

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562¹

พัชรินทร์ กัณณิการณ์²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมาย ความ เป็นมา วิวัฒนาการ แนวความคิด และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลตามพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ ความเข้าใจว่าการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับแล้ว ตามพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีความมุ่งหมายเพื่อพัฒนา กฎหมายให้เป็นไปตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ประกอบกับ มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) และ (3) เพื่อกำหนดแนวทางและหลักการสำคัญในการตรากฎหมายตาม แนวความคิดที่ว่าไม่ควรมียกกฎหมายเกินความจำเป็น และเป็นการสร้างหลักประกันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และรับรู้ถึงกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่ สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพให้หมดไป โดย กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีใดเป็นกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ ซึ่งในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ ศาล และหากที่ประชุมใหญ่ศาลวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวหมดความจำเป็น ศาลจะไม่ลงโทษ หรือจะลงโทษ น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือจะกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ โดย คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลดังกล่าวให้ใช้ได้กับคดีทั้งปวงที่ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลตามพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ดังกล่าว ยังคงมีปัญหา หลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลตามพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสุวรรณค์

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

1. ปัญหาการให้อำนาจศาลที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 6 ได้วางหลักว่าในกรณีที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหารเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้นเป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง คือ เป็นกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ ให้ศาลส่งความเห็นนั้นให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด แล้วแต่กรณี เป็นผู้วินิจฉัย และเมื่อที่ประชุมใหญ่ได้มีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่งแล้ว ศาลจะไม่ลงโทษ หรือจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือจะกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วแต่กรณี ก็ได้

การที่มาตรา 6 ใช้ถ้อยคำดังกล่าวนี้ อาจถือได้ว่าเป็นการให้อำนาจศาลปรับเปลี่ยนผลทางกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นประการอื่น โดยศาลสามารถใช้ดุลพินิจไม่ลงโทษ หรือลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นประการใดก็ได้ การให้อำนาจศาลดังกล่าวจึงขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพราะศาลเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการมีอำนาจบังคับใช้และตีความกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเท่านั้น หาได้มีอำนาจในการตรากฎหมาย แก้ไข เพิ่มเติม หรือยกเลิกบทกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติแต่ประการใด อีกทั้งการที่ศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดโทษอาญาให้เป็นประการใดก็ได้ นั้น ศาลอาจกำหนดโทษเกินกว่าอัตราโทษขั้นสูงหรือกำหนดโทษต่ำกว่าอัตราโทษขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ซึ่งขัดกับแนวทางการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษของศาล และการที่ศาลสามารถกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นซึ่งแตกต่างจากโทษอาญาที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดไว้ได้นั้น จึงขัดกับหลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย (Nullum Crimen, Nulla Poena Sine Lege) และหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายที่กำหนดให้กฎหมายนั้นต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ประชาชนทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและขอบเขตในการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าว การให้อำนาจดังกล่าวแก่ศาลจึงเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐต้องให้การรับรองและให้ความคุ้มครอง

2. ปัญหาการให้ที่ประชุมใหญ่ศาลวินิจฉัยความเหมาะสมของกฎหมายและกำหนดความมีผลหรือสิ้นผลของกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 6 ได้วางหลักว่าในกรณีที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหารเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง คือ เป็นกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับ

สภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย นอกจากนี้ มาตรา 22 ได้วางหลักว่าในกรณีที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหารเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นเป็นกฎหมายที่ก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชนอันจะทำให้กฎหมายนั้นสิ้นผลไปหากไม่ได้มีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ หรือเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนอันจะทำให้กฎหมายนั้นใช้บังคับต่อไปได้โดยไม่ต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการใดอีก ให้ศาลนั้นส่งความเห็นเพื่อให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย และในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ศาลจะไม่ใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจูงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

