กรมอนามัย
DEPARTMENT OF HEALTH

คู่มือ

การยกร่างกฎหมาย ระดับอนุบัญญัติตามกฎหมาย

ศูนย์บริหารกฎหมายสาธารณสุข
กรมอนามัย
Website : http://laws.anamai.moph.go.th

สารบัญ

หน้า

๑. กฎหมายระดับอนุบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ๑ - ๒

❖ เหตุผลในการออกกฎหมายลำดับรอง ๓

❖ ลักษณะของกฎหมายลำดับรอง ๓

๒.กฎกระทรวง ๕ - ๙

๓. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ประกาศคณะกรรมการสาธารณสุข และประกาศกรมอนามัย ๙ - ๑๐

ที่มา : รวบรวมจากเอกสารการฝึกอบรมพัฒนาศักยภาพฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการตามกฎหมายประเด็นการยกร่างกฎหมาย

โดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กฎหมายระดับอนุบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

- กฎกระทรวง
- ระเบียบ
- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข
- ประกาศคณะกรรมการสาธารณสุข
- ประกาศกรมอนามัย

- เป็นกฎหมายที่ถูกตราขึ้นในฐานะเป็นฝ่ายปกครอง (กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ ฯลฯ) หรือเป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมายให้บุคคลอื่นออกกฎหมายที่เป็นอำนาจของตนแทน และกฎหมายนั้นมีผลบังคับเสมือนหนึ่งว่าออกโดยผู้มอบอำนาจ บางครั้งเรียกว่า “อนุบัญญัติ”

- **เหตุผลในการออกกฎหมายลำดับรอง เนื่องจาก**

  - ข้อจำกัดด้านเวลาของฝ่ายนิติบัญญัติ
  - ข้อจำกัดด้านรายละเอียด
  - เพื่อทันต่อเหตุการณ์

- **ลักษณะของกฎหมายลำดับรอง คือ**

  - ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท จะขัดหรือแย้งหรือเกินอำนาจกฎหมายแม่บทไม่ได้
  - เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของกฎหมายแม่บท
  - กำหนดโทษอาญาไม่ได้
  - กฎหมายลำดับรองจะถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายก่อนโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ และศาลทำหน้าที่ตรวจสอบภายหลังหากมีกรณีพิพาท แต่บางฉบับกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบ

ตัวอย่าง

พระบรมราชวินิจฉัยในพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ที่ ๓๐/๒๘๖ พระที่นั่งไอสวรรย์ทิพยอาศน์

วันที่ ๑๘ กันยายน พุทธศักราช ๒๔๖๖

ถึงเจ้าพระยาอภัยราชา,

ฯลฯ บัดนี้กรรมการรายงานว่า: การออกกฎหมาย ควรต้องอาศัยทั้งอำนาจนิติบัญญัติและบริหารบัญญัติ ซึ่งว่าโดยนิติประเพณีแห่งกรุงสยามก็ย่อมรวมอยู่ในพระบรมเดชานุภาพ; ส่วนกฎเสนาบดีนั้นควรให้ออกแต่โดยนิยามว่าอาศัยอำนาจเสนาบดีซึ่งเป็นแต่ฝ่ายบริหารส่วนเดียว เพียงเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกำหนดกฎหมาย, จะบัญญัติข้อความใดให้ขัดกับกฎหมายหรือนอกเหนือพระราชบัญญัติอันกฎนั้นอาศัยเป็นสารบัญญัติแม่บทนั้นหาควรไม่, และจะวางบทระวางโทษเป็นอาญาและเบี้ยปรับลงไว้ด้วย ก็ไม่ควรดุจกัน แต่การที่จะย้อนไปรื้อถอนแก้ไขกฎเสนาบดีอันใดออกก่อนแล้ว เข้าหาหลักอันนี้ ก็จะเป็นการยุ่งยากมาก ชอบให้ระงับไว้; ต่อเมื่อจะตรากฎเสนาบดีขึ้นใหม่ในเบื้องหน้า จึงดำเนินให้เป็นไปตามหลักใหม่นี้จงทุกราย เห็นชอบด้วย จึงกำหนดไว้เป็นระเบียบดังต่อไปนี้: ฯลฯ

