รวมบทบัญญัติ
และเอกสารที่เกี่ยวกับ

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

Office of the Council of State
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คำนำ

โดยที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เห็นชอบอนุบัญญัติและคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย หลักเกณฑ์ แนวทาง และรายละเอียดในทางปฏิบัติในเรื่องนี้ กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้รวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นข้อมูลที่จำเป็นสำหรับหน่วยงานของรัฐในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และการดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งหน่วยงานของรัฐสามารถใช้เอกสารนี้ในการเผยแพร่และสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนต่อไป

กองพัฒนากฎหมาย
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๖๓

สารบัญ

	หน้า
๑. มาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ	๑
๒. พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒	๗
๓. การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง	
๓.๑ คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย	๒๔
๔. การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย	
๔.๑ แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย	๒๖
๕. การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย	
๕.๑ คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย	๓๑
๕.๒ คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย	๓๓
๕.๓ คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย	๓๕
๖. การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย	
๖.๑ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการไม่เผยแพร่ข้อมูลในระบบกลาง พ.ศ. ๒๕๖๒	๓๙
๖.๒ หลักเกณฑ์การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลในระบบกลางเพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง	๔๑
๖.๓ หลักเกณฑ์การจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย	๔๓
๗. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย	
๗.๑ กฎกระทรวงกำหนดกฎหมายตามมาตรา ๒๙ (๖) พ.ศ. ๒๕๖๒	๔๖
๗.๒ กฎกระทรวงกำหนดรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒	๔๘
๗.๓ แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย	๕๐

หน้า

ภาคผนวก

ก. ความมุ่งหมายของบทบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ๕๙

ข. มติคณะรัฐมนตรี

๑. มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ (วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒) ๖๔

๒. มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑) ๗๕

ค. ตารางภารกิจและแผนภาพที่เกี่ยวข้อง

๑. ตารางภารกิจที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ๙๒

๒. แผนภาพหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติฯ ๙๙

๓. แผนผังกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย ๑๐๑

๔. แผนผังการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ๑๐๒

๕. แผนผังการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ๑๐๓

๖. แผนผังการการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ๑๐๕

๗. แผนผังการเผยแพร่ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงกฎหมายของประชาชน ๑๐๗

ง. ข้อบังคับ/ประกาศของรัฐสภาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ (ข้อ ๑๑๐ วรรคสี่) ๑๐๘

๒. ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๒ ๑๑๐

๓. ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ (ข้อ ๑๔๐) ๑๑๒

มาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ

๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร

ตราไว้ ณ วันที่ ๖ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๐
เป็นปีที่ ๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

ศุภมัสดุ พระพุทธศาสนกาลเป็นอดีตภาค ๒๕๖๐ พรรษา ปัจจุบันสมัย จันทรคตินิยม กุกกุฏสมพัตสร จิตรมาส ชุณหปักษ์ ทสมีดิถี สุริยคติกาล เมษายนมาส ฉัฏฐสุรทิน ครุวาร โดยกาลบริเฉท

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศว่า นายกรัฐมนตรีได้นำความกราบบังคมทูลว่า นับแต่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นต้นมา การปกครองของประเทศไทยได้ดำรงเจตนารมณ์ยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต่อเนื่องมาโดยตลอด แม้ได้มีการยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้รัฐธรรมนูญเพื่อจัดระเบียบการปกครองให้เหมาะสมหลายครั้ง แต่การปกครองก็มิได้มีเสถียรภาพหรือราบรื่นเรียบร้อยเพราะยังคงประสบปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ บางครั้งเป็นวิกฤติทางรัฐธรรมนูญที่หาทางออกไม่ได้ เหตุส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีผู้ไม่นำพาหรือไม่นับถือยำเกรงกฎเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง ทุจริตฉ้อฉลหรือบิดเบือนอำนาจ หรือขาดความตระหนักสำนึกรับผิดชอบต่อประเทศชาติและประชาชน จนทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล ซึ่งจำต้องป้องกันและแก้ไขด้วยการปฏิรูปการศึกษาและการบังคับใช้กฎหมาย และเสริมสร้างความเข้มแข็งของระบบคุณธรรมและจริยธรรม แต่เหตุอีกส่วนหนึ่งเกิดจากกฎเกณฑ์การเมืองการปกครองที่ยังไม่เหมาะสมแก่สภาวการณ์บ้านเมืองและกาลสมัย ให้ความสำคัญแก่รูปแบบและวิธีการยิ่งกว่าหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่อาจนำกฎเกณฑ์ที่มีอยู่มาใช้แก่พฤติกรรมของบุคคลและสถานการณ์ในยามวิกฤติที่มีรูปแบบและวิธีการแตกต่างไปจากเดิมให้ได้ผล

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

มาตรา ๗๘ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

หมวด ๗
รัฐสภา

ส่วนที่ ๑
บททั่วไป

มาตรา ๗๙ รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

บุคคลจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้

มาตรา ๘๐ ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

(๙) ก่อนนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตาม (๗) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ว่าร่างรัฐธรรมนูญตาม (๗) ขัดต่อมาตรา ๒๕๕ หรือมีลักษณะตาม (๘) และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับเรื่องดังกล่าวส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

