

คู่มือตรวจสอบ ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

พิมพ์ครั้งที่ ๑๗ (กันยายน ๒๕๕๖)

ISBN 974-9771-23-0



คู่มือตรวจสอบ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

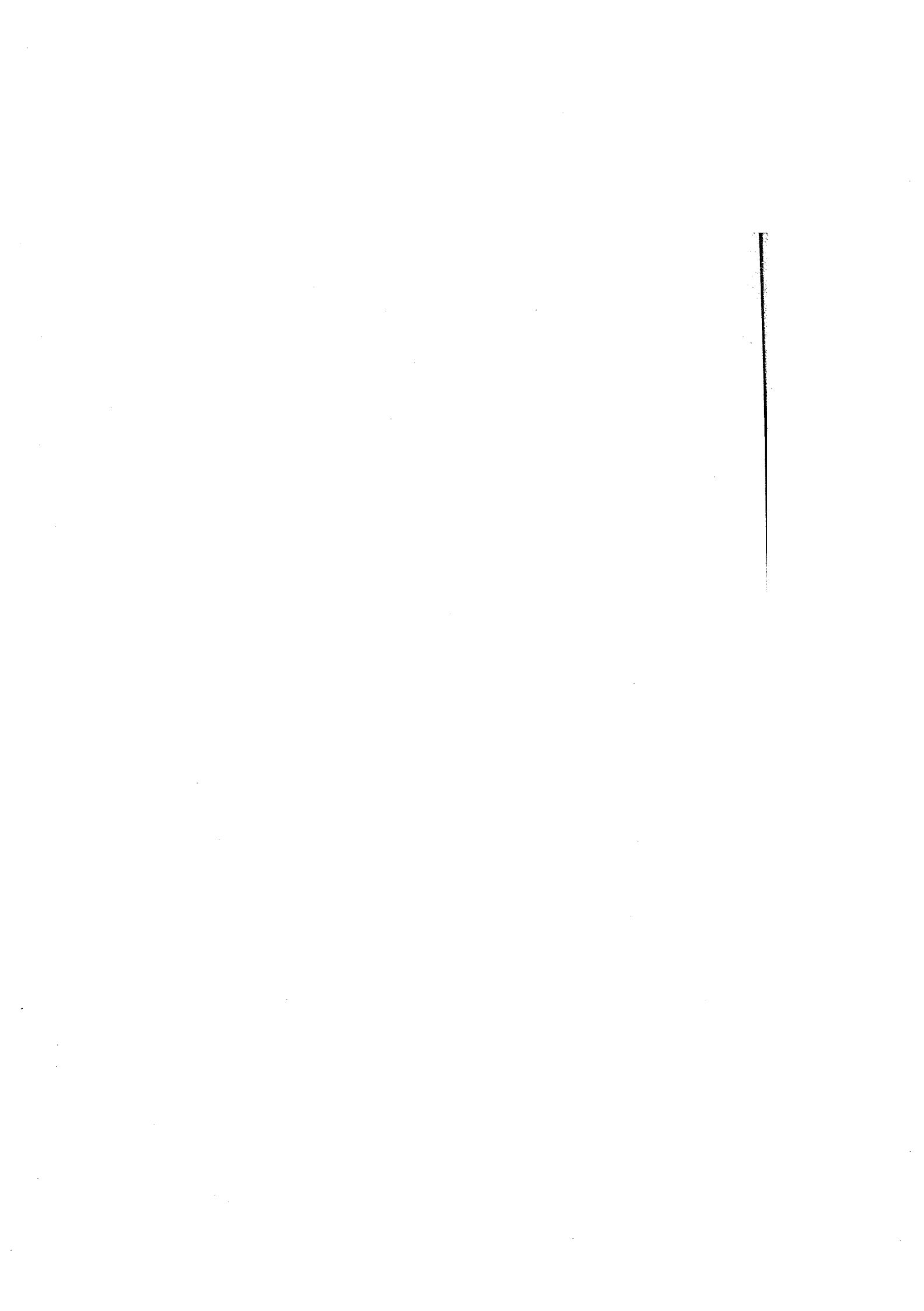
เลขที่ ๔๙ อาคารกรมโรงงานอุตสาหกรรม ชั้น ๔

ถนนพระราม ๙ แขวงบางซื่อ เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐

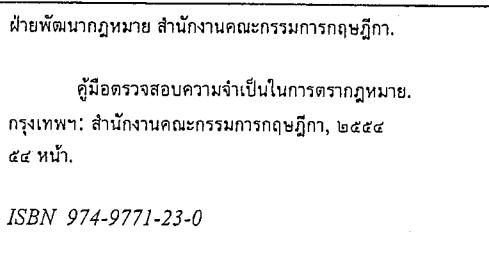
โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๖๐๖ โทรสาร ๐ ๒๒๘๙ ๒๒๗๖

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th



ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสมุดแห่งชาติ



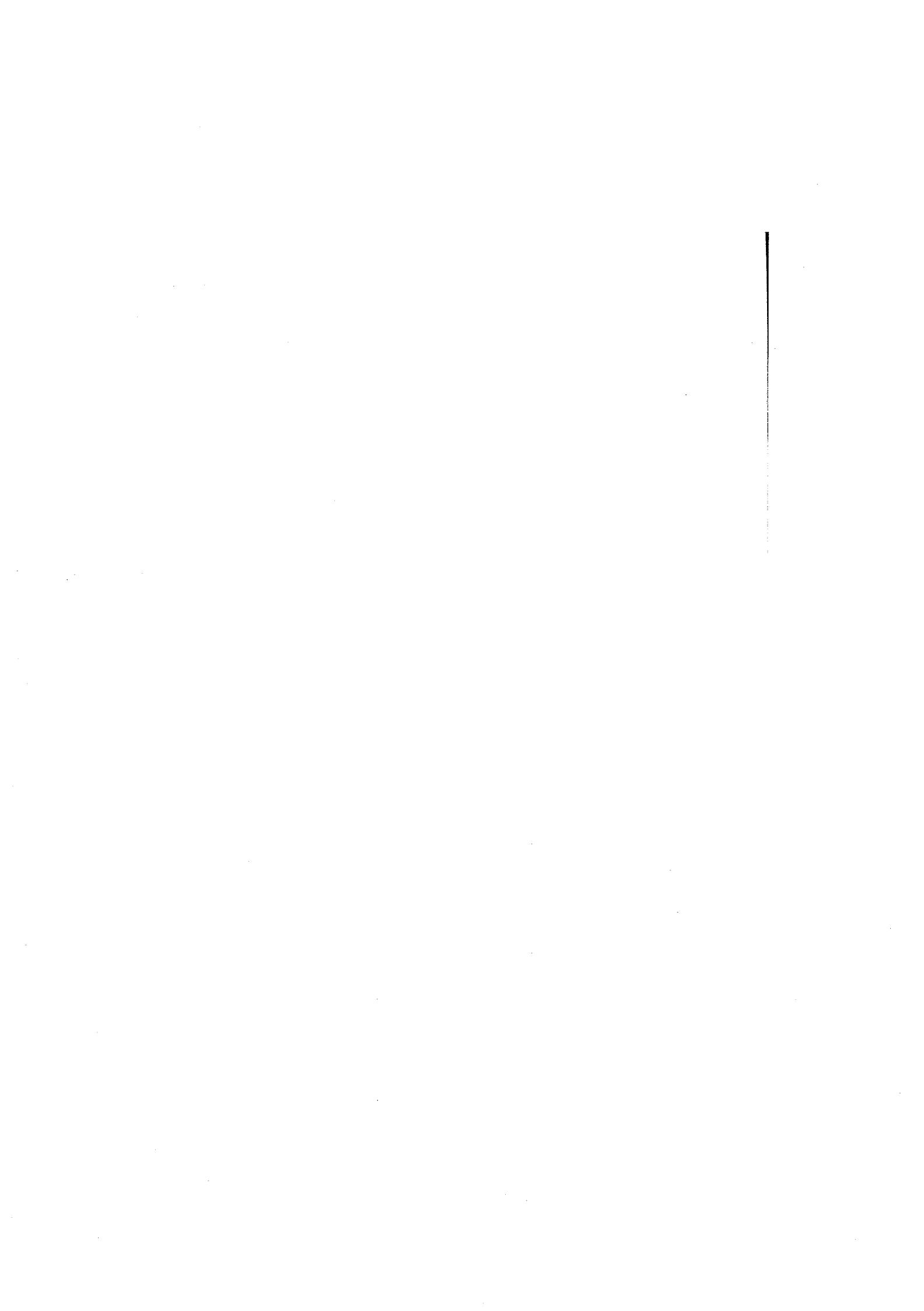
ฝ่ายพัฒนากฎหมาย
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรียบเรียง
ออกแบบปก
ออกแบบรูปเล่ม

ฝ่ายผลิตเอกสาร
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พิมพ์และเข้าเล่ม

พิมพ์ครั้งที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๔๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จำนวน ๓๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จำนวน ๕๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๕๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๘ จำนวน ๖๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๔๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๘ จำนวน ๔๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๙ จำนวน ๓๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๙ จำนวน ๔๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๙ จำนวน ๕๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๑ จำนวน ๕๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ จำนวน ๓๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๑ จำนวน ๓๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๕๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๒๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๒ จำนวน ๓๐๐ เล่ม
พิมพ์ครั้งที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๒ จำนวน ๔๐๐ เล่ม



คำนำ

ด้วยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ อนุมัติ หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและแบบคำชี้แจง ความจำเป็นในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการ พัฒนาประเทศเสนอ และให้ทุกหน่วยงานดำเนินการตรวจสอบความจำเป็น ในการตรากฎหมายและต้องเสนอคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย ประกอบร่างกฎหมายทุกครั้ง พร้อมกันนั้น คณะรัฐมนตรีได้มอบหมาย ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำคู่มืออธิบายหลักเกณฑ์การตรวจสอบ ความจำเป็นในการตรากฎหมายพร้อมทั้งแนวทางในการจัดทำคำชี้แจงความ จำเป็นในการตรากฎหมายขึ้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และสามารถ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้อย่างถูกต้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำ “คู่มือ ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นถึง ความสำคัญของกฎหมายต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เหตุผลที่ต้องตรวจสอบ ความจำเป็นในการตรากฎหมาย และแนวทางการตรวจสอบความจำเป็นในการ ตรากฎหมาย และเพื่อความชัดเจนในการจัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตรา กฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำด้วยคำชี้แจงความ จำเป็นในการตรากฎหมายไว้ในคู่มือนี้ด้วยแล้ว

ต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เห็นชอบคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และให้สำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรีแจ้งเวียน ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทราบและถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายนี้จะช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ มีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันเกี่ยวกับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ตลอดจนแนวทางในการจัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย อันจะทำให้การเสนอกฎหมายเป็นไปเพลพางรณ์ที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง ละเอียดรอบคอบ และลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด

ในการพิมพ์ครั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ปรับปรุงสาระของคู่มือให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ด้วยแล้ว

หากหน่วยงานใดมีข้อสงสัยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและการจัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย สามารถสอบถามได้ที่ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๘๙๙๐-๓ โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๘๙๒๖

