

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ
กฎหมาย พ.ศ. 2562 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ (Delegated Law,
Secondary Law or Subordinate Legislation) ได้แก่บทบัญญัติมาตรา 5¹ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ
(Government Agency) นำหลักการเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่ดีและเท่าที่จำเป็น การจัดให้
ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจได้ง่าย รวมถึงการจัดให้มี
การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนตรา
กฎหมายมาใช้บังคับแก่การจัดทำร่างกฎ (Regulatory Drafting) ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย
โดยอนุโลม² ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีกลไกที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (Public

¹ มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมด
ความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ
โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชน

ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถ
เข้าใจกฎหมายได้โดยง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและ
วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟัง
ความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการ
ตรากฎหมายทุกขั้นตอน

ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณี
ที่จำเป็น และพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการ
ตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน รวมทั้งพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับแก่การจัดทำร่างกฎตามที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วยโดยอนุโลม

² กฎกระทรวงกำหนดร่างกฎที่ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบ พ.ศ. 2565 ข้อ 2 กำหนดให้
ร่างกฎดังต่อไปนี้ เป็นร่างกฎที่ต้องดำเนินการตามมาตรา 5

Participation)³ ในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เช่น ก่อนจัดทำร่างกฎหมายลำดับรองหรือกฎตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายลำดับรองหรือกฎอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชนและนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎทุกขั้นตอน เป็นต้น

แต่ในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ดำเนินการ หรือดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎล่าช้า และเป็นเหตุให้ประชาชนต้องได้รับภาระ (Burden) หรือผลร้าย (Negative Impact) หรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ (Benefit) จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 22⁴ ได้กำหนดกลไกเร่งรัดให้

(1) ร่างกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการขออนุญาต ขออนุมัติ ขอความเห็นชอบ จดทะเบียน ขึ้นทะเบียน แจ่ง ขอประทานบัตร ขออาชญาบัตร

(2) ร่างกฎที่กำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือโดยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง ในการประกอบอาชีพหรือดำรงชีวิตของประชาชน หรือในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ หรือยื่นเอกสารใด ๆ ให้หน่วยงานของรัฐ บรรดาที่มีใช้ร่างกฎตาม(1)

ความในวรรคหนึ่งไม่ให้ใช้บังคับแก่ร่างกฎที่มีลักษณะตามมาตรา 19

³ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง และบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจ การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ โดยการให้เหตุผล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุม โดยตรงจากประชาชน. อ้างถึงใน ถวิลวดี บุรีกุล. (2551). *ระบบการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมระดับจังหวัด: ทำอย่างไรให้เป็นจริง*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 23 – 25.

⁴ มาตรา 22 การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาต หรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎ ซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมีได้ดำเนินการนั้น ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้น ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าว

ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครอง หรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ ต้องดำเนินการ

มีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือคำเนิการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ในกรณี ที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะ ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามวรรคสองบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความ ได้แย้งพร้อม ด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี

เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามวรรคสอง ให้ประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

คำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดสิ้นผลบังคับตามวรรคสี่ ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สิ้นผลบังคับดังกล่าว เป็นผู้ไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลงแต่ทั้งนี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

ในกรณี ที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะ ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความ ได้แย้งพร้อม ด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ให้ศาลดำเนินการตามวรรคสาม และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจูงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

ความในวรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก ให้ใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ด้วยโดยอนุโลม โดยให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหารเสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณี ที่กฎหมายใดบัญญัติให้มีผลใช้บังคับภายหลังจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีระยะเวลาตามที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ที่รับผิดชอบการบังคับใช้ กฎหมายนั้นจัดทำร่างกฎทั้งปวงไว้แล้วเสร็จโดยเร็วและในกรณีที่ต้องเสนอออกต่อคณะรัฐมนตรี อาจเสนอคณะรัฐมนตรีก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้ ในกรณีเช่นนั้นให้คณะรัฐมนตรี มีอำนาจอนุมัติหลักการได้แม้ว่ากฎหมายนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม

การดำเนินการตามวรรคสาม วรรคสี่ วรรคหก และวรรคเจ็ด ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดแล้วแต่กรณี

ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้โดยเร็ว 3 ประการ ดังนี้

1) การกำหนดให้ร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษทางอาญา โทษทางปกครองหรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาต หรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้น ต้องมีบทบัญญัติการห้ามมิให้ใช้กฎหมายในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลใด ๆ จนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎ

2) การกำหนดกลไกการสิ้นสุดผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณีที่มีได้มีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น

3) กลไกการเร่งรัดการจัดทำร่างกฎให้แล้วเสร็จโดยเร็วโดยให้หน่วยงานของรัฐสามารถเสนอร่างกฎต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้

ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง หรือองค์กรอื่นที่รับมอบหมายให้มีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ตระหนักถึงความสำคัญของการมีกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น ซึ่งจะทำให้การใช้บังคับกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเกิดผลสัมฤทธิ์ (Achievement) แต่จะต้องสอดคล้องกับหลักการสำคัญทางกฎหมายต่าง ๆ ด้วย เพื่อให้ได้กฎหมายลำดับรองหรือกฎที่มีประสิทธิภาพ (Efficient) และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 22 ดังกล่าวจึงมุ่งเน้นถึงการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้⁶ แต่ไม่ได้หมายความว่ารวมถึงกฎหมายลำดับรองหรือกฎบางประเภทที่จะออกมา

⁵ ธรรมนิติย์ สุมันตกุล. (2547). *การจัดทำกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.lawreform.go.th. หน้า 1-3.

⁶ การพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นบทบัญญัติที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หรือไม่ มีหลักการสำคัญคือ หากการบังคับใช้กฎหมาย การใช้สิทธิประโยชน์หรือการปฏิบัติตามกฎหมายใด สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎเพิ่มเติม บทบัญญัติดังกล่าวย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

ใช้บังคับต่อเมื่อมีสถานการณ์หรือเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น และต้องออกกฎหมายลำดับรองนั้น เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์หรือเหตุการณ์นั้น ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจภายใต้การกำกับให้เกิดความคล่องตัวและเหมาะสมกับเหตุการณ์ในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งไม่สามารถกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ไว้ล่วงหน้าได้แต่อย่างใด⁷

สำหรับองค์กรของรัฐที่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายกำหนดให้เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมทบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากทบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ได้แก่ องค์กรฝ่ายตุลาการ โดยศาลยุติธรรม (Court of Justice)⁸ หรือศาลปกครอง (Administrative Court)⁹ แล้วแต่กรณี แต่เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทั้งฉบับแล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวไม่มีทบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติต้องดำเนินการ

