

ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง โดยฝ่ายนิติบัญญัติในระบบกฎหมายไทย*

โดยหลักการแล้วองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่สำคัญในการตราและพิจารณากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา¹ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบเกี่ยวกับการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นสำคัญ แต่ในส่วนของ การออกกฎหมายลำดับรองนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติบางฉบับกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีอำนาจในการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองบางประเภทก่อนที่กฎหมายลำดับรองนั้นจะมีผลใช้บังคับต่อไป ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่า การกำหนดให้กฎหมายลำดับรองบางประเภทจะต้องได้รับการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อนนั้นมีปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติใดบ้าง และบทบัญญัติดังกล่าวมีที่มาอย่างไร รวมทั้งตัวอย่างการเขียนร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติในลักษณะทำนองเดียวกันนี้ บทความนี้จึงเป็นการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่จะกำหนดบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวนี้ต่อไป

บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง โดยฝ่ายนิติบัญญัติในปัจจุบัน

จากการตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน พบว่า บทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเข้ามามตรวจสอบกฎหมายลำดับรองได้นั้นในปัจจุบันยังมีจำนวนไม่มากนัก โดยปรากฏข้อมูลในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพียง 2 ฉบับ เท่านั้น ได้แก่ (1) มาตรา 6² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ (2) มาตรา 12 วรรคสาม³ แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

*นายอภิชัย กู้เมือง นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นักกฎหมายกฤษฎีกา
ชำนาญการพิเศษ กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

¹สมยศ เชื้อไทย, *ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ 18, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), หน้า 79.

²มาตรา 6 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 44 มาตรา 46 มาตรา 60/1 มาตรา 66 มาตรา 70 มาตรา 75/1 มาตรา 75/2 และมาตรา 75/4 ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ออกกระเปียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

กำหนดวันตามวรรคหนึ่งให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

3

๑๓๑

๑๓๑

ก่อนตราพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้คณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วหากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามิได้มีมติทั้งทวงให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไป

1. บทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในการสืบค้นที่มาของบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ นั้น จากการตรวจสอบข้อมูลในเรื่องเสรีจที่ 82 - 84/2540 (ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.) ปรากฏผลว่าในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีการเพิ่มเติมร่างมาตรา 6 ขึ้นใหม่ แต่มิได้มีประเด็นอภิปรายหรือแสดงเหตุผลที่มาจากไว้ แต่อย่างไรก็ดี ในประเด็นนี้จากการสืบค้นข้อมูลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. โดยนางกาญจนรัตน์ ลีโรจน์ กรมกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ท่านได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า “กรณีกฎหมายกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายจึงจะมีผลใช้บังคับนั้น เช่น มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 44 มาตรา 46 มาตรา 60/1 มาตรา 66 มาตรา 70 มาตรา 75/1 มาตรา 75/2 และมาตรา 75/4 ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ยื่นระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น” เนื่องจากระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองในศาลปกครองสูงสุดอาจกำหนดบทบัญญัติที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมากจึงต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา”⁴

2. บทบัญญัติมาตรา 12 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

ในการสืบค้นที่มาของบทบัญญัติมาตรา 12 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการฯ นั้น จากการตรวจสอบข้อมูลในเรื่องเสรีจที่ 478/2557 (ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.) ปรากฏผลว่า ในคราวการประชุมเกี่ยวกับร่างมาตรา 12 นั้น มิได้มีประเด็นอภิปรายหรือแสดงเหตุผลที่มาจากความในวรรคสามไว้ แต่อย่างไรก็ดี ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในส่วนของตารางแสดงข้อมูลประกอบการพิจารณาคำแปรญัตติหน้า 13 - 14 ได้ปรากฏรายละเอียดที่เกี่ยวข้องไว้ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

⁴บันทึกการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ครั้งที่ 16 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. วันอังคาร ที่ 2 ตุลาคม 2561 (เรื่องเสรีจที่ 429/2563) หน้า 1.

