเข้าใจยาก เว้นแต่จะได้รับการศึกษาด้านนั้น หรือเป็นผู้ซึ่งอยู่ในวงการนั้น โดยเฉพาะสมาชิกรัฐสภาก็มีได้มีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ ทุกเรื่องได้ทุกคน

การที่รัฐสภาจำต้องมอบอำนาจในการ ออกกฎข้อบังคับให้แก่ฝ่ายบริหาร ก็โดยเหตุผลที่ว่า ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ปกครองเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบายและคำสั่งของฝ่ายบริหารนั้น บรรดาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมาจากการคัดเลือกบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญมาเป็นข้าราชการมากกว่านักการเมือง การพิจารณาเนื้อหาและรายละเอียดในเรื่องทางเทคนิคและวิชาการเหล่านี้ ฝ่ายบริหารจึงย่อมจะกระทำได้ดีกว่ารัฐสภา นอกจากนั้น ฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นองค์กรอำนวยการปกครองและปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นผู้ที่ประสบต่อปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับประชาชน เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และการแข่งขันกันเพื่อความอยู่รอดของประชาชน การป้องกันปัญหาและอุปสรรคที่ได้เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นนั้น ฝ่ายบริหารจึงย่อมจะเห็นวิถีทางในการดำเนินการป้องกันแก้ไขได้ดีกว่ารัฐสภา แม้ว่ารัฐสภาจะออกกฎหมายมาเพื่อป้องกันแก้ไขได้ในภายหลังก็ตาม แต่ก็อาจไม่ทันเหตุการณ์ได้ทันที และแม้ว่าจะมีการกำหนดกรณีนั้น ๆ ไว้ในภายหลังแล้ว หากเกิดการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดที่คาดไม่ถึง บทบัญญัติของกฎหมายของรัฐสภาก็ไม่อาจนำมาใช้ได้ทันที รัฐบาลจึงต้องการความยืดหยุ่นของบทบัญญัติแห่งกฎหมายของรัฐสภา เพื่อสามารถทำให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการ ออกกฎข้อบังคับขึ้นใช้ได้ทันทีและเหมาะสมไม่ต้องรอการแก้ไขกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งแก้ไขยากกว่าการออกกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารยังอาจใช้อำนาจในการ ออกกฎข้อบังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นแต่เรื่องทดลองได้ เช่น ความปลอดภัยกับชนท้องถิ่น และการควบคุมจราจร

หากได้มีการ ออกกฎข้อบังคับดำเนินการควบคุมการจราจรเพื่อความปลอดภัยบนท้องถนนตามที่เห็นว่าเหมาะสมแล้ว ต่อมาปรากฏว่า กฎข้อบังคับดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสภาพของท้องถนนและการใช้ถนน ฝ่ายบริหารก็อาจยกเลิกกฎข้อบังคับนั้นได้โดยง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนกับการยกเลิกพระราชบัญญัติ

ด้วยเหตุนี้ หลักการในเรื่องที่รัฐสภามอบอำนาจในการออกกฎข้อบังคับให้แก่ฝ่ายบริหารจึงเป็นที่ยอมรับกันในฐานะที่เป็นผลอันหลีกเลี่ยงไม่ได้ของอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาและฝ่ายบริหารที่เพิ่มมากขึ้น แต่ข้อเสียของการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารก็ย่อมเกิดขึ้นได้ด้วยในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารเท่ากับเป็นการให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารในการออกกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับต่อประชาชนอันเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้แก่ประชาชน เพราะกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารมีเป็นจำนวนมากมายและอาจเปลี่ยนแปลงได้บ่อยและง่ายจนกระทั่งแม้แต่นักนิติศาสตร์เองก็ยังไม่ทัน พระราชบัญญัติฉบับหนึ่งอาจมีกฎข้อบังคับที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจถึง 20 กว่าฉบับก็มี (เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522) สิ่งเหล่านี้เองที่เป็นอันตรายที่เกิดจากการมอบอำนาจในการออกกฎข้อบังคับให้แก่ฝ่ายบริหาร ในปัญหาที่ในต่างประเทศที่มีวิวัฒนาการทางกฎหมายที่ก้าวหน้าได้ประสบปัญหาความจำเป็นขององค์กรนิติบัญญัติที่จะต้องมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร จนเป็นที่ยอมรับหลักการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารแล้ว แต่ได้หาวิธีการป้องกันการออกกฎข้อบังคับที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจที่ฝ่ายบริหารอาจกระทำการตามอำเภอใจได้ โดยหันมาให้ความสำคัญต่อระบบการคุ้มครองป้องกันการใช้อดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการออกกฎข้อบังคับให้อยู่ภายในขอบเขต และกระบวนการตามกฎหมายที่มอบอำนาจให้ ทั้งนี้ เพื่อให้การออกกฎข้อบังคับมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนน้อยที่สุด