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๓

สารบัญ

หน้า

ส่วนที่ ๑	ความสำคัญของกฎหมายต่อการบริหารราชการแผ่นดิน	๕
๑.๑	กฎหมายกับการบริหารราชการแผ่นดิน	๙
๑.๒	กฎหมายกับความสำเร็จในการดำเนินงานตาม นโยบายรัฐบาล	๑๕
๑.๓	กฎหมายกับความต้องการของประชาชน	๑๕
ส่วนที่ ๒	เหตุที่ต้องตรวจสอบความจำเป็นในการตรวจกฎหมาย	๗
ส่วนที่ ๓	การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในการตรวจสอบ ความจำเป็นในการตรวจกฎหมาย	๑๒
ส่วนที่ ๔	แนวทางการตรวจสอบความจำเป็นในการตรวจกฎหมาย	๑๔
ส่วนที่ ๕	การจัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตรวจกฎหมาย	๒๗
ภาคผนวก	ผนวก ๑ ข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อการพัฒนาประเทศ	๓๑
	ผนวก ๒ ตัวอย่างคำชี้แจงความจำเป็นในการตรา กฎหมาย	๓๘

ส่วนที่ ๑
ความสำคัญของกฎหมาย
ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

กฎหมายเป็นข้อกำหนดหรือข้อบังคับที่ตราขึ้นเพื่อบังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะได้รับผลร้ายหรือภัยกลงโทษ กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ ดังนั้น ยิ่งมีกฎหมายมากเท่าไร สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมถูกจำกัดมากขึ้นเท่านั้น

๑.๑ กฎหมายกับการบริหารราชการแผ่นดิน

เป้าหมายสุดท้ายของการบริหารราชการแผ่นดินนี้ได้แก่ ความสงบและ福祉ของประชาชน การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร จึงต้องสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่ ฝ่ายบริหารต้องมีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน ของฝ่ายบริหารตอบสนองต่อกำลังต้องการที่แท้จริงของประชาชนให้มากที่สุด

อย่างไรก็ตี การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารต้องเป็นไป ตามหลัก “นิติรัฐ” กล่าวคือ ฝ่ายบริหารต้องบริหารราชการแผ่นดินตาม กฎหมาย ฝ่ายบริหารจะดำเนินการได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร ที่จะดำเนินการดังกล่าวไว้อย่างชัดแจ้ง ในเรื่องใดที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ ฝ่ายบริหารจะกระทำการนั้นมิได้ และในเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจดำเนินการ

แก่ฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายบริหารต้องใช้อำนาjnันในการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด โดยจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือสร้างภาระแก่ประชาชนน้อยที่สุดด้วย ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการบริหารราชการแผ่นดิน

๑.๒ กฎหมายกับความสำเร็จในการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล

นอกจากกฎหมายจะเป็นกลไกที่ฝ่ายบริหารใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว กฎหมายยังมีส่วนอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการดำเนินงานตามนโยบายของฝ่ายบริหารด้วย เพราะแม้ฝ่ายบริหารจะมีนโยบายที่ดี แต่หากไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการในเรื่องที่เป็นนโยบายของฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถที่จะผลักดันให้นโยบายนั้นสัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ หรือหากมีกฎหมายในเรื่องนั้นอยู่แต่บกบัญญัติของกฎหมายไม่เอื้อต่อการดำเนินการตามนโยบายฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถบริหารราชการแผ่นดินให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน

๑.๓ กฎหมายกับความต้องการของประชาชน

โดยที่การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน จึงต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People Centre) โดยนโยบายของรัฐบาลจึงต้องตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน การเสนอให้มีกฎหมายจึงต้องคำนึงถึง “ความต้องการ” และ “ผลกระทบที่จะมีต่อประชาชน” ด้วย

ในกรณีที่มีกฎหมายอยู่แล้ว แต่กฎหมายนั้นมีบทบัญญัติหรือมาตรการที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนหรือสังคม หรือมีข้อตอนหรือสร้างภาระโดยไม่จำเป็นแก่ประชาชน หน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายนั้นก็มีหน้าที่โดยปริยาย (Implied duty) ที่จะต้องเสนอให้มีการแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายนั้นเสียโดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งการใด ๆ เพื่อให้กฎหมายนั้นตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนมากที่สุด และโดยนัยนี้เอง หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่โดยปริยายที่จะต้องพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของมาตรการตามกฎหมายตลอดเวลาเพื่อปรับปรุงแก้ไขกลไกหรือมาตรการตามกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด

ส่วนที่ ๒
เหตุผลที่ต้องตรวจสอบ
ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

ดังกล่าวข้างต้นแล้วว่ากฎหมายนั้นมีเนื้อหาสาระเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล แต่ขณะเดียวกัน กฎหมายก็เป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลประสบความสำเร็จ ดังนั้น เรื่องที่จะตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับจึงต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. เป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง ก่อให้เกิด ไม่สามารถใช้มาตรการทางบริหารหรือมาตรการอื่นใดเพื่อแก้ไขปัญหานั้นได้ หรือมาตรการทางบริหารหรือมาตรการอื่นนั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหานั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดบัญญัติให้ตรากฎหมายขึ้น เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในเรื่องนั้นได้

๓. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายต้องเป็นไปเพียงเพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายนั้นประสบความสำเร็จโดยจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้

๔. มาตรการตามกฎหมายต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทหรือสภาพของสังคมไทย และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงและเป็นระบบ

๕. กลไกของรัฐต้องมีความพร้อมที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยบุคลากรของรัฐที่ต้องเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายทุกระดับต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเจตนาและผลของการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ตามกฎหมายอย่างถ่องแท้ มีสำนึกในการให้บริการ มีบุคลากรและงบประมาณเพียงพอเพื่อใช้ในการบังคับการตามกฎหมาย รวมทั้งต้องมีความพร้อมด้านเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ มีฉะนั้นจะทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law enforcement) ขาดประสิทธิภาพ

๖. ต้องมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมสมของกลไกหรือมาตรการตามกฎหมายทุกรอบระยะเวลาเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

๗. ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการมีหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายนั้นด้วย (Public Consultation) เพื่อให้เนื้อหาสาระหรือกลไกของกฎหมายสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม

ในอดีตมีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเป็นจำนวนมากโดยที่ไม่มีการตรวจสอบอย่างรอบคอบว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายเหล่านั้นหรือไม่ และกฎหมายมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยประชาชนมากน้อยเพียงใด กฎหมายจำนวนมากจึงมีลักษณะเป็นการขยายหรือเพิ่มภารกิจแก่หน่วยงานของรัฐและสร้างข้อ頓顿ที่ไม่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานและการให้บริการสาธารณะ จนกลายเป็นอุปสรรคต่อการประกอบการของเอกชนและต่อโอกาสและความสามารถในการแข่งขันของประเทศในเวทีการค้าโลก และเป็นช่องทางในการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ รวมทั้งจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่สมควรอีกด้วย

ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้หน่วยงานที่จะเสนอให้มีการตราภูมายขึ้นใช้บังคับในเรื่องใด ๆ ต้องพิเคราะห์จนได้ข้อยุทธิเสียก่อนว่าภารกิจที่จะต้องทำคืออะไร มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์อย่างไร การปฏิบัติภารกิจนั้นให้ประสบความสำเร็จ จำเป็นต้องตราภูมายขึ้นใช้บังคับหรือไม่ ถ้าจำเป็นต้องมีการตราภูมาย มาตรการหรือกลไกที่กำหนดจะช่วยให้การทำภารกิจประสบความสำเร็จหรือไม่ อย่างไร และภูมายดังกล่าวคุ้มค่ากับการที่บุคคลจะต้องกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือไม่

จากการตรวจสอบกระบวนการการตราภูมายของต่างประเทศพบว่าบรรดาประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศในกลุ่ม OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) เป็นต้นว่า สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อังกฤษ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น ต่างมีความมั่นใจในการตราภูมายอย่างมาก โดยแต่ละประเทศได้วางหลักเกณฑ์ในเชิงคำถาวรเพื่อตรวจสอบมิให้มีการตราภูมายโดยไม่มีความจำเป็นหรือไม่คุ้มค่าขึ้น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอให้มีภูมายยกเว้นภูมายและพิจารณาภูมาย ต้องตอบคำถาวร ตามที่กำหนดไว้เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นต้องตราภูมายขึ้นใช้บังคับอย่างแท้จริง

ดังนั้น คณะกรรมการปรับปรุงภูมายเพื่อการพัฒนาประเทศ จึงจัดทำ "หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราภูมาย" ขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราภูมาย โดยเสนอให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานต้องพิเคราะห์เรื่องดังต่อไปนี้โดยละเอียด ก่อนการจัดทำร่างภูมาย

๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการกิจคืออะไร
๒. ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจนั้น
๓. มีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้การทำภารกิจนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่
 ๔. ความชัดเจนกับกฎหมายอื่น
 ๕. ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า
 ๖. ความพร้อมของรัฐ
 ๗. หน่วยงานที่รับผิดชอบ
 ๘. วิธีการทำงานและการตรวจสอบ
 ๙. อำนาจในการตราอนุบัญญัติ
๑๐. มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานอื่นและผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายนั้นแล้วหรือไม่

หากพิเคราะห์แล้วเห็นว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายขึ้น ให้หน่วยงานจัดทำ “คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ตามผลการตรวจสอบดังกล่าวและใช้เป็นแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย แล้วจึงเสนอคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายและร่างกฎหมายต่อคณะกรรมการตีเสียงอนุมัติในหลักการของร่างกฎหมาย (Policy Approval)

คณะกรรมการตีเสียงของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศแล้ว เห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และยังทำให้การพิจารณาอนุมัติในทางนโยบายว่าสมควรมีกฎหมายใดหรือไม่ของคณะกรรมการตีเสียงรวมตลอดทั้งการตรวจสอบพิจารณาหากกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และการพิจารณาร่างกฎหมายด้วยรัฐสภา เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการตีเสียงมีมติเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ อนุมัติหลักการของ
หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นและแบบคำชี้แจงความจำเป็นในการตรา
กฎหมายตามที่คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเสนอ
และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติต่อไปดังต่อไปนี้
เป็นต้นไป

ส่วนที่ ๓

การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในการตรวจสอบ ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

ในกรณีที่หน่วยงานได้เห็นว่าการดำเนินการตามการกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำเป็นต้องมีหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใด หน่วยงานนั้นจะต้อง “ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ก่อนที่จะจัดทำร่างกฎหมายนั้นขึ้น

เมื่อตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายแล้วและเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายอย่างแท้จริงหน่วยงานนั้นต้อง “จัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ตามผลการตรวจสอบดังกล่าวตามแนวทางการจัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย (โปรดดูส่วนที่ ๕ ของคู่มือนี้) เมื่อดำเนินการเสร็จจะยกร่างกฎหมายขึ้นตามแนวทางที่ปรากฏในคำชี้แจงดังกล่าว

ดังนั้น คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายจึงเป็น “กรอบแนวคิดในการจัดทำร่างกฎหมาย” นั่นเอง เมื่อจัดทำร่างกฎหมายเสร็จหน่วยงานต้องเสนอคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายและร่างกฎหมายต่อคณะกรรมการตีเพื่อพิจารณา โดยต้องเสนอคุณค่าไปกับบันทึกวิเคราะห์สรุปกฎหมายที่หน่วยงานต้องจัดทำตามพระราชบัญญัติถ้าว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะกรรมการตี พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกอบกับระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการตี พ.ศ. ๒๕๔๘