⁷ ตัวอย่างบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นว่าไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เช่น มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ห้ามมิให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจแต่ละประเภทเกินอัตราส่วนกับเงินกองทุนหรือสินทรัพย์ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด ซึ่งบทบัญญัตินี้ได้มีผลเป็นการห้ามสถาบันการเงินประกอบกิจการ การห้ามจะเกิดขึ้นเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดอัตราส่วนกับเงินกองทุนหรือสินทรัพย์ บทบัญญัตินี้จึงมิได้ก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชนภายใต้บังคับมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 194 บัญญัติว่า ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจ ทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินการกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้โดยเร็ว กล่าวคือ ประชาชนที่ต้องได้รับการหรือผลร้ายหรือยังไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรง แต่จะทำได้เฉพาะกรณีที่มีการยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควรจึงเป็นปัญหาทางกฎหมายตามประเด็นที่จะได้วิเคราะห์ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้

กลไกการสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณีที่ ไม่มีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือไม่มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด (Any Action)¹⁰ เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้ ถือเป็นกลไกเร่งรัดให้ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว มิเช่นนั้นจะทำให้การใช้บังคับกฎหมายแม่บท¹¹ ไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ และอาจทำให้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นอันสิ้นผลบังคับ หรือไม่สามารถใช้บังคับแก่คดีใด ๆ ได้ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

โดยที่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย (Provision) ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย หมายความว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Acts) พระราชบัญญัติ (Acts of Parliament) และประมวลกฎหมาย

¹⁰ การดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ ต้องเป็นการกระทำทางปกครอง มิใช่การกระทำทางนิติบัญญัติหรือตุลาการ แต่เป็นการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครอง กระทำการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. (2564). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 30). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 276-277.

¹¹ กฎหมายแม่บท (Primary Law) ในที่นี้หมายถึงความถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในแผ่นดินตามปกติ โดยรัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ

(Legal Codes)¹² แต่ไม่หมายความรวมถึงพระราชกำหนด (Emergency Decree) หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติแต่อย่างใด ซึ่งตามกฎหมายไทยถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของหลักการหรือกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญ (Constitution) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances) ทางการเมืองหรือกำหนดกลไกการดำเนินงานขององค์กรที่มีความสำคัญ เพื่อให้หลักการหรือกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญนั้นมีผลปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยมีกระบวนการตราและแก้ไขเป็นพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตราพระราชบัญญัติทั่วไป¹³ ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณีที่มีได้มีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายอื่นมิได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้ โดยแบ่งออกเป็นสองกรณี ได้แก่ (1) กรณี พระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมาย และ (2) กรณี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งทั้งสองกรณีมีปัญหาทางกฎหมายตามประเด็นที่จะได้วิเคราะห์ดังต่อไปนี้

4.1.1 การสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายในกรณีที่มีได้มีออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายอื่นมิได้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้

ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายอื่นหรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ แต่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายดังกล่าวหรือยังมีได้ดำเนินการนั้น ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับและบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อให้เกิดภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน บทบัญญัตินี้ดังกล่าวย่อมเป็นอันสิ้นผลบังคับ ตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าว

¹² ตัวอย่างประมวลกฎหมายที่สำคัญ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลรัษฎากร เป็นต้น

¹³ มานิตย์ จุมปา. (2562). *คู่มือศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ (ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560)*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า 20.

คณะรัฐมนตรี (Cabinet) จะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้ แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว และในวาระเริ่มแรก มาตรา 39 (1)¹⁴ แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ระยะเวลาสองปีตามมาตรา 22 วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับ

โดยที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.2557 (The National Legislative Assembly)¹⁵ ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในขณะนั้น ได้มีมติผ่านการพิจารณาและเห็นสมควรให้ประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2562 แต่โดยผลของมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ดังนั้น พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป ดังนั้น เมื่อพิจารณาห้วงบทบัญญัติมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบมาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แล้ว จะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ภายในระยะเวลาดังนี้

1) ภายในระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 6 พฤษภาคม

¹⁴ มาตรา 39 ในวาระเริ่มแรก

(1) ระยะเวลาสองปีตามมาตรา 22 วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

¹⁵ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 (31 กรกฎาคม 2557 – 21 พฤษภาคม 2562) จัดตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหารในประเทศไทย พ.ศ. 2557 โดยมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและรัฐสภา

พ.ศ. 2565 เป็นต้นไป¹⁶ มีบทบัญญัติที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เช่น มาตรา 7 วรรคหนึ่ง¹⁷ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564 กำหนดให้ ผู้รับทุนมีหน้าที่เปิดเผยผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่เกิดขึ้นจากสัญญาให้ทุน ให้ผู้ให้ทุนทราบตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (กสว.) กำหนด ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นการสร้างภาระให้กับผู้ที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยและนวัตกรรม จากหน่วยงานของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยส่งเสริมการ ใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม กรณีจึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน จึงจะก่อให้เกิดภาระหรือผลร้ายต่อประชาชนได้ ดังนั้น การออกระเบียบ ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการ ใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564 จึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 คณะกรรมการส่งเสริม วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมจึงมีหน้าที่พิจารณากำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเปิดเผยผลงานและนวัตกรรม เพื่อให้การ ใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการ ใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564 เกิดผลสัมฤทธิ์ ภายในระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการ ใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564 มีผลใช้บังคับ (ภายในวันที่ 5 พฤษภาคม 2567)

ทั้งนี้ กรณีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ว่าด้วยการเปิดเผย ความเป็นเจ้าของ และการ โอนผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2565¹⁸ โดยอาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการ ใช้ประโยชน์ผลงานวิจัย และนวัตกรรม พ.ศ. 2564 และระเบียบดังกล่าวมิใช่บังคับเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2565 ซึ่งไม่ช้ากว่า ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จึงเป็นกรณีที่ใช้บังคับ

¹⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมการ ใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564. (2564, 8 พฤศจิกายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 138 (ตอน 73 ก),

¹⁷ มาตรา 7 วรรคหนึ่ง ผู้รับทุนมีหน้าที่เปิดเผยผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่เกิดขึ้นจากสัญญาให้ทุน ให้ผู้ให้ทุน ทราบตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

¹⁸ ระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ว่าด้วยการเปิดเผย ความเป็นเจ้าของ และการโอน ผลงานวิจัย และนวัตกรรม พ.ศ. 2565. (2565, 24 มิถุนายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 139 (ตอนพิเศษ 147),

บทบัญญัติมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564 เกิดผลสัมฤทธิ์ และไม่เข้าลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

2) ภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เช่น พระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 ซึ่งเริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2558 (ยกเว้นมาตรา 22 (4) เริ่มมีใช้บังคับวันที่ 1 มกราคม 2560) มีบทบัญญัติที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เช่น มาตรา 22 (1) และ (2)¹⁹ แห่งพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 กำหนดให้ สถานที่ดำเนินการต้องมีที่ตั้ง สภาพแวดล้อม และลักษณะของสถานที่ที่เหมาะสมในการใช้เป็นสถานที่ดำเนินการ และมีเครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นประจำสถานที่ดำเนินการ ซึ่งมีลักษณะและจำนวนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้รับผิดชอบสถานที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ กรณีจึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน จึงจะก่อให้เกิดภาระหรือผลร้ายต่อประชาชนได้ ดังนั้น การออกกฎกระทรวงตามมาตรา 22 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 จึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จึงมีหน้าที่พิจารณาออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะของสถานที่ดำเนินการ เครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นของสถานที่ดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ หากไม่มีการออกกฎกระทรวงดังกล่าวภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 บทบัญญัติมาตรา 22 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 ย่อมเข้าลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง

¹⁹ มาตรา 22 สถานที่ดำเนินงานต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) มีที่ตั้ง สภาพแวดล้อม และลักษณะของสถานที่ที่เหมาะสมในการใช้เป็นสถานที่ดำเนินงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) มีเครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นประจำสถานที่ดำเนินการซึ่งมีลักษณะและจำนวนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

ทั้งนี้ กรณีตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมได้ออกกฎกระทรวง กำหนดที่ตั้ง สภาพแวดล้อม ลักษณะของ สถานที่ดำเนินการ เครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ที่จำเป็นของสถานที่ดำเนินการต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2564 แล้ว จึงเป็นกรณีที่การใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา 22 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. 2558 เกิดผลสัมฤทธิ์ และไม่เข้าลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทั้งฉบับแล้ว พบว่า หากมีกรณี ที่บทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายใดเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดบทลงโทษหรือความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนุคคลผู้มีหน้าที่ รับผิดชอบที่ละเลย เพิกเฉย ไม่เร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือไม่ดำเนินการ อย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ และเป็นเหตุให้บทบัญญัติ แห่งกฎหมายนั้นเป็นอันสิ้นผลบังคับ ซึ่งประเด็นนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา (Law Reform Commission, Office of the Council of State) อธิบายว่า กรณีที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบมิได้ดำเนินการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและมีผลให้กฎหมาย สิ้นผลไปตามมาตรา 22 ย่อมจะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย เช่น ความรับผิดทางวินัย (Disciplinary Liability)²⁰ หากไม่มีเหตุผลที่เพียงพอที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ จึงไม่จำเป็นต้องระบุนมาตรการไว้เป็นการเฉพาะ²¹

²⁰ การพิจารณาฐานความผิดทางวินัย กรณีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ไม่ดำเนินการออก กฎหมายลำดับรอง หรือกฎ ภายในระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบมาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จะต้องพิจารณาองค์ประกอบความผิด รวมถึงพฤติการณ์ของผู้กล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย สาเหตุแห่งการกระทำ และความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจเป็นการกระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตาม กฎหมายระเบียบซึ่งทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล และอาจเป็นการกระทำผิดวินัย ฐานอื่น ๆ ด้วย

²¹ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. “คำถาม – คำตอบ” เกี่ยวกับการปฏิบัติตาม และบังคับใช้ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 16.

การที่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ไว้เป็นการเฉพาะนั้น ทำให้การพิจารณาว่าบุคคลใดบ้างที่จะต้องรับผิดชอบหากมีกรณี ที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายต้องสิ้นผลบังคับไปตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จะต้องพิจารณาตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นรายกรณีไป เช่น

1) รัฐมนตรี (Minister) ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในกระทรวงต่าง ๆ เป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎรในการบริหารราชการในหน้าที่ของตน ไม่ว่าการบริหารราชการนั้นจะเกิดผลประการใดก็ตาม แต่ถ้การบริหารราชการนั้นเกิดผลเสียต่อส่วนรวม รัฐมนตรีคนนั้นก็อาจถูกตั้งกระทู้ถาม หรือถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ (Vote of No-confidence) ซึ่งความรับผิดชอบเฉพาะตัวของรัฐมนตรีจะครอบคลุมทุกเรื่องของแต่ละกระทรวง เช่น เรื่องนโยบายของกระทรวง การออกกฎหมายหรือกฎระเบียบ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ เป็นต้น²²

สำหรับกรณี ที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ไม่ว่าจะ เป็นกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ แต่รัฐมนตรีไม่ได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎดังกล่าว หรือไม่ได้ดำเนินการนั้นตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และมีผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นสิ้นผลไปตามมาตรา 22 รัฐมนตรีคนนั้นก็อาจถูกตั้งกระทู้ถาม หรือถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้

2) หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ²³ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

²² อัครเมศวร์ ทองนวล. (2544). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) : หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 10 คณะรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำของคุรุสภา. หน้า 20 – 21.

²³ ตัวอย่างผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เช่น

- (1) ราชการส่วนกลาง หมายถึง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม
- (2) ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด
- (3) ราชการส่วนท้องถิ่น หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า

เช่น การออกระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวอาจเป็นข้าราชการการเมือง (Political Official) หรือข้าราชการประจำ (Bureaucrat) ก็ได้ แล้วแต่กรณี หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นข้าราชการการเมือง ก็อาจต้องรับผิดชอบทางการเมือง แต่หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นข้าราชการประจำ ก็อาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ หากไม่มีเหตุผลที่เพียงพอที่ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Government Officer) ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ (Committee) ตามกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎตามกฎหมายนั้นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา (Commander) ให้ดำเนินการร่างกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือได้รับมอบหมายให้เตรียมหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน หรือไม่ดำเนินการตามที่ตนได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ และเป็นเหตุให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้นก็อาจมีความผิดทางวินัยได้

ทั้งนี้ การที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดบทลงโทษหรือความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะ ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด เพียงแต่กฎหมายดังกล่าวอาจไม่ได้ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตระหนักถึงความสำคัญของการมีกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง เนื่องจากผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการอย่างหนึ่งใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้นั้น

(4) รัฐวิสาหกิจ หมายถึง ผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการใหญ่ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า

(5) องค์การมหาชน หมายถึง ผู้อำนวยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า