สำหรับประเทศไทย ปรากฏว่าฝ่ายบริหารได้ออกกฎข้อบังคับตามที่ได้รับมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติต่างๆ เฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500-2529 อนุบัญญัติมีประมาณกว่าหนึ่งหมื่นแปดพันฉบับ กอปรกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หก พ.ศ. 2530-2534 ก็ได้ให้ความสำคัญกับอนุบัญญัติทั้งหลาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

ปรับปรุงอนุบัญญัติให้เกิดความเข้าใจง่าย มีขอบเขตที่ชัดเจน มีความยืดหยุ่น และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นจริงและให้เกิดความเป็นธรรมในการบริการของรัฐ จากข้อเท็จจริงและเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรที่จะได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักการ วิธีการ เจื่อนโย และระบบการควบคุมการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารในไทย รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากการมอบอำนาจดังกล่าวด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและศึกษาวิเคราะห์ต่อไป

วิจัยและขอบเขตการศึกษา

การวิจัยจะใช้วิธีศึกษาวิเคราะห์เอกสารโดยการค้นคว้าหลักและทฤษฎีเกี่ยวกับการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร โดยจะศึกษาแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร ของไทยที่เป็นอยู่ในอดีตจนปัจจุบัน เป็นหลัก และนำหลักและทฤษฎีและแนวปฏิบัติในเรื่องเดียวกันของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์แนวทางในเรื่องเดียวกันนี้ของไทยเพียงบางส่วน เมื่อช่วยเสริมให้เห็นถึงแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารในไทย ว่ามีแนวความคิด หลัก ทฤษฎี และการควบคุมในเรื่องดังกล่าวประการใด การนำหลักและทฤษฎีเรื่องนี้ของต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ของไทยจะช่วยทำให้เห็นถึงหลักการและแนวทางการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร ของไทยเป็นระบบและแจ่มชัดขึ้น

การที่ผู้เขียนเลือกใช้หลัก ทฤษฎี และแนวทางการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร ของทั้งสามประเทศดังกล่าวข้างต้น ก็เนื่องจากประเทศทั้งสามเป็นประเทศที่มีการวิวัฒนาการทางกฎหมายที่ก้าวหน้ามาก และแต่ละประเทศก็มีลักษณะการเมืองการปกครองที่แตกต่างกันทั้งในรูปของรัฐ รูปแบบของรัฐบาล และการใช้อำนาจในการตรา กฎข้อบังคับของฝ่ายบริหาร รวมทั้งอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับกฎข้อบังคับที่ออกโดยฝ่ายบริหาร อย่างไรก็ตาม การนำหลัก ทฤษฎีและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร ของทั้งสามประเทศมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์กับการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร ในไทยนี้ ผู้เขียนจะนำเพียงหลัก ทฤษฎี และ

แนวทางของเรื่องดังกล่าวในประเทศที่ใช้หลักการใกล้เคียงกับของประเทศไทยมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์เท่าที่จำเป็นเพียงพอที่จะทำให้เห็นถึงลักษณะการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารของไทยในหลักที่ใกล้เคียงกันเท่านั้น ผู้เขียนจะไม่ลงเอยในรายละเอียดของทั้งสามประเทศ หรือนำหลักการของทั้งสามประเทศมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ทั้งหมด เพราะจะทำให้การพิจารณาแนวความคิดและแนวทางของการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารในไทยไม่แจ่มชัด หรืออาจมองไม่เห็นความเหมือนหรือความน่าจะเป็นของการมอบอำนาจนิติบัญญัติ ให้แก่ฝ่ายบริหารในไทยว่าควรเป็นไปในแนวทางใด

