

## การร่างกฎหมายลำดับรอง

ธรรมนิติย์ สุมันตกุล<sup>1</sup>

บทความนี้เป็นความเห็นของนักวิชาการค้าสหรัฐอเมริกา<sup>2</sup> เกี่ยวกับกระบวนการออกกฎในระบบบริหารของสหรัฐอเมริกา (Presidential system of government) ซึ่งจะอธิบายต่างจากกระบวนการของระบบบริหารแบบอังกฤษ (Westminster system) ซึ่งผมเคยพูดถึงเหตุผลในการมีกฎหมายลำดับรองของเขาไปแล้วในบทความเรื่อง “การร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย” ที่เผยแพร่ในเว็บไซต์ [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th) และพิมพ์เผยแพร่ในที่อื่นๆ และจากการที่ทั้งสองระบบอธิบายความคิดเรื่อง separation of power และ check and balance ไม่เหมือนกันที่เดิวนักนี้ จึงทำให้คำอธิบายความคิดในการออกกฎและการควบคุมกฎไม่เหมือนกันไปด้วย ไม่แปลกครับ อาจแตกต่างกันได้บ้างตามระบบการเมือง และต่างไปเล็กน้อยในวิธีการอธิบายจากที่เราคุ้นเคยกัน

ผมใช้คำว่า “กฎ” และ “กฎหมายลำดับรอง” สลับกันไปครับ แต่ทั้งหมดนี้มีความหมายเดียวกัน คือ เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารและอยู่ในลำดับรองจากกฎหมายแม่บท ซึ่งกฎหมายแม่บทให้อำนาจฝ่ายบริหารออก และเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญของฝ่ายบริหารในการนำนโยบายไปบังคับการ สิ่งที่ผมอาจจะพูดถึงน้อยไปบ้างในที่นี้ คือ การพูดถึง Administrative Procedure Act บทบาทของ “Office of Management and Budget” และ Federal Register ของสหรัฐอเมริกาและบทบาทของประธานาธิบดี นักการเมือง และข้าราชการชั้นสูงในการวางนโยบาย

บทความนี้ยังมีวัตถุประสงค์อีกสองครับ ประการหนึ่ง ก็คือ เพื่อให้ทราบว่าการเขียนกฎหรือกฎหมายลำดับรอง มันมีกระบวนการในการทำ ไม่ใช่เกิดขึ้นโดยความนึกคิดของใครแต่ลำพัง เพราะกฎหมายลำดับรองมีที่มาและสะท้อนนโยบายสำคัญของรัฐที่เป็นการลงมือปฏิบัติจริง และแม้แต่ในการเขียนนั้น ความใส่ใจและทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ร่างกฎเองก็มีส่วนทำให้การบังคับใช้กฎหมายแม่บทบรรลุเจตนารมณ์ได้หรือไม่ก็ได้ครับ และประการที่สอง คือ เพื่อตอบนักเศรษฐศาสตร์ซึ่งสนใจ Law and Economic ว่า ทฤษฎีเกม (Game Theory) มีอยู่ในกระบวนการออกกฎครับ ไม่ได้หายไปไหน โดยเฉพาะตามความเห็นของนักกฎหมายสหรัฐอเมริกาที่เราจะเห็นต่อไปว่ามีอยู่ทุกขั้นตอนการออกกฎหรือกฎหมายลำดับรองเลยทีเดียว

### 1. ความหมายของกฎหมายลำดับรอง

<sup>1</sup> รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>2</sup> บทความนี้เก็บความรู้มาจากหนังสือของ Cornelius M. Kerwin and Scott R. Furlong, Rulemaking : How Government Agencies Write Law and Make Policy, CQ Press (Washington D.C ) 4<sup>th</sup> edition, 2011 (237 หน้า) (ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหนังสือเล่มนี้)

ก็เหมือนกับในความหมายของเรา แต่เขาอธิบายในเชิงบริหาร สรุปได้ว่า กฎหมายลำดับรองคือ ฝืนหน้าที่ให้อำนาจโยกย้ายในการบริหาร ทำให้ปรากฏออกมาเป็นตัวหนังสือ โดยแปลงกติกา หรือความต้องการของภาคเอกชนออกมาซึ่งสังคมต้องคาดหวังได้ว่าจะบังคับอะไรกัน และกฎเป็นยังกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างหนึ่ง มีความสัมพันธ์กับการตัดสินใจทางการเมือง ไม่ได้ตัดขาดจากประชาชนผู้อยู่ใต้บังคับกฎเลย ซึ่งจากความหมายนี้ก็จะเห็นได้ว่ากฎหรือกฎหมายลำดับรองนั้นโยกมาจากนโยบายของรัฐบาลในการใช้กฎหมายของรัฐบาล

## 2. ทำไมจึงต้องออกกฎหมายลำดับรอง

2.1. คงเหมือนกันในกฎหมายทุกระบบ ในความเป็นจริงกฎหมายลำดับรองเกิดขึ้นมาพร้อมกับระบบการบริหารของรัฐ คำตอบที่ง่ายก็คือฝ่ายนิติบัญญัติมักหันมาหาฝ่ายบริหารหรือองค์กรอิสระ (Independent Agencies ตามความหมายของระบบบริหารราชการสหรัฐอเมริกา) เพื่อออกรายละเอียดการบริหารตามของขอบเขตที่กฎหมายแม่บทกำหนด ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องเล็กน้อยหรืองานประจำก็ได้ คำอธิบายนี้ก็ไม่ถูกต้องทั้งหมด เพราะเมื่อเราดูตัวอย่างกฎกระทรวง (ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองประการหนึ่ง) ของเขาแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายลำดับรองของสหรัฐอเมริกาบางเรื่องมีความสำคัญมาก ไม่ได้เป็นรายละเอียดเล็กน้อยตามที่กล่าวเลย แต่เป็นการกำหนดบทบาทของหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่อยู่ภายใต้กฎหมาย อาจจะถูกกล่าวได้ว่ามันเกี่ยวกับสถาบันของรัฐ (governmental institutions) และตัวแสดง (actors) ต่างๆ ในระบบการเมืองทั้งระบบ (political system)