“1. ... และในวรรคสามซึ่งกำหนดให้ก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาให้คณะรัฐมนตรีสั่งร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้มีมติทั้งท้วง จึงให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกาจะเห็นได้ว่า การดำเนินการตามมาตราดังกล่าวก็เพื่อให้มีกระบวนการที่รอบคอบรัดกุมในการที่จะพิจารณาว่ากิจการตามกฎหมายแม่บทใดสมควรจะกำหนดให้สามารถชำระค่าธรรมเนียมแทนการยื่นคำต่ออายุใบอนุญาตนั้นได้

2. ตามที่ร่างมาตรา 12 วรรคสาม กำหนดให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต โดยให้คณะรัฐมนตรีสั่งร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน นั้น เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน และพระราชบัญญัติที่จะระบุชื่อไว้และประเภทของใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินั้น พระราชบัญญัตินั้นต่างก็เป็นกฎหมายแม่บทที่ได้ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ดังนั้น การที่ฝ่ายบริหารจะดำเนินการยกเว้นหรือกำหนดให้กฎหมายฉบับใดเป็นกฎหมายที่สามารถชำระค่าธรรมเนียมแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตได้นั้น จึงควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาตรวจสอบก่อนที่จะตราพระราชกฤษฎีกา”

3. ตัวอย่างร่างกฎหมายที่กำหนดบทบัญญัติในลักษณะทำนองเดียวกัน

(1) ร่างมาตรา 24 แห่งร่างพระราชบัญญัติมาตรการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปโดยมิชอบ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ 751/2561)

มาตรา 24 ให้ประธานกรรมการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการวางระเบียบในการไต่สวนข้อเท็จจริงและการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนตามพระราชบัญญัตินี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักประกันการให้ผู้ถูกระทบสิทธิได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้ไต่สวนข้อเท็จจริง การให้บุคคลที่สามที่ถูกกระทบสิทธิร้องขอเข้ามาในการไต่สวนข้อเท็จจริง การให้เหตุผลและสรุปพยานหลักฐานประกอบการให้ดำเนินคดีติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากผู้เอาไปโดยชอบ

ร่างระเบียบตามวรรคหนึ่งนั้นต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอยุติและสภาผู้แทนราษฎรมิเห็นชอบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ส่งร่างระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ส่งร่างระเบียบดังกล่าวขึ้นคืนประธานกรรมการเพื่อให้ประธานกรรมการจัดทำร่างเสนอมานใหม่ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติไม่เห็นชอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานกรรมการดำเนินการประกาศระเบียบนั้นในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

กำหนดวันตามวรรคสองให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

(2) ร่างมาตรา 42 แห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายและประมวลกฎหมายและกฎแบบต่อเนื่อง พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ 429/2563)

มาตรา 42 ให้คณะกรรมการนโยบายเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎที่คณะกรรมการนโยบายเสนอแล้ว ให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎที่เสนอนั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎ ให้ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎนั้นตกไป กำหนดวันตามวรรคหนึ่งให้หมายถึงวันในสมัยประชุม ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ รูปแบบและเอกสารประกอบประมวลกฎหมายและกฎและร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

ข้อพิจารณาในการกำหนดบทบัญญัติ เกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

จากข้อมูลบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติในปัจจุบันตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้ทราบถึงที่มาและเหตุผลในการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวได้โดยสังเขป ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาที่ตัวบทบัญญัติ ที่มา และเหตุผลที่เกี่ยวข้องโดยละเอียดแล้ว สามารถสรุปเป็นข้อพิจารณาในการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ 3 ประการ ดังนี้

1. องค์กรผู้เสนอร่างกฎหมายลำดับรองเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบ
จะเห็นได้ว่า ในการเสนอร่างกฎหมายลำดับรองเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาตรวจสอบนั้น องค์กรที่จะเสนอร่างกฎหมายลำดับรองดังกล่าวอาจเป็นได้ทั้งองค์กรฝ่ายบริหารหรือองค์กรฝ่ายตุลาการ โดยมาตรา 12 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต โดยให้ส่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน หรือมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลปกครอง (โดยมีสำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยงานธุรการ) ส่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา 44 มาตรา 46 มาตรา 60/1 มาตรา 66 มาตรา 70 มาตรา 75/1 มาตรา 75/2 และมาตรา 75/4 ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ออกระเบียบดังกล่าวเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ อนึ่ง ในส่วนขององค์อิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ที่จะกำหนดกลไกทางกฎหมายเพื่อให้กฎหมายลำดับรองบางประเภทที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นการทั่วไป โดยจะกำหนดให้มีการเสนอกฎหมายลำดับรองบางประเภทซึ่งออกตามความในกฎหมายแม่บทเพื่อเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรวจสอบเสียก่อนก็อาจกระทำได้เช่นเดียวกัน