ในการศึกษาวิจัยหัวข้อนี้ ผู้เขียนขอกล่าวถึงความหมายและขอบเขตจำกัดของการศึกษา "การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร" ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ในเบื้องต้นเสียก่อน กล่าวคือ การมอบอำนาจนิติบัญญัติตามความหมายที่ Alf Ross นักนิติศาสตร์ชาวเดนมาร์กกล่าวไว้ คือ "การมอบอำนาจนิติบัญญัติ คือ การที่ผู้มีอำนาจให้บุคคลอื่นทำการออกกฎข้อบังคับที่เป็นอำนาจของตนที่สามารถทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และกฎข้อบังคับนั้นมีผลบังคับตามกฎหมายเสมือนหนึ่งว่าได้ออกโดยผู้มอบอำนาจ" และคำว่า "นิติบัญญัติ" อาจพิจารณาความหมายได้ในสองรูปแบบ คือ รูปแบบแรกเป็นการจำกัดความในแง่เนื้อหาว่า เป็นการกระทำที่มีลักษณะทั่วไป หากวิเคราะห์ในแง่นี้ พระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา กับกฎข้อบังคับที่ฝ่ายบริหารออกนั้น ต่างมีลักษณะทั่วไปเหมือนกัน จึงอนุมานได้ว่าโดยสาระแล้วทั้งสองสิ่งนี้ต่างมีสภาพเป็นอย่างเดียวกัน ซึ่งต่างจากนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองเฉพาะเรื่อง และรูปแบบที่สอง เป็นการพิจารณาถึงองค์การผู้สร้างกฎหมายหรือวิธีการสร้างกฎหมาย ซึ่งหากวิเคราะห์ในแง่นี้ อำนาจนิติบัญญัติดั้งเดิมถือกันว่าเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาพร้อมกันของบางชน (general will) ซึ่งรัฐสภาเท่านั้นที่จะใช้อำนาจนี้ได้ จากความหมายดังกล่าวจึงมีปัญหาว่า การมอบอำนาจนิติบัญญัติจะหมายความรวมถึงการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์กรนิติบัญญัติออกกฎหมายหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาว่ากรณีจะหมายความรวมถึงเรื่องดังกล่าวด้วย

หรือไม่นั้น บ่อมต้องพิจารณาทิศความเป็นมา แนวทฤษฎี และรูปของรัฐของแต่ละประเทศ ประกอบด้วย สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นเรื่องของ การวิเคราะห์แนวทางการมอบ อำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร ของไทย ผู้เขียนจึงเห็นว่า ในแง่การวิเคราะห์ว่า สิ่งใดเป็นอำนาจนิติบัญญัติหรือไม่ควรใช้เกณฑ์ทางเนื้อหาสาระ ส่วนใครจะมีอำนาจนั้น คงต้องถือหลักที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งโดยหลักก็ได้แก่ รัฐสภา แต่หากมีกรณี ที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจตรากฎหมายหรือกฎข้อบังคับแก่ฝ่ายบริหารโดยตรง ก็ต้องถือว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจนั้นด้วย แต่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาการมอบอำนาจนิติบัญญัติ จึงหมายถึงการที่องค์กรนิติบัญญัติมอบอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้แก่ตนให้แก่ฝ่ายบริหาร สามารถออกกฎข้อบังคับได้ไม่หมายความว่ารวมถึงการที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์กร นิติบัญญัติออกกฎหมายหรือการที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจออกกฎหมายบางประเภท ให้ฝ่ายบริหารโดยตรง เช่น กรณี พระราชกำหนด เพราะสองกรณีหลังนี้เป็นเรื่อง การที่รัฐธรรมนูญกำหนดการแบ่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร (répartition des pouvoirs) ไม่ใช่การมอบอำนาจ (délégation du pouvoir) แต่อย่างใด