เมื่อสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้รับคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายร่างกฎหมาย และบันทึกวิเคราะห์สรุปกฎหมายแล้ว จะพิจารณาว่าคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายและบันทึกวิเคราะห์สรุปกฎหมายนั้น ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และพระราชนูญภัยก้าวตัวยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระบุว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๙ หากยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ก็จะยังไม่นำเสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา และมีหนังสือแจ้งหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ครบถ้วน เว้นแต่กรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วนหรือกรณีที่สำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีเห็นว่าสาระของคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายหรือบันทึกวิเคราะห์สรุปกฎหมายของหน่วยงานนั้นเพียงพอที่จะเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาและตัดสินทางนโยบายเกี่ยวกับหลักการของร่างกฎหมายแล้ว

หากคณะกรรมการรัฐมนตรีอนุมัติหลักการของร่างกฎหมายได้และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอีกรั้งหนึ่ง โดยพิจารณาจากคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายที่หน่วยงานเสนอ บันทึกวิเคราะห์สรุปที่จัดทำโดยสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรี ข้อสังเกตของคณะกรรมการรัฐมนตรีและคำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบ ในการนี้ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เพียงพอที่จะใช้บังคับแก่เรื่องที่เสนอให้มีการตรากฎหมาย หรือเห็นว่าการกิจดังกล่าวสามารถทำได้โดยการใช้มาตรการทางบริหาร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาบทวนความจำเป็นในการตรากฎหมายนั้น

ส่วนที่ ๕

แนวทางการตรวจสอบ ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายมีแนวทางการ ตรวจสอบดังนี้

๕.๑ การตรวจสอบวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการกิจ

หน่วยงานต้องกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการกิจที่จะดำเนินการให้ชัดเจน รวมทั้งต้องศึกษาสภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยละเอียดด้วยอันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดมาตรการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม (Potential Solution) โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

- วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการกิจคืออะไร
- การทำการกิจนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใดหรือเพื่อยกเว้นการตามพัณธกรณีระหว่างประเทศใด
- มีความจำเป็นต้องทำการกิจนั้นหรือไม่
- หากไม่ทำการกิจนั้นจะมีผลประการใด
- การทำการกิจนั้นเกี่ยวข้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศใดหรือไม่
- มีทางเลือกอื่นหรือไม่ หากมี ทางเลือกอื่นเหล่านั้นมีข้อดีข้อด้อยอย่างไร
- ผลสัมฤทธิ์ของการกิจคืออะไร
- ผลสัมฤทธิ์ของการกิจสามารถแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นได้มากน้อยเพียงใด

๔.๒ การกำหนดตัวผู้รับผิดชอบการกิจกรรม

(๑) หากพิจารณาวดุถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจแล้ว
ได้ข้อยุติว่ามีความจำเป็นต้องทำการกิจกรรม ข้อที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ^๑
ระหว่างรัฐกับเอกชน โครงการเป็นผู้ทำภารกิจนั้น ซึ่งต้องพิจารณาจาก

- บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ
- ศักยภาพของภาคเอกชน
- ศักยภาพของรัฐ

(๒) มีข้อสังเกตว่าภารกิจใดที่รัฐธรรมนูญมิได้ห้ามรัฐดำเนินการ
มิใช่ว่ารัฐต้องเป็นผู้ทำภารกิจนั้นเสมอไป หน่วยงานต้องคำนึงถึงศักยภาพของ
ภาคเอกชนหรือประชาชนในการทำการกิจกรรมด้วย หากเอกชนหรือประชาชน
มีศักยภาพที่จะทำการกิจกรรมแล้ว หน่วยงานต้องชี้แจงให้เห็นกิจกรรมที่ทำภารกิจ
นั้นหรือไม่ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการคุ้มครองประชาชน ประสิทธิภาพ ด้านทุน
และความคล่องตัว เนื่องจากหลายภารกิจนั้นแต่เดิมเอกชนไม่มีศักยภาพเพียง
พอที่จะดำเนินการ กว้างมากยิ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบภารกิจนั้น
แต่ต่อมาเอกชนมีศักยภาพในการดำเนินภารกิจนั้น ในกรณีนี้ หน่วยงานต้อง^๒
ชี้แจงผลลัพธ์เสียให้ชัดเจนว่า รัฐควรทำการกิจกรรมต่อไปหรือควรปล่อยให้เอกชน
เป็นผู้ทำภารกิจนั้น เช่น ภารกิจให้บริการโทรศัพท์ ภารกิจให้บริการไปรษณีย์
ภารกิจให้บริการขนส่งสินค้าและพัสดุ ภารกิจในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์
ภารกิจผลิตสินค้าหรือบริการ เป็นต้น

(๓) ภารกิจใดที่ชี้แจงให้เห็นว่ารัฐควรทำเอง หน่วยงานต้อง^๓
พิจารณาต่อไปด้วยว่า ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โครงการเป็นผู้ทำภารกิจนั้น ซึ่งหน่วยงานต้องพิจารณาองค์ประกอบดังนี้

- การกิจที่จะทำนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบทั้งประเทศ หรือต่อประชาชนจำนวนมาก หรือเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะท้องถิ่น
- การทำการกิจนั้นต้องเป็นแบบเดียวกันทั้งประเทศหรือต้องเป็นไปตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น
- ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานใด มีศักยภาพในการทำการกิจนั้นให้สำเร็จได้โดยประหยัดและมีประสิทธิภาพมากกว่ากัน ซึ่งต้องคำนึงถึงต้นทุน การดำเนินงาน บุคลากร และขีดความสามารถขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ประกอบด้วย

๔.๓ ความจำเป็นในการตракฎหมาย

ในกรณีที่หน่วยงานเห็นว่ามีความจำเป็นต้องทำการกิจ และกำหนดตัวผู้ที่ควรทำการกิจได้แล้ว หน่วยงานต้องพิจารณาความจำเป็น ในการตракฎหมายขึ้นใช้บังคับกับการกิจนั้นเป็นลำดับต่อไป โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

- การใช้มาตรการทางบริหาร เช่น มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น เป็นแนวทางในการดำเนินงาน ตามการกิจนั้น จะทำให้การทำการกิจนั้นมีอุปสรรคหรือไม่ อาย่างไร
- หากการใช้มาตรการทางบริหารไม่สามารถทำให้การทำ การกิจที่กำหนดสามารถสำเร็จลุล่วงได้ การตракฎหมายขึ้น ใช้บังคับจะแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดจากการใช้ มาตรการทางบริหารนั้นได้อย่างไร

- กฎหมายที่จำเป็นต้องมีขึ้นนั้น ควรเป็นกฎหมายระดับพระราชนูญญัติหรือเป็นเพียงข้อบัญญัติท้องถิ่น เพราะเหตุใด
- หากจำเป็นต้องมีกฎหมายระดับพระราชนูญญัติ ควรบังคับใช้กฎามนั้นพร้อมกันทุกท้องที่ทั่วประเทศ หรือควรทยอยใช้ตามความพร้อมของแต่ละท้องที่
- มาตรการที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายควรเป็นมาตรการควบคุม (เช่น การขออนุญาต) กำกับ (เช่น การเข้มงวดเบี้ยยน) หรือส่งเสริม (เช่น การแจ้ง)
- สภาพบังคับ (Sanction) ของกฎหมายควรเป็นโทษอาญา มาตรการบังคับทางปกครอง หรือระบบผสานผลประโยชน์
- สมควรกำหนดเวลาในการบททวนความเหมาะสมของกฎหมายไว้เป็นระยะเวลาเท่าไร ทั้งนี้เพื่อให้มีการบททวนความเหมาะสมของกฎหมายกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

๔.๔ ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

ความซ้ำซ้อนของกฎหมายเป็นสิ่งที่หน่วยงานต้องพิจารณาโดยรอบคอบ ในเรื่องได้กีมีกฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานที่จะดำเนินการได้อยู่แล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายในเรื่องเดียวกันขึ้นอีก โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

- ในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันนั้น มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้แล้วหรือไม่ หากมี สมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงภารกิจที่จะทำ หรือสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่

- ถ้าสมควรมีกฏหมายขึ้นใหม่จะดำเนินการอย่างไรกับ กฏหมายที่มีอยู่แล้ว สมควรยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไข กฏหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกันเพียงได้หรือไม่

๔.๕ การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลและความคุ้มค่า

กฏหมายส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล การตรากฏหมายจึงต้องเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้มีผลครอบ กระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด และในขณะเดียวกัน กฏหมายนั้นก็จะต้องเป็นประโยชน์ต่อสังคมด้วยจึงจะคุ้มค่ากับสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนที่ต้องถูกจำกัดลง สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ต้องถูกจำกัดลง และความคุ้มค่าของกฏหมายจึงเป็นสิ่งที่หน่วยงานต้องคำนึงถึงอย่างมากที่สุด ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

- กฏหมายที่จะตราขึ้นได้สร้างภาระหน้าที่ใดให้เกิดขึ้นแก่ บุคคลบ้าง
- สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด และ ต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา กฏหมายขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นไว้โดยชัดแจ้ง
- การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นเป็นการจำกัดเพียงเท่าที่จำเป็น หรือไม่ อย่างไร และกระบวนการระเทือนสาธารณะของสิทธิหรือ เสรีภาพนั้นหรือไม่
- ประชาชนและสังคมส่วนรวมจะได้ประโยชน์ใดบ้างจาก กฏหมายดังกล่าว
- บทบัญญัติในกฏหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติได้โดยไม่เกิด ความยุ่งยากหรือภาระหน้าที่แก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือไม่

- เมื่อคำนึงถึงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ เทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับแล้วจะคุ้มค่าหรือไม่

๔.๖ ความพร้อมของรัฐในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๑) โดยที่รัฐต้องเป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หากหน่วยงานไม่มีความพร้อมที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแล้ว ประชาชนก็จะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยไม่ได้รับประโยชน์อันใดเพรากฎหมาย มีค่าไม่ต่างจากกระดาษเปล่า ซึ่งรายกฎหมายนั้นอาจกลایเป็นเครื่องมือที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการทุจริตครรภ์รับชั้นขึ้นได้ หน่วยงานจึงต้องวิเคราะห์ ความพร้อมของรัฐในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย

(๒) การพิจารณาความพร้อมของรัฐในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้แบ่งออกได้สองมิติ ดังนี้

มิติที่หนึ่ง มีวิธีการใดที่จะทำให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าใจ เจตนาณ์ เนื้อหาสาระ และมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นอย่างถูกต้อง อันจะทำให้ประชาชนยินยอมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายนั้นอย่างยินยอมพร้อมใจ และสามารถอ้างสิทธิตามกฎหมายนั้นได้

มิติที่สอง หน่วยงานของรัฐเองมีความพร้อมในการบังคับการ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