2.2 การเติบโตของหน่วยงานของรัฐเป็นอีกเหตุหนึ่งที่เป็นทั้งที่มาและผลของความจำเป็นที่จะต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองมากขึ้น ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายให้อำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหารก็เพื่อต้องการให้ฝ่ายบริหารมาช่วยให้เจตนารมณ์กฎหมายนั้นบรรลุผล คือเป็นเครื่องมือในการทำงาน และยังให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐมากขึ้นเท่าใด การออกกฎหมายลำดับรองก็จะมีมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

2.3 กฎหมายลำดับรองเป็นการปฏิบัติราชการทางปกครอง (administrative actions) มีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก หน่วยงานของรัฐจึงควรที่จะมีอำนาจแก้ไขและทบทวนการออกกฎได้ ข้อนี้ไม่ใช่เหตุในการออกกฎ แต่ก็บอกว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกกฎได้ มิฉะนั้นก็ทำงานตอบสนองความต้องการของสังคมไม่ได้ (ดู Administrative Procedure Act ของสหรัฐอเมริกา)

## 3. ข้อจำกัดของกฎหมายแม่บทที่ทำให้ต้องออกกฎหมายลำดับรอง

ในการร่างพระราชบัญญัตินั้นมีการพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ที่กฎหมายต้องการ แทนที่จะไม่คิดถึงรายละเอียดหรือความชำนาญการในการนำกฎหมายไปบังคับใช้เลย การที่ความชำนาญอยู่ที่หน่วยงานในฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจึงควรเป็นผู้ออกกฎนั้น ไม่ใช่เหตุผลของวัตถุประสงค์ของการบังคับกฎหมายเสียทีเดียว แต่ด้วยเหตุผลของการที่หน่วยงานของรัฐมีความสามารถในการตอบสนองได้ทันต่อเวลาต่อเหตุการณ์ที่ไม่แน่นอนหรือไม่อาจคาดหมายได้ โดยเฉพาะกรณีที่เกิดขึ้นโดยฉุฉุน

เหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎหมายทำได้ดีกว่าในขั้นตอนของการออกกฎหมายลำดับรอง เพราะโดยตรงใกล้ชิดกับผู้มีส่วนได้เสีย

นอกจากนี้กฎหมายลำดับรองยังอยู่ฐานะที่เป็นเครื่องมือในการจำกัดหรือควบคุมดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐในการใช้กฎหมาย รวมทั้งทำให้กระบวนการในทางปกครองดำเนินไปอย่างมี

ประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลและมีความยุติธรรม การออกกฎหมายยังเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไปด้วย เพราะในการบริหารทุกเรื่องต้องมีสามสิ่งที่ฝรั่งเรียกว่า “effectively, efficiently, and fairly” แปลได้ว่าในการทำราชการนั้นต้องทำให้เกิด “เป็นผล ประสิทธิภาพ และเป็นธรรม” ซึ่งสามคำนี้ก็มิอยู่ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ของเรา

หน่วยงานทางปกครองในฝ่ายบริหารยังมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างความเข้าใจในกฎหมายต่อประชาชน ในกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและใช้กฎหมายนั้นให้บรรลุวัตถุประสงค์ หน่วยงานทางปกครองจึงจำเป็นต้องมีองค์ความรู้และผู้เชี่ยวชาญในการออกกฎหรือกฎหมายกฎหมายลำดับรอง

กฎหมายแม่บทที่ตราออกมาโดยรัฐสภาก็ด้วยความมุ่งหมายที่ต้องการให้มีการบังคับใช้เป็นการทั่วไป มีความปรกติสม่ำเสมอในการบังคับ และผู้อยู่ภายใต้กฎหมายคาดการณ์ได้ในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) ในการใช้อำนาจ และการใช้อำนาจทางกฎหมาย การตีความ หรือการกำหนดสั่งการตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองนี้ก็โดยผ่านทางอำนาจจากกฎที่ได้ออกไว้ล่วงหน้า

ฉะนั้นที่มาของการออกกฎหมายลำดับรองก็คือหน่วยงานของรัฐ แต่ว่าหน่วยงานของรัฐไม่ใช่องค์กรหลักตามรัฐธรรมนูญ แต่ส่วนราชการต่างเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร การบริหารก็อยู่ภายใต้กฎหมายแม่บทที่ออกโดยอำนาจตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

#### 4. กฎหมายลำดับรองทำหน้าที่อะไรบ้าง

ในหน่วยงานของรัฐมีการใช้อำนาจรวมๆ กันอยู่ 3 ประการคือ **Implement, Interpret, Prescribe** กฎหมายลำดับรองจึงทำหน้าที่ทั้งสามประการด้วย ดังนี้

**Implement** - คือ การใช้กฎหมายตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจ ในที่นี้ไม่มีปัญหาของการขัดรัฐธรรมนูญ เพราะกฎหรือกฎหมายลำดับรองออกมาบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บทที่รัฐสภาได้ตราขึ้น (enacted) มันเป็นเพียงการใช้ (restate) กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นมา เพราะหลักการร่างกฎหมายระดับอนุบัญญัติที่ว่าจะเขียนเกินแม่บทไม่ได้ หรือการจะมอบอำนาจต่อโดยที่กฎหมายแม่บทไม่อนุญาตไม่ได้ ก็มาจากเหตุผลนี้