2. ประเภทของร่างกฎหมายลำดับรอง โดยที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองได้ในหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือข้อบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายบริหารจะออกกฎหมายลำดับรองประเภทใด ย่อมจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ สำหรับกรณีการกำหนดบทบัญญัติเพื่อให้กฎหมายลำดับรองบางประเภทจะต้องได้รับการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อนนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า โดยหลักการแล้วควรจะต้องเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีลำดับศักดิ์สูงสุด กล่าวคือ เฉพาะกฎหมายลำดับรองประเภทพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น เนื่องจากรูปแบบของการตราพระราชกฤษฎีกา จะเป็นการกำหนดรายละเอียดในเรื่องสำคัญ ๆ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายแม่บทเกิดความชัดเจน มีขอบเขตที่แน่นอน และเกิดประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมาย จึงสมควรที่จะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาตรวจสอบเพื่อให้เกิดความรอบคอบและรัดกุมมากยิ่งขึ้น แตกต่างจากกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบ ที่มีจะเป็นการกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติหรือเรื่องทางเทคนิค เป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ดี หากหน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายมีเหตุผลและความจำเป็นอย่างยิ่ง ประกอบกับเป็นเรื่องสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อภาครัฐหรือภาคเอกชน ก็อาจกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองประเภทอื่นที่มีใช้พระราชกฤษฎีกาเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบเสียก่อนก็อาจกระทำได้ เช่น การออกระเบียบการไต่สวนข้อเท็จจริงและการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืน โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตรวจสอบ (ร่างมาตรา 24 แห่งร่างพระราชบัญญัติมาตรการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปโดยมิชอบ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ 751/2561) โดยมีเหตุผลและความจำเป็นเนื่องจากร่างระเบียบดังกล่าวเป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปโดยมิชอบขึ้นใหม่ทั้งระบบ โดยอาจมีผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบ จึงสมควรกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้เข้ามาตรวจสอบร่างระเบียบดังกล่าวเสียก่อน เพื่อให้ในทางปฏิบัติเกิดความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น เป็นต้น

3. รูปแบบและขั้นตอนในการดำเนินการตรวจสอบ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า มีรูปแบบและขั้นตอนของการดำเนินการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ *กรณีการกำหนดให้ทั้งสองสภาเป็นผู้ตรวจสอบ* ดังเช่นการตรวจสอบร่างพระราชกฤษฎีกาการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 12 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้ตรวจสอบ โดยมีระยะเวลาในการดำเนินการ

ของทั้งสองสภากายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน และทั้งสองสภาจะต้องมีได้มีมติทักท้วง จึงจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งในประเด็นนี้มีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับผลของการตรวจสอบกรณีแต่ละสภาได้มีมติทักท้วงจะส่งผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติกานั้นตกไปหรือไม่ อย่างไร แตกต่างจากกรณีการกำหนดให้สภาเดียวเป็นผู้ตรวจสอบ ดังเช่นการตรวจสอบร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวเป็นผู้ตรวจสอบ และได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรไว้ด้วย โดยให้ส่งร่างระเบียบดังกล่าวไปยังสภาผู้แทนราษฎรในวันที้ออกระเบียบนั้นเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใด ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ กำหนดวันข้างต้นให้หมายถึงวันในสมัยประชุม จากรูปแบบและขั้นตอนในการดำเนินการตรวจสอบที่แตกต่างกันนั้น จึงมีผลทำให้หน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบ และพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติไว้ในร่างกฎหมาย โดยจะต้องพิจารณาทั้งในแง่รูปแบบในการกำหนดให้สภาใดเป็นผู้ตรวจสอบ รายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินการ และมติของแต่ละสภาในการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการตรวจสอบของแต่ละสภา นอกจากนี้ หน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายควรจะต้องคำนึงถึงความสัมฤทธิ์ผลในการเลือกนำกลไกการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาตรวจสอบกฎหมายลำดับรองมาใช้บังคับว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างกฎหมายลำดับรองนั้นมากน้อยเพียงใดอีกด้วย

บทสรุป

การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บทนั้น อาจกล่าวได้ว่า ยังเป็นเรื่องใหม่ในระบบกฎหมายไทย และมีปรากฏในกฎหมายแม่บทที่ใช้บังคับในปัจจุบันจำนวนน้อยมาก ประกอบกับข้อมูลในชั้นการพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวมีรายละเอียดปรากฏไม่มากนัก จึงส่งผลให้การกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อให้ทราบว่าการณใดสมควรจะต้องกำหนดบทบัญญัติในลักษณะให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีอำนาจตรวจสอบกฎหมายลำดับรองได้นั้นจึงเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงต้องอาศัยเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะเรื่องมาพิจารณาเป็นรายกรณีไป นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายที่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวทั้ง 2 ฉบับ ไม่ว่าจะเป็นมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมาตรา 12 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยการความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 แล้ว จะเห็นได้ว่ารูปแบบ กลไกการตรวจสอบ และระยะเวลาในการดำเนินการในตามกฎหมายยังมีความแตกต่างกัน