การที่พระราชบัญญัตินี้ให้ศาลมีอำนาจในการวินิจฉัยกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราโดยชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยไม่ปรากฏว่านอกเหนือจากการอาศัยคำวินิจฉัยของศาลแล้วจะต้องผ่านกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายหรือต้องดำเนินการอื่นใดเพื่อทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับหลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และคำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ก็เป็นเพียงความคิดเห็นของบุคคลกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ไม่อาจพิจารณาได้ว่ากฎหมายใดเหมาะสมต่อสภาพสังคมในปัจจุบันได้อย่างแท้จริง แม้ว่าจะเปรียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ว่าด้วยการดำเนินการกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ พ.ศ. 2563 จะแก้ปัญหาดังกล่าวโดยให้อำนาจศาลแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง ไม่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยความคิดเห็นของศาลเพียงกลุ่มเดียวอีกต่อไป แต่ก็สามารถแก้ปัญหาได้เฉพาะคดีในศาลยุติธรรมเท่านั้น เพราะไม่ปรากฏว่าวิธีพิจารณาของศาลฎีกาตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาดังกล่าวให้นำมาใช้กับศาลปกครองและศาลทหารด้วย ทั้งขณะนี้ยังไม่มีมีการประกาศใช้ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดแต่ประการใด ปัญหาการให้ศาลมีอำนาจในการวินิจฉัยกฎหมายดังกล่าวจึงยังไม่หมดไปอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การที่ศาลสามารถใช้ดุลพินิจว่าจะไม่ใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะดังกล่าวก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายต่อไปนั้น ถือได้ว่าเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายอื่นโดยไม่

สมควรและเป็นการเพิ่มหน้าที่ให้ศาลโดยไม่จำเป็น เพราะการดำเนินการในส่วนนี้มีหน่วยงานและกระบวนการตรวจสอบตามกฎหมายโดยเฉพาะอยู่แล้ว หากให้อำนาจหน้าที่ของศาลที่จะต้องแจ้งความดังกล่าวแต่ประการใด

3. ปัญหาการกำหนดให้คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลมีสถานะเสมือนเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 6 ได้วางหลักว่าคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง คือ เป็นกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ ให้นำมาใช้ได้กับคดีทั้งปวงที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหารแล้วแต่กรณี มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

การที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้นำคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่มาใช้ได้กับคดีทั้งปวงที่ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น อาจถือได้ว่าเป็นการให้ความสำคัญกับสถานะของคำวินิจฉัยดังกล่าวเสมือนเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติโดยชอบแล้ว ทั้งที่ระบบกฎหมายของไทยมองว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นบ่อเกิดหรือที่มาของกฎหมายที่สำคัญ ส่วนคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลเป็นเพียงคำอธิบายการใช้ตัวบทกฎหมายเพื่อปรับใช้แก่คดีเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้มีสถานะเป็นกฎหมายแต่ประการใด เพราะคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นเพียงความคิดเห็นของบุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งนำมาปรับใช้เฉพาะในแต่ละคดีเท่านั้น ไม่ได้ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติเหมือนกฎหมายทั่วไป การกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลสามารถใช้ได้กับคดีทั้งปวงดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับระบบกฎหมายหลักของไทยที่ให้ความสำคัญกับกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติในฐานะเป็นบ่อเกิดหรือที่มาของกฎหมายที่สำคัญ ทั้งยังมีลักษณะเป็นการขยายอำนาจของฝ่ายตุลาการให้อยู่เหนือยิ่งกว่าฝ่ายอื่นเกินความจำเป็นและไม่สมควรด้วย

นอกจากนี้ ในระหว่างที่การดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีให้เป็นกฎหมายที่จำเป็นสอดคล้องกับสภาพการณ์ ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนนั้นยังไม่เสร็จสิ้น บทบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดสถานะของกฎหมายนั้นไว้อย่างชัดเจนว่าให้มีผลบังคับใช้ได้อยู่ต่อไปตามหลักความแน่นอนชัดเจนของกฎหมายที่กำหนดให้กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นย่อมมีผลบังคับใช้ได้ตลอดไปจนกว่าจะมีการยกเลิกกฎหมายนั้น ๆ หรือให้กฎหมายนั้นสิ้นผลบังคับไป การที่บทบัญญัติดังกล่าวเพียงแต่กำหนดให้คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลสามารถนำไปใช้ได้กับคดีทั้งปวงเสมือนเป็นกฎหมายที่ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ แต่ไม่ได้กำหนดสถานะของกฎหมายที่ศาลเห็นว่าไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่งนั้น ส่งผลให้กฎหมายดังกล่าวมีความไม่ชัดเจนแน่นอน ชัดต่อหลักความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย ทั้งยังเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกประการหนึ่งด้วย