- มีวิธีการใดบ้างที่จะทำให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าใจ เจตนาณ์ เนื้อหาสาระ และมาตรการที่กำหนดไว้ใน กฎหมายนั้นอย่างถูกต้อง และแต่ละวิธีมีดันทุนในการ ดำเนินการมากน้อยเพียงใด หน่วยงานมีแผนการดำเนินการ ในเรื่องนี้อย่างไร
- จำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีคุณสมบัติดีและจำนวนเท่าได้ใน การบังคับการตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ บุคลากร ที่หน่วยงานมีอยู่มีคุณสมบัติดังกล่าวและมีจำนวนเพียงพอ หรือไม่ หากไม่พอต้องลงทุนด้านบุคลากรเป็นเงินประมาณ เท่าใด
- หน่วยงานมีแผนงานอย่างไรในการที่จะทำให้บุคลากร ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับการตามกฎหมาย ทั้งบุคลากรของ หน่วยงานนั้นเองและบุคลากรของหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้อง ให้มีความรู้ความเข้าใจในเจตนาณ์ เนื้อหา สาระ และมาตรการตามกฎหมายนั้นอย่างถูกต้อง เพื่อให้การ ใช้บังคับเป็นไปตามเจตนาณ์ของกฎหมาย
- หน่วยงานมีงบประมาณ เครื่องไม้เครื่องมือ และอุปกรณ์ ต่าง ๆ เพียงพอที่จะทำหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตาม กฎหมายหรือไม่ หากไม่พอต้องลงทุนเรื่องดังกล่าวเป็น เงินประมาณเท่าใด
- หากกฎหมายกำหนดภาระหน้าที่ให้แก่หน่วยงานมากขึ้น จะ มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีอยู่เดิม มากน้อยเพียงใด
- หน่วยงานมีแผนงานหรือแนวทางในการรับข้อพิพาทที่อาจ เกิดขึ้นจากการใช้บังคับกฎหมายอย่างไร

๔.๗ ความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น

เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติการกิจ หน่วยงานดังตรวจสอบโดยละเอียดว่ามีหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติการกิจเดียวกันหรือใกล้เคียงกันกับการกิจตามกฎหมายที่เสนอให้ตราขึ้นหรือไม่ ถ้ามี สมควรยุบหน่วยนั้นหรือปรับเปลี่ยนอย่างไร

๔.๘ วิธีการทำงานและการตรวจสอบ

วิธีการทำงานและการตรวจสอบเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมาตรา ๘๑ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐต้องคุ้มให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และท้วถึง และมาตรา ๗๙ (๔) กำหนดให้รัฐพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ใน การเสนอให้ตรากฎหมายได้ชื่นนั้น นอกจากหน่วยงานต้องคำนึงถึงเนื้อหาสาระ ตลอดจนกลไกของกฎหมายแล้ว ยังต้องกำหนดวิธีทำงานที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส และแนวทางและวิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายที่โปร่งใสไปพร้อมกันด้วยเพื่อให้การบังคับการตามกฎหมายสามารถดำเนินการได้ทันทีที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ ซึ่งมีข้อพิจารณาดังนี้

- หน่วยงานได้กำหนดวิธีการทำงานเพื่อรับการดำเนินงานตามกฎหมายไว้อย่างไร
- วิธีการทำงานที่กำหนดไว้นั้นสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่
- มีแนวทางและวิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ชัดเจน โปร่งใส รวดเร็วและเป็นธรรมอย่างไร

๔.๙ ความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรอง

(๑) ในการตรากฎหมายนั้น ปกติฝ่ายนิติบัญญัติจะมอบอำนาจในการออกบรรดากฎหมายลำดับรองทั้งหลาย (พระราชกฤษฎีกา กฤษฎีกร ประกาศ ระเบียบ) ให้แก่ฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารกำหนดรายละเอียดและกลไกผลักดันให้เจดหมายของกฎหมายเป็นผลสมถุท์ การออกกฎหมายลำดับรองจึงต้องเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายแม่นบัญญัติไว้ จะเกินกว่ากฎหมายแม่นบท (Ultra vires) มิได้ และจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่นบทมิได้

(๒) อย่างไรก็ตี ในอตีดที่ผ่านมาหน่วยงานของรัฐมักอาศัยอำนาจออกกฎหมายลำดับรองเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงภาระที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนหรือผู้รับบริการ ไม่ว่าจะเป็นการขยายอำนาจของเจ้าหน้าที่ หรือสร้างขั้นตอนในการให้บริการ ที่ไม่จำเป็น ซึ่งแม้เนื้อหาสาระของกฎหมายลำดับรองเหล่านี้จะไม่ขัดต่อกฎหมายแม่นบท แต่กฎหมายลำดับรองเหล่านั้นกลับมีผลทำให้การบังคับการ

๗ได้แก่ หลัก ๖ ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า (รายละเอียดโปรดอุดหนาที่ดูพระราชบัญญัติกว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๖๖)

ตามกฎหมายไว้ซึ่งประสิทธิภาพอย่างสิ้นเชิง หลักกรณีเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ฉกฉวยแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วย

(๓) ดังนั้น ใน การเสนอให้มีการตรากฎหมายทุกครั้ง หน่วยงานต้องกำหนดกรอบหรือมาตรฐานการป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายลำดับรองในลักษณะที่เป็นการขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรไว้ด้วย โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

- กฎหมายที่จะตราขึ้นนั้นจำเป็นต้องออกกฎหมายลำดับรองด้วยหรือไม่ ในกรณีใดบ้าง โดยมีเหตุผลประการใด
- กฎหมายลำดับรองที่จะออกในแต่ละกรณีมีเนื้อหาสาระอย่างไร และหน่วยงานควรต้องเสนอหลักการอันเป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมายลำดับรองแต่ละฉบับไปพร้อมกับร่างกฎหมายด้วย
- หน่วยงานวางแผนกรอบในตรากฎหมายลำดับรองเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายลำดับรองในลักษณะที่เป็นการขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรไว้แล้วหรือไม่ อよ่างไร
- กำหนดเวลาในการพิจารณาบททวนกฎหมายลำดับรอง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปไว้เป็นระยะเวลาเท่าได้ (Sunset Clause)

๔.๑๐ การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานหรือกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง

การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีกฎหมายเรื่องได้เรื่องหนึ่ง (Public Consultation) เป็นกลไกในการแสวงหาข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อประกอบการพิจารณาและตัดสินใจของ

รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้น จะส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) มากน้อยเพียงไร เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับ ผลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีกฎหมายจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพิจารณาว่า “สมควรมีกฎหมายนั้นหรือไม่” และ “กฎหมายนั้นควรมีขอบเขตอย่างไร” แต่มิใช่เป็นการหาข้อดีว่าสมควรมีกฎหมายในเรื่องนั้นหรือไม่

นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ของรัฐบาล อันเป็นลักษณะสำคัญของการหนึ่งของประเทศที่ปักครองในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน และเป็นช่องทางที่จะทำให้หน่วยงานผู้ยกร่างกฎหมายได้รับทราบความเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น (Stakeholders) ไม่ว่าจะเป็นประชาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือผู้เชี่ยวชาญ อันจะช่วยให้กฎหมายที่จะร่างขึ้นนั้นมีเนื้อหาสาระและกลไกที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคมด้วย

สำหรับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไปว่าร่างกฎหมายที่จะนำเสนอรับฟังความคิดเห็นนั้นมีผลกระทบต่อผู้ใดบ้าง โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

ก. ผู้ได้รับผลกระทบที่เป็นภาคเอกชน ได้แก่ ประชาชน/กลุ่มบุคคล/สมาคม/องค์กรวิชาชีพซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

- มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น
- ทำงานหรืออยู่ใกล้ชิดกับบัญชาการได้บังคับของกฎหมายนั้น

- มีประโยชน์ทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับกฎหมายนั้น
- ความเชื่อทางศาสนาอาจได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้น

นอกจากนี้ หน่วยงานอาจรับฟังความคิดเห็นจาก “ผู้เชี่ยวชาญ” ซึ่งอาจเป็นนักวิชาการหรือผู้มีประสบการณ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายนั้นด้วยก็ได้

แต่สำหรับเรื่องดังต่อไปนี้ ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อรับฟังความเห็นของผู้ได้รับผลกระทบที่เป็นภาคเอกชน เพราะอาจจะให้เกิดความไม่สงบเสียเบียบนี้

- เรื่องที่เป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียมหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่องบประมาณ
- เรื่องที่เป็นการแก้ไขกลไกในการดำเนินการตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้คล่องตัวมากขึ้นโดยไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชน และมิใช้การแก้ไขในสาระสำคัญของกฎหมาย
- เรื่องที่หากจัดให้มีการรับฟังแล้ว บุคคลหรือองค์กรที่เข้าร่วมแสดงความเห็นอยู่ในฐานะที่ได้เปลี่ยนบุคคลอื่น

ช. ผู้ได้รับผลกระทบที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ได้แก่

ช.๑ หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น (Related Functions) โดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตามกฎหมาย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานนั้น

ช.๒ หน่วยงานของรัฐที่พื้นที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายนั้น (Related Areas)

ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบที่กำหนด “วิธีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมาย” ไว้เป็นการเฉพาะ หน่วยงานจึงมีดุลพินิจที่จะกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสมกับเรื่องและงบประมาณที่มีอยู่

อย่างไรก็ตี โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งกำหนดวิธีการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการดำเนินโครงการของรัฐ ได้มีผลใช้บังคับแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงแนะนำให้หน่วยงานนำวิธีการให้ข้อมูลและการรับฟังความคิดเห็นที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมาประยุกต์ใช้

ส่วนที่ ๕
การจัดทำคำชี้แจง
ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

ในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาด้านนอกจากหน่วยงานต้องจัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปในการเสนอให้มีกฎหมายขึ้น ใหม่หรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกอบกับระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้ว หน่วยงานต้องจัดทำ “คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย” และเสนอไปพร้อมกับบันทึกวิเคราะห์สรุปด้วย เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการว่ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายนั้นอย่างแท้จริง

คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย อย่างน้อย ต้องประกอบด้วยรายละเอียด ดังต่อไปนี้

๑. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ
๒. ชื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้เสนอ
๓. ความเป็นมา
๔. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการกิจ
 - ๔.๑ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการกิจ
 - ๔.๒ ความจำเป็นที่ต้องทำการกิจ
 - ๔.๓ ปัญหาหรือข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไข
 - ๔.๔ มาตรการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการกิจ

๔.๕ ทางเลือกอื่นที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน

๔.๖ เหตุผลที่แสดงว่ามาตรการที่กำหนดสามารถแก้ไข
ปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้

๕. ผู้ทำการกิจ

๕.๑ เมื่อกำนั่งถึงประสิทธิภาพ ด้านทุนและความคล่องตัว
แล้ว เหตุใดจึงไม่ควรให้เอกชนทำการกิจนี้

๕.๒ ถ้าเอกชนไม่ควรทำ เหตุใดจึงไม่ให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นทำการกิจนี้

๖. ความจำเป็นในการออกกฎหมาย

๖.๑ เหตุผลที่ต้องมีกฎหมายรองรับการทำการกิจนั้น

๖.๒ ถ้าจำเป็นต้องตรากฎหมาย เหตุผลที่ไม่กำหนดให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออกกฎหมายระดับท้องถิ่น

๖.๓ เหตุผลในการกำหนดให้ใช้บังคับกฎหมายพร้อมกัน
ทุกท้องที่ ทายอย่างไรเมื่อห้องที่ ๆ ไป หรือใช้บังคับเพียงบางท้องที่