(6) องค์การอิสระ หมายถึง เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เลขานุการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เลขานุการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(7) หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หมายถึง เลขานุการวุฒิสภา เลขานุการสภาผู้แทนราษฎร เลขานุการสถาบันพระปกเกล้า เลขานุการสำนักงานสภาพัฒนาการเมือง

โดยส่วนใหญ่เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งการดำเนินการทางวินัยกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือหัวหน้าส่วนราชการในกรณีดังกล่าว โดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดหรือไม่มีการวางแนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนย่อมนำไปสู่การลงโทษได้ยากในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ หากมีกรณี ที่หน่วยงานของรัฐ ทราบเองหรือได้รับแจ้งจากผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholder) หรือประชาชนทั่วไปว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายใด เข้าเงื่อนไขที่จะต้องสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป โดยกำหนดไว้เฉพาะขั้นตอนการดำเนินการในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสองดังกล่าวบังคับแก่คดีใด โดยกำหนดว่า ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามมาตรา 22 วรรคสอง บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย และในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ให้ประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

อนึ่ง เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทั้งฉบับแล้ว พบว่ากฎหมายดังกล่าวไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนที่อาจได้รับภาระหรือผลร้ายสามารถดำเนินการยื่นคำร้องทุกข์ (Complaint)²⁴ หรือยื่นข้อเสนอแนะ

²⁴ การร้องทุกข์ คือ การที่บุคคลทั่วไป ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐหรือของเอกชน ซึ่งได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือจากหน่วยงานของรัฐ และต้องการให้มีการแก้ไขเยียวยาความ เดือดร้อนหรือเสียหายนั้น หรือแก้ไขข้อบกพร่องในระบบราชการ การร้องทุกข์นี้จึงเป็นการร้องเรียนเพื่อขอให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือข้อขัดแย้งที่มีอยู่ระหว่างบุคคลดังกล่าวกับหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยราชการ มิใช่การแก้ไขความเดือดร้อนหรือข้อขัดข้องที่มีอยู่ระหว่างประชาชนด้วยกันเอง. อ้างถึง ใน อุกฤษ มงคลนาวิน และคณะ. (2540). *ปัญหากฎหมายสำหรับประชาชนเกี่ยวกับการร้องทุกข์*. กรุงเทพฯ: เอส แอนด์ พี พรินท์. หน้า 3.

(Recommendations) ต่อหน่วยงานของรัฐ²⁵ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการต่อไป เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาและประกาศว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นอันสิ้นผลบังคับ ตามมาตรา 22 วรรคสอง ได้พิจารณาและประกาศว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นอันสิ้นผลบังคับ ตามมาตรา 22 วรรคสอง หรือไม่เพียงใด ซึ่งหากไม่มีหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดยื่นฟ้องต่อศาล อาจทำให้ประชาชนทั่วไป ไม่สามารถทราบได้แน่ชัดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะ สิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง เป็นอันสิ้นผลบังคับในวันใด และเป็นอันสิ้นผลบังคับเพียงใด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดของประชาชนและนำไปสู่การกระทำผิดกฎหมายได้ จึงเป็นกรณี ที่ประชาชนที่อาจรับได้ภาระหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับ ตามมาตรา 22 วรรคสอง ไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรง แต่จะทำได้ เฉพาะกรณีที่ได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควร

ทั้งนี้ การที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้จัดให้มีช่องทางการรับฟังความคิดเห็นและ ช่องทาง รับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์²⁶ หรือมีกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ ยังไม่เพียงพอสำหรับแก้ปัญหาดังกล่าว เนื่องจากการ ประกาศว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

²⁵ “หน่วยงานของรัฐ” ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย หมายความว่า หน่วยงานที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ใช่องค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ

²⁶ การร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองแบ่งได้เป็น 3 กรณี

(1) โดยการร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งเป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์ นั้นเองเพื่อให้พิจารณาบททวนเรื่องนั้นใหม่ เช่น ร้องทุกข์ต่อนายอำเภอให้พิจารณาบททวนคำสั่งของนายอำเภอ ที่เป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์

(2) โดยการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยเหนือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือองค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์เพื่อให้พิจารณาแก้ไขปัญหาในเรื่องนั้น เช่น ในกรณีที่ประชาชน ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำของกำนัน ประชาชนก็อาจร้องทุกข์ต่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ให้สั่งระงับหรือยกเลิกการกระทำดังกล่าวของกำนันได้

(3) โดยการร้องทุกข์ต่อองค์กรต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการรับพิจารณาคำร้องทุกข์ ของประชาชน เช่น ศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์ของส่วนราชการต่างๆ สำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นต้น อ้างถึงใน ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). *คู่มือการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาค*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 13 – 14.

เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ไม่สามารถกระทำได้ เพราะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และการประกาศว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นอันสิ้นผลบังคับจะต้องกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือมอบหมายให้ฝ่ายตุลาการดำเนินการแทนฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การที่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ไม่ได้กำหนดวิธีการร้องทุกข์ หรือการยื่นข้อเสนอแนะของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ จึงนำไปสู่ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการ ดำเนินการพิจารณาและการประกาศให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับหนังสือร้องทุกข์หรือข้อเสนอแนะ จากประชาชน

4.1.2 การสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกรณีที่ หน่วยงานของรัฐมิได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมิได้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถ ปฏิบัติตามกฎหมายได้

ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Act)²⁷ ฉบับหนึ่งอาจมี บทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องไปดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือ ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้การใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้น เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 130 กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

- (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561
- (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561
- (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560
- (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560
- (5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561
- (6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560
- (7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560
- (8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
- (9) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561
- (10) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรอิสระ (Independent Organs)²⁸ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560²⁹ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง³⁰ กำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมือง (Party Leader) จัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเพื่ออนุมัติภายในเดือนเมษายนของทุกปี โดยรายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีรายการตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Election Commission of Thailand : ECT) กำหนด³¹ เป็นต้น

สำหรับกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้โดยเร็วตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น โดยหลักแล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2565 ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการดังกล่าวอาจออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการนั้นล่าช้าไปกว่าระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 วรรคสอง

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 215 องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในหมี ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม กล่าวหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 องค์กรอิสระ กำหนดให้มีองค์กรอิสระ จำนวน 5 องค์กร ได้แก่ 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน 3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ 4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ 5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

³⁰ มาตรา 43 วรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี ปฏิทินที่ผ่านมาเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของพรรคการเมืองเพื่ออนุมัติภายในเดือนเมษายนของทุกปี ทั้งนี้ รายงาน ดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีรายการตามที่คณะกรรมการกำหนด