กฎกระทรวง

หน่วยงานจัดทำร่าง
คณะรัฐมนตรี
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
คณะรัฐมนตรี
รัฐมนตรีลงนาม
ประกาศราชกิจจานุเบกษา

- **ชื่อกฎกระทรวง** แต่เดิมระบุเป็นฉบับที่ (ปีที่ออกกฎกระทรวง) และชื่อกฎหมายที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวงนั้น เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๒ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นแนวทางของอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน ต่อมาเกิดความสับสนในการใช้บังคับ คณะรัฐมนตรีจึงมติเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ ให้ถือปฏิบัติตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ ๔๘๔/๒๕๔๓) โดยการกำหนดชื่อกฎกระทรวงให้แสดงเนื้อหาสาระของกฎกระทรวงนั้น เช่น กฎกระทรวงสุขลักษณะของสถานที่จำหน่ายอาหาร พ.ศ. ๒๕๖๑
- **ไม่มีคำปรารภ** ส่วนบันทึกหลักการและเหตุผล เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จะปรากฏเป็นหมายเหตุท้ายกฎกระทรวงนั้น

- บทอาศัยอำนาจ ไม่ต้องเขียนอ้างบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๐

กฎกระทรวงการขึ้นทะเบียนตำรับยาเสพติดให้โทษในประเภท ๓ พ.ศ. ๒๕๕๙

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๕ วรรคสอง และมาตรา ๔๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ และมาตรา ๔๓ วรรคสอง และมาตรา ๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

- **วันใช้บังคับ** โดยปกติจะไม่กำหนดวันใช้บังคับไว้ เพราะพระราชบัญญัติแม่บทได้กำหนดให้กฎกระทรวงเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้
- **การจัดหมวดหมู่** เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ โดยอาจเริ่มจากหมวด ๑ บททั่วไป และลำดับหมวด ๒ หมวด ๓ ไปเรื่อย ๆ จนถึงบทเฉพาะกาล เช่น กฎกระทรวงสุขลักษณะการจัดการมูลฝอยทั่วไป พ.ศ. ๒๕๖๐
- **การยกเลิก แก้ไข หรือเพิ่มบางมาตรา** เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกา
- **ไม่ต้องระบุผู้รักษาการตามกฎกระทรวง** ส่วนการลงนามในกฎกระทรวงรัฐมนตรีช่วยว่าการลงนามแทนได้ในกรณีปฏิบัติราชการแทนหรือรักษาราชการแทน ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) (เรื่องเสร็จที่ ๔๗๗/๒๕๒๒)

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ประกาศคณะกรรมการสาธารณสุข และประกาศกรมอนามัย

- **ชื่อของประกาศ** จะกำหนดตามหน่วยงานผู้ออกประกาศ ประกอบกับสาระสำคัญของประกาศนั้น
- **คำปรารภและบทอาศัยอำนาจ** เช่นเดียวกับระเบียบ
- **วันใช้บังคับ** พิจารณาจากกฎหมายแม่บทก่อนว่าต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือไม่ อาจใช้คำว่า “ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ..... เป็นต้นไป” “ประกาศ ณ วันที่ .....” หรือ “ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป” และ “ให้ไว้ ณ วันที่ .....”

- **การแบ่งหมวดหมู่ และการยกเลิก แก้ไข หรือเพิ่มบางข้อ** เช่นเดียวกับระเบียบ แต่อาจยกเลิกประกาศแล้วเขียนใหม่ก็ได้ เนื่องจากประกาศส่วนมากมีเนื้อหาไม่ยาว
- กรณีประกาศที่มีเนื้อหาสาระเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ หรือมีเนื้อหาค่อนข้างยาว อาจใช้รูปแบบที่ครบถ้วนเช่นเดียวกับระเบียบ ทั้งนี้ ไม่มีรูปแบบตายตัว ขึ้นอยู่กับความเหมาะสม และการวางรูปแบบประกาศของแต่ละหน่วยงาน