๖.๔ เหตุผลในการกำหนดหรือไม่กำหนดระยะเวลาสิ้นสุด
การใช้บังคับกฎหมายนั้น

๖.๕ ลักษณะการใช้บังคับกฎหมาย (ใช้ระบบควบคุม ระบบ
กำกับ หรือระบบส่งเสริม) และเหตุผลในการใช้บังคับกฎหมายในลักษณะ
ดังกล่าว

๖.๖ ประเภทของโทษที่กำหนดในกฎหมาย (โทษทางอาญา
หรือมาตรการบังคับทางปกครอง) และเหตุผลในการกำหนดให้ใช้โทษประเภท
ดังกล่าว

๗. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

๗.๑ มีกฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน
หรือไม่

๗.๒ เหตุผลที่ไม่สมควรยกเลิก แก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมาย
อื่นที่มีอยู่เดิม

๘. การต่อบุคคลและความคุ้มค่า

๘.๑ ผู้ซึ่งถูกกระทบโดยกฎหมาย

๘.๒ ภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับบุคคลที่ถูกกฎหมายบังคับใช้

๘.๓ สิทธิและเสรีภาพที่ถูกจำกัด

๘.๔ ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ

๘.๕ ความยุ่งยากที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตาม
กฎหมาย

๘.๖ ความคุ้มค่าของภารกิจเมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้อง^{ใช้}
ใช้ภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับประชาชนและการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิ
เสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับ

๙. ความพร้อมของรัฐ

๙.๑ ความพร้อมของรัฐ

(ก) กำลังคนและอุปกรณ์หลักที่คาดว่าต้องใช้

(ข) คุณวุฒิและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่

ซึ่งจำเป็นต้องมี

(ค) งบประมาณที่คาดว่าต้องใช้

๙.๒ วิธีการที่จะให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีความ
เข้าใจ และพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย

๑๐. ข้อเสนอแนะในการดำเนินการกับหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติ

การกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกัน

๑๑. วิธีการทำงานและการตรวจสอบ

๑๑.๑ สรุประบบการทำงาน (ต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี)

๑๑.๒ ระบบการตรวจสอบประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการทำงาน

๑๑.๓ ตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key performance indicator)

๑๑.๔ ระบบการคานอำนาจ

๑๒. มาตรการป้องกันมิให้มีการตรวจสอบบัญชีดีที่เป็นการขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเพิ่มภาระแก่บุคลากรเกินสมควร

๑๓. การรับฟังความคิดเห็น

๑๓.๑ เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นหรือไม่โดยวิธีใด เมื่อใด

๑๓.๒ สรุปข้อคัดค้านหรือความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

๑๓.๓ เหตุผลของหน่วยงานเกี่ยวกับข้อคัดค้านหรือความเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

๑๔. ลายมือชื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้กำกับดูแลหน่วยงาน

๑๕. วัน/เดือน/ปีที่จัดทำ

ผนวก ๑
**ข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการ
พัฒนาประเทศ**

ที่ นร (คปป.) ๐๖๐๑/๔๗๙

คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมาย
เพื่อการพัฒนาประเทศ
๓๙๔/๑๔ ถนนสามเสน
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐

๙๕ กันยายน ๒๕๔๔

เรื่อง การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

กรกฎาคม ๒๕๔๔ นายกรัฐมนตรี

จังหวัด หนังสือคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ
ที่ นร (คปป.) ๐๖๐๑/๔๗๙ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๔

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย
(๒) แบบคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย

ตามที่สิ่งที่อ้างถึง คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ
ได้ทราบเรียนมาด้วย ร่างกฎหมายนี้ เพื่อโปรดทราบว่าคณะกรรมการฯ ได้จัดทำข้อความดังต่อไปนี้
ให้ลักษณะการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการเสนอให้มีการตรา
กฎหมายของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน ทั้งนี้ เพื่อให้การเสนอให้มีกฎหมายเป็นไปด้วยการดำเนิน
การที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง และต่อมา คณะกรรมการฯ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ รับทราบ
ผลการดำเนินการดังกล่าว ความลับเชิดหราบแล้ว นั้น

คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศขอกราบเรียนว่า บัดนี้
คณะกรรมการฯ ได้จัดทำลักษณะการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและคำชี้แจง
ความจำเป็นในการตรากฎหมายเสร็จแล้ว ดังปรากฏรายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย(๑) และ(๒)
โดยที่ลักษณะที่ดังกล่าวกำหนดให้เป็นแนวทางสำหรับการเสนอให้มีกฎหมาย ยกเว้นกฎหมาย
และพิจารณากฎหมายด้วยอุดมคติความดีตามที่กำหนดไว้ ซึ่งคุณภาพที่กำหนดให้เป็นอุปสรรค
การตรวจสอบความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายแล้ว ยังเป็นการวิเคราะห์ประสาทวิภาคและ
ประสิทธิผลของกฎหมายที่เสนอให้เข้าด้วย โดยหน่วยงานที่ได้รับของต้องศึกษาสภาพปัจจุบัน
ด้านในในการดำเนินการ และประเมินที่ส่วนรวมจะได้รับจากกฎหมาย (Cost-Benefit Relationship)
อย่างต่อเนื่อง อันนี้ หลักเกณฑ์การตรวจสอบดังความจำเป็นในการตรากฎหมายนี้กำหนดขึ้นเพื่อให้
หน่วยงานของรัฐใช้ประกอบการพิจารณาข้อเสนอให้มีหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเป็นการทันทีไป
คณะกรรมการฯ ยังคงมีความต้องการให้ลักษณะที่ดังกล่าวไว้ได้ในกรณีที่ให้สนับสนุน

คณะกรรมการฯ ได้จัดการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับลักษณะที่กราบเรียนนี้
ความจำเป็นในการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และผู้เข้าร่วมแสดงความ
คิดเห็นซึ่งประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานของรัฐ ผู้แทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ผู้แทนหน่วยงาน

ภาคเอกชน ผู้แทนของศักดิ์อุดม สมานักสภากฎหมายฯ ร่วมกับผู้แทนพัฒนาการเมือง และสื่อมวลชน เห็นพ้องกับหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจงเป็นในการตรากรกฎหมายที่คณะกรรมการฯ เสนอและเห็นควรให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการเสนอให้มีหรือปรับปรุงแก้ไข กฎหมายย่อไป

จึงกราบเรียนเสนอมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเป็นการชอบด้วยคำวินิจฉัย ขอได้โปรดมีคำสั่งให้ดำเนินการตรวจสอบความจงเป็นในการตรากรกฎหมายนี้เสนอคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณา และให้ความเห็นชอบ ดังนี้

(๑) เห็นชอบหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจงเป็นในการตรากรกฎหมายและแบบค่าใช้จ่ายความจำเป็นในการตรากรกฎหมาย

(๒) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้เสนอให้มีหรือปรับปรุงกฎหมายค่าเบินการตรวจสอบลักษณะความจำเป็นในการตรากรกฎหมายดังกล่าว โดยให้มีรายละเอียดตามค่าใช้จ่ายความจำเป็นใน การตรากรกฎหมาย

(๓) กำหนดให้ลักษณะความต้องการของรัฐที่จะดำเนินการปรับปรุงกฎหมายข้อมูลที่ปรากฏในค่าใช้จ่ายตาม (๒) พร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะแก่คณะกรรมการฯ

(๔) เมื่อคณะกรรมการฯ มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างกฎหมาย และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตราจัดพิจารณา ให้สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาพิจารณาจึงความจำเป็นในการตรากรกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจงเป็นในการตรากรกฎหมายตาม (๑) โดยอาศัยข้อมูลที่ปรากฏในค่าใช้จ่ายของหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้เสนอให้มีหรือปรับปรุงกฎหมายตาม (๒) พร้อมทั้งความเห็นของสำนักเลขานุการคณะกรรมการฯ ข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ (ผู้ว่าฯ) และค่าใช้จ่ายของผู้แทนหน่วยงานที่ได้รับจ้างประมวลผลกัน

(๕) ให้สำนักเลขานุการคณะกรรมการฯ ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขระเบียบ สํานักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการฯ ท.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสํานักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการฯ (ฉบับที่ ๒) ท.ศ. ๒๕๑๕ ให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจงเป็นในการตรากรกฎหมายนี้

(๖) มีมติให้เสนอหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจงเป็นในการตรากรกฎหมายนี้ให้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

 (นายมีชัย ฤทธิพันธุ์)
 ประธานคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมาย
 เพื่อการพัฒนาประเทศ

สถาบันกฎหมายพัฒนาเศรษฐกิจ
 โทร. ๐ ๒๖๒๐ ๘๘๒๐-๓
 โทรสาร ๐ ๒๖๒๐ ๘๘๒๘-๖
pakorn@eldi.or.th

การตรวจสอบความจำเป็นในการตราภูหมาย

หลักการ:

โดยที่กฎหมายเป็นข้อกำหนดหรือข้อบังคับที่ตราไว้เพื่อใช้บังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติ
ผู้ใดดำเนินหรือไม่ปฏิบัติตามจะมีผลก่อให้ได้รับผลกระทบหรือถูกลงโทษได้ โดยผลลัพธ์ล่ามีอิทธิพล
มากขึ้นเท่าใด บุคคลซึ่งอนุญาตให้ต้องปฏิบัติหรือด้วยเดือนการปฏิบัติอันมีผลเป็นการลิด落ตอนเสรีภาพ
หรือจำกัดสิทธิอิสระขึ้นเท่านั้น

ในขณะเดียวกัน การที่สังคมหนึ่งจะอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุขสงบ มีความเป็นระเบียบ
เรียบร้อย ไม่เกิดการอาชญากรรมใดๆ ย่อมจำเป็นต้องมีกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอนและเป็นธรรม
หากสูญเสียได้แล้วนั้น สมควรที่จะได้รับโทษตามความนักเข้าใจทางการกระทำ

เมื่อมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายที่เรียกว่ากฎหมายจึงสมควรกระทำเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นอันจะ
การฟื้นฟูความเสียหายของบุคคลอ้างถูกกระทำการเกินโดยไม่สมควร

อีกประการหนึ่ง การแห่งขั้นกันในโลกปัจจุบันนี้มีความรุนแรงมากขึ้นและเป็นที่ยอมรับกันว่า
การกระทำใดๆ โดยภาครัฐก็จะเป็นอุปสรรคต่อการแห่งขั้น แนวคิดในปัจจุบันเชิงพยากรณ์ลักษณะกิจ
ของรัฐให้เสื่อมน้อยลง เตือนภัยหมายที่ตราไว้ให้บังคับใหม่มักจะเป็นตนเหตุที่ในกระบวนการยุติธรรมเพื่อ
การกิจของรัฐและสร้างขั้นตอนในการปฏิบัติงานจะเป็นอุปสรรคต่อการแห่งขั้น ทั้งยังเป็นช่องทางให้
เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น