³¹ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2563 เพื่อให้ พรรคการเมืองสามารถปฏิบัติตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ได้ อ้างถึงใน ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2563. (2563, 9 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 137 (ตอน 72 ก),

ประกอบมาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ก็ได้

อย่างไรก็ตาม มาตรา 22 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้ ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง (Argument) พร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะมาตรา 22 ตามวรรคสอง ให้ศาลดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 วรรคสาม และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (The National Anti-Corruption Commission: NACC) หรือประธานรัฐสภา (President of the National Assembly) แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจูงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 22 วรรคหก ประกอบมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แล้วจะเห็นได้ว่า มาตรา 22 วรรคหก ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิ (Right) และเสรีภาพ (Liberty) ของประชาชน โดยห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับกับประชาชน แต่จะต้องเป็น กรณี ที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง บังคับแก่คดีใด และศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ศาลจึงจะดำเนินการส่งความเห็นนั้นต่อประธานศาลฎีกา เพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย³² ดังนั้น หากคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผล และศาลเห็นว่า ไม่มีเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะสิ้นผลบังคับตาม

³² สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). *คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 49-50.

มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 ศาลย่อมมีดุลพินิจ (Discretion) ที่จะไม่ส่งความเห็นนั้นต่อประธานศาลฎีกาหรือประธานศาลปกครอง

การใช้ดุลพินิจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง สำหรับกรณี ที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองไม่เห็นด้วยกับข้อโต้แย้งของกลุ่มความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง จึงไม่ส่งความเห็นนั้นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัยนั้น การใช้ดุลพินิจดังกล่าวอาจถูกอุทธรณ์ได้ (Appeal) ตามกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของหลักการหรือกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลทางการเมืองหรือกำหนดกลไกการดำเนินงานขององค์กรที่มีความสำคัญ เพื่อให้หลักการหรือกลไกสำคัญของรัฐธรรมนูญนั้นมีผลปฏิบัติอย่างแท้จริง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจึงมักได้รับความสนใจจากนักการเมือง (Politician) นักกิจกรรมทางการเมือง (Political Activist) นักวิชาการ (Academician) ทางรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ตลอดจนประชาชนทั่วไป ดังนั้นหากมีกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีใด คู่ความฝ่ายที่ต้องได้รับการหรือผลร้ายอาจได้รับทราบข้อกฎหมายจากนักการเมือง นักกิจกรรมทางการเมือง นักวิชาการหรือจากความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ในสังคมว่าตนมีสิทธิโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง เพื่อขอให้ศาลไม่นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีของตน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลในการประกาศว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง เป็นอันสิ้นผลบังคับ ศาลมีเพียงอำนาจในการใช้ดุลพินิจที่จะนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีหรือไม่ก็ได้เท่านั้น ดังนั้น กรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องใดมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นย่อมมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะถูกยกเลิก โดยกระบวนการที่ถูกต้องในภายหลัง³³ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดกำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ แต่หน่วยงานของรัฐมิได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบมาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ศาลมีดุลพินิจที่จะไม่นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีก็ได้ แต่ในคดีอื่นที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง หากศาลจะใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ในทางที่เป็นภาระหรือผลร้ายต่อประชาชนอีก และปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการดังกล่าวก่อนแล้ว จะถือว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง อีกมิได้

สำหรับกรณีที่ประชาชนเห็นว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องใดมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และเรื่องนั้นยังไม่มีกรฟ้องเป็นคดีต่อศาลนั้น กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ไม่มีบทบัญญัติที่รองรับสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์หรือยื่นข้อเสนอนั้นของประชาชนที่อาจได้รับภาระหรือผลร้ายจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นกรณีที่ประชาชนที่อาจได้รับภาระหรือผลร้ายไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรง แต่จะทำได้เฉพาะกรณีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควรเท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง

³³ เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปจนกว่าจะได้มีการยกเลิกกฎหมายนั้น ซึ่งการยกเลิกกฎหมายอาจแบ่งออกเป็น 3 กรณี ได้แก่ (1) การยกเลิกกฎหมายโดยตรง เช่น มีการกำหนดเวลายกเลิกกฎหมายไว้ในกฎหมายใหม่หรือในกฎหมายฉบับนั้นเอง (2) การยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย หมายถึง กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติ โดยชัดแจ้งให้ยกเลิก แต่เป็นที่เห็นได้จากกฎหมายฉบับใหม่ว่าจะต้องยกเลิกกฎหมายเก่าไปในตัวด้วย (3) การยกเลิกกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ หากกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายกฎหมายนั้นย่อมถูกยกเลิกไปด้วยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อ้างถึงใน หยุต แสงอุทัย. (2552). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 63-64.

แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย

บรรดากฎหมายแม่บทต่าง ๆ อาจมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์ (Benefit)³⁴ จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น เช่น สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากร สิทธิในการได้รับความคุ้มครองจากรัฐในด้านต่าง ๆ สิทธิในการได้รับทุนสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ สิทธิในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอาจละเลย เพิกเฉย ไม่เร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎดังกล่าว หรือไม่ดำเนินการเช่นนั้น ทำให้ประชาชนไม่สามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นได้ ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 22 วรรคสอง จึงกำหนดกลไกการให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไม่ได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือไม่ได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย

แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 22 วรรคสอง ดังกล่าว จะเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไม่ได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือไม่ได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย แต่จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทั้งฉบับแล้ว พบว่ากฎหมายดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับ

³⁴ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “สิทธิประโยชน์” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่สำนักงานราชบัณฑิตยสภา (วิทยุราชการ “สู้รัก ภาษาไทย” ออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2552) ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิประโยชน์” ไว้ว่า หมายถึง ประโยชน์ที่ได้ตามสิทธิ์ คือสิ่งที่เป็นผลดีที่บุคคลใด ๆ พึงจะได้รับตามที่ระบุไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลนั้น เช่น ระบุไว้ในสัญญา สนธิสัญญา กฎ ระเบียบต่าง ๆ

การให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายล่าช้า ซึ่งจะต้องพิจารณาให้แยกออกเป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

4.2.1 การให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมาย

พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมายแต่ละฉบับมักจะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองไปดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นได้ แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอาจละเลย เพิกเฉย ไม่ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ ด้วยเหตุนี้ มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จึงกำหนดให้พระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น หากมิได้มีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎดังกล่าว หรือยังมิได้ดำเนินการนั้น ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนี้ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการ ดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว แต่ในวาระเริ่มแรก มาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้ ระยะเวลาสองปีตามมาตรา 22 วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับ ให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับ ซึ่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป ดังนั้น ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นได้ภายในระยะเวลา ดังนี้

1) ภายในระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป เช่น พระราชบัญญัติพืชกระท่อม

พ.ศ. 2565³⁵ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 สิงหาคม 2565 เป็นต้นไป มีบทบัญญัติที่อยู่ภายใต้บังคับ มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เช่น มาตรา 16³⁶ แห่งพระราชบัญญัติพีชกระท่อม พ.ศ. 2565 กำหนดให้ ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาต (Licensee) นำเข้าหรือส่งออกใบกระท่อมตายก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ และทายาทหรือผู้ซึ่งได้รับความยินยอมจากทายาทแสดงความจำนงต่อผู้อนุญาต (Licensor) เพื่อขอ ดำเนินการตามที่ได้รับใบอนุญาตนั้นต่อไปภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้รับใบอนุญาตตาย เมื่อผู้อนุญาตตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้นั้นมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้รับ ใบอนุญาต ให้แจ้งผู้แสดงความจำนงนั้นดำเนินการตามใบอนุญาตนั้นต่อไปได้จนกว่าใบอนุญาต สิ้นอายุ และให้ถือว่าผู้แสดงความจำนงเป็นผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ผู้รับ ใบอนุญาตตาย ทั้งนี้ การแสดงความจำนงและการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เลขาธิการ ป.ป.ส. ประกาศกำหนด ดังนั้น เลขาธิการ ป.ป.ส. จะต้องดำเนินการออก ประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการแสดงความจำนงและการตรวจสอบผู้รับ ใบอนุญาต ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติพีชกระท่อม พ.ศ. 2565 มีผลใช้บังคับ เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติพีชกระท่อม พ.ศ. 2565

2) ภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้ บังคับก่อนวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เช่น พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558³⁷ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม 2558 มีบทบัญญัติที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เช่น มาตรา 33³⁸ แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 กำหนดให้

³⁵ พระราชบัญญัติพีชกระท่อม พ.ศ. 2565. (2565, 26 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 139 (ตอน 52 ก),

³⁶ มาตรา 16 ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตตายก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ และทายาทหรือผู้ซึ่งได้รับความยินยอมจากทายาท แสดงความจำนงต่อผู้อนุญาตเพื่อขอดำเนินการตามที่ได้รับใบอนุญาตนั้นต่อไป ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ผู้รับใบอนุญาตตาย เมื่อผู้อนุญาตตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้นั้นมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ในการเป็นผู้รับใบอนุญาต ให้แจ้งผู้แสดงความจำนงนั้นดำเนินการตามใบอนุญาตนั้นต่อไปได้จนกว่าใบอนุญาต สิ้นอายุ และให้ถือว่าผู้แสดงความจำนงเป็นผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ผู้รับใบอนุญาตตาย

การแสดงความจำนงและการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่เลขาธิการ ป.ป.ส. ประกาศกำหนด

³⁷ พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558. (2558, 26 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 (ตอน 21 ก),

³⁸ มาตรา 33 เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและสนับสนุนการกีฬาคณะกรรมการมีอำนาจให้ทุน ทรัพย์สิน หรือสิทธิ ประโยชน์อื่น แก่คณะกรรมการกีฬาจังหวัด สมาคมกีฬา นักกีฬา หรือบุคลากรกีฬา เพื่อใช้ในการส่งเสริม

คณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทยมีอำนาจให้ทุน ทรัพย์สิน หรือสิทธิประโยชน์อื่น แก่คณะกรรมการกีฬาจังหวัด สมาคมกีฬา นักกีฬา หรือบุคลากรกีฬา เพื่อใช้ในการส่งเสริม และสนับสนุนการกีฬา ตลอดจนให้คณะกรรมการมีอำนาจให้การสงเคราะห์อื่น เพื่อสวัสดิการ แก่นักกีฬาและบุคลากรกีฬาได้ด้วย สำหรับหลักเกณฑ์การพิจารณาและการกำหนดประเภท ของบุคคลซึ่งพึงได้รับทุน ทรัพย์สิน หรือสิทธิประโยชน์อื่นในการส่งเสริมและสนับสนุนการกีฬา หรือการสงเคราะห์อื่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด ดังนั้น คณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทยจะต้องดำเนินการออกหลักเกณฑ์การพิจารณาและการกำหนด ประเภทของบุคคลซึ่งพึงได้รับทุน ทรัพย์สิน หรือสิทธิประโยชน์อื่นในการส่งเสริมและสนับสนุน การกีฬาหรือการสงเคราะห์อื่น ตามมาตรา 33 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558 ภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิ ประโยชน์จากบทบัญญัติมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558³⁹

สำหรับกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายใดกำหนดให้ต้องมี การออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น แต่มิได้มีการ ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎดังกล่าว หรือมิได้ดำเนินการเช่นนั้น ภายในระยะเวลา ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบมาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กฎหมายดังกล่าว กำหนดให้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายเช่นว่านั้นมีผลบังคับได้ โดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการดังกล่าว

จากการศึกษาพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผล สัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทั้งฉบับแล้ว พบว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับ ระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนผู้มายื่นคำร้อง

และสนับสนุนการกีฬา ตลอดจนให้คณะกรรมการมีอำนาจให้สงเคราะห์อื่น เพื่อสวัสดิการแก่นักกีฬา และบุคลากรกีฬาได้ด้วย

การให้ทุน ทรัพย์สิน หรือสิทธิประโยชน์อื่น ในการส่งเสริมและสนับสนุนการกีฬา หรือการสงเคราะห์อื่น เพื่อสวัสดิการแก่นักกีฬาและบุคลากรกีฬาตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดเงื่อนไขในการให้ไว้ด้วยก็ได้

หลักเกณฑ์การพิจารณาและการกำหนดประเภทของบุคคลซึ่งพึงได้รับทุน ทรัพย์สิน หรือสิทธิ ประโยชน์อื่น ในการส่งเสริมและสนับสนุนการกีฬา หรือการสงเคราะห์อื่นตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตาม ข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

³⁹ พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558. (2558, 26 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 132 (ตอน 21 ก),

ขอรับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ซึ่งอาจทำให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ล่าช้า หรืออาจมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายใดเข้าลักษณะที่ต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายโดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน เช่น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม(ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ค่วน ที่ กษ 1204/6638 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2563 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยขอหารือว่ากรณีดังต่อไปนี้ขึ้นอยู่กับมาตรา 22 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่จะต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบมาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หรือไม่

1) การประกาศกำหนดกิจการอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในบทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” ในมาตรา 4⁴⁰