หมวด ๑๖
การปฏิรูปประเทศ

มาตรา ๒๕๗ การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ

(๒) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ

(๓) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ก. ด้านการเมือง

(๑) ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รู้จักยอมรับในความเห็นทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่างกัน และให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามติโดยอิสระปราศจากการครอบงำไม่ว่าด้วยทางใด

(๒) ให้การดำเนินกิจกรรมของพรรคการเมืองเป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เพื่อให้พรรคการเมืองพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองของประชาชนซึ่งมีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน มีกระบวนการให้สมาชิกพรรคการเมืองมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบอย่างแท้จริงในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต และมีคุณธรรมจริยธรรม เข้ามาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

(๓) มีกลไกที่กำหนดความรับผิดชอบของพรรคการเมืองในการประกาศโฆษณานโยบายที่มิได้วิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า และความเสี่ยงอย่างรอบด้าน

(๔) มีกลไกที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(๕) มีกลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองโดยสันติวิธีภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

(๑) ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

(๒) ให้มีการบูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นระบบข้อมูลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน

(๓) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความท้าทายใหม่ ๆ โดยต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน

(๔) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องโดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา

(๕) ให้มีการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีความคล่องตัว เปิดเผย ตรวจสอบได้และมีกลไกในการป้องกันการทุจริตทุกขั้นตอน

ค. ด้านกฎหมาย

(๑) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๒) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

(๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย

(๔) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม

(๑) ให้มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับความยุติธรรมโดยไม่ล่าช้า และมีกลไกช่วยเหลือประชาชนผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ รวมตลอดทั้งการสร้างกลไกเพื่อให้มีการบังคับการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม

(๒) ปรับปรุงระบบการสอบสวนคดีอาญาให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการอย่างเหมาะสม กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ชัดเจนเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ และสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา รวมทั้งกำหนดให้การสอบสวนต้องใช้ประโยชน์จากนิติวิทยาศาสตร์ และจัดให้มีบริการทางด้านนิติวิทยาศาสตร์มากกว่าหนึ่งหน่วยงานที่มีอิสระจากกันเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างมีทางเลือก

(๓) เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมให้มุ่งอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนโดยสะดวกและรวดเร็ว

(๔) ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่ อำนาจ และภารกิจของตำรวจให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพ มีหลักประกันว่าข้าราชการตำรวจจะได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง และโยกย้าย และการพิจารณาบำเหน็จความชอบตามระบบคุณธรรมที่ชัดเจน ซึ่งในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายต้องคำนึงถึงอาวุโสและความรู้ความสามารถประกอบกันเพื่อให้ข้าราชการตำรวจสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีอิสระ ไม่ตกอยู่ใต้อาณัติของบุคคลใด มีประสิทธิภาพและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

จ. ด้านการศึกษา

(๑) ให้สามารถเริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาก่อนเข้ารับการศึกษาตามมาตรา ๕๔ วรรคสอง เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคมและสติปัญญาให้สมกับวัยโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

(๒) ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตามมาตรา ๕๔ วรรคหก ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(๓) ให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครูและอาจารย์ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู

(๔) ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัด และปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่

ฉ. ด้านเศรษฐกิจ

(๑) ขจัดอุปสรรคและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยมีภูมิคุ้มกันที่ดี

(๒) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

(๓) ปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มพูนรายได้ของรัฐด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระบบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิผล

(๔) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการแต่ละขนาดให้มีความสามารถในการแข่งขันอย่างเหมาะสม และส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างกลไกเพิ่มโอกาสในการทำงานและการประกอบอาชีพของประชาชน

ช. ด้านอื่น ๆ

(๑) ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรน้ำที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน โดยคำนึงถึงความต้องการใช้น้ำในทุกมิติ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิอากาศประกอบกัน

(๒) จัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รวมทั้งการตรวจสอบกรรมสิทธิ์และการถือครองที่ดินทั้งประเทศเพื่อแก้ไขปัญหากรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินอย่างเป็นระบบ

(๓) จัดให้มีระบบจัดการและกำจัดขยะมูลฝอยที่มีประสิทธิภาพ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ด้านอื่น ๆ ได้

(๔) ปรับระบบหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนได้รับสิทธิและประโยชน์จากการบริหารจัดการและการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและสะดวกทัดเทียมกัน

(๕) ให้มีระบบการแพทย์ปฐมภูมิที่มีแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวดูแลประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสม

มาตรา ๒๕๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๖๐ และมาตรา ๒๖๑ การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผน การมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน ซึ่งต้องกำหนดให้เริ่มดำเนินการปฏิรูปในแต่ละด้านภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้รวมตลอดทั้งผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังว่าจะบรรลุในระยะเวลาห้าปี

๒

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

พระราชบัญญัติ

หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
พ.ศ. ๒๕๖๒

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒
เป็นปีที่ ๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย

"กฎ" หมายความว่า กฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิ หรือกระทบต่อสถานะของบุคคล

"การจัดทำร่างกฎหมาย" หมายความว่า การจัดทำและพิจารณาร่างกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ ยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

"การวิเคราะห์ผลกระทบ" หมายความว่า การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