**Interpretation** - บางครั้งสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการบังคับใช้ เมื่อมีเทคนิคใหม่หรือการประกอบธุรกิจใหม่เข้ามา ก็ไม่ได้เป็นการตรากฎหมายใหม่ เพียงแต่อธิบายกฎหมายภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท

**Prescribe** - เป็นการกำหนดรายละเอียดให้กฎหมายแม่บท ตัวอย่าง ชีวอนามัยในการทำงานของลูกจ้างเป็นอย่างไร เป็นคำกว้าง ตรงนี้ล่ะที่จะมีปัญหากับรัฐธรรมนูญว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายกฎหรือลำดับรองเช่นนี้ได้หรือ

แต่อย่างไรก็ตามการออกกฎโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ก็เป็นการเติมอุดช่องว่างให้กฎหมายแม่ให้เต็มกฎหมายหน้าที่คล้ายกฎหมายแม่บทคือ วางกฎเกณฑ์ในอนาคต ล้มเลิกสิ่งล้าสมัย ปราศบางสิ่งไม่ให้เกิดขึ้น

#### 5. กฎหมายลำดับรองมีเนื้อหาได้หลายลักษณะ ดังนี้

##### 5.1 Substantive rules กำหนดบทบังคับและวางนโยบาย

5.2 Interpretative rules เมื่อหน่วยงานของรัฐถูกบังคับให้แจ้งต่อสาธารณะว่าหน่วยงานของรัฐ เขาตีความกฎหมายและนโยบายอย่างไร หรือแก้ไขให้ทันสมัยโดยการอธิบาย แต่ก็เกินจากกฎหมายแม่บท หรือมีผลเป็นการแก้ไขกฎหมายแม่บทไม่ได้

5.3 Procedural rules กำหนดองค์กร กระบวนการของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐคิดอย่างไร ทำงานอย่างไร

## 6. ผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายลำดับรอง

6.1 กฎหมายลำดับรองออกมาเพื่อบังคับใช้กับเอกชน (Rules for Private Behavior) ขอให้ลอง พิจารณาผลกระทบต่อภาคธุรกิจ จะเห็นว่า การกระทำในทางธุรกิจจำนวนมากอยู่ภายใต้บังคับของ กฎหมายลำดับรอง เริ่มตั้งแต่การขอใบอนุญาตประกอบการ ซึ่งในการให้ใบอนุญาตก็จะต้องมีการ ตรวจสอบคุณสมบัติและกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ยังมีตัวอย่างอื่นๆ อีก เช่น - คุณภาพสิ่งแวดล้อม และการกำหนดเขตที่ตั้งสถานประกอบการ (zoning) มีผลต่อทำเลแหล่งที่ตั้งของสถานประกอบการ โรงงานอุตสาหกรรมบางประเภทไม่สามารถตั้งในสถานที่บางแห่งได้ หรือโรงงานใหม่ไม่สามารถ ดำเนินการได้ในเขตควบคุมนี้ - การจ้างลูกจ้างและคนงาน นายจ้างจะต้องให้สิทธิหรือปฏิบัติอย่างไรบ้าง - สินค้าบางประเภทที่ผลิตเพื่อผู้บริโภคอยู่ภายใต้มาตรฐานการผลิตและการป้องกันความเสียหายต่อ สิ่งแวดล้อม การควบคุมราคา การให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคในการตัดสินใจหรือการบรรจุหีบห่อ การแจ้ง ปริมาณ - กิจการธนาคาร ขนส่ง โทรคมนาคมและการสื่อสาร ประกันภัย แม้แต่การให้การศึกษา - การ ห้ามการผลิตหรือนำเข้าสารอันตราย ข้อห้ามผู้ขับขี่ยานพาหนะขนส่ง ทั้งหมดนี้ล้วนกระทบต่อต้นทุนการ ผลิต

6.2 ประชาชนผู้มาติดต่อราชการ (Rules for Those Who Approach the Government) เพื่อขอรับบริการ ขอใบอนุญาต เสียค่าธรรมเนียม ขอให้ตรวจสอบมาตรฐาน ซึ่งก็จะมีการพิจารณา คุณสมบัติของผู้ขอ เอกสารต่างที่กำหนดให้ยื่น

6.3 กฎหมายลำดับรองที่ออกมาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติเอง (Rules for Government) เป็นการทำงานของหน่วยงานของรัฐล้วนๆ เช่น การทำบัญชีภาครัฐ การบริหารงานบุคคล การเข้ามา ติดต่อของเอกชน การจัดการทรัพย์สินของรัฐ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ข้อมูล ข่าวสารของทางราชการ เป็นต้น

## 7. กฎหมายลำดับรองที่ดีควรเป็นอย่างไร

ต้องที่มีความคุ้มค่า ซึ่งหมายความว่าสามารถทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทบรรลุผล โดย มีค่าใช้จ่ายและต้นทุนน้อย (cost-effectiveness) เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ และมีการใช้ ทรัพยากรอย่างประหยัด แต่ปัญหาก็อยู่ตรงที่ว่ากฎหมายลำดับรองไม่ขัดทั้งตัวอักษรและความเป็นมาของ การยกร่างกฎหมาย ก็จะเป็นกฎหมายลำดับรองที่ไม่ดี กฎหมายลำดับรองไม่มีความจำเป็นหรือยุ่งยาก และเป็นภาระในการปฏิบัติตามก็เนื่องมาจากวิธีการเขียนนี้เอง

Colin Daver เห็นว่า กฎหมายลำดับรองควรมีคุณสมบัติสำคัญ 3 ประการ คือ **ความโปร่งใส (Transparency) ความลงรอยกันหรือสอดคล้องกัน (Congruency) และง่าย (Simplicity)**<sup>3</sup>

