

บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย
เรื่อง การออกกฎหมายได้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์
การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒
(กรณีพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕)

กรมโรงงานอุตสาหกรรมมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ อก ๐๓๐๗/๙๔๗๙ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย สรุปความได้ว่า มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้มีการออกกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งอาจเป็นกฎหรือการดำเนินการที่จะทำให้ประชาชนจะสามารถ ปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ แต่ข้อเท็จจริงในปัจจุบันปรากฏว่า กฎหมายลำดับรองตามมาตรา ๙ ดังกล่าว ยังอยู่ระหว่างดำเนินการจัดทำและไม่อาจแล้วเสร็จ ทันภายในกำหนดตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากต้องมีการกำหนดรายละเอียด หลายประการที่เป็นเรื่องสำคัญและต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อให้สามารถใช้บังคับได้ อย่างถูกต้องเหมาะสม กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงขอหารือในประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การออกกฎตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เข้าข่ายต้องดำเนินการออกกฎให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

ประเด็นที่สอง การออกกฎตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หมายถึงการออก กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบกระทรวง ที่พระราชบัญญัติกำหนดให้ออกกฎหมาย ลำดับรองเท่านั้น หรือหมายความรวมถึงกฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎหมายกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบกระทรวงดังกล่าวข้างต้นด้วย

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาข้อหารือของกรมโรงงานอุตสาหกรรม โดยมีผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมโรงงานอุตสาหกรรม) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็น ในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การออกกฎหมายมาตรา ๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เข้าข่ายต้องดำเนินการออกกฎหมายให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๒ วรรคสอง^๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มุ่งหมายที่จะเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน^๓ โดยทั้งนี้ กฎที่จะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ นั้น ไม่รวมถึงกฎหมายที่มีลักษณะต้องออกเมื่อมีความจำเป็นเฉพาะกรณี หรือเป็นกรณีที่ต้องออกเมื่อเข้าเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้^๔

^๑มาตรา ๙ ในกรณีที่บทบัญญัติใดแห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักร หรือดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้อง อาจกำหนดให้ผู้ตรวจสอบเอกชนดำเนินการและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่บทบัญญัติใดแห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามอย่างหนึ่งอย่างใด ผู้ประกอบกิจการโรงงานมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานผลการปฏิบัติที่ได้ดำเนินการและได้รับการรับรองจากผู้ตรวจสอบเอกชนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

ผู้ตรวจสอบเอกชนตามวรรคหนึ่งและวรรคสองต้องได้รับใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรองจากผู้อนุญาต

การขอรับและการออกใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรอง วิธีการตรวจสอบ กำหนดเวลาในการตรวจสอบ การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ การรายงานและกำหนดระยะเวลาการเสนอรายงานผลการปฏิบัติการของผู้ประกอบกิจการโรงงาน และการให้คำรับรอง รวมทั้งการกำหนดอัตราค่าบริการตรวจสอบหรือรับรอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๒มาตรา ๒๒ ๑๒๓ ๑๒๓

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายหรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎหมายดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

๑๒๓ ๑๒๓

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกกฎหมายได้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ (กรณีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๘) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วน ที่ นร ๐๙๑๓/๒๖๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกกฎหมายได้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ (กรณีพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๓/๒๔๐ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำหรับปัญหาที่หารือมานั้น แยกพิจารณาได้เป็นรายกรณี ดังนี้

(๑) การออกระเบียบตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง^๕ เป็นกรณีที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมอาจประกาศกำหนดให้ผู้ตรวจสอบเอกชนสามารถดำเนินการตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักร หรือดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้อง และจัดทำรายงานผลการตรวจสอบแทนการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้ การออกระเบียบดังกล่าวจึงมุ่งหมายที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชน เพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น และเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเป็นผู้ตรวจสอบได้ เนื่องจากภาครัฐอาจมีจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอ กับปริมาณงาน หรือมีความจำเป็นต้องใช้ความรู้รวมทั้งเครื่องมืออุปกรณ์เฉพาะด้าน จึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมที่จะออกระเบียบดังกล่าวโดยเร็ว ดังจะเห็นได้ว่ามีบทเร่งรัด^๖ ให้ดำเนินการออกกฎฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ เพื่อป้องกันมิให้ประชาชนเกิดความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมาย และเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีจึงเข้าข่ายเป็นกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง^๗ ดังกล่าว

(๒) การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๙ วรรคสี่ เป็นกรณีที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการขอรับและการออกใบอนุญาตตรวจสอบหรือรับรองของผู้ตรวจสอบเอกชน วิธีการตรวจสอบ กำหนดเวลาในการตรวจสอบ การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ การรายงานและกำหนดระยะเวลาการเสนอรายงานผลการปฏิบัติการของผู้ประกอบกิจการโรงงาน และการให้คำรับรอง รวมทั้งการกำหนดอัตราค่าบริการตรวจสอบหรือรับรอง กรณีจึงเข้าลักษณะของบทบัญญัติที่จะ “ต้องออกกฎ” เพื่อให้ประชาชน ซึ่งประกอบอาชีพเป็นผู้ตรวจสอบเอกชน สามารถปฏิบัติตามและได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย และเป็นผู้ตรวจสอบเอกชนรับอนุญาตได้ รวมทั้งทำให้ผู้ประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานผลการปฏิบัติการที่ได้ดำเนินการและได้รับการรับรองจากผู้ตรวจสอบเอกชนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๙ วรรคสอง สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ ด้วยเหตุนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมจึงต้องเร่งรัดดำเนินการออกกฎโดยเร็ว ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๙ (๑)^๘ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖มาตรา ๒๕ บรรดากฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การดำเนินการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๘มาตรา ๓๙ ในวาระเริ่มแรก

(๑) ระยะเวลาสองปีตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นที่สอง การออกกฎหมายตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หมายถึงการออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบกระทรวง ที่พระราชบัญญัติกำหนดให้ออกกฎหมายลำดับรองเท่านั้น หรือหมายความรวมถึงกฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบกระทรวงดังกล่าวข้างต้นด้วย นั้น เห็นว่า การออกกฎหมายตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง หมายรวมถึงการออกกฎหมายทุกประเภทที่มีผลเป็นการกำหนดรายละเอียดของบทบัญญัติในกฎหมายให้ครบถ้วนเพียงพอที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบกระทรวง ที่กฎหมายกำหนดให้ออก หรือเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบกระทรวงดังกล่าวข้างต้น

อนึ่ง คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การดำเนินการของกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ออกกฎหมายลำดับรองโดยกำหนดบทบัญญัติในลักษณะของการมอบอำนาจช่วงให้ไปกำหนดรายละเอียดในกฎหมายลำดับรองในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่าอีกทอดหนึ่ง แต่ปัจจุบันยังไม่มี การออกกฎหมายลำดับรองดังกล่าว ทำให้ประชาชนยังไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ กรณีจึงยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๒ วรรคสอง นอกจากนี้ การออกกฎหมายลำดับรองโดยกำหนดบทบัญญัติในลักษณะของการมอบอำนาจช่วง นั้น ยังอาจอยู่ในข่ายของการออกกฎที่เกินอำนาจที่ได้มีการกำหนดไว้ตามกฎหมาย (ultra vires) ซึ่งอาจส่งผลให้กฎดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายได้



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๖๖

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น