

บทที่ 3

การควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การออกกฎหมายลำดับรองหรือที่เรียกว่ากฎตามกฎหมายไทย โดยหลักแล้วฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบหมายให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายของรัฐ สถาปนาเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดไว้และกำหนดให้ฝ่ายตุลาการโดยศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ (Check) เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรองหรือกฎในเรื่องต่าง ๆ ส่วนการควบคุม (Control) ให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องเร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายแม่บทได้ หรือเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายแม่บทนั้น ๆ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจกำหนดระยะเวลาเร่งรัด (Délai Indicatif) ให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปดำเนินการ ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎโดยเร็ว โดยอาจกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล (Transitory Provisions) ของกฎหมายต่าง ๆ¹ นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองยังมีหน้าที่ต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอีกด้วย²

ในการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์นั้น มีความจำเป็น

¹ ตัวอย่างกฎหมายที่กำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎไว้ในบทเฉพาะกาล เช่น มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 มาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนาศักยภาพเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. 2560 มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหาร รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 และ มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562 เป็นต้น

² สุกิจ สัมฤทธิ์พอง. (2563). *กฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคโดยแท้ หรือเป็นเรื่องที่ไม่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก : มุมมองด้านนิตินโยบาย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.krisdika.go.th. หน้า 1-4.

ที่จะต้องศึกษาเกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย แต่เนื่องจากบทเฉพาะกาลของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้กฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อน ซึ่งได้แก่พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 เป็นอันยกเลิกไป เมื่อแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ มีผลใช้บังคับแล้ว³ จึงเป็นการสมควรที่จะศึกษาการควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ประกอบด้วย ซึ่งจะปรากฏรายละเอียด ดังนี้

3.1 การควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหรือให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

ก่อนที่จะใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 นั้น ประเทศไทยยังไม่มีข้อกำหนดกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายไว้อย่างเป็นทางการเป็นระบบสำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว ในอดีตถือว่าการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเป็นดุลพินิจของผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งผู้รักษาการตามกฎหมายบางรายอาจไม่ประสงค์ที่จะริเริ่มให้มีการทบทวนกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบก็ได้ ทำให้มีบทบัญญัติของกฎหมายจำนวนมากที่ไม่เคยถูกพิจารณาทบทวนความเหมาะสมหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

โดยที่การควบคุมและตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายภายหลังที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว (Ex post Evaluation of Legislation) ถือเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้กฎหมายมีเนื้อหาสาระสอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา⁴ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (Law Reform Commission, Office of the Council of State) จึงได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ต่อรัฐบาล

³ มาตรา 37 ให้พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ มีผลใช้บังคับแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นอันยกเลิก

⁴ ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2558). การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย. *รัฐสภาสาร*, 63(12). หน้า 66.

เพื่อเป็นกลไกผลักดันให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมาย
ทุกฉบับอย่างสม่ำเสมอ

จากนั้นจึงมีการตราพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558
ขึ้นใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22⁵ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ประกอบกับมาตรา 3/1⁶ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ปรากฏอยู่ในหมายเหตุ
ท้ายพระราชกฤษฎีกา ความว่า “โดยที่กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่สังคม ประกอบกับ
ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อความต้องการของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น ทัศนคติ
ของมหาชนในเรื่องต่าง ๆ พัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี สภาพทาง
เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สภาพภูมิอากาศ และสิ่งแวดล้อมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ
ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศ เป็นต้น ประเทศที่พัฒนาแล้วจึงดำเนินการให้มีการพิจารณา
ทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายอยู่เสมอ เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมาย
สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง แต่ที่ผ่านมาประเทศไทย ไม่มีมาตรการใด ที่กำหนดให้ต้องมี
การพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การเสนอให้มีการ
ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายส่วนใหญ่มักจะเป็นไปตามขอเสนอของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การ
ปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นไปโดยง่าย โดยมีได้คำนึงถึงพลวัตที่เกิดขึ้น กฎหมายจำนวนมาก
จึงมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา
ประเทศ รวมทั้งการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยรวม กรณีจึงสมควร
กำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายต่าง ๆ มีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสม
ของบทบัญญัติของกฎหมายทุกฉบับทุกรอบระยะเวลา รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลา
ดำเนินการดังกล่าวให้ชัดเจน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้”