- ความโปร่งใส (Transparency) คือกฎจะต้องมีความหมายเดียวกันเมื่ออ่านโดยบุคคลหลายคน ทุกคนจะต้องเข้าใจหน้าที่ในทางกฎหมายที่ตรงกันและจะเกิดผลอย่างใดถ้าฝ่าฝืนกฎ ตรงกันข้ามของความโปร่งใสคือความกำกวม (vagueness) ความกำกวมทำให้ผู้อ่านเดาความหมายไปต่าง ๆ นานา และใช้กฎหมายต่างกัน ความไม่ชัดเจนนี้ทำให้ผู้มีหน้าที่บังคับการตามกฎหมายกลายเป็นผู้มีอำนาจออกกฎไปเสียเอง คำๆ เดียวที่ไม่ชัด แม้เจ้าหน้าที่จะเข้าใจตรงกัน แต่จะมีปัญหาตามมา คือ การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

- ความลงรอยกันหรือสอดคล้องกัน (Congruent) หมายความว่า เมื่อกฎหมายกำหนดอย่างใดก็ ต้องเป็นไปตามนั้น ไม่มาก ไม่น้อยไปกว่านั้น ตรงนี้เป็นปัญหาเทคนิคของการใช้ภาษาในการเขียนที่ว่า “overinclusive” และ “underinclusive” ตัวอย่างเช่น นำคน สิ่งของ หรือกิจกรรม มาเขียนมากเกินไปหรือไม่นำมาเขียนทั้งที่ควรต้องเขียน

- เรียบง่าย (Simplicity) ซึ่งตรงกันข้ามกับความซับซ้อน (complexity) ความซับซ้อนมาจากการกำหนดคุณสมบัติและข้อยกเว้น หรือกระบวนการการยื่นคำขอที่ยุ่งยาก เวียนหัว จนผู้ออกก็คาดไม่ได้ เป็นเทคนิคในการเขียนเช่นกัน ความซับซ้อนนี้สร้างปัญหาให้แก่ผู้ยื่นคำขอที่เป็นภาคเอกชนหรือประชาชนมาก โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดเล็กในการทำความเข้าใจว่าทำอย่างไรจึงจะได้ประโยชน์จากการสนับสนุนของหน่วยงานของรัฐ และก็สร้างปัญหาให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในตอนการพิจารณาได้เช่นกัน

นอกจากนี้แล้วมีคำอีกสามคำในหนังสือเล่มนี้ ในการคำนึงถึงการที่จะสร้างคุณภาพของกฎหมายลำดับรอง คือ คำว่า **Implementation, compliance and enforcement** แปลรวมกันว่าเป็นการดำเนินการตามกฎหมาย

การดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวนี้ที่ไม่สำเร็จเพราะมาจากการที่**ไม่มีข้อมูลสนับสนุน (information) บวกกับการขาดประสิทธิภาพของผู้เขียนกฎหมายลำดับรอง (poor information and ineffectual rule writers)** เพราะการเขียนกฎหมายคือการทำให้ข้อมูลปรากฏออกมาเป็นกฎหมาย (law) ในบางครั้งข้อมูลควรได้ง่ายหรือไม่ซับซ้อน แต่ในบางครั้งก็หายากเอาเรื่องหรือไม่มีอยู่เลยก็ได้ หรือมัน uncertainty โดยเฉพาะกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับสังคม สุขอนามัย และสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยมักยากมากที่จะทำนายผลได้อย่างแม่นยำ อันนี้จะพูดถึง Precautionary Principle ต่อไปโอกาสหน้า

แหล่งที่มาของข้อมูลถ้าหาได้ก็อาจมีที่มาจากแหล่งผู้ประกอบการอุตสาหกรรม หรือในสำนักวิจัยของเราเอง (in-house research office) แต่เราลืมไป หรือมาจากผู้เชี่ยวชาญภายนอก (outside experts) แต่กรณีนี้อาจจะหายาก ถ้าไม่รู้ว่าใครคือผู้เชี่ยวชาญ ก็ราคาแพง หรือข้อมูลจากกลุ่มผลประโยชน์ (public interest groups) ก็ได้ แต่กลุ่มนี้ก็รู้่น้อยกว่าผู้ประกอบการ และความเห็นของกลุ่ม

---

<sup>3</sup> Colin Daver, “Regulatory Precision.” In *Making Regulatory Policy*, ed. Keith Hawkins and John Thomas (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1989) p. 200 อ้างโดย Cornelius หน้า 97.

นี้ก็มักเป็นเพียงการคาดการณ์ แต่ในที่สุดแล้วถ้าหาข้อมูลสนับสนุนไม่ได้เลย ก็จะเป็นการทำงานในความมืด (work in the dark)

## 8. ใครหรืออะไรเป็นผู้กำหนดเนื้อหาของกฎ (What Determines the Content of Rules?)

การผลักดันการออกกฎหมายลำดับรองนั้นมีเรื่องที่เกี่ยวข้อง 4 ประการด้วยกัน คือ ตัวกฎหมายแม่บทเอง (Law) ข้อมูล (information) นโยบาย (politics) และคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (management)

กฎหมายแม่บทจะกำหนดวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวกฎหมายแม่บทจะกำหนดว่าจะต้องมีข้อมูลหรือความรู้ อย่างไรก็ตาม (information) เป็นวัตถุประสงค์ เช่น ข้อมูลทางเทคนิค-วิทยาศาสตร์-เศรษฐศาสตร์ กรณีใดบ้างที่ฝ่ายการเมือง (politics) จะเข้ามารับผิดชอบต่อและผลักดัน และระบบบริหารของหน่วยงานในการปฏิบัติตามกฎหมาย (management) ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีส่วนทั้งการกำหนดเนื้อหาและขั้นตอนในการออกกฎ สิ่งเหล่านี้จะต้องคิดไว้ล่วงหน้า<sup>4</sup>