"การประเมินผลสัมฤทธิ์" หมายความว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า หน่วยงานที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ

"ผู้เกี่ยวข้อง" หมายความว่า ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(๒) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว

(๓) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

"องค์กรที่เกี่ยวข้อง" หมายความว่า สมาคมหรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สภาหรือนิติบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย

"ระบบกลาง" หมายความว่า ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน

"คณะกรรมการกฤษฎีกา" หมายความว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

"คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย" หมายความว่า คณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

"สำนักงาน" หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑
บททั่วไป

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน

ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่จำเป็น และพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน รวมทั้งพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับแก่การจัดทำร่างกฎตามที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๖ ในการที่ศาลยุติธรรมจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครองหรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และมิใช่กรณีที่บทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นให้ศาลส่งความเห็นเช่นว่านั้นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย

ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ศาลจะไม่ลงโทษ หรือจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือจะกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วแต่กรณี ก็ได้ คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ให้ใช้ได้กับคดีทั้งปวงที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และในการนี้ ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้นให้สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โดยเร็วต่อไป

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษปรับทางปกครองที่ใช้บังคับแก่คดีใดนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ด้วยโดยอนุโลม โดยให้อำนาจของประธานศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคหนึ่ง เป็นอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่การพิจารณาของศาลทหารด้วยโดยอนุโลม โดยให้อำนาจของประธานศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคหนึ่ง เป็นอำนาจของหัวหน้าสำนักตุลาการทหารหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด แล้วแต่กรณี

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด แล้วแต่กรณี

กฎหมายตามมาตรานี้ ให้หมายความรวมถึงประกาศหรือคำสั่งบรรดาที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมาย

มาตรา ๗ ในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะเสนอแนะหรือให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง การกำหนดแนวทาง หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ รวมตลอดทั้งให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะกำหนดแนวทางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามก็ได้

เมื่อมีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

มาตรา ๘ การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหากได้ดำเนินการตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแล้ว แม้จะไม่ครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ทำให้การจัดทำร่างกฎหมายนั้นเสียไป

ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐดำเนินการในเรื่องใดโดยไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ จะเสนอแนะแนวทางการดำเนินการในเรื่องนั้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามก็ได้ และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติตามแล้ว ให้ถือว่าเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยพระราชบัญญัตินี้แล้ว

มาตรา ๙ ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายหรือการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้เป็นการเฉพาะ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมายนั้น

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกาศหรือเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปไว้เป็นการเฉพาะ ให้ถือว่าการประกาศหรือเผยแพร่ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐหรือระบบหรือวิธีการอื่นใดที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก เป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยพระราชบัญญัตินี้แล้ว

มาตรา ๑๑ ให้สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) รับผิดชอบในการจัดให้มีบำรุงรักษา และพัฒนาระบบกลางตามที่สำนักงานร้องขอ เพื่อใช้ในการดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) รับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์

(๒) เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบ และร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น รวมทั้งร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา

(๓) รับจดแจ้งผู้เกี่ยวข้องซึ่งสมควรรับฟังความคิดเห็นตาม (๑)

(๔) ประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ และเปิดเผยผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น

(๕) รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายและกฎเกณฑ์เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการดำเนินการตามหมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์ และหมวด ๖ การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

(๖) เป็นช่องทางในการรับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนว่าสมควรยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใด

(๗) การดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด

การจัดให้มีระบบกลางตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องดำเนินการให้ผู้เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลและแสดงความคิดเห็นได้อย่างสะดวก แต่ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็น

ให้สำนักงานรับผิดชอบในการบริหารจัดการระบบกลางดังกล่าว

ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการนำข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ รวมทั้งการประเมินผลสัมฤทธิ์เข้าสู่ระบบกลาง และเผยแพร่ผลการดำเนินการดังกล่าวไว้ในระบบกลางด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบที่สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) และสำนักงานร่วมกันกำหนด

หมวด ๒
การตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ

มาตรา ๑๒ เมื่อมีกรณีจำเป็นต้องเสนอให้มีการตรากฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐแสดงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายและต้องวิเคราะห์โดยมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบชัดเจนว่าไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน รวมทั้งไม่สามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นใดนอกจากการตราเป็นกฎหมาย

มาตรา ๑๓ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

(๑) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น

(๒) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

(๓) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

(๔) การสำรวจความคิดเห็น

(๕) วิธีการอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสม

มาตรา ๑๔ ให้หน่วยงานของรัฐนำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น โดยต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยดังต่อไปนี้

(๑) สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์

(๒) คำอธิบายหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายโดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย

(๓) บุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

(๔) เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐทราบที่อยู่หรือที่ติดต่อของผู้เกี่ยวข้อง ให้แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบถึงการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หรือจะแจ้งให้ทราบถึงการประกาศตามวรรคหนึ่งก็ได้ โดยการแจ้งอาจกระทำผ่านระบบกลาง หรือหน่วยงานของรัฐจะแจ้งผู้เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรทราบโดยตรงก็ได้