2) การประกาศกำหนดชนิด จำนวน และเงื่อนไขของการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามมาตรา 30 (2)⁴¹

⁴⁰ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

“เกษตรกรรม” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดใน พระราชกฤษฎีกาดังนี้

๑๓๑

๑๓๑

⁴¹ มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรือสิ่ง หามิทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มาให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้ เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาด การถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

3) การออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข สำหรับการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดิน กรณีการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือ โอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามมาตรา 39⁴²

เมื่อพิเคราะห์ข้อหาดังกล่าว ประกอบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสร็จที่ 1596/2563⁴³ ซึ่งได้ตอบข้อหารือโดยสรุปได้ว่า ทั้งสามกรณีดังกล่าวเป็นกรณี

๑๗๑

๑๗๑

⁴² มาตรา 39 ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือ โอนไปยังสถาบัน เกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁴³ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ 1596/2563 โดยสรุปได้ว่า กรณีที่หนึ่ง การออกประกาศตามมาตรา 4 บทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” เป็นกรณีที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดกิจการอื่นนอกจากการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ และการเลี้ยงสัตว์น้ำ ได้เป็นการเพิ่มเติม โดยให้ถือเป็นการประกอบเกษตรกรรม ซึ่งการประกาศกำหนดกิจการอื่นจะทำให้ ผู้ซึ่งประกอบกิจการตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ตามความหมาย ของบทนิยามคำว่า “เกษตรกร” อันอาจได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กรณีจึงเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่จะต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนจึงจะทำให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายได้ ดังนั้น การออกประกาศ ตามมาตรา 4 บทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” จึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์จึงมีหน้าที่พิจารณาว่ากิจการใดนอกจากการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ และการเลี้ยงสัตว์น้ำ ที่สมควรกำหนดให้เป็นการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพื่อให้ผู้ซึ่งประกอบกิจการดังกล่าวได้รับสิทธิประโยชน์ จากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และ โดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. 2518 ซึ่งปัจจุบันการประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้พัฒนา รูปแบบและวิธีการแตกต่างไปจากที่เคยทำอยู่เมื่อ 45 ปีที่แล้ว อันจะทำให้ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในรูปแบบ หรือวิธีการใหม่อาจไม่อยู่ในข่ายที่จะเป็นเกษตรกรตามที่บทนิยามไว้เดิม กรณีจึงเป็นการสมควรที่กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ จะต้องคอยติดตามดูแล เพื่อมิให้เกษตรกรต้องเสียสิทธิอันพึงมีตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ส.ป.ก. จึงต้องเร่งรัดดำเนินการออกประกาศโดยเร็ว ซึ่งต้อง ไม่ช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ตาม มาตรา 22 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

กรณีที่สอง การออกประกาศตามมาตรา 30 (2) ซึ่งกำหนดให้เกษตรกร ซึ่งประกอบเกษตรกรรม เลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด อาจได้รับการจัดที่ดินให้ได้ ในจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ จะเห็นได้ว่าการที่เกษตรกรซึ่งเลี้ยงสัตว์ใหญ่จะได้รับสิทธิดังกล่าวจะต้องมี

ที่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งจะต้องเร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับ รองหรือกฎโดยเร็ว และต้องไม่ช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบกับ มาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ผู้วิจัยเห็นว่า การพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอยู่ภายใต้บังคับ มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 อาจมีความจำเป็นต้องพิจารณาโดยองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญ เพื่อความรวดเร็วและเป็นธรรม เพราะอาจมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐวินิจฉัยผิดพลาดและทำให้ ประชาชนต้องเสียสิทธิประโยชน์ นอกจากนี้ อาจมีกรณีที่ประชาชนแจ้งความประสงค์ให้หน่วยงาน ของรัฐให้สิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ดังกล่าว แยกกัน แต่หน่วยงานของรัฐนำไปตีความว่าการแจ้งความประสงค์ดังกล่าวเป็นเพียงการสอบถาม รายละเอียดข้อมูล มิใช่การขอรับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย จึงไม่ได้ให้สิทธิประโยชน์นั้น กับประชาชน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่าการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จาก บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การประกาศกำหนดเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่เสียก่อนการออกกฎ ดังกล่าวจึงเป็นกรณี ที่กฎหมายกำหนดให้ “ต้องออกกฎ” เพื่อที่ประชาชนจะได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย ดังนั้น การออกประกาศตามมาตรา 30 (2) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 22 วรรคสอง ประกอบกับมาตรา 39 (1) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

กรณีที่สาม การออกกฎกระทรวงตามมาตรา 398 ซึ่งมีบทบัญญัติยกเว้นให้สามารถโอนที่ดินได้เฉพาะกรณี การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม และกรณีการโอนให้แก่ สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. โดยการโอน ดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง การออกกฎกระทรวง ในเรื่องดังกล่าวจึงมีความจำเป็นเพื่อให้ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรสามารถรับ โอนที่ดิน และเกษตรกร สามารถโอนที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ได้ กรณีจึงเข้าลักษณะของบทบัญญัติที่จะ “ต้องออกกฎ” เพื่อให้ประชาชนสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ส.ป.ก. จึงต้องเร่งรัดดำเนินการโดยเร็ว ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกับกรณี การออกประกาศตามมาตรา 4 บทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” และการออกประกาศตามมาตรา 30 (2)

พ.ศ. 2562 มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง

4.2.2 การให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ตามที่มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้น ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนให้บทบัญญัติดังกล่าว มีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้ แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว นั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้แก่พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมายเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 22 วรรคสอง ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม มาตรา 22 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้ ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ให้ศาลดำเนินการตามวรรคสาม และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

เมื่อพิจารณาที่มาตรา 22 วรรคหก ประกอบมาตรา 22 วรรคสอง ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ต้องได้รับภาระหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง

โดยให้ศาลมีดุลพินิจที่จะไม่นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับกับประชาชนในทางที่ก่อให้เกิดภาวะหรือผลร้ายต่อประชาชน แต่มิได้ครอบคลุมไปถึงเรื่องการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ดังนั้น ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องใดกำหนดให้ต้องมีการกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน จึงจะทำให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายนั้นได้ แต่หน่วยงานของรัฐมิได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎดังกล่าว หรือยังมีได้ดำเนินการเช่นนั้น ประชาชนย่อมไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จนกว่าจะมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือจนกว่าจะมีการดำเนินการตามที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกำหนดไว้ โดยที่ประชาชนไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความล่าช้าในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือการดำเนินการดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษากฎหมายไทยอย่างเป็นระบบ พบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน จึงจะให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น จึงยังไม่มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สามารถยกตัวอย่างได้

