



นายารชัย แสนสีระ
นิติกร สำนักกฎหมาย



กลไกการเร่งรัดในการออกกฎหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว

ความนำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่ากฎหมายเป็นกลไกสำคัญที่สุดในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และหากหน่วยงานของรัฐกระทำการใดโดยกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้จะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจถูกยกเลิกหรือเพิกถอนและต้องได้รับการเยียวยาความเสียหาย ส่วนกฎหมายอันเป็นที่มาของอำนาจรัฐนั้นแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา จึงดูเหมือนว่ารัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ แต่โดยที่การบริหารราชการแผ่นดินนั้นรัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวผ่านทางฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นและอยู่ในฐานะที่ทราบวิธีการที่จะทำให้การบังคับการตามกฎหมายมีประสิทธิภาพมากที่สุด ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐสภาจึงทำหน้าที่ตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดหลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายว่าจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนในเรื่องใด และหน่วยงานใดเป็นผู้บังคับการตามกฎหมาย รวมทั้งมีหลักเกณฑ์และกลไกในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติจะมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดในรูปของพระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ หรือที่เรียกโดยรวมว่า “กฎหมายลำดับรอง”^๑

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาพบว่ามีกฎหมายแม่บทบางฉบับได้ผ่านกระบวนการตรากฎหมายและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายกลับละเลยหรือเพิกเฉยไม่รีบดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง หรือกฎ^๒ เช่นว่านั้น จนเป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ กระทั่งเป็นที่มาของกลไกตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นนวัตกรรมทางกฎหมายใหม่ของไทย

ดังนั้น เพื่อเป็นการเผยแพร่ผลงานในด้านนิติบัญญัติและเพื่อประโยชน์ในการศึกษาของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง คอลัมน์ “มุมมองก่อนความคิดนิติบัญญัติ” ฉบับนี้ จึงขอเสนอบทความ

^๑ปกรณ์ นิลประพันธ์, ปฏิรูปกฎหมายลำดับรอง : การปฏิรูปที่จับต้องได้จริง, <http://lawdrafter.blogspot.com/2015/01/blog-post.html>, หน้า ๑.

^๒มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “กฎ” หมายความว่า กฎตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิ หรือกระทบต่อสถานะของบุคคล.



เรื่อง “กลไกการเร่งรัดในการออกกฎหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว” ทั้งนี้ เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ทราบถึงความสำคัญของกลไกตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ว่ามีหลักการและมีที่มาหรือมีความมุ่งหมายอย่างไร ดังนี้

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๒ บัญญัติว่า



“มาตรา ๒๒ การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัตินั้นดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมีได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินั้นดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่ใช้บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัตินั้นดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้ แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามวรรคสองบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุด เพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามวรรคสอง ให้ประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

คำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดสิ้นผลบังคับตามวรรคสี่ ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สิ้นผลบังคับดังกล่าว เป็นผู้ไม่เคยต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

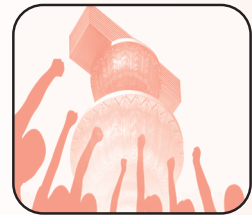


ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสองให้ศาลดำเนินการตามวรรคสาม และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณีเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

ความในวรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก ให้ใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารด้วยโดยอนุโลม โดยให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหารเสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่กฎหมายใดบัญญัติให้มีผลใช้บังคับภายหลังจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีระยะเวลาตามที่กำหนด ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้นจัดทำร่างกฎทั้งปวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และในกรณีที่ต้องเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรี อาจเสนอคณะรัฐมนตรีก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้ ในกรณีเช่นนั้นให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติหลักการได้แม้ว่ากฎหมายนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม

การดำเนินการตามวรรคสาม วรรคสี่ วรรคหก และวรรคเจ็ด ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด แล้วแต่กรณี”



จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าตามมาตรา ๒๒ นั้น ได้กำหนดมาตรการหรือกลไกของกฎหมาย แยกออกเป็น ๔ กรณี ดังนี้

๑. การห้ามมิให้ใช้กฎหมายในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคล (มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง)

กรณีนี้เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตั้งแต่ในขั้นการจัดทำร่างกฎหมาย กล่าวคือ ในการจัดทำร่างกฎหมาย หากมีการกำหนดโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาต หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ให้ร่างกฎหมายนั้น ต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคล จนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว

ข้อสังเกต

ตัวอย่างของลักษณะของร่างกฎหมายที่ต้องมีการดำเนินการตามมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง เช่น ร่างกฎหมายควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพที่กำหนดคุณสมบัติประการหนึ่งของผู้ประกอบวิชาชีพนี้ว่าจะต้องจบการศึกษาตามที่กฎหมายกำหนด และกำหนดข้อยกเว้นกรณีที่ไม่จบการศึกษาดังกล่าวว่าจะต้องผ่านการฝึกอบรมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายลำดับรอง ซึ่งจะเห็นได้ว่า



ในระหว่างที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายยังไม่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองก็จะส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่จะประกอบวิชาชีพดังกล่าว ฉะนั้น ร่างกฎหมายลักษณะเช่นนี้จะต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้วด้วย^๓

๒. การสิ้นผลบังคับของกฎหมายที่ไม่ใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๒ วรรคสอง ถึงวรรคห้า)

(๑) เงื่อนไขของการเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เข้าลักษณะเป็นอันสิ้นผลบังคับ (มาตรา ๒๒ วรรคสอง)

โดยที่มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “กฎหมาย” หมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย ดังนั้น “กฎหมายที่ไม่ใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จึงหมายถึง พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย โดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติใดหรือประมวลกฎหมายใดที่มีลักษณะการเป็นอันสิ้นผลบังคับทั้ง ๓ ประการดังต่อไปนี้แล้ว ให้ถือว่าบทบัญญัติดังกล่าว “เป็นอันสิ้นผลบังคับ” เว้นแต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว

ประการแรก มีกฎหมายที่ไม่ใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ออก “กฎ” เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หรือกำหนดให้รัฐต้อง “ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด” เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ ซึ่ง “กฎ” ที่จะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ นี้ หมายถึง กฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง^๔ บรรดาเฉพาะที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคล และเป็นกฎที่จำเป็นต้องออกเพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ สำหรับ “การดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด” ที่จะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ นี้ หมายถึง การดำเนินการที่หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

ประการที่สอง มิได้มีการออก “กฎ” หรือยังมีได้ “ดำเนินการ” ตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือภายในระยะเวลา ๒ ปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ แต่ในวาระเริ่มแรก ระยะเวลา

^๓สรุปความจาก รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๖๑ วันอังคารที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๑ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๑๐ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒, หน้า ๑/๑ ถึงหน้า ๑/๕.

^๔มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ.



๒ ปี ดังกล่าว สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ^๕ ให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนด ๒ ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ คือ นับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายระยะเวลาข้างต้นออกไปอีกก็ได้ แต่ไม่เกิน ๑ ปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบระยะเวลา ๒ ดังกล่าว

ประการที่สาม บทบัญญัติในเรื่องนี้ก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน

(๒) การยกเหตุแห่งการสิ้นผลบังคับของกฎหมายในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง (มาตรา ๒๒ วรรคสาม ถึงวรรคห้า)

ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณา

เมื่อมีกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับมาบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผล และศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย ซึ่งในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินกระบวนการต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ผลทางกฎหมาย

ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับ ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง ให้ประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ประชาชนทราบถึงการสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดสิ้นผลบังคับไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญา ให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สิ้นผลบังคับดังกล่าวเป็นผู้ไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษสิ้นสุดลงแต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

ข้อสังเกต

โดยที่หลักการสำคัญของร่างมาตรา ๒๒ วรรคสอง ที่กำหนดกรอบเวลาในการออกกฎหมายลำดับรองนั้น มุ่งเน้นถึงการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าความรวมถึงกฎหมายลำดับรองบางประเภทที่จะออกมามีผลใช้บังคับต่อเมื่อมีสถานการณ์หรือเหตุการณ์นั้น เช่น พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๘๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจ

^๕บทเฉพาะกาล มาตรา ๓๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ บัญญัติว่า ในวาระเริ่มแรก

(๑) ระยะเวลาสองปีตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนด ๒ ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ.



ออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน
ที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงิน เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในขณะนั้น หรือ
พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระบบการ
ชำระเงิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนด
หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจภายใต้การกำกับให้เกิดความคล่องตัวและเหมาะสม
กับเหตุการณ์ในแต่ละขณะ ซึ่งกรณีทำนองเดียวกับตัวอย่างดังกล่าวนี้ไม่สามารถกำหนดเป็นหลักเกณฑ์
ไว้ล่วงหน้าได้แต่อย่างใด ดังนั้น การออกกฎหมายลำดับรองในลักษณะทำนองเดียวกับกฎหมายข้างต้นนั้น
จึงไม่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของร่างมาตรา ๒๒ ดังกล่าว^๖

**๓. การให้อำนาจศาลที่จะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ซึ่งเข้าลักษณะจะเป็นอันสิ้นสุดผลบังคับ ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง (มาตรา ๒๒ วรรคหก)**

ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณา

กำหนดให้กรณีศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผล และศาลเห็นว่า**เป็นเหตุผล
อันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะที่จะเป็นอัน
สิ้นสุดผลบังคับ ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง** ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อ
ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการ
ในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย ซึ่งในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินกระบวนการต่อไปได้
แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือ
ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ผลทางกฎหมาย

ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า
บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นสุดผลบังคับ ตามมาตรา ๒๒
วรรคสอง ศาลจะ**ไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้** และ
ให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี
เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

ข้อสังเกต

การบัญญัติแยกกรณีไม่มีการออกกฎสำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกำหนด
ผลทางกฎหมายที่มีความแตกต่างจากกรณีกฎหมายที่ไม่ใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและ
การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. หากได้รับความเห็นชอบเป็นกฎหมายจากรัฐสภา
ก็จะมีลำดับศักดิ์ในระดับพระราชบัญญัติ ฉะนั้น ถ้าจะร่างบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ
ให้มีผลเป็นการแก้ไขหรือทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสิ้นสุดผลบังคับอาจจะขัดหรือแย้ง

^๖ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน
ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.



กับรัฐธรรมนูญ จึงได้ออกแบบกลไกของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะในร่างมาตรา ๒๒ วรรคหก โดยให้ศาลแจ้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป สำหรับกรณีความที่กำหนดว่า “ให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป” เป็นกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องส่งเรื่องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อเข้าองค์ประกอบฐานความผิดจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อกฎหมาย ตามมาตรา ๒๓๔ ของรัฐธรรมนูญ^๗

๔. การเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำร่างกฎหมายแล้วเสร็จโดยเร็ว (มาตรา ๒๒ วรรคแปด)

โดยกำหนดให้ในกรณีกฎหมายใดมีบทบัญญัติให้มีผลใช้บังคับภายหลังจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยมีระยะเวลาตามที่กำหนด เช่น กรณีมีบทบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กรณีดังกล่าวให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้นจัดทำร่างกฎหมายทั้งปวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และในกรณีที่ต้องเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรี อาจเสนอก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้ในกรณีเช่นนั้นให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติหลักการได้ แม้ว่ากฎหมายนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม

ความสง่ากาย

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๒ เป็นมาตราสำคัญที่บัญญัติขึ้นโดยมีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณีที่รัฐมิได้ดำเนินการในการออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ โดยมีมาตรการหรือกลไกที่สำคัญ ๔ ประการ กล่าวคือ

ประการแรก กลไกการห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคล จนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎหมายดังกล่าวแล้ว

ประการที่สอง กลไกการดำเนินการในกรณีที่ไม่มีกรออกกฎหมายสำหรับกฎหมายที่ไม่ใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วยการกำหนดเงื่อนไขของการเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เข้าลักษณะเป็นอันสิ้นผลบังคับ และการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาเมื่อมีการยกเหตุแห่งการสิ้นผลบังคับของกฎหมายในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง รวมถึงผลทางกฎหมายในกรณีศาลวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะเป็นอันสิ้นผลบังคับ

ประการที่สาม กลไกการดำเนินการกรณีที่ไม่มีกรออกกฎหมายสำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วยการกำหนดให้อำนาจศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองที่จะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเข้าลักษณะจะเป็นอันสิ้นผลบังคับนั้นในการพิจารณาพิพากษาคดีก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

^๗อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๓, หน้า ๒/๒ และ ๒/๓.



กลไกการเร่งรัดในการออกกฎหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว

ประการที่สี่ กลไกเร่งรัดการจัดทำร่างกฎให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ด้วยการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการของร่างกฎที่ต้องออก ในวันก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับ

อย่างไรก็ดี หลักการสำคัญของมาตรา ๒๒ วรรคสอง นั้น มุ่งเน้นถึงการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าความรวมถึงกฎหมายลำดับรองบางประเภทที่จะออกมาใช้บังคับต่อเมื่อมีสถานการณ์หรือเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น และต้องออกกฎหมายลำดับรองนั้นเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์หรือเหตุการณ์เช่นว่านั้น ฉะนั้น กฎหมายลำดับรองลักษณะดังกล่าวนี้จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๒ ด้วยแต่อย่างใด

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการและเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าว นั้น ผู้สนใจสามารถสืบค้นได้ที่เว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา และสามารถติดตามความเคลื่อนไหวในการตรากฎหมายได้จาก “ระบบประมวลผลข้อมูลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา” เว็บไซต์วุฒิสภา **๑**