⁵ มาตรา 22 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย
พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ และพระราชอำนาจในการอื่นตามประเพณีการปกครองประเทศไทย
ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

⁶ มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์
ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจ
ตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบ
ต่อผลของงาน

พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 จึงเป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายต่าง ๆ มีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายภายหลังที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน

3.1.1 ขอบเขตการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ใช้บังคับกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Acts) พระราชบัญญัติ (Acts of Parliament) ประมวลกฎหมาย (Legal Codes) พระราชกำหนด (Emergency Decree) และกฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (the rule according to the administrative procedural law)⁷ แต่ไม่ใช้บังคับแก่

1) กฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะระยะเวลาหนึ่งและระยะเวลานั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว เช่น กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

2) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

3) กฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว เช่น กฎหมายให้ใช้ประมวลกฎหมาย กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กฎหมายจัดตั้งศาล กฎหมายจัดตั้งจังหวัด กฎหมายเกี่ยวกับการออกเหรียญ ธนบัตรหรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กฎหมายกำหนดยศ กฎหมายกำหนดปริญญา กฎหมายกำหนดอักษรย่อปริญญา กฎหมายกำหนดวิทยฐานะ เป็นต้น

4) กฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ เครื่องหมายหรือเครื่องแบบ เช่น กฎหมายกำหนดครุฑวิทยฐานะ กฎหมายกำหนดเครื่องหมายราชการ กฎหมายกำหนดเครื่องแบบ เป็นต้น

5) กฎหมายอื่นที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนา
กฎหมาย

⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๑๑

๑๑๑

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

๑๑๑

๑๑๑

สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการออกกฎหรือต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดและยังไม่มีมีการออกกฎหรือยังไม่ได้มีการดำเนินการนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวย่อมต้องถูกพิจารณาทบทวนความเหมาะสมตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

3.1.2 หลักการสำคัญของพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

เมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ทั้งฉบับ จะพบว่ามีหลักการสำคัญที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ดังนี้⁸

1) ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการ ตามกฎหมายมีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกห้าปีที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย
- (2) เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไป และรัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร
- (3) เมื่อได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย
- (4) เมื่อปรากฏว่ามีได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกินสามปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ

นอกเหนือจากการดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย โดยรัฐมนตรีผู้รักษาการกฎหมายแต่ละฉบับแล้ว พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ยังกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย⁹ มีอำนาจพิจารณาดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายได้ หากได้รับการร้องเรียนจากประชาชนว่ามีเหตุอันสมควรให้มีการทบทวนกฎหมาย

⁸ วิษณุ เชื้อพันธุ. (2559). สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558. *วารสารอาหารและยา*, 23(2). หน้า 83-84.

⁹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 17 ทวิ กำหนดให้มีคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” ประกอบด้วยกรรมการกฤษฎีกาตามมาตรา 11 และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน ซึ่งประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้ง มีจำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคน แต่ไม่เกินสิบห้าคน เป็นกรรมการพัฒนากฎหมาย ในจำนวนนี้ให้มีกรรมการกฤษฎีกาเป็นประธาน และกรรมการกฤษฎีกาอื่นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยตำแหน่ง ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 ทวิ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

หรือได้รับการร้องขอจากรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย
ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายแทน¹⁰

2) เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาคม
มูลนิธิ หรือจากประชาชนทั่วไป ถ้ารัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้น
ไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนหรือผู้เสนอแนะทราบพร้อมทั้งเหตุผลภายในสิบวัน
นับแต่วันที่มีความเห็นดังกล่าว

3) ในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการ
พิจารณาทบทวนในเรื่องดังต่อไปนี้ทั้งหมดหรือบางเรื่องตามที่จำเป็น

(1) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นใช้บังคับต่อไป

(2) การปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทาง
เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศและ
ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และเพื่อการ
พัฒนาอย่างยั่งยืน

(3) การปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องหรืออนุวัติ การตาม
พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ

(4) การปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อลดผลกระทบและภาระของประชาชน
ที่เกิดขึ้นจากกฎหมายนั้น