มาตรา ๑๕ เพื่อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็น ให้สำนักงานรับจดแจ้งผู้เกี่ยวข้องผ่านระบบกลาง โดยสำนักงานอาจเพิ่มรายชื่อผู้เกี่ยวข้องซึ่งสมควรรับฟังความคิดเห็น หรือเพิ่มรายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับแจ้งจากหน่วยงานของรัฐตามวรรคสองไว้ในระบบกลางด้วยก็ได้

ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหรือบังคับการตามกฎหมายใด หรือหน่วยงานของรัฐที่จะเสนอร่างกฎหมาย รวบรวมรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นพร้อมด้วยที่อยู่ที่ติดต่อได้ทางอิเล็กทรอนิกส์ และแจ้งให้สำนักงานทราบ

การรับจดแจ้งและการแจ้งตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด

มาตรา ๑๖ เมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบและการจัดทำร่างกฎหมาย และให้สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นซึ่งอย่างน้อยต้องระบุประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น และสรุปความเห็นในแต่ละประเด็นของฝ่ายต่าง ๆ ให้ครบถ้วน รวมทั้งการปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายตามความเห็นดังกล่าวพร้อมเหตุผล

มาตรา ๑๗ ในการวิเคราะห์ผลกระทบ หน่วยงานของรัฐต้องกระทำอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาและจัดทำเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

รายงานตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายสำหรับการดำเนินการตามภารกิจนั้น

(๒) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

(๓) สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ต้องถูกจำกัด

(๔) ภาระหรืออุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน อันเนื่องมาจากการมีกฎหมายนั้น

(๕) ผลกระทบต่องบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

(๖) เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๗) หน่วยงานผู้รับผิดชอบ จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ อุปกรณ์ และงบประมาณที่ต้องใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๘) การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ถ้ามี

มาตรา ๑๘ ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๑๖ และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบตามมาตรา ๑๗ ผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอื่นใดด้วยก็ได้

มาตรา ๑๙ การจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ร่างกฎหมายที่มิได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชน ร่างกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นโดยรีบด่วนเพื่อประโยชน์สำคัญของประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือร่างกฎหมายอื่นที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นว่าจำเป็นแล้ว ให้ถือว่าได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นโดยชอบตามหมวดนี้แล้ว และเพื่อประโยชน์แห่งการนี้ หน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นหรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าว หรือจะเปิดเผยตามที่เห็นสมควรก็ได้

มาตรา ๒๐ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

หมวด ๓
การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย

มาตรา ๒๑ หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่เป็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

(๒) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

(๓) สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๔) ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน

(๕) ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณายื่นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

(๖) ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่นำระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจนด้วยว่ามติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย

(๗) การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจน

(๘) การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(ข) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

(๙) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๒ การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว

กฎหมายที่มิใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามวรรคสองบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามวรรคสอง ให้ประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

คำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดสิ้นผลบังคับตามวรรคสี่ ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สิ้นผลบังคับดังกล่าว เป็นผู้ไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ให้ศาลดำเนินการตามวรรคสาม และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

ความในวรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก ให้ใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารด้วยโดยอนุโลม โดยให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหารเสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่กฎหมายใดบัญญัติให้มีผลใช้บังคับภายหลังจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยมีระยะเวลาตามที่กำหนด ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้นจัดทำร่างกฎทั้งปวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และในกรณีที่ต้องเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรี อาจเสนอคณะรัฐมนตรีก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้ ในกรณีเช่นนั้นให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติหลักการได้แม้ว่ากฎหมายนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม

การดำเนินการตามวรรคสาม วรรคสี่ วรรคหก และวรรคเจ็ด ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ร่างกฎหมายกำหนดให้ออกกฎเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎดังกล่าวต้องกำหนดให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรอง

(๒) สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๓) สอดคล้องและปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

(๔) ต้องยึดหลักความพอสมควรแก่เหตุ และหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับสิทธิและเสรีภาพและประโยชน์ที่บุคคลต้องเสียไป

(๕) ต้องยึดหลักความเสมอภาคและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

มาตรา ๒๔ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๒๓ ให้ทันสมัยอยู่เสมอ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

แนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจตามวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าจะมีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

ความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ใช้บังคับแก่การใช้ดุลพินิจในการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมและการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ และการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการสอบสวน ไต่สวน การบังคับคดี และการวางทรัพย์

หมวด ๔
การตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบ

มาตรา ๒๕ ในการเสนอร่างกฎหมายหรือหลักการของร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานของรัฐเสนอเอกสารดังต่อไปนี้ต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๑) ร่างกฎหมายหรือหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่จะจัดทำขึ้น

(๒) สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

(๓) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

มาตรา ๒๖ ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงาน ให้นำเอกสารตามมาตรา ๒๕ มาประกอบการพิจารณา และให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยในกรณีที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องจัดทำร่างกฎหมายฉบับใด ให้สำนักงานส่งเรื่องพร้อมความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้ทบทวนหรือพิจารณาตามที่เห็นสมควรต่อไป

(๒) ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายให้ดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕ และที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย

(๓) ในกรณีที่เห็นสมควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องหรือการวิเคราะห์ผลกระทบเพิ่มเติม สำนักงานจะดำเนินการดังกล่าวเองหรือจะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