ด้วยเหตุวัลลภที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศไทยก่อตั้งประเทศประชาคม
ยุโรป สหรัฐอาเซียน และญี่ปุ่น จึงมีความต้องการในการตราภูหมายอย่างมาก โดยแต่ละประเทศ
ได้จัดทำกฎหมายที่ใช้ชื่อต่างกันเพื่อตรวจสอบให้มีการตราภูหมายโดยไม่มีความจำเป็นหรือไม่ถูกต้อง
โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอให้มีกฎหมาย ยกเว้นกฎหมายและพิจารณาภูหมาย จะต้องตอบ
ค่าตอบแทนต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมายใหม่อีกต่อไป
และกฎหมายนั้นจะคุ้มค่ากับการที่บุคคลจะต้องถูกจัดตั้งให้เสียและเสียหาย ทั้งขั้นตอนกำหนดเป้าหมาย
และวัดคุณภาพสิ่งที่ได้รับการให้ชัดเจน เพื่อเป็นการระมัดระวังให้มีการขยายการกิจของรัฐหรือ
ก่อให้เกิดความขัดแย้งของงานอีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บังคับให้มีกฎหมายที่จะไม่เป็นการ
กล่าวอย่างหลาย代理 ในขณะเดียวกัน ทุกฝ่ายต่างมีความเห็นว่าจะต้องดำเนินการให้มีกฎหมายใหม่
ระบบราชการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคล่องตัว กำหนดการกิจของรัฐให้เหลือเท่าที่จำเป็น
พร้อมทั้งดำเนินการให้มีการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและแนวคิด
ใหม่ของโลกปัจจุบัน

เพื่อเป็นการระมัดระวังให้มีการตราภูหมายโดยไม่จำเป็น และภูหมายนั้นจะไม่เป็นการ
เพิ่มภาระกิจของรัฐหรือก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคหรือความขัดแย้ง อีกทั้งมีผลก่อให้เกิดความเสียหาย
และการตรวจสอบเบื้องต้นก่อนที่จะมีการเสนอว่าจะภูหมายต่อส่วน ให้บริการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ทุกหน่วยต้องตอบค่าตอบแทน ดังต่อไปนี้

๑. วัดถูประสงค์และเป้าหมายของการกิจกรรม

- ๑.๑ วัดถูประสงค์และเป้าหมายของการกิจกรรมคืออะไร
- ๑.๒ มีความจำเป็นอันดีในการกิจกรรมเพียงใด
- ๑.๓ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใด
- ๑.๔ มาตรการที่จะบรรรุสิ่งดีๆ ประสงค์ของภารกิจคืออะไร
- ๑.๕ มีทางเลือกอื่นที่สามารถบรรรุสิ่งดีๆ ประสงค์เดียวกันหรือไม่
- ๑.๖ ภารกิจนั้นจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้เท่าใด

๒. โครงการเป็นผู้ดำเนินการกิจ

- ๒.๑ รัฐควรทำเองหรือควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการกิจนี้โดยคำนึงถึงการคุ้มครอง
ประชาชน ประศักดิ์สิริกา พ้นทุนและความคล่องตัว
- ๒.๒ ผู้รับผิดชอบ รัฐบาลควรเป็นผู้ดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เป็นผู้ดำเนินการ

๓. ความจำเป็นในการตรวจสอบ

- ๓.๑ ในการดำเนินการกิจนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายออกมาบังคับหรือไม่ ถ้าไม่ต้อง^กกฎหมายจะต้องให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติภารกิจอย่างไร
- ๓.๒ ถ้าจำเป็นต้องมีกฎหมาย กฎหมายนั้นควรเป็นกฎหมายระดับชาติหรือ
กฎหมายระดับท้องถิ่น
- ๓.๓ ถ้าควรเป็นกฎหมายระดับชาติจำเป็นแล้วใช้บังคับพร้อมกันทุกแห่งที่
ทั่วราชอาณาจักรหรือครอบคลุมอยู่แล้วเป็นท้องที่ท้องที่ไปหนึ่งเพียงบางแห่งที่
เท่านั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ และจะกำหนดอย่างเช่นกฎหมายไว้ด้วยได้หรือไม่
- ๓.๔ กฎหมายที่จะตราเขียนควรใช้ระบบคุณคุณ ระบบกำกับดูแลหรือระบบสืบ
บัณฑิตทางปกครอง
- ๓.๕ สภาพบังคับของกฎหมายควรกำหนดเป็นไทยทางภาษาหรือมาตรฐานการ

๔. ความเข้าข้อนของกฎหมาย

- ๔.๑ ในเรื่องเดียวกันหรือท่านองเดียวกันนี้มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้แล้วหรือไม่
หากมี จะสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงภารกิจที่
จะดำเนินการซึ่งกฎหมายนี้ใหม่
- ๔.๒ ถ้าสมควรแก้ไขกฎหมายใหม่จะดำเนินการอย่างไรบังคับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว
สมควรยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกัน
เพียงได้หรือไม่

๕. ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า

- ๕.๑ กฎหมายที่จะตราขึ้นได้สร้างภาระหน้าที่ให้เกิดขึ้นแก่บุคคลบ้าง
- ๕.๒ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจ่ากัด
- ๕.๓ การจ่ากัดนี้ได้จำกัดทำให้เจ้าเป็นหรือไม่
- ๕.๔ ประชาชนและสังคมส่วนรวมจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง
- ๕.๕ บทบัญญัตินอกกฎหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติได้โดยไม่เกิดความยุ่งยากหรือภาระหน้าที่เกินสมควรหรือไม่
- ๕.๖ เมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและการที่จะได้รับแล้วจะคุ้มค่า หรือไม่

๖. ความพร้อมของรัฐ

- ๖.๑ รัฐมีความพร้อมในด้านการลังคน กำลังเงิน ความรู้ ที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่
- ๖.๒ มีวิธีการอย่างไรให้ผู้ที่จะต้องถูกกฎหมายบังคับมีความเข้าใจ มีความพร้อมและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างอันยอมรับได้

๗. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

- ๗.๑ มีหน่วยงานอื่นใดที่ปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ ถ้ามี สมควรยกหน่วยงานนั้นหรือการปรับเปลี่ยนอย่างไรหรือไม่

๘. วิธีการท่องานและการตรวจสอบ

- ๘.๑ ในกรณีที่ต้องการท่องานให้กำหนดให้สอดคล้องกับหลักการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่
- ๘.๒ มีระบบการตรวจสอบและดำเนินการอย่าง และกระบวนการที่ทำให้เกิด ความรวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพอย่างไรบ้าง

๙. อำนาจในการตราอนุบัญญติ

- ๙.๑ ให้กำหนดกรอบอำนาจการป้องกันมิให้มีการตราอนุบัญญติที่เป็น การขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรไว้ เพียงใดหรือไม่

๑๐. การรับฟังความคิดเห็น

- ๑๐.๑ ในกรณีที่ต้องการท่องกฎหมายให้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแสดง ความคิดเห็นแล้วหรือไม่
- ๑๐.๒ ข้อสุดท้ายของผู้เกี่ยวข้องมีประการใด

ค่าวัสดุและความจำเป็นในการขอรับภูมายา

- ร่างพระราชบัญญัติ
 ส่วนราชการหรือหน่วยงานดังนี้
มาตรฐานและความจำเป็นในการขอรับภูมายา
 อ. วัสดุประஸ์และเป้าหมายของภารกิจ
 ๑.๑ วัสดุประஸ์และเป้าหมายของภารกิจ
 ๑.๒ ความจำเป็นที่ต้องทำภารกิจ
 ๑.๓ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือขับเคลื่อนภาระของ ตั้งต่อไปนี้
 ๑.๔ มาตรการที่จะบรรลุวัสดุประஸ์ของภารกิจต่อไปนี้
 ๑.๕ ทางเลือกอื่นที่จะสามารถบรรลุวัสดุประஸ์ของภารกิจ
 ๑.๖ เหตุผลที่ทำให้เชื่อว่ามาตรการนี้จะสามารถแก้ไขปัญหาหรือขับเคลื่อนนี้ได้ ดัง
๒. โครงการเป็นสัญญาภารกิจ
 ๒.๑ เมื่อคำนึงถึงประโยชน์ทั่วทุกและความคล่องตัวแล้ว เหตุใดจึงไม่ควรให้ออกข้อกาวกิจนี้
 ๒.๒ ถ้าเอกสารไม่ควรทำ เหตุใดจึงไม่ให้สรุปโครงสร้างทั้งที่น่าทำภารกิจนี้
 ๓. ความจำเป็นในการขอรับภูมายา
 ๓.๑ ในกรณีที่ต้องจ้างภารกิจ
 ๓.๒ ถ้าจำเป็นต้องตราภูมายา เหตุใดจึงไม่สมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออก
 กฎหมายระดับท้องถิ่น
 ๓.๓ (ก) กรณีที่ต้องบัญญัติ
 □ ห้ามกันบุกท้องที่ เปื้องจาก
 □ ห้ามใช้เป็นท้องที่ ไป เปื้องจาก
 □ ใช้บังคับเพียงบางแห่งที่ เปื้องจาก
 (v) ระบุเวลาสืบต่อการใช้บังคับกฎหมาย

๓.๔ ลักษณะการใช้บังคับ

- ระบบความคุ้ม ระบบดำเนิน ระบบส่งเสริม
 ๓.๕ ประเภทของไทยที่กำหนด มาตรการบังคับทางปกครอง
 โภชนาจฯฯ

๔. ความเข้าซ่อนกันกฎหมายอื่น

- ๔.๑ กฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกันหรือท่านของเดียวกัน
 ๔.๒ เหตุผลที่ไม่สมควรยกเลิก แก้ไขหรือปั้นปูกฎหมายอื่นที่มีอยู่เดิม

๕. ภาระต่อบุคคลและความดูมค่า

- ๕.๑ ผู้ซึ่งถูกกำหนดโดยกฎหมาย
 ๕.๒ ภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับบุคคลที่ถูกกฎหมายบังคับใช้ ..
 ๕.๓ ลักษณะและรากเหง้าที่ถูกกำหนด
 ๕.๔ ประโยชน์ที่ประชานและสังคมจะได้รับ ..
 ๕.๕ ความตุ่นตานักที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมาย ..
 ๕.๖ ความคุ้มค่ายของการก่อเมืองดึงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับประชาน และการที่ประชานจะต้องถูกจ้างภักดีให้บริการเพียงกับประโยชน์ที่จะได้รับ

๖. ความгарหอมของรัฐ

- ๖.๑ ความพหุ omn ของรัฐ
 (ก) ภาระส่วนที่คาดว่าต้องใช้
 (ข) คุณภาพและประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ที่จะเป็นต้องมี
 (ค) งบประมาณที่คาดว่าต้องใช้ ..
 ๖.๒ บริการที่จะได้รับอย่างไรโดยได้รับอนุญาตสิทธิ์บริการเพียงกับประโยชน์ที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย

๗. ข้อเสนอแนะในการดำเนินการบังคับหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติการกิจชาติช่องทางเรือไปสัตหีบกัน

๔. วิธีการทั่วไปและภาระส่วน

๔.๑ ระบบการรายงานที่ต้องถูกตักเสียด้วยกฎหมายว่าการทันเมืองที่ดี

.....
๔.๒ ระบบการตรวจสอบ

.....
๔.๓ ระบบการค้นอ่อนแวง

๕. กระบวนการจัดการป้องกันไม่ให้การตราหนี้บุญชุ่มคือเป็นการขยายอ่อนแวงเจ้าหนี้ของรัฐ

นริชเพิ่มภาระเก็บคลังเงินสมควร

๖. การรับฟังความคิดเห็น

๖.๑ การปีคือการให้ผู้ติดเชื้อห้องแสดงความคิดเห็น

๖.๒ ข้อคัดค้านหรือความเห็นของบุญชุ่มฯ ยัง

(หน้า/ลักษณะ)

ผนวก ๒
ตัวอย่างคำชี้แจง
ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

๑. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ.