ส่วนให้ฝ่ายบริหาร หมายถึง องค์กรใดบ้างนั้น ในวิทยานิพนธ์นี้ถือว่า "ฝ่าย บริหาร" เป็นคำที่นิยมเรียกรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองประเทศ และดำเนินการให้ เป็นไปตามกฎหมาย ฯลฯ โดยมีกำลังเจ้าหน้าที่ที่เรียกว่า "ฝ่ายปกครอง" เป็นผู้ ดำเนินการตามคำสั่งของฝ่ายบริหาร คำว่า "ฝ่ายปกครอง" นี้ หมายความว่าถึง องค์กร และเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการ บริหารส่วนท้องถิ่นและองค์กรมหาชนอื่นที่มีลักษณะเป็นราชการทั้งหมด ฝ่ายปกครองจึง มีหน้าที่ดำเนินการปกครองและใช้อำนาจทางปกครองอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร ดังนั้นฝ่ายบริหารในวิทยานิพนธ์นี้ จึงรวมทั้งฝ่ายบริหารในความหมายอย่างแคบและ ฝ่ายปกครองด้วย ราชการที่มีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการของฝ่ายบริหารและฝ่าย ปกครอง คือราชการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ เช่น การใช้ อำนาจของ ประธานศาลฎีกาในการออกข้อบังคับของศาลตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม และ ราชการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติ เช่น ข้อบังคับของรัฐสภา จึงไม่อยู่ใน ขอบข่ายของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้ทำการศึกษาริวิจัย โดยแยกออกเป็นสองส่วน
ประกอบด้วย 9 บท ดังนี้

- บทที่ 1 : บทนำ
- บทที่ 2 : ที่มาของอำนาจออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร
- ส่วนที่ 1 : การมอบอำนาจนิติบัญญัติ
- บทที่ 3 : ลักษณะของอำนาจในการตรากฎหมายที่มอบให้ฝ่ายบริหาร
- บทที่ 4 : ขอบเขตของการมอบอำนาจ
- ส่วนที่ 2 : การควบคุมกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจ
- บทที่ 5 : การคุ้มครองเอกชนในกระบวนการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร
- บทที่ 6 : การควบคุมโดยรัฐสภา
- บทที่ 7 : การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
- บทที่ 8 : การควบคุมโดยศาล
- บทที่ 9 : บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ 1 จะกล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ความสำคัญ
ของปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร วิธีการวิจัยและขอบเขต
การศึกษา โดยจะได้บรรยายถึงว่า ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้ศึกษาถึงเรื่องใด
บ้าง และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 จะกล่าวถึงที่มาของอำนาจออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร : โดยจะ
แยกให้เห็นถึงวิวัฒนาการ ของการที่จำต้องมีการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร
และการที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการ ออกกฎข้อบังคับได้เอง โดยจะแยกพิจารณาทั้ง
สี่ประเทศ คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และไทย ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการ
ให้เกิดความเข้าใจถึงลักษณะของที่มาของอำนาจออกกฎหมายของฝ่ายบริหารเมื่อที่จะ
ได้นำมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์กับของไทย การพิจารณาที่มาจากอำนาจออก
กฎหมายของฝ่ายบริหาร ก็จำต้องพิจารณาดำเนินถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจมาเป็นหลัก
และทฤษฎีเกี่ยวกับการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารว่าหมายความว่าความหมายใด ทั้งนี้
เมื่อนำมาประกอบการชี้ให้เห็นว่า การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารกระทำได้

เพียงใด และเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ และในท้ายสุดก็จะสรุปถึงที่มาของอำนาจออกกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารในปัจจุบัน โดยในส่วนี้จะเป็นหลักและทฤษฎีของประเทศฝรั่งเศสมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ในเรื่องนี้ของไทย เนื่องจาก การออกกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารโดยอิสระของฝรั่งเศสมีลักษณะที่ใกล้เคียงกับแนวปฏิบัติของไทยในปัจจุบัน

บทที่ 3 จะกล่าวถึง ลักษณะของการมอบอำนาจในการตรากฎหมายที่มอบให้ฝ่ายบริหาร โดยจะพิจารณาในด้านกฎหมายของรัฐสภาที่มีบทบัญญัติมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร ว่ามีลักษณะและขอบเขตเพียงใดบ้าง องค์การที่รัฐสภามอบอำนาจให้ออกกฎข้อบังคับมีใครหรือกลุ่มบุคคลใด และรูปแบบของการมอบอำนาจ ว่า รัฐสภากำหนดรูปแบบกฎข้อบังคับที่ให้ฝ่ายบริหารออกขึ้นในชื่อใดบ้าง ทั้งนี้โดยจะนำหลักและทฤษฎีของประเทศอังกฤษส่วนใหญ่มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ โดยมีแนวทางในเรื่องดังกล่าวของประเทศสหรัฐอเมริกาบ้างตามสมควร

