

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในบทที่ 2 การควบคุมบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในบทที่ 3 ตลอดจนการวิเคราะห์ประเด็นปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายในบทที่ 4 สามารถสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

5.1 บทสรุป

ในประเทศไทย ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภามักจะตรากฎหมายที่กำหนดหลักการสำคัญไว้อย่างกว้าง ๆ ที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือจะให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนในเรื่องใด ส่วนการกำหนดรายละเอียดหรือวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ที่จะทำให้การใช้บังคับกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพ ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง หรือในบางกรณีอาจมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐองค์กรอื่นก็ได้ ซึ่งฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของการกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้กฎหมายมีผลใช้บังคับได้ และเร่งรัดให้มีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบอำนาจโดยเร็ว อย่างถูกต้องทั้งเนื้อหาและขั้นตอน มิฉะนั้นอาจเกิดผลกระทบเชิงลบต่อระบบกฎหมายได้ และอาจส่งผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐอีกด้วย

หากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่เร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎให้เป็นไปตามเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายหน่วยงานของรัฐและผู้มีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอาจถูกตรวจสอบจากกลไกต่าง ๆ (Exam by the Mechanisms)

ที่เกี่ยวกับการเร่งรัดการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ เช่น การตรวจสอบ โดยกลไกของรัฐสภา การตรวจสอบจากภาคประชาชน ซึ่งอาจนำไปสู่ความรับผิดชอบทางกฎหมายในแต่ละกรณีอีกด้วย

สำหรับการควบคุม (Control) บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่จะประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติได้ควบคุมโดยการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยกำหนดกลไกเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติต้องเร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นผลใช้บังคับ มิเช่นนั้นอาจทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นอันสิ้นผลบังคับ หรือมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีการออกกฎดังกล่าว

โดยที่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรฝ่ายตุลาการมีบทบาทสำคัญในการควบคุม บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่จะประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น โดยกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา (the General Meeting of the Supreme Court) หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด (the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court) มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมายใดมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และศาลมีอำนาจที่จะไม่นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายเช่นว่านั้นมาใช้บังคับในทางที่ก่อให้เกิดภาระหรือเป็นผลร้ายกับประชาชน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการประกาศคำวินิจฉัยลงในราชกิจจานุเบกษาว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายในเรื่องใดเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่จะประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้โดยเร็ว กล่าวคือ ประชาชนที่ต้องได้รับภาระหรือผลร้าย

หรือยังไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรง แต่จะทำได้ เฉพาะกรณีที่มีการยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควร ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นปัญหา เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ในการควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้น จากการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎล้าช้า ซึ่งก่อให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาทางกฎหมาย ตามประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการสิ้นสุดผลบังคับของบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนด ให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้

ในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรอื่นที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติ บัญญัติ มิได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมิได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นก่อให้เกิดภาระ (Burden) หรือเป็นผลร้าย (Negative Impact) ต่อประชาชน บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวอาจสิ้น ผลบังคับได้ หากเข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมายกำหนด โดยแบ่งออกเป็นสองกรณี ได้แก่ (1) กรณีพระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมายและ (2) กรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งทั้งสองกรณีมีปัญหาทาง กฎหมาย โดยสรุปได้ดังนี้

5.1.1.1 การสิ้นสุดผลบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายใน กรณีที่มีได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมิได้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตาม กฎหมายได้

มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้พระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมาย ที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ ดังกล่าว หรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นให้ก่อให้เกิดภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นอันสิ้นสุดผลบังคับ

โดยที่มาตรา 22 วรรคสาม¹ และวรรคสี่² แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวขได้กำหนด ขั้นตอนและกระบวนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณี ที่ศาลยุติธรรม (Court of Justice) หรือศาลปกครอง (Administrative Court) จะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มี ลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีใด ๆ ซึ่งหากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยแล้วว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ศาลย่อมไม่นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมาใช้บังคับแก่คดีนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมิได้กำหนดบทลงโทษของผู้มีหน้าที่ดำเนินออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ ไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้การพิจารณาว่าบุคคลใดบ้างที่จะต้องรับผิดชอบ หากมีกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมายต้องเป็นอันสิ้นผลบังคับ ไปตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย จะต้องพิจารณาตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นรายกรณีไป เช่น รัฐมนตรีผู้มีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หากมิได้ออกกฎหมาย ลำดับรองหรือกฎดังกล่าวก็อาจถูกตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา หรืออาจถูกเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการออกกฎหมายลำดับรอง หรือกฎ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ดำเนินการร่างกฎหมาย ลำดับรองหรือกฎ หากไม่มีเหตุผลที่เพียงพอที่ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ ก็อาจถูกดำเนินการ ทางวินัย ได้ ซึ่งการที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดบทลงโทษหรือความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลผู้ มีหน้าที่รับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะ ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในการใช้บังคับบทบัญญัติ