มาตรา ๒๗ ในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา ให้คณะรัฐมนตรีจัดส่งเอกสารตามมาตรา ๒๕ (๒) และ (๓) และเอกสารตามมาตรา ๒๖ (๓) เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภา และให้เปิดเผยเอกสารดังกล่าวไว้ในระบบกลางด้วย

หมวด ๕
การประเมินผลสัมฤทธิ์

มาตรา ๒๘ ในหมวดนี้ กฎหมายให้หมายความรวมถึงพระราชกำหนดและประกาศหรือคำสั่งบรรดาที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายด้วย

มาตรา ๒๙ บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ใช้บังคับแก่กฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) กฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะระยะเวลาหนึ่งและระยะเวลานั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว

(๒) กฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว เช่น กฎหมายให้ใช้ประมวลกฎหมาย กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กฎหมายจัดตั้งศาล กฎหมายจัดตั้งจังหวัด กฎหมายเกี่ยวกับการออกเหรียญ ธนบัตร หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กฎหมายกำหนดยศ กฎหมายกำหนดวิทยฐานะ

(๓) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือการจัดตั้งหรือการจัดองค์กรของหน่วยงานของรัฐเฉพาะที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน

(๔) กฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ เครื่องหมาย หรือเครื่องแบบ เช่น กฎหมายกำหนดครุยวิทยฐานะ กฎหมายกำหนดเครื่องหมายราชการ กฎหมายกำหนดเครื่องแบบ

(๕) ประมวลกฎหมาย

(๖) กฎหมายอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๐ การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้ดำเนินการประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎที่ออกตามกฎหมายนั้นในคราวเดียวกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

(๑) การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน

(๒) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๓) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย

(๔) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(๕) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎใดเห็นว่ากฎนั้นก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนหรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคลอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์เฉพาะกฎนั้นเป็นการเฉพาะ

ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพบว่ามีกฎตามวรรคสอง จะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎนั้นเป็นการเฉพาะภายในเวลาที่กำหนดก็ได้

มาตรา ๓๑ ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ต้องดำเนินการโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักการตามหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๓ การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย รวมทั้งต้องคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเทียบกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมาย

(๒) สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย

(๓) ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ

(๔) เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๓๒ ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ในกรณีมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดหลายหน่วย ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น

ในกรณีกฎหมายใดมีผู้รักษาการตามกฎหมายร่วมกันหลายคน การกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะรับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำโดยการปรึกษาหารือร่วมกัน

ในกรณีกฎหมายใดไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมาย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวรรคหนึ่ง

ผู้รักษาการตามกฎหมายหรือนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับและติดตามการประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๓๓ ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายหรือนายกรัฐมนตรีประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรา ๓๒ ไว้ในระบบกลางภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ

มาตรา ๓๔ การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ หรือทุกรอบระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชน และหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ เห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร

(๒) ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

(๓) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชกำหนดใดที่ตราขึ้นภายหลังพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเป็นครั้งแรก ให้กระทำภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับ ส่วนครั้งต่อ ๆ ไป ให้กระทำตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๓๕ ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ ให้หน่วยงานของรัฐกระทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และแจ้งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้ในระบบกลาง

เมื่อปรากฏจากผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ว่า กฎหมายใดมิได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น หรือไม่คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างร้ายแรง ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นโดยทันที

หมวด ๖
การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

มาตรา ๓๖ เพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรา ๓๒ จัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลดังต่อไปนี้ไว้ในระบบกลาง

(๑) ตัวบทกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน

(๒) คำแปลของกฎหมายเป็นภาษาที่ใช้ในการทำงานของอาเซียน

(๓) คำอธิบายโดยสรุปสาระสำคัญของกฎหมายในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจได้

(๔) ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และขอบเขตการมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย

กฎเกณฑ์ตาม (๑) ให้หมายความถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หนังสือเวียน หนังสือสั่งการ คำสั่ง คำพิพากษา คำวินิจฉัยของศาลหรือคณะกรรมการ การตีความกฎหมาย การตอบข้อหารือ หรือแนวปฏิบัติ และให้หมายความรวมถึงเอกสารหรือการสั่งการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีผลต่อการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือประชาชนตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด

การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวกับกฎหมายใด ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้น เป็นผู้เผยแพร่

ในกรณีที่การเผยแพร่ข้อมูลตามวรรคหนึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อความมั่นคงปลอดภัยหรือประโยชน์ของประเทศหรือเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคล หน่วยงานของรัฐจะไม่เผยแพร่รายละเอียดบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎหมายใดไม่มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโดยตรง ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานที่จะเป็นผู้จัดทำตามวรรคหนึ่ง

การดำเนินการตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบที่สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) และสำนักงานร่วมกันกำหนด

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๗ ให้พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์ มีผลใช้บังคับแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นอันยกเลิก

มาตรา ๓๘ ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องกระทำผ่านระบบกลาง ถ้าการจัดทำระบบกลางยังไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าการดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐเป็นการดำเนินการผ่านระบบกลางตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