๒. ส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้สืบสาน

สำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี

๓. ความเป็นมา

เดิมสินค้าหรือบริการที่มีการเสนอขายต่อประชาชนนั้นเป็นสินค้าหรือบริการที่ไม่ซับซ้อน การตรวจสอบความชำรุดบกพร่องของสินค้าหรือบริการจึงสามารถทำได้โดยผู้บริโภคซึ่งเป็นประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นที่ทราบของลักษณะหมายเกี่ยวกับความชำรุดบกพร่องของสินค้าหรือบริการว่า "ผู้ซื้อต้องระวัง" (Caveat emptor) และผู้ร่วงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยได้นำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย

- ข้อตรา ๔๗๓ ผู้ขายยอมไม่ต้องรับผิดในกรณีตั้งจะกล่าวต่อไปนี้
 (๑) ถ้าผู้ซื้อได้รู้อยู่แล้วในเวลาซื้อขายว่ามีความชำรุดบกพร่องหรือควรได้รู้เช่นนั้นหากได้รู้ความรู้ดังข้อนี้เพียงใดแล้วก็ยังคง
 จะซื้อค่าด้วยราษฎร์ได้แล้วก็ยังคง
 (๒) ถ้าความชำรุดบกพร่องนั้นเป็นอันเพียงประจักษ์แล้วในเวลาสัมมอน และผู้ซื้อรับเอกสารพยานนั้นไว้โดยมิได้อ่าน
 (๓) ถ้าการพยานนั้นได้ขยาดกอดคลุม

ต่อมา การผลิตสินค้าหรือการให้บริการต่าง ๆ มีความสัมพันธ์อ่อนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม เนื่องจากมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการผลิตเพื่อประโยชน์ในการลดต้นทุนการผลิตตามหลักการประยุกต์ต่อขนาด (Economic of scale) ดังนั้น จึงเป็นการยากที่ผู้บริโภคซึ่งเป็นประชาชนทั่วไปจะสามารถตรวจสอบความชำรุดบกพร่องของสินค้าหรือบริการหรือทราบผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้สินค้าหรือบริการนั้นได้ ความชำรุดบกพร่องของสินค้าหรือบริการหลายอย่างก็มิได้ปรากฏขึ้นทันทีที่ใช้หากแต่ต้องใช้เวลาพอสมควรจึงจะสังผิด เช่น กรณียาทาลิโดเมียด์ ที่สังผิดผลกระทบต่อทารกในครรภ์มารดา กรณีสารตะกั่วจากแบตเตอรี่เก่าที่ส่งผลกระทบต่อระบบประสาท เป็นต้น นอกจากนี้ ในการเสนอขายสินค้าหรือบริการผู้ประกอบการได้ใช้เทคนิคต่าง ๆ มาใช้ในการโฆษณาขายสินค้าและบริการผ่านสื่อโฆษณาอย่างแพร่หลาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคด้อยในฐานะที่เสียเบรียบ เพราะผู้บริโภคไม่อยู่ในฐานะที่ทราบภาวะตลาดและความจริงเกี่ยวกับคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการต่าง ๆ

ในบางกรณีแม้จะมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยการกำหนดคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ผู้บริโภคแต่ละรายจะไปฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาเมื่อมีการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคย่อมจะเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเมื่อนำมาดำเนินคดี และผู้บริโภคจำหนนมากก็ไม่มีความชุมนุมพอที่จะพิสูจน์ได้ว่าความบกพร่องของสินค้าหรือบริการเกิดจากกระบวนการผลิต และในบางกรณีก็ไม้อาจรับหรือยับยั้งการกระทำที่อาจสร้างความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันท่วงที

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงสมควรมีกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสมเพื่อตรวจสอบ ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค

๔. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการกิจ

๔.๑ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการกิจ

เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและเป็นจริงเกี่ยวกับสินค้าและบริการซึ่งมาในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์หรือการบรรยายสรรพคุณหรือคุณลักษณะของสินค้าโดยใช้ฉลากรวมไปถึงการจัดทำสัญญาทางธุรกิจในแบบต่าง ๆ ด้วย

๔.๒ ความจำเป็นที่ต้องทำการกิจ

เนื่องจากในปัจจุบันมีผู้บริโภคเป็นจำนวนมากที่ถูกเอารัดเอาเบรียบจากผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือบริการต่าง ๆ โดยได้รับข้อมูลข่าวสารที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับสินค้าและบริการนั้น และเมื่อภายหลังพบว่าสินค้าหรือบริการนั้นไม่มีคุณสมบัติหรือลักษณะดังที่ผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือบริการได้โฆษณาไว้ ผู้บริโภคเหล่านั้นกลับไม่สามารถเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือบริการนั้นชดใช้ค่าเสียหายได้ จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับ

การโฆษณาสินค้าหรือบริการ การจัดทำฉลากสินค้าและการจัดทำสัญญาระหว่างผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภค เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และเพื่อช่วยเหลือผู้บริโภคแต่ละรายในการดำเนินคดีทางศาลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคอันจะเป็นผลให้เกิดการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม

๔.๓ ปัญหาหรือข้อบกพร่องที่ต้องการแก้ไข

(๑) เพื่อรับรองสิทธิของผู้บริโภค ดังต่อไปนี้

๑.๑ สิทธิที่จะได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ ก่อนตัดสินใจเลือกซื้อ (Right to be informed)

๑.๒ สิทธิที่จะเลือกซื้อสินค้าหรือบริการอย่างอิสระ (Right to choose)

๑.๓ สิทธิที่จะได้ใช้สินค้าหรือบริการที่ปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน (Right to safety)

(๒) กำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเฉพาะด้านการคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรง

๔.๔ มาตรการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการกิจกรรมดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจการค้าและบริการมีหน้าที่โฆษณาข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่ถูกต้องและเพียงพอแก่ผู้บริโภค

(๒) ให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและคณะกรรมการเฉพาะเรื่องขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องราวของทุกข้อหาผู้บริโภค ดำเนินการเกี่ยวกับสินค้าที่อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคอย่างทันท่วงที รวมทั้งแจ้งหรือ

ประชาสัมพันธ์ข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือเสื่อมเสียแก่สิทธิของผู้บริโภคอย่างกว้างขวางและทั่วถึง

(๓) ให้มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการตรวจสอบ ดูแลและประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ ในการคุ้มครองผู้บริโภค

(๔) กำหนดโทษสำหรับผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการโฆษณาและผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรการตามที่กฎหมายกำหนด โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคและสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจดำเนินคดีแพ่งและอาญาแก่ผู้กระทำการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคในศาล รวมทั้งมีอำนาจฟ้องเรียกค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคหรือสมาชิกของสมาคมที่ได้ร้องขอความคุ้มครองด้วย

๘.๕ ทางเลือกอื่นที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน

ตามกฎหมายปัจจุบัน การทำให้ผู้บริโภคเสื่อมเสียหรือเสียหายนั้น ก็เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้อื่นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ซึ่งประมวลกฎหมายดังกล่าวก็กำหนดให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการทำของผู้อื่นสามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายได้ อย่างไรก็ได้ การกำหนดให้ผู้เสียหายต้องฟ้องร้องต่อศาลก่อนจะได้รับความคุ้มครองหรือได้รับชดใช้ค่าเสียหายนั้นไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคอย่างแท้จริง เนื่องจากกระบวนการดำเนินการทางศาลนั้นมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน ซึ่งอาจทำให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายได้อย่างทันท่วงที อีกทั้งกระบวนการพิสูจน์ตกแก่ผู้บริโภคซึ่งเป็นบุคคลธรรมดា ผู้บริโภคจึงอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบในการพิสูจน์ นอกจากนี้ การดำเนินคดีทางศาล

มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูง เช่น ค่าจ้างทนาย ค่าใช้จ่ายในการรวบรวมพยานหลักฐาน เป็นต้น ซึ่งผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่อยู่ในฐานะที่จะรับภาระของค่าใช้จ่ายเหล่านั้นได้ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีหน่วยงานที่กำหนดที่เป็นสมือนักคุ้มครองดูแลรักษา สิทธิของผู้บริโภคและทำหน้าที่แทนผู้บริโภคด้านการดำเนินคดีทางศาล

๔.๖ เหตุผลที่ทำให้เชื่อว่ามาตรการนี้จะสามารถแก้ไขปัญหาหรือ ข้อบกพร่องนั้นได้

เมื่อมีการควบคุม ตรวจสอบและดูแลการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือบริการอย่างเข้มงวด จะทำให้เจ้าของธุรกิจการค้าหรือ บริการ และผู้ประกอบธุรกิจด้านการโฆษณาเพิ่มความระมัดระวังมากยิ่งขึ้น เกี่ยวกับการผลิตและการโฆษณาหรือเผยแพร่สินค้าและบริการของตน โดยต้อง ทำให้ผู้บริโภคเข้าใจในคุณลักษณะที่แท้จริงของสินค้าหรือบริการ รวมทั้งยังทำ ให้ผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือบริการมีความใส่ใจในคุณภาพของสินค้าและ บริการของตนมากขึ้น ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันความเสียหายก่อนที่สินค้าหรือ บริการจะเข้าสู่ตลาด (Pre-market control)

๕. โครงการเป็นผู้ทำการกิจ

เนื่องจากสิทธิของผู้บริโภคในการได้รับความคุ้มครองนั้นเป็นสิทธิ ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญและเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภค ทั้งประเทศ ดังนั้น องค์กรที่จะสามารถดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนดได้นั้น ต้องเป็นองค์กรที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะบังคับการให้ ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างเคร่งครัด และต้องเป็นองค์กรที่สามารถดำเนินการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่าง

รวดเร็วและมีประสิทธิภาพด้วย ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงกำหนดให้ภาครัฐเป็นผู้ที่ต้องทำการกิจด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้วยตนเอง เพราะองค์กรของรัฐสามารถจัดสร้างเครือข่ายในการปฏิบัติภารกิจได้อย่างกว้างขวางและครอบคลุม ทุกพื้นที่ทั่วประเทศได้ นอกจากนี้ หากเป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมแล้ว องค์กรของรัฐยังสามารถขอรับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานได้อย่างเต็มที่และเพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคของภาครัฐด้วย โดยได้กำหนดให้สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ด้านการคุ้มครองผู้บริโภคหรือต่อต้านการแย่งชิงอันไม่เป็นธรรมทางการค้ามีสิทธิและอำนาจในการฟ้องคดีแพ่งหรือคดีอาญาหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ ในคดีเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคได้ ซึ่งก็ถือเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ขององค์กรของรัฐในการฟ้องร้องดำเนินคดีแทนผู้บริโภค