(5) การใช้ระบบคณะกรรมการ การอนุมัติ การอนุญาต ใบอนุญาต ระบบการจ
ทะเบียน หรือระบบอื่นที่กำหนดขึ้นเพื่อกำกับหรือควบคุมเพียงเท่าที่จำเป็น

(6) การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(7) การป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้
กฎหมายนั้น

(8) เรื่องอื่นใดที่จะทำให้กฎหมายนั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิต หรือการ
ประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่จำเป็น ไม่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือทำให้
คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น

4) เมื่อปรากฏว่ามีได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายใดเกินสามปี นับแต่วันที่
กฎหมายนั้นใช้บังคับ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อยกเลิกกฎหมายดังกล่าว
หรือถ้าเห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายนั้นต่อไป ให้แสดงเหตุผลต่อคณะรัฐมนตรี

¹⁰ อภิษฐ์ กูเมือง. (2561). *การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 216.

ถึงความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นต่อไปและเหตุที่ไม่มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น พร้อมทั้งกำหนดเวลาที่ชัดเจนที่จะบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ครบสามปีที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ

5) ในวาระเริ่มแรก ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้รักษาการนั้นทั้งหมด แล้วแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบตามแบบ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ (9 กันยายน 2559) เมื่อได้ข้อมูลแล้ว ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำคำแปลของกฎหมายทั้งหมดเป็นภาษาอังกฤษของอาเซียนให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ และเผยแพร่ทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

อย่างไรก็ตาม พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 เป็นเพียงกฎหมายลำดับรอง มิใช่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ จึงก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์จากนักกฎหมายและวิชาการว่ามีความเหมาะสมหรือเพียงพอต่อสถานการณ์ของประเทศไทยหรือไม่ เพียงใด¹¹ ทำให้การใช้บังคับพระราชกฤษฎีกานี้ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ตามความมุ่งหมาย ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 ขึ้นใช้บังคับ พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 จึงมีผลใช้บังคับได้ต่อไป เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ และเป็นอันยกเลิกไปเมื่อแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ มีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งในวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 ได้มีการเผยแพร่และเริ่มใช้บังคับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย¹² ที่ออกตามความในหมวด 5 แล้ว ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 จึงเป็นอันยกเลิกไปตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562

¹¹ กองบรรณาธิการ สำนักงานกฎหมาย. (2560). การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศ. *จุดนิติ*, 14(6). หน้า 2.

¹² แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย. (2562, 27 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 136 (ตอนที่ 132 ก),

3.2 ที่มา ความสำคัญ และลักษณะทั่วไปของกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholder Consultation) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis) เพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการเปิดเผยการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน รวมทั้งหลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนด โทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไป โดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว ทั้งนี้ เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัย และสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย¹³

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ถือเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการต่าง ๆ ทางกฎหมายของประเทศไทย¹⁴ โดยเฉพาะการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกกฎหมายหรือกฎที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ เมื่อพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีผลใช้บังคับ ประชาชนจะได้รับประโยชน์ในด้านของการมีหลักเกณฑ์ที่จะช่วยให้กฎหมายที่ตราขึ้นมีคุณภาพที่สูงขึ้น ไม่เป็นภาระกับประชาชนจนเกินสมควร มีการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ประชาชนมีช่องทางในการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย

¹³ เพลินตา ดันรังสรรค์. (2563). การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. *จตุรนิติ*, 17(5), หน้า 59.

¹⁴ สุรพล ศรีวิทยา. (2563). *บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมิน ผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 170.

และมีฐานข้อมูลกฎหมายที่เข้าถึงได้สะดวกและไม่มีค่าใช้จ่าย กำหนดให้มีกลไกที่จะให้อำนาจแก่ศาลในการใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดโทษที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร เพื่อเป็นการบรรเทาและเยียวยาผลร้ายที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนในระหว่างที่ยังมิได้มีการยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าว¹⁵

3.2.1 ที่มา และขอบเขตการมีผลใช้บังคับของกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ถูกตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ให้สอดคล้องกับวิธีการและขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77¹⁶ และมาตรา 258¹⁷

¹⁵ คณาธิปไตยชน. (2563). *พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562*. เอกสารประกอบการบรรยาย รายการร้อยเรื่องเมืองไทย. สถาบันวิทยุกระจายเสียงรัฐสภาและสำนักวิชาการ. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 2.