บทที่ 4 จะกล่าวถึง ขอบเขตของการมอบอำนาจ โดยจะพิจารณาทั้งในด้านกฎหมายของรัฐสภาและกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจ ว่าควรมีการจำกัดขอบเขตการมอบอำนาจนิติบัญญัติไว้เพียงใด และฝ่ายบริหารควรจะทำกฎข้อบังคับภายในขอบเขตเพียงใด นอกจากนี้ จะพิจารณาลักษณะการมอบอำนาจต่อที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาในการออกกฎข้อบังคับแล้ว ได้มอบอำนาจต่อให้แก่บุคคลหรือองค์การอื่นนั้น จะกระทำได้หรือไม่เพียงใด ซึ่งในบทนี้จะได้นำหลักการและทฤษฎีของประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์พร้อมพหุสาทกันไปตามความเหมาะสมของเนื้อหาที่เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ของไทยที่ยังไม่แจ้งชัดเท่านี้

บทที่ 5 จะกล่าวถึงการคุ้มครองเอกชนในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร โดยจะกล่าวถึงการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแม่บท เพื่อกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนการออกกฎข้อบังคับขึ้นใช้บังคับ คือ การกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบ หรือต้องปรึกษาหารือกับองค์การใดองค์การหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือผู้ที่มีส่วนได้เสียก่อน จึงจะออกกฎข้อบังคับได้ นอกจากนี้พระราชบัญญัติแม่บทก็ยังคงกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ปกครองต้องดำเนินการ

การไต่สวน ก่อนการ ออกกฎข้อบังคับเมื่อรับยังข้อคิดเห็นจากประชาชนที่ถูกกระทบโดยตรงจากการ ออกกฎข้อบังคับดังกล่าวหรืออาจกำหนดให้ต้องมีการประชุมสภาออกกฎข้อบังคับเสียก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับต่อประชาชนได้ ในบทนี้จะได้กล่าวถึงองค์การที่มีหน้าที่ช่วยเหลือในการตรวจสอบทบทวนกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหาร คือ กรรมการร่างกฎหมายตาม พรบ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ด้วย

บทที่ 6 จะกล่าวถึง การควบคุมโดยรัฐสภา ซึ่งนอกจากการเปิดอภิปรายและตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารในสภาแล้ว ประเทศอังกฤษก็ยังมีวิธีการควบคุมโดยรัฐสภาที่เรียกว่า "การวางกฎข้อบังคับต่อรัฐสภา" ซึ่งเป็นที่นิยมใช้ในประเทศอังกฤษ แต่สำหรับประเทศไทยยังไม่มียุติการดังกล่าวโดยตรง การที่กล่าวถึงวิธีการนี้ก็เพื่อทำให้เห็นถึงวิธีการควบคุมของรัฐสภาในประเทศอังกฤษ ว่าได้ใช้วิธีการเพียงใดบ้าง

บทที่ 7 จะกล่าวถึง การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นระบบการร้องทุกข์มีพื้นฐานที่จะนำไปสู่การพัฒนาหลักกฎหมายปกครองและการจัดตั้งศาลปกครองดังเช่นที่เป็นอยู่ในประเทศฝรั่งเศส ในหัวข้อนี้จะได้ชี้ให้เห็นถึงการร้องทุกข์และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในการพิจารณาตีปกครองโดยเฉพาะนิติกรรมทางปกครองประเภทที่เป็น "กฎ" หรือ "ที่มีผลบังคับทั่วไป" การเสนอหัวข้อนี้ จะได้แจกแจงผลงานที่สำคัญเกี่ยวกับแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในเรื่องดังกล่าวเป็นหลัก โดยจะไม่พิจารณาถึงการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในกรณีอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับ "กฎข้อบังคับที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจ"

บทที่ 8 จะกล่าวถึง การควบคุมโดยศาล เนื่องจากศาลเป็นองค์กรตุลาการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่โดยที่ศาลจะพิจารณาวินิจฉัยข้อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายต่อเมื่อมีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของตน หรือเมื่อมีการฟ้องขอให้ลงโทษแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎข้อบังคับนั้น องค์การนิติบัญญัติจึงพยายามที่จะตราพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติมีลักษณะห้ามไม่ให้มีการตรวจสอบหรือทบทวนการออกกฎข้อบังคับโดยศาลได้ ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไป เมื่อมีคดีเกี่ยวกับกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารขึ้นสู่ศาล ศาลก็จะพิจารณาวินิจฉัยโดยการตีความกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจว่า การออก