4. ปัญหาการกำหนดให้ศาลรอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาล

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 6 ได้วางหลักว่าในระหว่างที่ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหารได้ส่งความเห็นให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง คือ เป็นกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด แล้วแต่กรณี

การที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดถึงการดำเนินกระบวนการพิจารณาหลังจากที่ศาลได้ส่งความเห็นให้ที่ประชุมใหญ่ศาลวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่งแล้วก็ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลเพียงเพราะเหตุที่ศาลหรือคู่ความในคดีเห็นว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับแก่อคดีนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่งเท่านั้น มิใช่กรณีที่กฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันจะทำให้กฎหมายนั้นใช้บังคับมิได้จึงต้องรอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแต่ประการใด นอกจากนี้ กฎหมายที่จะใช้บังคับแก่อคดีดังกล่าวก็เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ผ่านกระบวนการตราโดยชอบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และมีการประกาศใช้กฎหมายนั้นให้ทราบโดยทั่วกันแล้ว ทั้งยังเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่บุคคลนั้นกระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ซึ่งโดยหลักแล้วบุคคลดังกล่าวก็ต้องรับโทษสำหรับการกระทำนั้น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 แต่พระราชบัญญัตินี้กลับกำหนดให้ศาลต้องรอการพิพากษาคดีไว้ก่อนจนกว่าที่ประชุมใหญ่ศาลดังกล่าวจะมีคำวินิจฉัย เพียงเพราะเหตุที่ศาลหรือคู่ความในคดีมีความเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนเท่านั้น ทำให้กฎหมายเกิดความไม่แน่นอนชัดเจนว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ขณะนั้นจะยังมีผลอยู่และสามารถบังคับใช้ได้ต่อไปหรือไม่ อันเป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วยังไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการทำคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลให้มีความชัดเจนแน่นอน แม้ว่าจะระบุที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ว่าด้วยการดำเนินการกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ พ.ศ. 2563 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลฎีกาเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าวไว้ แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่อง

ระยะเวลาในการทำคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลไว้ให้ชัดเจนแต่ประการใด จึงอาจก่อให้เกิดเป็นช่องว่างของกฎหมายอีกทางหนึ่งที่คู่ความอาจใช้ประโยชน์เพื่อประวิงคดีให้เกิดความล่าช้าหรือเพื่อการอันมิชอบอื่นใดได้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการให้อำนาจศาลที่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ส่วนที่กำหนดว่าในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ศาลจะไม่ลงโทษ หรือจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือจะกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วแต่กรณี ก็ได้ เพราะเป็นบทบัญญัติที่อาจก่อให้เกิดปัญหาให้กระบวนการยุติธรรมของไทยมากที่สุด และหากศาลเห็นว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ศาลก็ย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดได้ตามกฎหมายอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องขยายอำนาจศาลให้อยู่เหนือกว่ากฎหมายแต่ประการใด

2. ปัญหาการให้ที่ประชุมใหญ่ศาลวินิจฉัยความเหมาะสมของกฎหมายและกำหนดความมีผลหรือสิ้นผลของกฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ในส่วนที่กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลเป็นผู้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง หรือวินิจฉัยว่าเป็นกฎหมายที่ก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน หรือเป็นกฎหมายที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน โดยแก้ไขจากการกำหนดให้ศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีส่งเรื่องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลวินิจฉัยเป็นส่งเรื่องให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายแทน และให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายส่งเรื่องต่อให้หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการในหมวด 5 ของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นหลักการเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ไม่เป็นคดีขึ้นสู่ศาล โดยการประเมินผลกฎหมายดังกล่าวนี้มีการรวบรวมข้อมูลและสถิติที่สำคัญเกี่ยวกับกฎหมายนั้น ๆ มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องหรือที่อาจได้รับผลกระทบ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาด้วย จึงไม่ใช่การวินิจฉัยกฎหมายโดยอาศัยเพียงความคิดเห็นของคนกลุ่มเดียวดังที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้อีกต่อไป