¹⁶ มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เหมาะสม พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

¹⁷ มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้

๑๑๑

๑๑๑

ค. ด้านกฎหมาย

(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงาน

ค. ด้านกฎหมาย (1) และ (3) รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวที่จะกำกับมิให้มีการตรากฎหมายในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือไม่สะดวกและสร้างขั้นตอนเกินความจำเป็น

โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560¹⁸ เห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบหรือแนวทางการดำเนินการ ในการจัดทำร่างกฎหมาย และการเสนอร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีสภาพบังคับดังเช่นกฎหมาย และมีผลบังคับครอบคลุมเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในฝ่ายบริหารเพียงเท่านั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า เพื่อให้การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งครอบคลุมการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีใ้ได้อยู่ในฝ่ายบริหารด้วย จึงจัดทำร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ¹⁹

ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติผ่านการพิจารณาและเห็นสมควรให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2562 แต่โดยผล

เกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(2) ปฏิรูประบบการเรียนรู้ การสอนและการศึกษาอบรม วิชากฎหมาย เพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

(3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐ โดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายได้ง่าย

(4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

¹⁸ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดสาระสำคัญของเรื่อง ได้แก่ (1) กำหนดหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ (2) กำหนดแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และ (3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ

¹⁹ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 (31 กรกฎาคม 2557 – 21 พฤษภาคม 2562) จัดตั้งขึ้นโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหาร พ.ศ. 2557 โดยมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา

ของมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งบัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป

โดยที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีขอบเขตการใช้บังคับ ดังนี้²⁰

1) หน่วยงานของรัฐทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กร ในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ในการจัดทำร่างกฎหมาย การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

2) ประชาชน โดยการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งได้แก่ การร่วมแสดงความคิดเห็นในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในชั้นจัดทำร่างกฎหมาย การได้รับทราบถึงแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการมีสิทธิร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

3.2.2 หลักการสำคัญของกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีหลักการสำคัญโดยสรุปได้ดังนี้

1) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งได้แก่ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน

2) กำหนดหลักเกณฑ์ตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย เกี่ยวกับระบบอนุญาตรระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอน

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 5.

ต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น

3) กำหนดหลักเกณฑ์การ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ภายหลังจากกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

4) กำหนดกลไกเกี่ยวกับการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจและเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายได้โดยง่าย

5) กำหนดกลไกการโต้แย้งหรือตรวจสอบบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เพื่อให้ศาลนำมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี

6) กำหนดกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น จำนวน 40 มาตรา โดยแบ่งออกเป็น 6 หมวด ซึ่งอาจอธิบายรายละเอียดของมาตราที่สำคัญได้ดังนี้

3.2.2.1 การกำหนดบทนิยามที่สำคัญของกฎหมายว่าหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

กฎหมายต่างๆ มักจะมีบทนิยาม (Definition) หรือกำหนดขอบเขตหรือความหมายของคำสำคัญที่จะใช้ในกฎหมายนั้น ๆ ไว้ เพื่อให้ถ้อยคำในกฎหมายนั้นตรงกับเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ที่กฎหมายนั้นบัญญัติขึ้น ซึ่งมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดขอบเขตหรือความหมายของคำสำคัญที่จะใช้ในพระราชบัญญัตินี้ไว้ เช่น

“กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย

“กฎ” หมายความว่า กฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไป ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษ หรือเสียหาย หรือกระทบต่อสถานะของบุคคล

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ

“ผู้เกี่ยวข้อง” หมายความว่า ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับ หรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์การที่เกี่ยวข้อง

(2) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์การที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชน ดังกล่าว

(3) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับ หรืออาจได้รับผลกระทบ

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

3.2.2.2 บทบัญญัติทั่วไปของกฎหมายว่าหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

บทบัญญัติทั่วไปหรือบททั่วไป เป็นบทบัญญัติที่นำไปใช้บังคับกับเนื้อหาสาระ ในส่วนอื่น ๆ ของกฎหมายทั้งฉบับ²¹ ซึ่งในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดบททั่วไปไว้ในหมวด 1 (มาตรา 5 ถึงมาตรา 11) โดยมีมาตราที่สำคัญ เช่น