¹ มาตรา 22 วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามวรรคสอง บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ให้ศาลส่ง ความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณา ต่อไปได้แต่ให้การพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

² มาตรา 22 วรรคสี่ กำหนดว่า เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตราสอง ให้ประกาศ คำวินิจฉัยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด เพียงแต่กฎหมายดังกล่าวอาจไม่ได้ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตระหนักถึงความสำคัญของการมีกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างแท้จริง เนื่องจากผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้นั้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งการดำเนินการทางวินัยกับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือหัวหน้าส่วนราชการ ในกรณีดังกล่าว โดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดหรือไม่มีการวางแนวทางปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนย่อมนำไปสู่การลงโทษได้ยากในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ กรณีที่หน่วยงานของรัฐทราบเองหรือได้รับแจ้งจากผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholder) หรือประชาชนทั่วไปว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายใดเข้าเงื่อนไขที่จะต้องสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป โดยกำหนดไว้เฉพาะขั้นตอนการดำเนินการในกรณีศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะชี้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง บังคับแก่คดีใด ๆ เท่านั้น และกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนที่อาจได้รับภาระหรือผลร้ายสามารถดำเนินการยื่นคำร้องทุกข์ (Complaint) หรือยื่นข้อเสนอแนะ (Recommendations) ต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการต่อไป เพื่อให้องค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาและประกาศว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ได้พิจารณาและประกาศว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง หรือไม่เพียงใด ซึ่งหากไม่มีหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดยื่นฟ้องต่อศาล อาจทำให้ประชาชนทั่วไป ไม่สามารถทราบได้แน่ชัดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง เป็นอันสิ้นผลบังคับในวันใด และเป็นอันสิ้นผลบังคับเพียงใด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดของประชาชนและนำไปสู่การกระทำผิดกฎหมายได้ จึงเป็นกรณีที่ประชาชนที่อาจรับได้ภาระหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรงแต่จะทำได้เฉพาะกรณีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควร ทั้งนี้ การที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้จัดให้มีช่องทางกรับฟังความคิดเห็นและช่องทางรับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ หรือมีกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐ ยังไม่เพียงพอสำหรับแก้ปัญหาดังกล่าว เนื่องจากการประกาศว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นอันสิ้น

ผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ไม่สามารถกระทำได้ เพราะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) และการประกาศว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดเป็นอันสิ้นผลบังคับจะต้องกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือมอบหมาย (Delegation) ให้ฝ่ายตุลาการดำเนินการแทนฝ่ายนิติบัญญัติ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า กลไกการสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายในกรณีที่มีได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมิได้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎล่าช้า เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีการร้องทุกข์หรือการยื่นข้อเสนอแนะของประชาชนไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการพิจารณาและการประกาศให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นอันสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับหนังสือร้องทุกข์หรือข้อเสนอแนะจากประชาชน

5.1.1.2 การสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือมิได้ดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้

สำหรับกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง หรือกฎ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้โดยเร็วตามกฎหมายว่าด้วยการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น โดยหลักแล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2565 ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น องค์กรของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการ ดังกล่าว อาจออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการนั้นล่าช้าไปเพียงใดก็ได้ โดยที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทจะมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะถูกยกเลิก

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มาตรา 22 วรรคหก³ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จึงกำหนดให้ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง (Argument) พร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ศาลจะต้องดำเนินการส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้

สำหรับกรณี ที่ประชาชนเห็นว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องใดมีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และเรื่องนั้นยังไม่มีกร ฟ้องเป็นคดีต่อศาล กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ไม่มี บทบัญญัติที่รองรับสิทธิในการยื่นคำร้องทุกข์หรือยื่นข้อเสนอแนะของประชาชนที่อาจได้รับภาระ หรือผลร้ายจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นกรณีที่ ประชาชนที่อาจได้รับภาระหรือผลร้ายไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรง แต่จะทำได้เฉพาะกรณี ที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควรเท่านั้นจึงเป็นปัญหาทาง กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการควบคุมผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

³ มาตรา 22 วรรคหก บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง พร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ให้ศาลดำเนินการตามวรรคสาม และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีลักษณะตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับ บทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจูงใจ ปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ (Benefit) ของประชาชนในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองหรือองค์กรที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือไม่ได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายล่าช้า ซึ่งมีปัญหาทางกฎหมายโดยสรุปได้ดังนี้

5.1.2.1 การให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมาย

มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้ พระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎดังกล่าว หรือยังมีได้ดำเนินการนั้น ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนี้ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการดังกล่าว

จากการศึกษาพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทั้งฉบับแล้ว พบว่า กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนผู้มายื่นคำร้องขอรับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ซึ่งอาจทำให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ล่าช้า หรืออาจมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าตัดสินใจว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายใดเข้าลักษณะที่ต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายโดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน และพิจารณาดูแล้วเห็นว่าการพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 อาจมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาโดยองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญ เพื่อความรวดเร็วและเป็นธรรม

เพราะอาจมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐวินิจฉัยผิดพลาดและทำให้ประชาชนต้องเสียสิทธิประโยชน์ นอกจากนี้ อาจมีกรณีที่ประชาชนแจ้งความประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐให้สิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ดังกล่าว แต่หน่วยงานของรัฐนำไปตีความว่าการแจ้งความประสงค์ดังกล่าวเป็นเพียงการสอบถาม (Inquiry) รายละเอียดข้อมูลมิใช่การขอรับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย จึงไม่ได้ให้สิทธิประโยชน์นั้นกับประชาชน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่าการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง

5.1.2.2 การให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

มาตรา 22 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ให้ศาลดำเนินการตามวรรคสาม และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณีเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

โดยที่บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ต้องได้รับการหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง โดยให้ศาลมีดุลพินิจที่จะไม่นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับกับประชาชนในทางที่ก่อให้เกิดภาระหรือผลร้ายต่อประชาชน แต่มิได้ครอบคลุมไปถึงเรื่องการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ดังนั้น ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องใดกำหนดให้ต้องมีการกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน จึงจะทำให้ประชาชนได้รับสิทธิ

ประโยชน์ตามกฎหมายนั้นได้ แต่องค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎดังกล่าว หรือยังมิได้ดำเนินการเช่นนั้น ประชาชนย่อมไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จนกว่าจะมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือจนกว่าจะมีการดำเนินการตามที่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกำหนดไว้ โดยที่ประชาชนไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความล่าช้าในการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือการดำเนินการดังกล่าวได้

ทั้งนี้ จากการศึกษากฎหมายไทยอย่างเป็นระบบ พบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่มาตรา 130 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บังคับให้ตราขึ้น แต่ฉบับไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน จึงจะให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น จึงยังไม่มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สามารถยกตัวอย่างได้

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสันผลบังคับตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร

โดยปกติแล้วคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร (Military Court) ได้แก่คดีที่บุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 กระทำผิดต่อกฎหมายทหาร (Military Law) หรือกฎหมายอื่นในทางอาญา (Criminal) โดยบุคคลนั้นต้องอยู่ในอำนาจของศาลทหารในขณะกระทำความผิดด้วย จึงกล่าวได้ว่า โดยปกติแล้วจะไม่มีพลเรือน (Civilian) หรือประชาชน (People) ที่ต้องถูกดำเนินคดีในศาลทหาร และจากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการปกครองทหารและกระบวนการยุติธรรมของทหาร เช่น พระราชบัญญัติวินัยทหาร พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ประมวลกฎหมายอาญาทหาร พ.ศ. 2455 (ร.ศ. 131) และพระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึก พ.ศ. 2457 พบว่า ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหรือกำหนดให้องค์กรฝ่ายทหารต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อน จึงจะทำให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น

อย่างไรก็ตาม กรณีที่ศาลทหารจะนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับแก่คดีใดนั้น อาจเกิดขึ้นได้ในศาลทหารในเวลาไม่ปกติ กล่าวคือ ในเวลาที่มีการรบ (War)

หรือสถานะสงคราม (State of War) หรือ ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก (Martial Law) ถ้าผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ประกาศหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้สั่งตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก ให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาใดอีกศาลทหารย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามประกาศหรือคำสั่งนั้นได้ด้วย ดังนั้น ในช่วงเวลาที่มีการรบหรือสงครามหรือมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุดอาจประกาศหรือสั่งให้คดีอาญาบางประเภทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหาร ซึ่งอาจนำไปสู่การดำเนินคดีอาญากับพลเรือนหรือประชาชนในศาลทหาร และหากการดำเนินคดีอาญานั้นศาลทหารจะต้องนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้ต้องมีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนจึงจะสามารถใช้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นในทางที่เป็นภาระหรือผลร้ายต่อประชาชนได้ ประชาชนย่อมต้องได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ด้วย แต่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ต้องได้รับภาระหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง เฉพาะกรณีที่ประชาชนถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควรเท่านั้น

โดยที่วิธีพิจารณาคดีของศาลทหารมีความแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมหลายประการ ซึ่งทำให้พลเรือนหรือประชาชนส่วนใหญ่ไม่ต้องการถูกพิจารณาคดีโดยศาลทหาร ดังนั้น ในกรณีที่ศาลทหารจะนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง มาใช้บังคับกับพลเรือนหรือประชาชน จึงพึงมีมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเรือนหรือประชาชนก่อนถูกดำเนินคดีในศาลทหารด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการ หรือให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายได้โดยเร็ว โดยเห็นว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการสิ้นสุดผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้

ประเด็นนี้ ทั้งกรณี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกรณี พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย ประชาชนที่ต้องได้รับภาระหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะ ตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ไม่สามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นกับตนได้โดยตรง แต่จะทำได้เฉพาะกรณีที่มีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควร เนื่องจากกฎหมายดังกล่าว ไม่ได้กำหนดวิธีการร้องทุกข์หรือยื่นข้อเสนอนะของประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ได้รับคำร้องทุกข์หรือข้อเสนอนะเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ย่อมเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีลักษณะสิ้นสุดผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง รวมถึงการประกาศ ให้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมายในเรื่องใดเป็นอันสิ้นสุดผลบังคับ (End of Force) ตามมาตรา 22 วรรคสอง ผู้วิจัยจึงเสนอให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มความดังต่อไปนี้ เป็นมาตรา 22 วรรคสิบ

“ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์ จากกฎหมายนั้น ได้รับคำร้องจากประชาชนหรือได้รับคำแนะนำจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีลักษณะสิ้นสุดผลบังคับตามวรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐนั้นส่งเรื่อง ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาทำความเข้าใจ แต่ไม่ตัดสิทธิคู่ความในการฟ้องคดีต่อศาล”

การที่ผู้วิจัยเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) ทำหน้าที่พิจารณาและ ให้ความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่เป็นอันสิ้นสุดผลบังคับหรือมีผลใช้บังคับได้โดยไม่ต้อง มีการออกกฎหรือการดำเนินการอื่นใดก่อน ตามนัยมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เนื่องจาก คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการให้ความเห็นทางกฎหมาย แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และการกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) เข้ามามี บทบาทในการช่วยเหลือประชาชนที่ต้องได้รับภาระหรือผลร้ายหรือเสียหายหรือสิทธิประโยชน์จากการที่ หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการออกกฎหรือไม่ดำเนินการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง

ดำเนินการ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระ (Independent Organisation) ที่ไม่มีส่วน
 ได้ส่วนเดียวกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐ
 มาชี้แจงต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อนก็ได้ ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการตามเสนอแล้ว ประชาชนที่ต้อง
 ได้รับความเสียหายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสันผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง
 ย่อมสามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรงก่อนที่จะมีการฟ้องเป็นคดี
 ต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย

มาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย
 และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นบทบัญญัติที่ให้ ความคุ้มครอง
 สิทธิประโยชน์ของประชาชนในกรณี queหน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรอง
 หรือกฎ หรือมิได้ดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายภายใน
 ระยะเวลาสองปี โดยให้ประชาชนสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายอันเป็นแม่บทนั้นได้
 โดยไม่ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎหรือดำเนินการเช่นนั้น

ทั้งนี้ หากได้ดำเนินแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์
 การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มเป็นบทบัญญัติ
 มาตรา 22 วรรคสิบ ตามที่เสนอในข้อ 5.2.1 ไปแล้วนั้น ประเด็นนี้จะมีปัญหาทางกฎหมายเพียงว่า
 กลไกการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามมาตรา 22 วรรคสอง
 ยังไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายล่าช้าเกินสมควร
 เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์
 จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้วิจัยจึงเสนอให้
 พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย
 และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มความดังต่อไปนี้ เป็นมาตรา 22 วรรคสิบเอ็ด

“ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่างบตบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีผลใช้บังคับได้
 โดยไม่ต้องมีการออกกฎตามวรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐ แจ้งความเห็นนั้นให้ประชาชน
 ที่เกี่ยวข้องทราบโดยเร็ว และต้องดำเนินการให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้รับสิทธิประโยชน์
 จากกฎหมายนั้นโดยไม่ชักช้า”

เมื่อได้ดำเนินการตามเสนอแล้ว ย่อมมีกระบวนการดำเนินการและขั้นตอนการให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง ที่ชัดเจนและไม่สร้างความสับสนในทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานของรัฐ

5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสันผลบังคับตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลทหาร

ในเวลาที่มีการรบหรือสถานะสงครามหรือได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก ถ้าผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก ได้ประกาศหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้สั่งตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก ให้ศาลทหาร มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาใด ๆ อีก ศาลทหารย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามประกาศหรือคำสั่งนั้น ซึ่งอาจนำไปสู่การดำเนินคดีอาญาบางประเภทกับพลเรือนหรือประชาชนในศาลทหาร และอาจมีกรณีที่ศาลทหารจะต้องนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสันผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับกับพลเรือนหรือประชาชนด้วย โดยที่กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ต้องได้รับภาระหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะตามมาตรา 22 วรรคสอง เฉพาะกรณีที่ประชาชนถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว และศาลเห็นสมควรเท่านั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า พึงมีมาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเรือนหรือประชาชนก่อนถูกดำเนินคดีในศาลทหารด้วย

ทั้งนี้ ตามที่ผู้วิจัยได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มข้อความเป็นมาตรา 22 วรรคสิบ และวรรคสิบเอ็ด เพื่อแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการสันผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ และประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎ หรือให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย ดังนี้

“ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้น ได้รับคำร้องจากประชาชนหรือได้รับคำแนะนำจากผู้ตรวจการแผ่นดินว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีลักษณะสันผลบังคับตามวรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐนั้นส่งเรื่อง

ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทำความเข้าใจ แต่ไม่ตัดสิทธิคู่ความในการฟ้องคดีต่อศาล

ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ายกข้อบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีผลใช้บังคับได้ โดยไม่ต้องมีการออกกฎตามวรรคสอง ให้หน่วยงานของรัฐแจ้งความเห็นนั้นให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องทราบ โดยเร็ว และต้องดำเนินการให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นโดยไม่ชักช้า”

ผู้วิจัยเห็นว่าหากได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะในข้อ 5.2.3 แล้ว ประชาชนที่ได้รับการช่วยเหลือหรือผลร้ายจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะสิ้นผลบังคับตามมาตรา 22 วรรคสอง ย่อมสามารถควบคุมผลกระทบที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นกับตนได้โดยตรงก่อนที่จะมีการฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง รวมถึงศาลทหารด้วย

การดำเนินการตามข้อเสนอแนะทั้งหมดนั้นจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองหรือกฎโดยเร็ว ซึ่งถือว่าเป็นการเพิ่มกลไกการตรวจสอบการมีผลใช้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอันใด โดยประชาชน จะสามารถป้องกันมิให้เกิดภาระหรือผลร้ายกับตน หรือได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายได้ โดยไม่ต้องฟ้องหน่วยงานรัฐหรือเป็นคู่ความกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการใช้กลไกการควบคุมการมีผลใช้บังคับของกฎหมายโดยประชาชน ควบคู่ไปกับกลไกการควบคุมการมีผลใช้บังคับของกฎหมายโดยรัฐสภา และมาตรการควบคุมการออกกฎภายในบริหาร อาจทำให้กฎหมายของรัฐสภาเกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพมากขึ้น