นอกจากนี้ สมควรยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 22 ส่วนที่กำหนดว่ากฎหมายที่ก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชนให้สิ้นผลไปหากไม่ได้มีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือกฎหมายที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนให้กฎหมายนั้นใช้บังคับต่อไปได้โดยไม่ต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการใดอีก เพราะไม่อาจถือได้ว่าเป็นความประสงค์ที่แท้จริงของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายนั้น ๆ แต่ควรกำหนดมาตรการบังคับประการอื่นเพื่อเร่งรัดให้ฝ่ายบริหารดำเนินการออกกฎ

หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไป และสมควรยกเลิกส่วนที่กำหนดให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภาเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจูงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไปด้วย เพราะการดำเนินการดังกล่าวมีหน่วยงานและกระบวนการตรวจสอบตามกฎหมายโดยเฉพาะอยู่แล้ว หากใช้อำนาจหน้าที่ของศาลที่จะต้องแจ้งความดังกล่าวแต่ประการใด การใช้อำนาจดังกล่าวแก่ศาลจึงถือได้ว่าเป็นการเพิ่มหน้าที่ให้ศาลและก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายอื่นโดยไม่จำเป็น

3. ปัญหาการกำหนดให้คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลมีสถานะเสมือนเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ในส่วนที่กำหนดให้คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ให้ใช้ได้กับคดีทั้งปวงที่ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และให้ผู้รักษาราชการตามกฎหมายดังกล่าวดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้นให้สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่งต่อไป โดยกำหนดให้ศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีส่งเรื่องให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายแทนการส่งเรื่องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลวินิจัย และให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายส่งเรื่องต่อให้หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการในหมวด 5 ของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งแก้ปัญหาคำหนดให้คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลมีสถานะเสมือนเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้ เพราะไม่มีคำวินิจฉัยที่จะนำมาใช้กับคดีทั้งปวงที่ศาลนั้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอีกต่อไป และเมื่อดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเสร็จสิ้นแล้ว ให้หน่วยงานดังกล่าวแจ้งผลให้ผู้รักษาราชการคือนายกรัฐมนตรีทราบ และให้นายกรัฐมนตรีเสนอผลการประเมินกฎหมายที่สมควรได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง เข้าสู่กระบวนการทางนิติบัญญัติต่อไป ซึ่งในระหว่างที่กระบวนการทางนิติบัญญัตียังไม่เสร็จสิ้น กฎหมายที่สมควรได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่งดังกล่าวให้มีผลบังคับใช้อยู่ตามหลักการทั่วไป คือมีผลบังคับใช้จนกว่าจะมีกฎหมายใหม่มาแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าว

4. ปัญหาการกำหนดให้ศาลรอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาล ผู้ศึกษาเห็นว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ในส่วนที่กำหนดว่าในระหว่างที่ที่ประชุมใหญ่ศาลยังไม่มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้น ไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาล โดยแก้ไขเป็นกำหนดให้ศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีส่งเรื่องให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายแทนการส่งเรื่องให้ที่ประชุมใหญ่ศาลเป็นผู้วินิจัย และในระหว่างนั้นให้ศาลพิจารณาและมีคำพิพากษาคดีได้ เพราะกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทั้งยังเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ในขณะนั้นบุคคลนั้นกระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้เพียงแต่ศาลหรือคู่ความดังกล่าว

เห็นว่ากฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่งเท่านั้น และเมื่อดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่งเรียบร้อยแล้ว หากกฎหมายนั้นแตกต่างจากกฎหมายเดิมและเป็นคุณต่อผู้กระทำความผิด ก็ให้ใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 3

เอกสารอ้างอิง

กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คำอธิบาย พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร, 2562.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.