## 9. กระบวนการร่างกฎหมายลำดับรอง

ที่นี้ก็มาถึงหัวใจของเรื่องนี้ การยกร่างกฎหมายลำดับรองแต่ละฉบับใช้เวลาอย่างน้อยต่างกัน ความซับซ้อนก็ต่างกัน

การร่างกฎหมายลำดับรองนั้นฝรั่งเรียกว่าเป็น “web of legal requirement” – แปลได้ว่ามีเรื่องที่เกี่ยวข้อง โยงใยกันอยู่ เพราะฉะนั้นสิ่งสำคัญในการยกร่างจึงเป็นข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง คือไปท่งไยแมงมุมนี้ละ คือหาเครือข่ายของข้อมูลในทางกฎหมาย ในบางครั้งอาจต้องทำถึงขนาดหาข้อมูลโดยการทำวิจัย (major research) ผู้คนที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งมิติทางการเมือง (political dimension) เช่น การช่วยเหลือเกษตรกรที่ไม่ได้รับความเป็นทำในการผลิตและตลาดล้มเหลวจะทำอย่างไร เรื่องเหล่านี้มีกรอบในกฎหมายแม่บทอยู่แล้ว แต่เจ้าหน้าที่จะวางการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดเนื้อหาหนึ่งอย่างไร บางที่เป็นปัญหากฎหมาย (แม่บท) จริงๆ ต้องแก้แม่บทก่อน แต่บางครั้งแก้ทางบริหารก็ได้ หรือถ้าเปลี่ยนวิธีทำงานของเจ้าหน้าที่ก็จะดี หรือคนหรือเครื่องมือเครื่องมือไม่พอ รัฐไม่มีงบประมาณสนับสนุน เพราะเอาไปทำเรื่องอื่นที่สำคัญกว่า บ่อยครั้งเรื่องด่วนเป็นปัญหาจากแรงกดดันจากมวลชนหรือกลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น

ต่อไปนี่ก็จะเป็นกระบวนการทำงานสำหรับเจ้าหน้าที่ (The Process of Rulemaking) ก็คงคร่าวๆ เท่านั้น แต่หลายขั้นตอนจำเป็นมาก ตรงนี้เองที่มี **Game Theory** มันมีขึ้นก่อนขั้นการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสียอีก สำนักงานฯ เพียงแต่มาดูว่ามันมีเหตุผลไหม และ

<sup>4</sup> Keith Hawkins and John Thomas (Keith Hawkins and John Thomas, “Rulemaking and Discretion Implications for Regulatory Policy,” in *Making Regulatory Policy*, ed. Keith Hawkins and John Thomas (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1989) p.265.

เขียนกันตรงความต้องการใหม่ ไม่ขัดกันนะ และเป็นธรรมแก่สังคมนะ เพราะใน Game Theory บ่อย บางครั้งก็มี bad player(s) อยู่ด้วยครับ

**ขั้นตอนที่ 1** หลักเริ่มต้นของการออกกฎ จำเป็นหลักการจำไว้เลยว่าการออกกฎจะต้องมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บท ส่วนแบบการเขียนและข้อจำกัดของการเขียนกล่าวไว้โดยหลายท่านแล้ว ในขั้นตอนที่ 1 ผู้ร่างจะต้องคิดไว้ในใจดังนี้

- 1.1 จะให้เจ้าพนักงานใช้ดุลพินิจเพียงใด
- 1.2 วิธีพิจารณาเป็นอย่างไร
- 1.3 กฎเรื่องเดียวกันที่เคยออกเป็นอย่างไร มีมากน้อยเพียงใด

ตรงนี้สำคัญมาก การไม่ให้ดุลพินิจเลย ก็จะปรับเข้ากับสถานการณ์ไม่ได้ การให้ดุลพินิจมาก ก็เป็นช่องทางรับเงินเพื่ออำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือเฉพาะเพื่อนฝูง วิธีพิจารณาก็สำคัญมากเพราะมันจะเป็นการแสดงถึงความโปร่งใส การพิจารณากฎที่มีมาก่อนก็สำคัญเพราะดูจำนวนกฎที่มันเป็น red type หรือข้อขัดข้องในอดีตถ้ามันมี

ผู้เขียนเคยสอนไว้เสมอว่าในการทำงานร่างกฎหมายนั้นจะต้องคำนึงถึงส่วนประกอบในร่างกฎหมายที่เป็นส่วนสำคัญคือต้องมี **substantive, procedure, enforcement และ sanction** ของกฎหมายในเรื่องนั้น ทั้งสี่ส่วนนี้อาจอยู่ในกฎหมายคนละฉบับก็ได้ แต่ต้องมีให้ครบ มิฉะนั้นต่อให้เขียนส่วนใดส่วนหนึ่งให้ดีเลิศอย่างไรก็ตาม แต่ไม่มีส่วนอื่นจนครบ กฎหมายจะใช้ไม่ได้เลย ตรงนี้อาจจะพูดถึงเร็วไปหน่อย แต่ในขั้นตอนที่ 6 แต่ก็คือการตรวจสอบกฎหมายอื่นในแนวนอน (horizon review) นั่นเอง