มาตรา 5 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 8 วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่รองรับเกี่ยวกับกรณีการจัดทำร่างกฎหมาย ของหน่วยงานของรัฐที่หากได้ดำเนินการตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เป็น สาระสำคัญแล้ว แม้จะไม่ครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ทำให้การจัดทำร่างกฎหมายนั้นเสียไป

โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้อธิบายว่า “ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ” หมายถึง ขั้นตอนหรือการดำเนินการที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ต้องดำเนินการ เช่น การรับฟัง ความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบซึ่งหน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายต้องดำเนินการในส่วนนี้ ให้ครบถ้วน สำหรับหน่วยงานที่จะตรวจสอบว่าได้ดำเนินการในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแล้วหรือไม่ จะเป็นไปตามแต่ละขั้นตอน ซึ่งได้แก่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการ

²¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). *คู่มือแบบการร่างกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา. หน้า 317.

กฤษฎีกา สถาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยหากเห็นว่าสมควร ต้องดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมก็สามารถดำเนินการให้ถูกต้อง และครบถ้วนยิ่งขึ้นได้ หากมีกรณี โต้แย้งว่ามีได้มีการดำเนินการในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ แต่การดำเนินการดังกล่าวนั้นเป็นส่วนที่ เป็นรายละเอียด มาตรา 8 จึงได้บัญญัติรองรับให้กระบวนการในการตรากฎหมายในเรื่องนั้นไม่เสีย ไป เพื่อให้กระบวนการตรากฎหมายของประเทศจะไม่ต้องสะดุดหรือเสียไปเพียงเพราะความไม่ ครบถ้วนของการดำเนินการที่เป็นเรื่องเล็กน้อย²²

ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น และการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้วนั้น มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐดำเนินการดังกล่าวตามที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

3.2.2.3 บทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็นและ การวิเคราะห์ผลกระทบ

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมาย พ.ศ. 2562 หมวด 2 การตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็น และการ วิเคราะห์ ผลกระทบ (มาตรา 12 ถึงมาตรา 20) มีหลักการสำคัญ ดังนี้

1) กำหนดให้มีการตรวจสอบความจำเป็น ในการตรากฎหมาย โดยกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายต้องแสดงถึงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมาย และมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบที่ชัดเจน (มาตรา 12)

2) กำหนดหลักการ วิธีการ และขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนการจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง รวมทั้งเผยแพร่สรุปผลดังกล่าว (มาตรา 13 ถึงมาตรา 19)

3) กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติ หรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ก่อนหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 20)

3.2.2.4 บทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หมวด 3 การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย (มาตรา 21 ถึงมาตรา 24) มีหลักการสำคัญ ดังนี้

²² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 7-8.

มาตรา 21 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ด้านเนื้อหาของร่างกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้พิจารณาตรวจสอบในการจัดทำร่างกฎหมาย เช่น กรณีที่จะมีการนำระบบอนุญาตหรือระบบคณะกรรมการมาใช้ในกฎหมาย หรือกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ไว้ในร่างกฎหมาย หรือการนำโทษอาญามาใช้ในกฎหมาย

มาตรา 22 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหมายหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว

มาตรา 23 กำหนดให้ ในกรณีที่ร่างกฎหมายกำหนดให้ออกกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎดังกล่าวต้องกำหนดให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรอง
- (2) สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- (3) สอดคล้องและปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- (4) ต้องยึดหลักความพอสมควรแก่เหตุ และหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับสิทธิและเสรีภาพและประโยชน์ที่บุคคลต้องเสียไป
- (5) ต้องยึดหลักความเสมอภาคและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

มาตรา 24 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทันสมัยอยู่เสมอ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

3.2.2.5 บทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ

มาตรา 25 ถึงมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเอกสารที่หน่วยงานของรัฐต้องเสนอเพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี และการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา และกำหนดเรื่องการเปิดเผยเอกสารดังกล่าวไว้ในระบบกลาง รวมทั้งกำหนดหน้าที่และอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

3.2.2.6 บทบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ (มาตรา 28 ถึงมาตรา 35) มีหลักการสำคัญดังนี้²³