มาตรา ๓๙ ในวาระเริ่มแรก

(๑) ระยะเวลาสองปีตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

(๒) ระยะเวลาเก้าสิบวันตามมาตรา ๓๓ สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

มาตรา ๔๐ บรรดากฎ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งการจัดทำร่างกฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
นายกรัฐมนตรี

<u>หมายเหตุ</u> :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๗๗ ประกอบกับมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) และ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๓ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย

โดยที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมาย โดยการรับฟังความคิดเห็นนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทราบถึงปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนจนเกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ทั้งนี้ มิได้มุ่งหมายที่จะสำรวจจำนวนคนที่สนับสนุนหรือคัดค้านร่างกฎหมาย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงออกคำแนะนำเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ควรดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจน ไม่ปกปิดข้อมูลต่อประชาชน

ข้อ ๒ ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจและแลกเปลี่ยนข้อมูลได้โดยง่าย

ข้อ ๓ ควรให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นและเหตุผลประกอบอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้สนับสนุนหรือคัดค้าน ความคิดเห็นที่หลากหลายจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่าจะเป็นโทษ

ข้อ ๔ ควรมีระยะเวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องคิดวิเคราะห์ตรึกตรอง และร่วมแสดงความคิดเห็นได้ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศควรมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นอื่น ซึ่งหน่วยงานของรัฐควรระบุเหตุผลและประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไปด้วย

ข้อ ๕ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางอาจไม่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้ครบถ้วนทุกกลุ่ม จึงควรใช้เป็นวิธีการพื้นฐานควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านวิธีการอื่นด้วย เช่น การสัมภาษณ์ การเชิญมาให้ข้อมูล หรือการประชุม ในกรณีที่สมควรก็อาจจัดการรับฟังความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีเทคโนโลยีเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นนั้นเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในการรับฟังความคิดเห็นต้องคำนึงถึงลักษณะและจำนวนของผู้เกี่ยวข้อง เนื้อหาของร่างกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอและไม่เป็นการสร้างภาระจนเกินความจำเป็น

ข้อ ๖ ในการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา ผู้แสดงความคิดเห็นจะเป็นใคร ระบุชื่อหรือไม่ ใช้ชื่อจริงหรือชื่อปลอม ไม่ควรถือเป็นสาระสำคัญ สิ่งที่เป็นข้อสำคัญคือข้อคิดเห็นนั้นเกี่ยวข้องและนำมาใช้ประกอบการพิจารณาได้มากน้อยเพียงใด

การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๔

แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ก่อนการเสนอให้มีการตรากฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยวิเคราะห์สภาพปัญหาและเหตุผลที่รัฐควรเข้าไปแทรกแซงในเรื่องนั้นและพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ที่เป็นไปได้ ทั้งทางเลือกที่เป็นกฎหมายและไม่เป็นกฎหมาย ทั้งนี้ จะขอคำปรึกษาการดำเนินการดังกล่าวต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายก็ได้

เมื่อวิเคราะห์แล้วเห็นว่ามีความจำเป็นต้องตรากฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และจัดทำเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามแบบแนบท้าย

ข้อ ๒ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย หน่วยงานของรัฐต้อง

(๑) ใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย โดยอธิบายหรือนำเสนอข้อมูลอย่างกระชับ ครบถ้วน และตรงประเด็น

(๒) ระบุข้อมูลและข้อเท็จจริงที่น่าเชื่อถือและสามารถตรวจสอบได้ ที่นำมาประกอบการวิเคราะห์ไว้ในรายงานด้วย

ข้อ ๓ ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประเทศ สังคม หรือประชาชน

(๒) ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๓) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาวะ หรือผลกระทบอื่นโดยรวมที่สำคัญ

ข้อ ๔ การวิเคราะห์ความพร้อมและต้นทุนของรัฐตามข้อ ๓ (๒) ให้หน่วยงานของรัฐวิเคราะห์ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระยะสามปีแรก โดยให้แนบรายละเอียดการคำนวณต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายดังกล่าวมาด้วย

ข้อ ๕ ให้หน่วยงานของรัฐเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๖ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบความครบถ้วนของการดำเนินการตามข้อ ๑ ถึงข้อ ๔ โดยหากเห็นว่ามีความจำเป็นต้องดำเนินการในส่วนใดเพิ่มเติม ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องดำเนินการให้ครบถ้วน โดยให้ระบุเรื่องหรือประเด็นที่จะต้องดำเนินการให้ชัดเจน

ข้อ ๗ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งตรวจสอบว่าการรับฟังความคิดเห็นครบถ้วนและครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องที่ต้องรับฟังหรือไม่

ข้อ ๘ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องหรือหน่วยงานอื่นในการวิเคราะห์ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย สำหรับกรณีที่ผลกระทบนั้นอาจคำนวณเป็นเงินได้และเป็นร่างกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) ร่างกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลกระทำการใดเมื่อได้รับความยินยอมก่อนกระทำการนั้น เช่น การอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตร และการให้อาชญาบัตร

(๒) ร่างกฎหมายอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายประกาศกำหนด

ข้อ ๙ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎหมายแล้วเสร็จ ให้ปรับปรุงหรือแก้ไขรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณา และเสนอไปพร้อมกับร่างกฎหมายและเอกสารอื่น ๆ เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามข้อนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการก็ได้

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติ.....

☐ **กฎหมายใหม่** ☐ **แก้ไข/ปรับปรุง** ☐ **ยกเลิก**

หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมาย.....

ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

☐ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในเรื่อง.....

☐ สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศในเรื่อง.....

ส่วนที่ ๑

เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

---

๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

๑.๑ ปัญหาคืออะไร สาเหตุของปัญหาคืออะไร และผลกระทบของปัญหาคืออะไร.....

๑.๒ เหตุใดรัฐจึงควรแทรกแซงในเรื่องนี้.....

๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซงคืออะไร.....

๓. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

๓.๑ วิธีการแก้ปัญหาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันคืออะไร.....

๓.๒ ต่างประเทศแก้ปัญหานี้อย่างไร (ถ้ามี) และการดำเนินการดังกล่าวเหมาะสมกับสังคมไทยหรือไม่ อย่างไร.....

๔. การรับฟังความคิดเห็น

☐ ได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว

☐ ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว

๕. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

ร่างกฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร.....

๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๖.๑ กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง.....

๖.๒ มีมาตรการป้องกัน แก้ไข คุ้มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม ๖.๑ อย่างไร.....

๖.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร.....

๗. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

๗.๑ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ.....

๗.๒ มีแนวทางและระยะเวลาเตรียมการในการปฏิบัติตามหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร.....
และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือไม่.....

๗.๓ มีแนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร.....

๗.๔ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระยะ ๓ ปีแรก เป็นจำนวน.....บาท อัตรากำลังที่ต้องใช้.....อัตรา อัตรากำลังที่มีอยู่แล้ว.....อัตรา อัตรากำลังที่ต้องเพิ่มขึ้น.....อัตรา

๘. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๘.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ.....

๘.๒ ผลกระทบต่อสังคม.....

๘.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาวะ.....

๘.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ.....

ส่วนที่ ๒
เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ

๙. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต.....

๑๐. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ.....

๑๑. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษอาญา.....

๑๒. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง.....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ .....

(.....)

หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่จัดทำรายงานนี้

วัน/เดือน/ปี

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ.....

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ.....

โทร. .....

อีเมล.....

๒ การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย

คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย

โดยที่มาตรา ๕ และมาตรา ๒๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตเฉพาะกรณีที่จำเป็น เพราะการใช้ระบบอนุญาตเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลขั้นสูง โดยห้ามมิให้กระทำการที่ต้องขออนุญาตนั้นจนกว่าจะได้รับอนุญาต และมุ่งหวังให้หน่วยงานของรัฐมีการพิจารณาอย่างรอบคอบในการใช้ระบบการควบคุม กำกับดูแล หรือการที่รัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้องในกิจกรรม การดำเนินชีวิต หรือการประกอบธุรกิจของประชาชนเท่าที่จำเป็นโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งสมควรต้องพิจารณาตามระดับความสำคัญของกิจกรรม ประโยชน์สาธารณะ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน รวมทั้งความคุ้มค่าของระบบการควบคุมหรือกำกับดูแลที่เลือกใช้ให้มีความเหมาะสม และได้สัดส่วนกับมาตรการที่เลือกใช้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันและมีแนวทางในการจำกัดการใช้ระบบอนุญาตที่ไม่จำเป็นและเป็นภาระแก่ประชาชนจนเกินสมควร

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงออกคำแนะนำเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย ดังต่อไปนี้

ระดับการควบคุม กำกับดูแล หรือการที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการทำกิจกรรม การดำเนินชีวิต หรือการประกอบธุรกิจของประชาชนในกฎหมาย แบ่งเป็น ๔ ระดับ ดังนี้

๑. การกำหนดกฎเกณฑ์ให้ปฏิบัติตาม : มีวัตถุประสงค์เพื่อวางกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตาม โดยรัฐสามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานดังกล่าวได้ในภายหลัง ทั้งกรณีที่รัฐติดตามตรวจสอบเองหรือกรณีมีผู้ร้องเรียน

๒. การจดแจ้ง : มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐได้ทราบข้อมูลและสามารถติดตามได้อย่างใกล้ชิด เป็นกรณีที่รัฐต้องการทราบข้อมูลเชิงสถิติเพื่อใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ และการกำกับดูแลการทำกิจกรรม หรือการประกอบธุรกิจ โดยกำหนดให้จดแจ้งข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดบางประการต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบก่อนดำเนินการ โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบมีหน้าที่เพียงยืนยันความครบถ้วนของรายการเท่านั้น

๓. การจดทะเบียน/การขึ้นทะเบียน : มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบและติดตาม สำหรับกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสาธารณะในระดับที่มิได้รุนแรงมากนัก แต่รัฐจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแลเพื่อรับรองคุณสมบัติหรือคุณวุฒิของผู้ประกอบการ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการใช้บริการ

ของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการส่งเสริมหรือสนับสนุนจากภาครัฐ โดยในการรับจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียนอาจกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามได้ ทั้งนี้ หากผู้ขอมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด หน่วยงานของรัฐไม่อาจปฏิเสธการรับจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียนบุคคลนั้นได้