**ขั้นตอนที่ 2** เจ้าหน้าที่ผู้ร่างจะต้องคำนึงถึงอะไรบ้าง

- 2.1 อำนาจในกฎหมายแม่บทบอกว่าให้ต้องทำอะไรบ้าง
  - 2.1.1 จะต้องดำเนินการภายในกำหนดเมื่อใด
  - 2.1.2 กฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการอะไร
- 2.2 ความพร้อมของทรัพยากรและบุคลากรในองค์กรมีไหม เพื่อไปหาข้อมูลหรือไปขอปรึกษา
  - 2.2.1 ผู้นำในทางนโยบาย
  - 2.2.2 เจ้าหน้าที่อาวุโส
  - 2.2.3 คณะกรรมการที่ปรึกษา
  - 2.2.4 เจ้าหน้าที่
  - 2.2.5 ที่ปรึกษา
  - 2.2.6 เจ้าหน้าที่ภาคสนาม
  - 2.2.7 เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่บังคับการกฎหมาย
  - 2.2.8 ข้อเสนอแนะปรับปรุง
- 2.3 ทรัพยากรภายในและบุคลากรนอกองค์กร
  - 2.3.1 สภา
  - 2.3.2 คณะรัฐมนตรี
  - 2.3.3 องค์กรอื่น

### 2.3.4 หน่วยงานที่ทำหน้าที่รับคำร้องเรียน

#### ขั้นตอนที่ 3 อำนาจในการดำเนินการออกกฎ

- 3.1 การวางลำดับความสำคัญ Priority-setting system
- 3.2 หน่วยงานที่อนุมัติกระบวนการ Agency approval process
- 3.3 ทำให้จาก idea เป็น action เสีย

#### ขั้นตอนที่ 4 การวางแผนการออกกฎ (Planning the rulemaking)

- 4.1 คำนิยามเป้าประสงค์คืออะไร (Goals of the rule)
- 4.2 หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Legal requirements)
- 4.3 ข้อมูลในการยกร่าง ไม่ว่าจะเทคนิคหรือการเมืองก็ตาม (Information requirements-technical and political)
- 4.4 คำนิยามถึงแผนในการมีส่วนร่วม (Participation plan)
  - 4.4.1 เจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง (Internal agency constituencies)
  - 4.4.2 บุคคลภายนอกที่ได้รับผลกระทบ (Affected groups, firms, and individuals)
- 4.5 แหล่งข้อมูลอื่นที่สำคัญ (Securing necessary resources)
- 4.6 คณະงาน (Assigning staff)

การวางแผนทำให้หน่วยงานที่ออกกฎนั้นมองถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้น ปัญหาแรกคือใครในองค์กรควรเป็นผู้ดำเนินการ การตัดสินใจว่าหน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการมีวิธีการอยู่หลายวิธีการ อาจเป็นการใช้อำนาจร่วมกันหลายหน่วย กฎมีความสำคัญมากเพียงใด ปัญหาที่มีมากมายหรือไม่ ก็อยู่ในขั้นตอนการวางแผนนี้ การเลือกใช้คนก็มาจากการเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นผู้ปฏิบัติที่อยู่ในขอบเขตของปัญหานั้น แต่ต้องเป็นตัวหลัก (key person)

เมื่อเลือกคณะทำงานแล้วก็จะวางแผน อะไรเป็นวัตถุประสงค์ เพื่อตอบปัญหานี้ต้องพิจารณากฎหมายแม่บท ความเป็นมา วิธีการแก้ปัญหา ถ้าต้องการข้อมูล ก็ไปหา ซึ่งอาจจะพบกับปัญหาอื่น และอาจเห็นว่าข้อมูลที่มีอยู่นั้นไม่เพียงพอ ซึ่งอาจให้มีคณะอื่นหาข้อเท็จจริงเพิ่ม ขอใช้งบประมาณเพิ่ม อาจใช้ภาคเอกชนเข้ามาช่วยก็ได้ โดยอาจขอความเห็นจากข้างนอก หรือขอความเห็นจากที่ปรึกษา จากนั้นอาจขอคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโส หรือผู้กำหนดนโยบายทางการเมือง แล้วก็ควรเตรียมร่างแผนงานคร่าวๆ (substantive and procedural direction) พร้อมกันไปด้วยเลย ซึ่งก็จะช่วยสร้างความเข้าใจและการตัดสินใจที่ไม่ล่าช้า ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญ แม้ว่าจะยังไม่ได้กฎที่ชัดเจน แต่ก็เห็นหนทางทำงานอย่างคร่าวๆ (major policy issues)

#### ขั้นตอนที่ 5 เริ่มยกร่าง (Developing the Draft Rules)

- 5.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล (Collection of information)
- 5.2 การวิเคราะห์ข้อมูล (Analysis of information)
- 5.3 การศึกษาผลกระทบ (Impact studies – paper works, small business, environment, etc.)
- 5.4 การปรึกษาหารือภายในหน่วยงานของรัฐ (Internal consultations)



5.5 การปรึกษาหารือกับหน่วยงานภายนอกอย่างไม่เป็นทางการ (External consultation (informal))

5.6 ร่างเป็นภาษากฎหมาย (Draft Language of preamble and rule)

5.7 เตรียมแผนการใช้หรือการดำเนินงานไว้ด้วย (Implementation plan)

ในขั้นตอนนี้ก็จะพิจารณาเนื้อหาของกฎ ผลกระทบ การดำเนินการของราชการส่วนกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการรายงาน การเก็บข้อมูลอีกหรือไม่ ในขั้นตอนนี้การรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางทั้งภายในและภายนอกมีด้วยเหตุผลสองประการ ประการแรก ผู้ที่มีข้อเท็จจริงและเป็นผู้เชี่ยวชาญในการทำให้กฎหมายลำดับรองมีผล และยังเป็นตัวหลักในการบริหารกฎหมายลำดับรอง ประการที่สอง แม้ว่าการรับฟังความคิดเห็นของบุคคลภายนอกอย่างเป็นทางการยังไม่ต้องทำจนกว่าจะยกร่างเสร็จ แต่ก็ช่วยได้