๖. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

๖.๑ ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

หากผู้ประกอบธุรกิจการค้าและบริการทุกคนเป็นผู้ที่มีจิตสำนึกที่ดีไม่มุ่งแต่แสวงหากำไรจนเกินสมควร ไม่เอาเปรียบประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งอยู่ในฐานะผู้บริโภค รัฐคงไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายนี้ขึ้นเพื่อกำหนดรอบและมาตรการในการควบคุมผู้ประกอบธุรกิจการค้าและบริการเหล่านั้น แต่ในความเป็นจริง ผู้ประกอบธุรกิจจำนวนมากขาดความรับผิดชอบต่อสังคม ขาดจิตสำนึก

ที่ดี และมุ่งแต่แสวงหาประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงว่าผู้อื่นจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงสมควรต้องออกกฎหมายขึ้นเพื่อให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบดูแลการประกอบธุรกิจการค้าและบริการอย่างเป็นรูปธรรม

๖.๒ การใช้นั้งคับของกฎหมาย

เมื่อกฎหมายมีวัดถูประسنศ์เพื่อคุ้มครองประชาชนทุกคนซึ่งอยู่ในฐานะผู้บริโภค จึงสมควรกำหนดให้เป็นกฎหมายระดับชาติที่จะต้องใช้นั้งคับในทุกห้องที่ทั่วราชอาณาจักร และต้องเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย เนื่องจากผู้ประกอบธุรกิจการค้าและบริการส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีทุนและมีศักยภาพสูง สามารถกระจาจายสินค้าหรือบริการของตนไปได้ทุกแห่งทั่วประเทศ รัฐจึงควรเข้ามามีบทบาทในการควบคุมและดูแลเอง จึงจะทำให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

๖.๓ สภาพนั้งคับของกฎหมาย

กฎหมายนี้จะเป็นไปในลักษณะของการควบคุมผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่างๆ ให้ดำเนินการภายในการอบรมที่กฎหมายกำหนด หากผู้ใดไม่ดำเนินการภายในการอบรมดังกล่าวจนทำให้เกิดความเสียหายต่อนักคอลลี่น ผู้นั้นก็จะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย โดยกฎหมายนี้ได้กำหนดโทษไว้สองประเภท คือ โทษทางอาญาและมาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากโทษทางอาญาจะทำให้ผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือบริการ รวมทั้งผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาเกิดความเกรงกลัวที่จะต้องได้รับโทษ จนทำให้ไม่กล้า

ที่จะกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ส่วนมาตรการบังคับในทางปกครองนั้น กำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคต่อไป

๗. ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

มีกฎหมายที่บัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภคโดยกำหนดให้ผู้บริโภค มีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการที่ถูกต้อง รวมทั้งมีการคุ้มครองแบบสัญญาทางธุรกิจหรือบริการประเภทต่างๆ อญ്പ้างแล้ว เช่น พระราชบัญญัติเรื่องสำอางฯ พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ฯ พระราชบัญญัติต้อหารฯ พระราชบัญญัติยาฯ พระราชบัญญัติประกันชีวิตฯ และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยฯ เป็นต้น แต่กฎหมายเหล่านั้นเป็นกฎหมายพระราชบัญญัติเป็นการเฉพาะเรื่อง และคุ้มครองผู้บริโภคเฉพาะสินค้าหรือบริการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับสินค้าและบริการอื่น ๆ ซึ่งยังมีอยู่อีกมาก จึงสมควรจะมีกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นกฎหมายกลางที่ใช้คุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป เพื่อนำไปใช้ในผู้บริโภคที่เป็นกฎหมายกลางที่ใช้คุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคเป็นไปอย่างรัดกุม รอบคอบ และครอบคลุมผู้บริโภคสินค้าและบริการทุกประเภท

๘. ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า

ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกฎหมายนี้ มีอยู่ ๒ กลุ่ม คือ (๑) ผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือบริการ และ (๒) ผู้บริโภค

สำหรับภาระที่เกิดแก่ผู้ประกอบการนั้น ผู้ประกอบการต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการแก่ผู้บริโภค เช่น การติดฉลากแสดงข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า หากจะโฆษณาต้องไม่ขัดต่อข้อกำหนด เช่น ต้องให้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับสินค้าและไม่เกินจริง (Exaggerate) ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ “ผู้ประกอบการที่ดี” ยอมต้องจัดหาให้แก่ผู้บริโภคอยู่แล้ว ภาระของผู้ประกอบการจึงมีน้อยมาก (Minimal burden)

อย่างไรก็ได้ หากพิจารณาประโยชน์ที่ผู้บริโภคซึ่งได้แก่ประชาชนทั่วไป จะได้รับจากการปฏิบัติตามมาตรการตามกฎหมายนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า แม้ผู้ประกอบธุรกิจการค้าหรือบริการอาจจะมีภาระหนักที่เพิ่มขึ้นบ้าง แต่ก็เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและเพื่อคุ้มครองประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นผู้บริโภค ซึ่งหากมองในอีกแง่หนึ่งก็เป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบธุรกิจการค้าด้วย เช่นเดียวกันในการรักษาชื่อเสียงและคุณภาพของสินค้าหรือบริการของตน โดยไม่เอาเปรียบหรือแสวงหากำไรจนเกินควรจากผู้บริโภค

๙. ความพร้อมของรัฐ

๙.๑ สำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรีมีความพร้อมในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค” ขึ้นในสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี และเพื่อมให้การจัดตั้งสำนักงานดังกล่าว เพิ่มภาระด้านบุคลากรภาครัฐ ได้กำหนดให้มีการเกลี่ยอัตรากำลังภายในสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรีเพื่อบัญบัติหน้าที่ในหน่วยงานดังกล่าว โดยมีโครงสร้างองค์กรและกรอบอัตรากำลังดังนี้

(๑) โครงสร้างองค์กร

(๒) ครอบอัตรากำลัง

๙.๒ ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย สำนักเลขานุการ
นายกรัฐมนตรีกำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้ดังนี้

(๑) การประชาสัมพันธ์

(๒) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการ

ฯลฯ ฯลฯ

๙.๓ งบประมาณที่ใช้ในสำหรับการจัดตั้งสำนักงานฯ และการ
บริหารจัดการนั้น แยกได้ดังนี้

(๑) เงินเดือนค่าจ้าง ค่าตอบแทน

(๒) วัสดุครุภัณฑ์

ฯลฯ ฯลฯ

១០. វិធីការทำงาน ការตรวจสอบและการประเมินผลសម្គាល់

តាំងកាលខាងក្រោមនេះវិភាគការរាយការណ៍ត្រូវរាយការណ៍ជាមួយនាំរៀបចំការការគ្រប់គ្រងការផ្តល់សម្គាល់នៃសារព័ត៌មាននៃការសម្រេចសម្រេចនៃការរាយការណ៍នៅក្នុងគ្រប់គ្រងការរាយការណ៍របស់ស្ថាបន្ទូរ។ នៃសារព័ត៌មាននេះវិភាគការរាយការណ៍ត្រូវរាយការណ៍ជាមួយនាំរៀបចំការការគ្រប់គ្រងការក្រោមគ្រប់គ្រងការរាយការណ៍នៃការរាយការណ៍នៅក្នុងគ្រប់គ្រងការរាយការណ៍របស់ស្ថាបន្ទូរ។

១០.១ វិធីការทำงาน

១០.២ របបការตรวจสอบ

១០.៣ ថាម្គារនឹងវិភាគការរាយការណ៍នៃសារព័ត៌មាននៃការរាយការណ៍នៅក្នុងគ្រប់គ្រងការរាយការណ៍របស់ស្ថាបន្ទូរ។

១១. វឌ្ឍន៍នៃការទាញឲ្យការរាយការណ៍នៃសារព័ត៌មាននៃការរាយការណ៍នៅក្នុងគ្រប់គ្រងការរាយការណ៍របស់ស្ថាបន្ទូរ

រាយការណ៍នេះត្រូវរាយការណ៍ជាមួយនាំរៀបចំការការគ្រប់គ្រងការរាយការណ៍នៃសារព័ត៌មាននៃការរាយការណ៍នៅក្នុងគ្រប់គ្រងការរាយការណ៍របស់ស្ថាបន្ទូរ។ ការរាយការណ៍នេះត្រូវរាយការណ៍ជាមួយនាំរៀបចំការការគ្រប់គ្រងការរាយការណ៍នៃសារព័ត៌មាននៃការរាយការណ៍នៅក្នុងគ្រប់គ្រងការរាយការណ៍របស់ស្ថាបន្ទូរ។ នៃសារព័ត៌មាននេះវិភាគការរាយការណ៍ត្រូវរាយការណ៍ជាមួយនាំរៀបចំការការគ្រប់គ្រងការរាយការណ៍នៃសារព័ត៌មាននៃការរាយការណ៍នៅក្នុងគ្រប់គ្រងការរាយការណ៍របស់ស្ថាបន្ទូរ។

๑๒. การรับฟังความคิดเห็น

๑๒.๑ ได้มีการรับฟังความเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจาก
ร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วโดยวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) จัดการสัมมนาทางวิชาการขึ้นเมื่อ ณ
..... มีผู้เข้าร่วมการสัมมนา คน สรุปความเห็นแยกได้
ประจำเดือน ดังนี้

๑.๑

.....

๑.๒

.....

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) จัดการประชุมเพื่อรับฟังความเห็นของประชาชนขึ้นเมื่อ
..... ณ มีผู้เข้าร่วมประชุมแสดงความเห็น คน
สรุปความเห็นแยกได้ ประจำเดือน ดังนี้

๒.๑

.....

๒.๒

.....

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) เปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือระหว่าง
วันที่ ถึงวันที่ มีผู้แสดงความเห็น คน สรุป
ความเห็นแยกได้ ประจำเดือน ดังนี้

๕๙

๓.๑

๓.๒

ฯลฯ ฯลฯ

(๔) เปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นทางเว็บไซต์
..... ระหว่างวันที่ ถึงวันที่ มีผู้แสดงความเห็น
.... คน สรุปความเห็นแยกได้ ประเด็น ดังนี้

๔.๑

๔.๒

ฯลฯ ฯลฯ

๑๒.๒ สำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรีมีความเห็นในแต่ละประเด็น
ดังนี้

(๑)

(๒)

ฯลฯ ฯลฯ

ลงชื่อ

(.....)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

วัน/เดือน/ปีที่จัดทำ

หากหน่วยงานใดมีข้อสงสัยเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การตรวจสอบ
ความจำเป็นในการตราชฎหมายและการจัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตราชฎ
หมาย สามารถสอบถามได้ที่

ฝ่ายพัฒนากฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๕๙ อาคารกรมโรงงานอุตสาหกรรม ชั้น ๔

ถนนพระสุเมรุ แขวงบางลำพู เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทร. ๐ ๒๖๒๒ ๐๒๐๖

โทรสาร ๐ ๒๖๔๒ ๒๒๗๒

ที่ปรึกษาโครงการ

นายอัชพร จารุจินดา
เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ
รองเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 นายปกรณ์ นิลประพันธ์
กรรมการร่างกฎหมายประจำ
(นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ)

คณะผู้จัดทำ
(การพิมพ์ครั้งที่ ๑)

นางสาววันดี สุชาติกุลวิทย์
 นางสาวเรวดี ขวัญทองยิ่ม
 นายสุวงศ์ ยอดมณี
 นายจิรวัฒน์ จงสงวนดี
 นายจุมพล ศรีจังศิริกุล
 นายเอกrinทร์ วิริโย^๒
 นางสาวปัทมา อะรินทร์