1) กำหนดประเภทของกฎหมายที่ต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และกฎหมายที่ไม่ต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 28 และมาตรา 29)

2) กำหนดเป้าหมายของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย หลักเกณฑ์วิธีการในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และการกำกับติดตามการดำเนินการดังกล่าว (มาตรา 30 ถึงมาตรา 33)

3) กำหนดรอบระยะเวลาหรือเหตุอันใดที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (มาตรา 34)

4) กำหนดให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (มาตรา 35)

3.2.2.7 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

โดยที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หมวด 6 การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย (มาตรา 36) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายจัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายไว้ในระบบกลาง เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึงและกำหนดข้อยกเว้นที่หน่วยงานของรัฐอาจไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลบางประเภทไว้ด้วย

3.2.2.8 บทเฉพาะกาลของกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่า “บทเฉพาะกาล” ไว้ว่า หมายถึง บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้ใช้เฉพาะในช่วงเวลาหนึ่งหรือกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกิดขึ้นก่อนวันใช้บังคับบทกฎหมายนั้น บทเฉพาะกาลจึงเป็นบทบัญญัติที่ใช้เชื่อมต่อเมื่อมีการตรากฎหมายหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย และผู้ร่างกฎหมายต้องการให้มีการบังคับใช้กฎหมายกับ

²³ อภิษฐ์ กุเมือง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 10. หน้า 228.

เหตุการณ์บางอย่างที่เกิดขึ้นก่อนหรือระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับนั้น เพื่อให้การใช้กฎหมายต่อเนื่องกันระหว่างกฎหมายเก่ากับกฎหมายใหม่²⁴

โดยที่บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (มาตรา 37 ถึงมาตรา 40) มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้²⁵

1) กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ มีผลใช้บังคับแล้วให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นอันยกเลิก²⁶

2) ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องกระทำผ่านระบบกลาง ถ้าการจัดทำระบบกลางยังไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าการดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐเป็นการดำเนินการผ่านระบบกลางตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

3) กำหนดระยะเวลาการดำเนินการตามมาตรา 22 วรรคสอง และมาตรา 33 โดยในวาระเริ่มแรกสำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

4) กำหนดให้บรรดากฎ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

²⁴ ธรรมนิติย์ สุมนัตกุล. (2547). *การเขียนบทเฉพาะกาล*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.krisdika.go.th หน้า 1.

²⁵ อภิชัย กูเมือง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 10. หน้า 229.

²⁶ วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 ได้มีการเผยแพร่แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายลงในราชกิจจานุเบกษา และเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป ทำให้พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 เป็นอันยกเลิกแล้ว ซึ่งนอกจากแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 แล้ว ยังมีการออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เช่น กฎกระทรวงกำหนดกฎหมายตามมาตรา 29 (6) พ.ศ. 2562 และกฎกระทรวงกำหนดรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นต้น

3.3 กลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว

กฎหมายแม่บทบางฉบับอาจมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นเพียงการวางหลักการกว้าง ๆ ไว้เท่านั้น และกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เพื่อให้การบังคับกฎหมายแม่บทนั้น ๆ เกิดผลสัมฤทธิ์ แต่ในบางครั้ง ภายหลังกฎหมายแม่บทได้ผ่านกระบวนการตรากฎหมายและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอาจละเลยเพิกเฉยไม่เร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว

โดยที่มาตรา 22²⁷ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ถือเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้หน่วยงานของรัฐตระหนักถึง

²⁷ มาตรา 22 การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาต หรืออนุญาต หรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎ ซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว

กฎหมายที่ใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้น ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลบังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณี ที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนให้บทบัญญัติดังกล่าว มีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามวรรคสองบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี

ความสำคัญของกฎหมายลำดับรองหรือกฎ และเร่งดำเนินการ ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว²⁸ ซึ่งเมื่อพิจารณาที่ บทบัญญัติมาตรา 22 แล้ว จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรานี้มีความมุ่งหมาย 3 ประการ คือ²⁹

เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติ แห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามวรรคสอง ให้ประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าว ในราชกิจจานุเบกษา

คำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดสิ้นผลบังคับตามวรรคสี่ ไม่กระทบต่อคำพิพากษา ของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่สิ้นผลบังคับดังกล่าว เป็นผู้ไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้น ยังรับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลงแต่ทั้งนี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ให้ศาลดำเนินการตามวรรคสาม และเมื่อ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้นก็ได้และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจูงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

ความในวรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก ให้ใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารด้วย โดยอนุโลม โดยให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหารเสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่กฎหมายใดบัญญัติให้มีผลใช้บังคับภายหลังจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีระยะเวลาตามที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้ กฎหมายนั้นจัดทำ ร่างกฎทั้งปวงไว้แล้วเสร็จโดยเร็วและในกรณีที่ต้องเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรี อาจเสนอก่อนวัน ที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้ ในกรณีเช่นนั้นให้คณะรัฐมนตรี มีอำนาจอนุมัติหลักการได้แม้ว่ากฎหมายนั้น ยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม

การดำเนินการตามวรรคสาม วรรคสี่ วรรคหก และวรรคเจ็ด ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกา ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการ พระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดแล้วแต่กรณี

²⁸ กฎหมายในที่นี้ หมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย เนื่องจากบทนิยามมาตรา 3 คำว่า “กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมายเท่านั้น ซึ่งมีได้หมายความรวมถึงพระราชกำหนดแต่อย่างใด

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 19. หน้า 47.

1) เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณีที่มีรัฐมิได้ดำเนินการในการออกกฎหมายที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎหมายดังกล่าวแล้ว

2) เพื่อกำหนดกลไกการสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในกรณีที่มีได้มีการออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

3) เพื่อกำหนดกลไกการเร่งรัดการจัดทำร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จ โดยเร็ว โดยให้หน่วยงานของรัฐเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้

จากความมุ่งหมายของบทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 อาจอธิบายโดยละเอียดได้ดังนี้

3.3.1 การห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคล จนกว่าจะมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ

ตามที่มาตรา 22 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดว่า การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาต หรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลังในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎหมายดังกล่าวแล้ว

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตั้งแต่ในชั้นการจัดทำร่างกฎหมาย กล่าวคือ ในการจัดทำร่างกฎหมาย หากมีการกำหนดโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาต หรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ให้ร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎหมายดังกล่าวแล้ว

3.3.2 การสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ

ในกรณีที่กฎหมายแม่บทมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายแม่บทมีประสิทธิภาพ แต่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองกลับละเลยเพิกเฉย ไม่เร่งดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ให้เป็นไปตามที่บทบัญญัติของกฎหมายแม่บทกำหนดไว้ บทบัญญัติของกฎหมายแม่บทนั้น อาจสิ้นสุดบังคับได้ หากเป็นไปตามเงื่อนไขและได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

3.3.2.1 การสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ

โดยที่มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะทำให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายสิ้นสุดใช้บังคับ 4 ประการ ดังนี้

1) ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

2) กฎหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาเฉพาะที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคล และกฎหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นต้องเป็นกฎหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่หน่วยงานของรัฐต้องออกหรือดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

3) มิได้มีการออกกฎหรือยังมิได้ดำเนินการ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป หรือภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ ก่อนวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายระยะเวลาข้างต้นออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบระยะเวลาสองปีหรือสี่ปีดังกล่าว

4) บทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน

อนึ่ง การพิจารณาว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ รับผิดชอบออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หรือไม่นั้น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายพ.ศ. ในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีข้อสังเกตว่า ร่างมาตรา 22 ดังกล่าวมุ่งเน้นถึงการออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ แต่ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายลำดับรองบางประเภทที่จะออกมาใช้บังคับต่อเมื่อมีสถานการณ์ หรือเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น และต้องออกกฎหมายลำดับรองนั้น เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ หรือเหตุการณ์นั้น ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจภายใต้การกำกับให้เกิดความคล่องตัวและเหมาะสม กับเหตุการณ์ในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งไม่สามารถกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ไว้ล่วงหน้าได้แต่อย่างใด³⁰

สำหรับขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาให้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมายที่เข้าเงื่อนไขดังกล่าวสิ้นผลใช้บังคับ มาตรา 22 วรรคสาม ได้กำหนดขั้นตอน และกระบวนการพิจารณาไว้ดังนี้