เมื่อสิ้นสุดขั้นตอนนี้ก็จะได้หลักสำคัญๆ ของกฎหมายลำดับรอง และเป็นร่างคร่าวๆ อาจจะต้องมีการจัดทำรายงานหรือผลวิเคราะห์อีกว่าได้ดูปัจจัยทางกฎหมายแล้ว ทั้งสาระบัญญัติและวิธีบัญญัติ (narrative explanation และ procedural requirement) ที่จะทำให้การบังคับใช้บังเกิดผล เจ้าหน้าที่จะได้รู้วิธีปฏิบัติ ใช้กฎหมาย และบังคับกฎหมาย และช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบ ซึ่งก็คือยุทธศาสตร์ในการสื่อสาร (communication strategy) เป็นการสื่อสารต่อชุมชนและสังคมถึงหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะมีขึ้นและช่วยให้มีการถือปฏิบัติตาม (compliance assistance) และช่วยกิจการขนาดกลางและขนาดเล็ก (small business) ถ้าจะมีผลกระทบ หรือจะร่างคู่มือปฏิบัติ (best practices) ก็ในขั้นตอนนี้

**ขั้นตอนที่ 6** ทบทวนร่างอีกครั้งหนึ่ง (Internal Review of the Draft Rule)

6.1 การทบทวนร่างในแนวราบ (Horizontal review) หมายถึงว่าสอดคล้องกับกฎหมายอื่นๆ ที่ใกล้เคียงประอยู่ในลักษณะเดียวกันหรือยัง

6.2 ดูโครงการอื่นที่ใกล้เคียงมีอยู่ไหม (Other program offices)

6.3 ที่ปรึกษาละว่าไง (General Council)

6.4 วิเคราะห์นโยบายอีกที (Policy analysts)

6.5 R&D มีไหม จะเอามาใช้ประโยชน์อะไรได้บ้าง (Research and development)

6.6 ดูทางเจ้าหน้าที่ภาคสนามมีความพร้อมไหม (Field and enforcement offices)

6.7 ความเห็นของกลุ่มต่างๆ (Advisory groups)

6.8 การทบทวนในแนวตั้ง (Vertical review) หมายถึงว่าสอดคล้องกับกฎหมายอื่นในแนวตั้งหรือไม่ เช่น ไม่ขัดแย้งกัน ไม่เกินอำนาจนะ ไม่เป็นการมอบอำนาจก่อนนะ

6.9 ดูความร่วมมือของหน่วยงานอื่นด้วยที่จะรับหน้าที่ต่อ เช่น การปรับหรือฟ้องร้องดำเนินคดี (Management chain)

6.10 นายเราว่าไง (Political leadership of office and agency)

ขั้นตอนจะยากหรือง่ายก็ขึ้นอยู่กับความพร้อมของขั้นตอนที่ 5 จะต้องมีการพิจารณาทั้ง แนวราบและแนวตั้ง (horizontally and vertically) ดังที่กล่าวแล้ว การทบทวนในแนวราบคือการพิจารณาความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงานในแนวราบว่ากฎนั้นมีผลอะไรหรือไม่ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ดำเนินงานของหน่วยงานอื่นนั้น ถ้ากระทบ ตกลงกันได้ไหมหรือน้อยกี่ยอมรับกันได้ไหม

Vertical review เกี่ยวข้องกับที่ปรึกษา (supervisors) และเจ้าหน้าที่ระดับสูง (senior officials) เนื่องจากกฎถูกยกกร่างขึ้นจากเจ้าหน้าที่ในระดับล่าง การพิจารณาบททวนนี้เพื่อให้แน่ใจว่ากฎสอดคล้องกับภาพรวมของนโยบายของหน่วยงานและการบังคับใช้ราบริน (overall program operations and general agency policy) การทบทวนในระดับนี้มีมากน้อยเพียงใดก็แตกต่างกันไปในระหว่างหน่วยงาน

### **ขั้นตอนที่ 7 การหารือกับองค์กรภายนอก (External Review of the Draft Rules)**

7.1 Office of Management and Budget

7.2 Congress (informal)

7.3 Interest groups

7.4 Other agencies

ขั้นตอนนี้เป็นตัวอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงานภายนอกหลายหน่วยงานอาจขอร้องให้ทบทวนร่าง โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงกัน หรือมีหน้าที่เฉพาะในเรื่องนั้น ตัวอย่างเช่น หน่วยงานเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Council on Environment Quality of environment impact statement) และบทบาทอำนาจหน้าที่ของ Small Business Administration in the Flexibility Act 1996 หน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้คือ Office of Management and Budget ตามที่มีอำนาจจาก Paperwork Reduction Act และ executive orders อีกหลายฉบับ เพื่อต้องการให้กฎที่จะออกนั้นไม่เป็นภาระต่อประชาชน (deregulation) หรืออีกนัยหนึ่งกฎนั้นต้องเป็น smart regulation

### **ขั้นตอนที่ 8 การตรวจทานและจัดพิมพ์หลักการของร่าง (Revision and Publication of a Draft Rule)**

8.1 Notice of purposed Rulemaking transmitted to Federal Register

ขั้นตอนนี้ก็เป็นของประเทศสหรัฐอเมริกาเช่นกัน การตรวจทานและจัดพิมพ์ร่างอาจเป็นงานประจำ (routine matter) แต่เนื่องจาก Federal Register บังคับให้ต้องจัดทำตามกฎหมาย Administrative Procedure Act 1964 ก็ต้องนำไปประกาศใน FR แต่อันที่จริงนั้นการทำให้ประชาชนทราบก็มีอยู่หลายวิธี ทั้งที่ง่าย ๆ และยุ่งยากมาก