จากข้อมูลเบื้องต้นที่น่าเสนอมาผู้เขียนจึงมีความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดบทบัญญัติในเรื่อง การตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บท ใน 3 ประเด็น ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การกำหนดบทบัญญัติในเรื่องการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดย ฝ่ายนิติบัญญัตินั้นควรจะต้องนำมาใช้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นหรือในเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เท่านั้น โดยจะต้องสามารถอธิบายถึงความจำเป็นหรือความสำคัญของเรื่องที่น่ามากำหนดได้อย่าง ชัดเจน เช่น เพื่อให้รัฐสภาได้ตรวจสอบรายชื่อของกฎหมายและประเภทของใบอนุญาต ตามกฎหมายแม่บทต่าง ๆ ที่เคยได้ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติไปแล้ว เนื่องจากใบอนุญาต แต่ละประเภทตามกฎหมายอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการประกอบกิจการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ ของประชาชน หรือในกรณีที่กฎหมายลำดับรองนั้นอาจมีบทบัญญัติที่มีลักษณะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นการทั่วไต้น เป็นต้น

ประการที่สอง ควรจะได้มีการตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการพิจารณา บทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะทั้งในส่วน ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เนื่องจากในปัจจุบันเมื่อพิจารณาข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ยังมีได้มีการกำหนด รายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายลำดับรองบางประเภทที่มีลักษณะทำนองนี้ ไว้แต่อย่างใด โดยในทางปฏิบัติในปัจจุบันได้มีการนำข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจพิจารณา กฎหมายระดับพระราชบัญญัติมาปรับใช้โดยอนุโลม ซึ่งมีการดำเนินการใน 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่หนึ่ง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติมอบหมายให้คณะกรรมการธิการสามัญ ได้แก่ คณะกรรมการธิการการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน เป็นผู้พิจารณา แล้วเสนอกลับมายัง ที่ประชุมฯ เพื่อพิจารณาลงมติ และรูปแบบที่สอง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติให้แต่งตั้ง คณะกรรมการวิสามัญเพื่อการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเป็นการเฉพาะ แล้วเสนอกลับมายังที่ประชุมฯ เพื่อพิจารณาลงมติ อย่างไรก็ตาม กรณีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องตรวจสอบทั้งสองสภานั้นดังเช่นที่กำหนดไว้ ในมาตรา 12 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาต ของทางราชการ พ.ศ. 2558 ในปัจจุบันยังไม่มีมีการดำเนินการในเรื่องนี้เกิดขึ้นมาก่อนแต่อย่างใด

ประการที่สาม การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาตรวจสอบของแต่ละสภา โดยหลักการแล้วในเรื่องระยะเวลาในการพิจารณาตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นอาจพิจารณากำหนดให้แตกต่างกันได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาตามเหตุผลและความจำเป็นของเรื่องในแต่ละกรณี เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในกรณีที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว เป็นผู้ตรวจสอบ ควรกำหนดระยะเวลาภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมาย หรือในกรณีที่ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ทั้งสองสภา) เป็นผู้ตรวจสอบ ก็ควรกำหนดระยะเวลา ภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมาย ซึ่งทั้งสองกรณีควรจะได้กำหนดไว้ในข้อบังคับ การประชุมไว้เป็นการเฉพาะเช่นกันตามที่ผู้เขียนได้เสนอไว้

อ้างอิง

1. จารุวรรณ เสงตระกุล, “การจัดทำกฎหมายลำดับรอง”, เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมายระดับต้น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2548)
2. ธรรมนิตย์ สุมันต์กุล, “แบบของกฎหมายลำดับรอง”, การร่างกฎหมายเบื้องต้น : แบบของกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558)
3. บันทึกการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ครั้งที่ 16 วันอังคาร ที่ 2 ตุลาคม 2561 (ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. (เรื่องเสรีจที่ 429/2563))
4. สมยศ เชื้อไทย, ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 18, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555)
5. อชพร จารุจินดา, “หลักเบื้องต้นเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย”, กฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2555)