และการประกาศบังคับใช้กฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารได้กระทำไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือเกินอำนาจ (ultra vires) ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ในหัวข้อนี้จึงจะเน้นหนักเกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลฎีกาเสียส่วนใหญ่

บทที่ 9 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทนี้เป็นบทสุดท้ายที่ผู้เขียนจะได้สรุปหลักการมอบอำนาจนิติบัญญัติทั้งหลายที่ได้กล่าวมาแล้วโดยย่อ กับจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ปัญหา และแนวทางที่น่าจะนำมาทดลองใช้ในการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร โดยจะพิจารณาจากแนวทางในเรื่องดังกล่าวของต่างประเทศที่ผู้เขียนได้สอดแทรกลงในวิทยานิพนธ์นี้มาเป็นแนวทางในการเสนอแนะ ซึ่งจะเป็แนวทางในการทำให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องทำนองนี้ หรืออาจใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาตีความบทบัญญัติของกฎข้อบังคับที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษารวบรวมในเรื่องการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารนี้ จะเป็นการทำให้เห็นและเข้าใจในหลักการและแนวทางของการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร ว่าการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารควรมีลักษณะเพียงใดโดยพื้นฐาน และตามแนวปฏิบัติของไทยในเรื่องนี้สอดคล้องกันกับหลักทั่วไปหรือไม่ และสามารถทำให้เข้าใจถึงรูปแบบ องค์กร ขอบเขตของการมอบอำนาจ ว่าควรกระทำได้ภายในขอบเขตเพียงใด และควรมีความแน่นอนของการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารในระดับใดจึงจะเหมาะสม การศึกษาถึงการมอบอำนาจนี้ยังทำให้ได้เห็นถึงอันตรายที่อาจเกิดจากการมอบอำนาจ เมื่อได้พิจารณาสู่หลักการ และวิธีการมอบอำนาจนิติบัญญัติแล้ว ซึ่งก็จะนำไปสู่ถึงผลที่ตามมาคือ ความคุ้มครองประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหาร ของรัฐสภาที่กระทำไปโดยความจำเป็นในด้านสถานการณ์ เวลา และเทคนิควิชาการ รัฐสภาจึงต้องมีการคุ้มครองประชาชนด้วยการหาวิธีการต่าง ๆ มาเพื่อจำกัดการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายบริหารบ้าง การคิดค้นวิธีการเพื่อคุ้มครองประชาชนได้ผลประโยชน์ นอกจากนี้ การควบคุมการออกกฎข้อบังคับอาจกระทำได้โดยฝ่ายใดหรือองค์กรใดในลักษณะต่าง ๆ กัน การศึกษารวบรวมเรื่องนี้เป็นประโยชน์ที่จะทำให้เห็นถึงหลักการและแนวความคิดดังกล่าว ทำให้

มีเข้าใจในเรื่องการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ กับได้ทราบหลักการและการควบคุมการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะสามารถทำให้นำไปใช้ประโยชน์ในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา และกฎข้อบังคับของฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน เนื่องจากการร่างกฎหมายของรัฐสภาก็ต้องคำนึงถึงบทบัญญัติที่มีการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารว่าจะครอบคลุมจำกัด หรือกว้างขวางเพียงใดที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม รวมทั้งคำนึงถึงวิธีการคุ้มครองประชาชนโดยการกำหนดกระบวนการ ออกกฎหมายข้อบังคับไว้ในกฎหมายของรัฐสภานั้นด้วย ส่วนการออกกฎหมายข้อบังคับก็มีประโยชน์ในแง่ที่จะทำให้กฎหมายข้อบังคับที่ออกขึ้นนั้นถูกต้องที่สุดเท่าที่เป็นไปได้และไม่ก่อให้เกิดผลที่อาจทำให้ศาลตีความกฎหมายข้อบังคับดังกล่าวว่า เกินอำนาจได้ นอกจากนี้ การศึกษาริชัยในเรื่องนี้ยังทำให้เกิดแนวความคิดในการปรับปรุงกฎหมายของรัฐสภาในเรื่องเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การมอบอำนาจ หรือการควบคุมฯ ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ประชาชนอีกด้วย