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 199⁴⁴ กำหนดให้ศาลทหาร (Military Court) มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา (Criminal Case) ที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคล

⁴⁴ มาตรา 199 ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหาร และคดีอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลทหาร ตลอดจนการแต่งตั้งและการให้ตุลาการศาลทหารพ้นจากตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งมาตรา 13⁴⁵ และมาตรา 14⁴⁶ แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ได้กำหนดเขตอำนาจของศาลทหารและคดีที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลทหารไว้ ซึ่งจะต้องพิจารณาจากประเภทบุคคลและประเภทคดี ซึ่งมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 กำหนดว่า บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร คือ (1) นายทหาร ชั้นสัญญาบัตรประจำการ (2) นายทหาร ชั้นสัญญาบัตรนอกประจำการ เฉพาะเมื่อกระทำผิดต่อคำสั่งหรือข้อบังคับตามประมวลกฎหมายอาญาทหาร (3) นายทหารประทวนและพลทหาร กองประจำการหรือประจำการ หรือบุคคลที่รับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร (4) นักเรียนทหารตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด (5) ทหารกองเกินที่ถูกเข้ากองประจำการ ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้รับตัวไว้เพื่อให้เข้ารับราชการ ประจำอยู่ในหน่วยทหาร (6) พลเรือนที่สังกัดอยู่ในราชการทหาร เมื่อกระทำผิดในหน้าที่ราชการทหารหรือกระทำผิดอย่างอื่น เฉพาะในหรือบริเวณ อาคาร ที่ตั้งหน่วยทหาร ที่พัก ร้อน พักแรม เรือ อากาศยาน หรือยานพาหนะใด ๆ ในการควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร (7) บุคคลซึ่งต้องขังหรืออยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร โดยชอบด้วยกฎหมาย และ (8) เฉลยศึก หรือชนชาติศัตรูซึ่งอยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า โดยปกติแล้วคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร คือคดีที่บุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารตามมาตรา 16 กระทำผิดต่อกฎหมายทหารหรือกฎหมายอื่นในทางอาญา โดยบุคคลนั้นต้องอยู่ในอำนาจของศาลทหารในขณะที่กระทำผิดด้วย จึงกล่าวได้ว่าโดยปกติแล้วจะไม่มีพลเรือน (Civilian) หรือประชาชนทั่วไปที่ต้องถูกดำเนินคดีในศาลทหาร และจากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการปกครองทหารและกระบวนการยุติธรรมของทหาร เช่น พระราชบัญญัติวินัยทหาร พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ประมวลกฎหมายอาญาทหาร พ.ศ. 2455 (ร.ศ. 131) และพระราชบัญญัติกัญชุกฎการศึก พ.ศ. 2457

⁴⁵ มาตรา 13 ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาวางบทลงโทษผู้กระทำผิดต่อกฎหมายทหารหรือกฎหมายอื่นในทางอาญา ในคดีซึ่งผู้กระทำผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ในขณะที่กระทำผิด และมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใด ๆ ที่กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาลตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁴⁶ มาตรา 14 คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหาร คือ

- (1) คดีที่บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารกับบุคคลที่มีใ้ที่อยู่ในอำนาจศาลทหารกระทำผิดด้วยกัน
- (2) คดีที่เกี่ยวข้องกับคดีที่อยู่ในอำนาจศาลพลเรือน
- (3) คดีที่ต้องดำเนินในศาลคดีเด็กและเยาวชน
- (4) คดีที่ศาลทหารเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจศาลทหาร

พบว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายหรือกำหนดให้องค์กรฝ่ายทหารต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน จึงจะทำให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น

อย่างไรก็ตาม หากมีกรณีที่ศาลทหารจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับแก่คดีใด ศาลทหารจะต้องดำเนินการโดยนำความในมาตรา 22 วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับโดยอนุโลม (Mutatis Mutandis) โดยหัวหน้าสำนักตุลาการทหาร (Chief of Military Judicial Office) มีหน้าที่เสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไป

สำหรับกรณีศาลทหารจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับแก่คดีใดนั้นอาจเกิดขึ้นได้ ในศาลทหารในเวลาไม่ปกติ กล่าวคือ ในเวลาที่มีการรบ (War) หรือสถานะสงคราม (State of War) หรือได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก (Martial Law) ถ้าผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ประกาศหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้สั่งตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาใด ๆ อีก ศาลทหารย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามประกาศหรือคำสั่งนั้นได้ด้วย⁴⁷ ดังนั้น ในช่วงเวลาที่มีการรบหรือสงครามหรือมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาจประกาศหรือสั่งให้คดีอาญาบางประเภทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหาร ซึ่งอาจนำไปสู่การดำเนินคดีอาญากับประชาชนในศาลทหาร และหากการดำเนินคดีอาญานั้น ศาลทหารจะต้องนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายหรือกำหนดให้ต้องมีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนจึงจะสามารถใช้บังคับบทบัญญัติ

⁴⁷ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 36 ในเวลาไม่ปกติ คือ ในเวลาที่มีการรบหรือสถานะสงครามหรือได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ศาลทหารซึ่งมีอยู่แล้วในเวลาปกติพิจารณาพิพากษาคดีอาญาได้ตามอำนาจ แต่ถ้าผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ประกาศหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดได้สั่งตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก ให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาใด ๆ อีก ก็ให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามประกาศหรือคำสั่งนั้นได้ด้วย

เมื่อหมดภาวะการรบหรือสถานะสงครามหรือเลิกใช้กฎอัยการศึก ศาลทหารยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ค้างอยู่ในศาลหรือที่ยังมิได้ฟ้อง แต่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจสั่งโอนคดีหรือส่งผู้ต้องหาไปดำเนินคดียังศาลทหารแห่งอื่นได้ และให้ศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีเช่นนี้มีอำนาจและหน้าที่ดังศาลทหารในเวลาไม่ปกติ

แห่งกฎหมายนั้นในทางที่เป็นภาระหรือผลร้ายต่อประชาชนได้ ประชาชนย่อมต้องได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ต้องได้รับภาระหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง เฉพาะกรณีที่ประชาชนถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควรเท่านั้น

ทั้งนี้ วิธีพิจารณาคดีของศาลทหารมีความแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมหลายประการ จึงส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการถูกพิจารณาคดีโดยศาลทหาร ดังนั้น กรณีที่ศาลทหารจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับกับประชาชน พึงมีมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก่อนถูกดำเนินคดีในศาลทหารด้วย