

## บทนำ

### 1. ความสำคัญของปัญหาและวัตถุประสงค์ในการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้มีอยู่ด้วยกันสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ โดยรัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย โดยเป็นการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามอำนาจซึ่งเป็นอำนาจสูงสุด เพื่อให้มีการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน

โดยการตรากฎหมายนั้น เป็นหน้าที่ประการหนึ่งที่สำคัญของรัฐสภา เพราะกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับนั้นเป็นสิ่งที่ออกมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารปกครองประเทศเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย โดยกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับนั้นจะต้องมีความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และที่สำคัญคือ กระบวนการนิติบัญญัตินั้นจะต้องมีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว เป็นที่ยอมรับ และพึงพอใจของประชาชนโดยส่วนใหญ่ อันเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แต่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าฝ่ายนิติบัญญัติสามารถมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายได้ เนื่องจากมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานมากขึ้น ประกอบกับเทคโนโลยีมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถส่งมอบอำนาจนิติบัญญัติไว้แต่โดยองค์กรเดียวได้ ซึ่งการตรากฎหมายเพื่อมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาฝ่ายบริหารก็ได้ใช้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าว ตรากฎหมายของฝ่ายบริหารขึ้นใช้บังคับเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความกระทบกระเทือนมากขึ้นตามไปด้วย ทำให้ปัจจุบันมีความสนใจที่จะพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นโดยได้รับมอบอำนาจเป็นอย่างมากกว่าฝ่ายบริหารตรากฎหมายภายในขอบแห่งอำนาจที่ตนได้รับมาจากกฎหมายแม่บทหรือไม่ หรือใช้อำนาจตรากฎหมายเกินขอบเขตที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือไม่ โดยมีได้มีการตระหนักและพิจารณาถึงปัญหาสำคัญที่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจ

ตรากฎหมายเพื่อมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายโดยมีขอบเขตของการมอบอำนาจอย่างไร หรือการตรากฎหมายเพื่อมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์หรือหลักการในเรื่องใดบ้าง หรือจะถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายมอบอำนาจนิติบัญญัติที่ตนมีให้แก่ผู้ใดก็ได้ตามความประสงค์ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาถึงประเด็นเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

## 2. วิธีการศึกษาและขอบเขตการศึกษา

วิธีการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดำเนินการโดยศึกษาถึงแนวความคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรองทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาถึงหลักเกณฑ์และข้อจำกัดของการมอบอำนาจดังกล่าว และศึกษาถึงปัญหาบางประการเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทยด้วย โดยรวบรวมข้อมูลจากตำราวิชาการ บทความ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครอง และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

โดยในส่วนของปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรองนั้น ได้ศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐสภาใช้อำนาจนิติบัญญัติตราขึ้นเพื่อมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรอง ในกรณีของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และกรณีพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรอง โดยไม่สอดคล้องกับหลักการที่ควรจะเป็น ซึ่งจะส่งผลทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองและประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในอนาคตด้วย