1) เป็นกรณีศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติที่เข้าเงื่อนไข ตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับแก่คดีใด

2) เป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วย เหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่ามีกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 22 วรรคสอง

3) ให้ศาลส่งความต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย

4) ศาลสามารถดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

³⁰ บันทึกการประชุม คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ครั้งที่ 13/2562 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2562

5) เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ให้ประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

6) คำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสี่ ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สิ้นผลบังคับดังกล่าวเป็นผู้ไม่เคยต้อง คำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใดๆ

7) ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาตามข้อ (1) ถึงข้อ (6) ของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะเป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลทหารจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีใด ให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร เสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไป โดยในส่วนขั้นตอนและการดำเนินการ ในกรณีนี้จะเป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด

สาเหตุที่ต้องกำหนดกระบวนการให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ดำเนินการตรวจสอบและวินิจฉัยชี้ขาด ตลอดจนการประกาศคำวินิจฉัยและผลของการสิ้นผลบังคับของกฎหมายนั้น เนื่องจากในทางปฏิบัติอาจจะมีประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่มีการโต้แย้งกัน ในคดีว่ากรณีต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา 22 วรรคสองหรือไม่ เพียงใด³¹

3.3.2.2 การไม่ใช้บังคับ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ

มาตรา 22 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดเงื่อนไขที่ศาลจะไม่นำบทบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับมาใช้บังคับแก่คดีใด ต้องเข้าเงื่อนไข 4 ประการ ดังนี้

1) ต้องเป็นบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ ต้องมีการออกกฎเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

³¹ สุรพล ศรีวิทยา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 173.

2) กฎหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ต้องเป็นกฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาเฉพาะที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคล และกฎหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นต้องเป็นกฎหรือการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่หน่วยงานของรัฐต้องออกหรือดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

3) มิได้มีการออกกฎหรือยังมิได้ดำเนินการ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีผลใช้บังคับ สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป หรือภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายระยะเวลาข้างต้นออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบระยะเวลาสองปีหรือสี่ปีดังกล่าว

4) บทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน

สำหรับขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาของศาลว่าจะนำบทบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เข้าเงื่อนไขสืบผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีใดหรือไม่ มีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณา ดังนี้

1) เป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะสืบผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีใด

2) เป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่ามีกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 22 วรรคสอง

3) ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย

4) ศาลสามารถดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

5) เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจูงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

6) ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาตามข้อ (1) ถึงข้อ (5) ของศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองจะเป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลทหารจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับมาใช้บังคับแก่คดีใด ให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหารเสนอเรื่อง ต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไป โดยในส่วนขั้นตอนและการดำเนินการในกรณีนี้จะเป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด

3.3.3 การได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ

ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติ ตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าว หรือยังมิได้ดำเนินการนั้น ประชาชนก็อาจได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นได้ โดยไม่ต้องรอให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหรือดำเนินการดังกล่าวเสียก่อน หากเข้าเงื่อนไขดังต่อไปนี้

1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นกำหนดให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์บางประการ แต่การจะได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่จะกำหนดในกฎหรือรัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเสียก่อนที่ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์นั้นได้

2) หน่วยงานของรัฐไม่ออกกฎหรือไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายในระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป หรือภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายระยะเวลาข้างต้นออกไปอีกก็ได้ แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบระยะเวลาสองปีหรือสี่ปีดังกล่าว

3.3.4 การเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองหรือกฎให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

มาตรา 22 วรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดว่า ในกรณีที่กฎหมายใดมีบทบัญญัติให้มีผลใช้บังคับภายหลังจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีระยะเวลาตามที่กำหนด เช่น กรณีมีบทบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวัน หรือเก้าสิบวันหรือหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กรณีดังกล่าวให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้นจัดทำร่างกฎทั้งปวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และในกรณีที่ต้องเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรีอาจเสนอก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้ ในกรณีเช่นนั้น ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติหลักการได้แม้ว่ากฎหมายนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม

บทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎตามกฎหมายต่าง ๆ สามารถออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎได้เร็วขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่ต้องเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐอาจเสนอก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับก็ได้ และคณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจอนุมัติหลักการได้ แม้กฎหมายนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม