

**ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลตามพระราชบัญญัติ
หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์
ของกฎหมาย พ.ศ. 2562¹**

ธีรกานต์ พานทอง²

ปัญหาการมีกฎหมายมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม และเป็นภาระให้กับประชาชนและประเทศไทยก็เป็นประเทศที่กำลังเผชิญปัญหานี้เช่นกัน จึงทำให้เกิดการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดขั้นตอนในการจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายของหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบดูแลเพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามหลักการ กล่าวคือ การจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพของประชาชน นอกจากการกำหนดให้หน่วยงานรัฐปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้วในมาตรา 6 บัญญัติให้อำนาจการตรวจสอบของศาลเข้ามาตรวจสอบความผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่ศาลจะบังคับใช้แก่คดี โดยให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดมีอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดไม่จำเป็น ควรยกเลิก หรือแก้ไข เนื่องจากกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคในการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน และให้ศาลมีอำนาจในการกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดไว้³ จึงเห็นได้ว่าอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหารตามมาตรา 6 เป็นการขยายอำนาจของฝ่ายตุลาการให้มีอำนาจเช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมาย แนวคิดทฤษฎี ความเป็นมาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลต่ออำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และรองศาสตราจารย์ ดร.ภาสกร บัวสุวรรณ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 6.

และปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลต่ออำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลต่ออำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้ทราบถึงแนวคิดและหลักการในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายที่ประกาศใช้นั้นสัมฤทธิ์ผลเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ และไม่เป็นภาระให้แก่ประชาชน โดยการปฏิรูปพัฒนากฎหมายให้สัมฤทธิ์ผลนั้นต้องเพิ่มบทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการสร้างความโปร่งใสในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจัดให้มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดผลการใช้บังคับของกฎหมาย ซึ่งเป็นหนึ่งในวิธีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายหรือการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพราะจะช่วยให้เป็นการตรวจสอบกฎหมายไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย หรือไม่คุ้มค่ากับภาระที่ต้องเกิดขึ้นแก่ประชาชน และการลดจำนวนกฎหมายที่ไม่จำเป็น หรือกฎหมายที่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น⁴

นอกจากนี้หลักนิติธรรม (The Rule of Law) อันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่ดีต้องมีความทันสมัย และสามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้โดยกฎหมายนอกจากที่จะแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้แล้วยังต้องรองรับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคต นอกจากนี้กฎหมายที่ดีต้องมีกระบวนการตรวจสอบภายหลังที่กฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว⁵ และผู้ศึกษาได้ทราบหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครองรัฐผ่านทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ⁶ เพื่อเข้าใจว่าแบ่งแยกอำนาจระหว่างกันของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ว่าการแบ่งแยกอำนาจนั้นไม่ใช่การแบ่งแยกอำนาจจากกันเสร็จเด็ดขาดแต่องค์กรยังสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในบางเรื่องของอีกองค์กรหนึ่งเพื่อเป็นการถ่วงดุลตรวจสอบอำนาจกันและกัน แต่การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในการกระทำการใด ๆ นั้นจะต้องเป็นการใช้อำนาจไปตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจเอาไว้เท่านั้น หรือจะเข้าไปใช้อำนาจขององค์กรอื่นที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ให้องค์กรนั้น ๆ เป็นการเฉพาะไม่ได้มิฉะนั้นจะเป็นการเข้าไปก้าวก้าวอำนาจระหว่างกันและกัน ซึ่งการก้าวก้าวอำนาจดังกล่าวนี้มีไม่ใช่การเข้าไปถ่วงดุลอำนาจแต่อย่างใด

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การใช้อำนาจของศาลตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ยังมีปัญหา และขาดความชัดเจน โดยสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่งปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ของศาลวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้ศึกษาพบว่า การให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ของศาลวินิจฉัยบทบัญญัติกฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับหลักการ

⁴ อภิรัช ภู่มือง, “การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561), 60-67.

⁵ เรื่องเดียวกัน, 40.

⁶ ถาวร เกียรติทิพย์, “หลักการแบ่งแยกอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของมองเตสกีเออ,” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 43, ฉบับที่ 3 (2546): 161.

แบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากการใช้อำนาจของศาลเป็นการใช้อำนาจเชิงนิติบัญญัติอันเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และการที่ศาลเข้ามามีอำนาจดังกล่าวนี้มีไว้เพื่อการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กร เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่าฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมหรือถ่วงดุลองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติผ่านการพิจารณาบรรทัดคดี อีกทั้งการให้อำนาจศาลในการกำหนดสภาพบังคับขึ้นมาใหม่ จึงทำให้ฝ่ายตุลาการเข้ามามีอำนาจนิติบัญญัติเพราะการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรรัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้อย่างชัดเจนว่าอำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภา ซึ่งกระทำผ่านกระบวนการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

นอกจากการนี้ปัญหาการให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ของศาลวินิจฉัยบทบัญญัติกฎหมายยังขัดกับอำนาจหน้าที่ของศาลที่กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560⁷ หมวด 10 ได้วางหลักอำนาจหน้าที่ของศาลให้มีอำนาจการพิจารณาพิพากษาบรรทัดคดี ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าการให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ในการวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบังคับแก่คดีใดว่าควรยกเลิกหรือปรับปรุง เนื่องจากหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ นั้น เป็นการให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ในการพิจารณาตรวจสอบบทบัญญัติกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติว่ามีความสอดคล้องหรือเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งการพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมิใช่เป็นการที่ฝ่ายตุลาการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาบรรทัดคดีตามที่กำหนดเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ของศาลในการพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลจากศาล เนื่องจากการที่ที่ประชุมใหญ่ของศาลจะต้องพิจารณาบททวนความจำเป็นของบทบัญญัติกฎหมายศาลอาจมองเห็นข้อเท็จจริงเพียงเฉพาะข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นในสำนวนคดีที่ใช้พิจารณาอยู่เท่านั้น แต่การพิจารณาว่าบทบัญญัติใดจำเป็นหรือควรยกเลิกหรือแก้ไขนั้นอาจจะต้องอาศัยข้อมูลทางสังคมภาพรวมหลายด้าน และรวมถึงข้อมูลเฉพาะจากผู้เชี่ยวชาญแต่ละฝ่ายประกอบรวมกัน

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 188.

ประเด็นที่สองปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ว่าบทบัญญัติกฎหมายนั้นไม่จำเป็นและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์เห็นควรยกเลิกหรือแก้ไข เนื่องจากการที่บัญญัติมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ไม่ได้บัญญัติถึงผลท้ายที่สุดว่าเมื่อที่ประชุมใหญ่ของศาลมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติใดที่ไม่จำเป็นและไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์จะมีผลอย่างไรสิ้นผลบังคับเช่นเดียวกับกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือจะให้บังคับใช้ต่อไปจนกว่าจะมีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายจากผู้รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งหากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลบังคับใช้ต่อไปจนกว่าจะมีการดำเนินการแก้ไข เช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาความทับซ้อนขึ้นระหว่างบทบัญญัติกฎหมายที่บังคับใช้อยู่กับคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ของศาลที่ได้มีการกำหนดสภาพบังคับอื่นแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดไว้ขึ้นมาใหม่ และการให้อำนาจศาลตามมาตรา 6 ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความไม่ชัดเจนในการให้อำนาจศาลในการกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากการที่ให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ของศาลกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นนอกจากที่กฎหมายกำหนดให้เป็นสภาพบังคับทางอาญา โทษทางอาญา หรือโทษอื่นใดก็ตามต่างอยู่ภายใต้หลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังทั้งสิ้น ดังนี้ผู้ศึกษามองว่าการกำหนดสภาพบังคับขึ้นมาใหม่เท่ากับเป็นการที่กำหนดโทษใหม่แล้วย้อนหลังไปใช้เอาผิดกับการกระทำที่เกิดขึ้นก่อน ซึ่งเป็นการขัดกับหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้าย นอกจากนี้การกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอาจเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ว่าโทษที่จะลงแก่บุคคลจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิด”

ประเด็นที่สามการเปรียบเทียบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของไทยกับต่างประเทศจากการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ พบว่าประเทศเกาหลีใต้ และประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีการให้องค์กรจากฝ่ายตุลาการเข้ามามีอำนาจในการพิจารณาบททวนกฎหมายและแก้ไขกฎหมาย หรือกำหนดโทษหรือสภาพบังคับใหม่ เหมือนกับประเทศไทยที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์และการทบทวนกฎหมายว่ามีความจำเป็น ความเหมาะสมกับสภาพสังคมหรือไม่ เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างทำหน้าที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน ฝ่ายตุลาการไม่ได้เข้ามามีอำนาจเกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าว โดยในประเทศเกาหลีใต้ใช้วิธีการตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาและมีคณะปฏิรูปกฎหมายที่เป็นหน่วยงานที่คอยควบคุมกระบวนการในการทบทวนกฎหมายในการจัดทำแผนการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเสนอต่อรัฐสภาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป โดยคณะกรรมการหรือหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจแก้ไขกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมายได้ด้วยตนเองอำนาจดังกล่าวยังคงเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนกรณีประเทศสหรัฐอเมริกาใช้แนวคิดจากหลายแนวคิดผสมผสานกันทั้งการกำหนดให้มีการทบทวนกฎหมายเมื่อครบกำหนดระยะเวลาโดยจะเน้นไปที่การประเมินต้นทุนและผลประโยชน์จากการมี

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง.

กฎหมาย พร้อมกับใช้แนวทางการตรากฎหมายขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ร่วมด้วย โดยมีหน่วยงานของรัฐสนับสนุนและปฏิบัติตามแนวคิดและแผนงานที่คณะกรรมการกำหนด

จากการศึกษาปัญหาการใช้อำนาจของศาลตามมาตรา 6 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากหากยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวไปแล้ว ยังสามารถใช้กลไกอื่นซึ่งได้บัญญัติเอาไว้ในพระราชบัญญัตินี้อยู่แล้ว เช่น การให้หน่วยรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งถูกกำหนดเอาไว้ในหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แล้ว โดยการประเมินผลสัมฤทธิ์หน่วยงานของรัฐก็จะเป็นจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักการตามหมวด 1 บททั่วไป และหมวด 3 การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย อันเป็นการตรวจสอบในลักษณะเดียวกันกับที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 ดังนั้นหากมีการยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวแล้วยังมีหน่วยงานรัฐผู้ดูแลบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น ๆ เข้ามาตรวจสอบกฎหมายตามที่กำหนดเอาไว้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังมีกระบวนการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 212 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ผู้ศึกษาได้กล่าวไปในบทที่ 4 ว่าการให้อำนาจศาลในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 นั้นเป็นการให้อำนาจในลักษณะเดียวกันกับมาตรา 212 จึงสามารถใช้กลไกการตรวจสอบผ่านช่องทางของศาลรัฐธรรมนูญได้

2. ในกรณีไม่ยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวผู้ศึกษาเสนอแนะให้แก้ไขบทบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยการแก้ไขจากฝ่ายตุลาการที่เป็นฝ่ายในการพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายว่ากฎหมายใดหมดความจำเป็นไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาดำเนินการแก้ไขกฎหมายแทน โดยอาจใช้วิธีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับของประเทศเกาหลีและประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะขึ้นมาเพื่อดูแลพัฒนากฎหมาย เนื่องจากผู้ศึกษาเห็นว่าฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้กฎหมายอาจพบเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นของตัวบทกฎหมายที่ตนจะบังคับใช้แก้คดีได้ แต่อำนาจการพิจารณาว่าบทบัญญัติกฎหมายใดหมดความจำเป็นหรือไม่ บทบัญญัติใดเห็นควรจะต้องยกเลิกไป รวมทั้งการแก้ไขกำหนดโทษหรือสภาพบังคับขึ้นมาใหม่ อันเป็นการแก้ไขตัวบทกฎหมายนั้นเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงควรคืนอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อมิให้ฝ่ายตุลาการก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นการขัดต่อหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้นจึงเสนอแนะให้แก้ไขมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ดังนี้

มาตรา 6 ในการที่ศาลยุติธรรมจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมีใช้กรณีที่บทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเพื่อวินิจฉัยในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาและพิพากษาคดีต่อไปได้ เมื่อคณะกรรมการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายพิจารณาเสร็จแล้วให้ส่งความเห็นดังกล่าวไปยังผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้นให้สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง โดยเร็วต่อไป

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษปรับทางปกครองที่ใช้บังคับแก่คดีใดนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ด้วยโดยอนุโลม

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่การพิจารณาของศาลทหารด้วยโดยอนุโลม กฎหมายตามมาตรานี้ให้หมายความรวมถึงประกาศหรือคำสั่งบรรดาที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมาย

3. ผู้ศึกษาเสนอแนะให้แก้ไขพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ให้มีคณะกรรมการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหลากหลายอาชีพ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อมาใช้อำนาจแทนที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา, ที่ประชุมใหญ่ในตุลาการศาลปกครอง และที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด การแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเข้ามาทำหน้าที่แทนที่ประชุมใหญ่ของศาลเป็นไปเพื่อแก้ไขกรณีที่ฝ่ายตุลาการเข้ามามีอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยคณะกรรมการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วย อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงนำอำนาจในการพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กลับคืนสู่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อไม่ให้เกิดการที่องค์กรฝ่ายตุลาการใช้อำนาจที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และยังเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ใช้อำนาจหน้าที่ไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อีกทั้งผู้ที่เข้ามาเป็นคณะกรรมการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้นต้องมาจากหลากหลายอาชีพ เช่น ผู้เชี่ยวชาญทางด้านสังคม ผู้เชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐกิจ ผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย โดยเป็นตัวแทนทั้งจากด้านภาครัฐและเอกชน เพื่อนำความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ มาพิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดนั้นจำเป็นหรือหมดความจำเป็น เห็นควรแก้ไขหรือยกเลิก อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลของศาลที่ใช้ในการนำมาพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายตามมาตรา 6 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และยังเป็นทำให้กระบวนการพิจารณากฎหมายนั้นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเนื่องจากการพิจารณาจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหลายฝ่าย

เอกสารอ้างอิง

บทความ

ถาวร เกียรติทับทิว. “หลักการแบ่งแยกอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของมองเตสกีเออ.” วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 43, ฉบับที่ 3 (2546): 161.

วิทยานิพนธ์

อภิชัย กู้เมือง. “การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต , จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560.

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562.