### **ขั้นตอนที่ 9 การรับฟังความคิดเห็น (Public Participation)**

9.1 Receipt of written comment

9.2 Conduct of hearings or public meeting

9.3 Review and analysis of public input

9.4 Draft responses to public input

ความเห็นของประชาชนอาจเข้ามาโดยหลายทาง อาจเป็นหนังสือ จัดประชุม รับฟัง กฎหมายบางฉบับอาจกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นไว้โดยเฉพาะ ถ้ากฎหมายไม่มีกำหนดไว้ การรับฟังความคิดเห็นแค่ไหนก็แล้วแต่ความสำคัญและผลประโยชน์ของปัญหา ซึ่งบางครั้งกระทำเพียงการประชาสัมพันธ์ก็ได้ การรับฟังความคิดเห็น คนต่อต้านก็มาฟัง

**ขั้นตอนที่ 10 ในตอนจบจะมีทางเลือกหลายทาง (Action on the Draft Rule) ทางเลือกมีดังนี้**  
(Choice of alternative)

- 10.1 ใช้ได้แล้ว ไม่ต้องแก้ (Prepare final rule with no change)
- 10.2 ปรับร่างฯเล็กน้อย แล้วเอามาดูอีกที (Prepare final rule with minor change)
- 10.3 เอาไปรับฟังความเห็นอีกครั้ง (Another round of public participation)
- 10.4 ร่างเสร็จ แต่ปรับเล็กน้อย ประกาศใช้ (Prepare final rule with major change)
- 10.5 ทิ้งไปเลย มันยังใช้ไม่ได้ ต้องทำใหม่ (Abandon rulemaking and start over)
- 10.6 หรือต้องคิดใหม่หมด (Abandon rulemaking altogether)
- 10.7 ถ้าเป็นกรณี 10.6, เอาไปประกาศหลักการใหม่ใน FR (prepare appropriate notice for Federal Register)

10.8 ถ้าเป็นกรณี 10.5 กลับไปทำ 10.3

**ขั้นตอนที่ 11 กิจกรรมภายหลังการออกกฎ (Post-Rulemaking Activities)**

- 11.1 Staff interpretations เจ้าหน้าที่เตรียมคำอธิบายไว้ได้เลย
- 11.2 Technical corrections อาจจะต้องมีการทบทวนปรับเปลี่ยนเทคนิค เพราะอาจจะมาจากเทคโนโลยีเปลี่ยนไป การบังคับใช้ไม่ได้
- 11.3 Respond to petition for reconsideration เตรียมการกระบวนการรับคำร้อง อุทธรณ์ หรือกระบวนการตกลงยอมความ
- 11.4 Prepare for litigation เตรียมรับมือกับการฟ้องร้องดำเนินคดี ตรงนี้อาจมองในแง่ไม่ดีไปหน่อย แต่ก็เตรียมไว้

บางกรณีไม่เป็นไปตามลำดับข้างต้น กฎหมายลำดับรองที่มีเนื้อหาเป็นงานประจำก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามขั้นตอนนี้

**10. ทักษะคติของผู้ทำงานยกร่างกฎหมายลำดับรอง**

ตรงนี้เป็นความคิดเห็นของฝรั่งที่เขียนหนังสือนี้ อ่านแล้วขำดี พฤติกรรมของคนก็มีผลต่องานได้เหมือนกัน

เจ้าหน้าที่ที่ทำงานเกี่ยวกับการออกกฎมีอยู่ 5 ประเภท คือ (1) คนไต่สูง (climbers) - เป็นพวกที่มีพวกเห่อเหิม (ambitious) (2) พวกหัวอนุรักษ์ (conserver) มีความระมัดระวัง จนถึงมีความกลัว ไม่ชอบที่จะเปลี่ยนสิ่งที่มีอยู่หรือเคยชิน (3) พวกทนายหรือผู้สนับสนุน (advocates) เป็นนักปฏิบัติ จะต่อสู้เพื่อสิ่งที่ตนเสนอ (4) กระตือรือร้น (zealots) เป็นผู้ที่มีความเชื่อมั่น ผู้ศรัทธา เป็นนักอุดมคติที่เสนอว่าความเห็นของเขาเท่านั้นที่ถูกต้องชอบธรรม และ (5) statespersons มองไปที่องค์กรของเขาเป็นส่วนรวม หากความคิดเห็นพ้องกันจากการพูดคุยและมองทุกอย่างด้วยความเป็นธรรมจากทุกแง่มุม (Anthony Down, Inside Bureaucracy- อ้างในหน้า 274.) บุคลิกแต่ละอย่างมีผลต่อการออกกฎ

**11. บทสรุป**

ข้อเขียนนี้นำเสนอความคิดเกี่ยวกับกฎหมายลำดับรองและกระบวนการในการจัดทำในความเห็นของนักกฎหมายสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่กฎหมายลำดับรองคืออะไร มีความสำคัญอย่างไร เกี่ยวข้องกับคนอย่างไร ที่สำคัญคือกระบวนการยกร่างมีกระบวนการที่ซับซ้อน ซึ่งจะคำนึงถึงกระบวนการต่อรอง การหาข้อมูล การมีส่วนร่วม และท้ายที่สุดฝรั่งก็พยายามบอกว่าบุคลิกของผู้ทำงานในกระบวนการร่างกฎหมายก็มีผลต่อคุณภาพกฎหมาย จะเห็นได้ว่า ในความคิดการทำงานร่างกฎหมายของสหรัฐอเมริกาจะคำนึงถึงเครือข่ายใกล้ชิดของระบบหน่วยงานทั้งระบบงานประจำและระดับผู้กำหนดนโยบายการเมืองและคนที่ทำงานในกระบวนการ อ่านแล้วก็หวังว่าท่านผู้อ่านจะได้มองเห็นถึงกระบวนการทำงานร่างกฎหมาย ซึ่งในความเป็นจริงเราก็ทำงานอยู่น้อยอยู่แล้ว แต่ไม่เคยปรากฏออกมาให้เห็นหรือมีใครเขียนเป็นเรื่องเป็นราวขึ้นมา