๔. การอนุญาต/ใบอนุญาต : มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นมาตรการในการควบคุมและกำกับดูแลการทำกิจกรรมหรือการประกอบธุรกิจของประชาชนที่มีความเข้มงวดสูง หรือมีความจำเป็นต้องกำหนดจำนวนหรือปริมาณ เพราะมีลักษณะที่กระทบต่อชีวิต สิทธิ เสรีภาพ สังคม หรือประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง จึงต้องห้ามมิให้ประกอบกิจกรรมหรือธุรกิจนั้นจนกว่าจะได้รับอนุญาต โดยการใช้ระบบอนุญาตสามารถกระทำได้เมื่อ

๔.๑ เป็นกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากการควบคุมหรือกำกับดูแลตามระดับที่กำหนดไว้ตาม ๑ ถึง ๓ ไม่เพียงพอสำหรับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

๔.๒ ไม่มีมาตรการอื่นที่ดีกว่าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

๔.๓ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

๔.๔ ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนจนไม่คุ้มค่ากับประโยชน์ที่ภาครัฐจะได้รับ

คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เรื่อง การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

โดยที่มาตรา ๕ และมาตรา ๒๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่จำเป็น และไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงออกคำแนะนำเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระบบคณะกรรมการในกฎหมายที่ก่อให้เกิดผล ดังต่อไปนี้ เป็นการใช้ระบบคณะกรรมการโดยไม่จำเป็น

(๑) ทำให้คณะกรรมการเป็นผู้บริหารงานโดยตรงหรือรับผิดชอบต่อการบริหารงานโดยตรง เว้นแต่เป็นผู้ควบคุมกำกับผู้บริหารในมหาวิทยาลัย รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน

(๒) ทำให้คณะกรรมการมีหน้าที่หรืออำนาจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานหรือคณะกรรมการอื่น

(๓) ทำให้การบริการประชาชนหรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการเกิดขั้นตอนมากขึ้นหรือเกิดความล่าช้า

(๔) ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำนวนมากร่วมเป็นกรรมการด้วย

(๕) ทำให้เกิดผลเป็นการเบี่ยงเบนความรับผิดรับชอบ (accountability) ในผลของการกระทำได้โดยง่าย

(๖) เป็นการตัดอำนาจของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นการดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๒ ในกรณีที่จำเป็นต้องใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย เนื่องจากมติของคณะกรรมการจะมีผลผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย หน่วยงานของรัฐจึงควรพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ควรหลีกเลี่ยงการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เว้นแต่กฎหมายนั้นเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับนโยบายที่สำคัญหรือนโยบายระดับชาติ

(๒) กรรมการโดยตำแหน่งให้กำหนดเท่าที่จำเป็น ในกรณีที่จำเป็นต้องมีกรรมการดังกล่าวควรกำหนดเฉพาะตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมการนั้นโดยตรง

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้กำหนดเท่าที่จำเป็น ในกรณีที่จำเป็นต้องมีกรรมการดังกล่าวควรกำหนดเฉพาะด้านที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมการนั้นโดยตรง

ข้อ ๓ การแต่งตั้งกรรมการต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น และไม่แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์

คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย

โดยที่มาตรา ๕ และมาตรา ๒๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงกำหนดโทษอาญาในกฎหมายเฉพาะความผิดร้ายแรง และให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังนี้ (๑) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม และ (๒) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงออกคำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายดังต่อไปนี้

การกำหนดโทษอาญาในกฎหมายสำหรับการกระทำความผิดใดจะต้องยึดหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ การกระทำที่เป็นความผิดร้ายแรงนั้นเป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง

หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย หากเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิ่งต่อไปนี้ อาจกำหนดเป็นโทษอาญาได้

(๑) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ได้แก่การกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองการปกครอง หรือเป็นการกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยของประเทศหรือประชาชน อาจกำหนดเป็นความผิดอาญาได้ตามความร้ายแรงของการกระทำนั้น ๆ

(๒) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง (good morals) หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง ซึ่งต้องคำนึงถึงสภาพสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

ในการพิจารณาดังกล่าวให้ถือหลัก ดังต่อไปนี้

ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) คือ กฎเกณฑ์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยมุ่งคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมหรือในประเทศชาติ เพื่อให้เกิดความมั่นคง (security) ความสงบสุข (tranquility) สันติภาพ (peace) และสุขภาวะ (public health) ร่วมกันของคนในสังคม การกระทำใดที่ทำให้เกิดความไม่มั่นคง ความไม่สงบสุข ความวุ่นวายหรือบ่อนทำลายสุขภาวะ

อันจะมีผลต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม การกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นย่อมกำหนดเป็นความผิดอาญาได้ตามความร้ายแรงแห่งการกระทำและเจตนา

ศีลธรรมอันดีของประชาชน (good morals) คือ กฎเกณฑ์ที่คนในสังคมส่วนใหญ่ถือปฏิบัติตามความเชื่อ ตามประเพณี หรือศาสนา และถือว่าเป็นเครื่องวินิจฉัยความประพฤติว่าถูกต้องหรือไม่ ปกติการกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมทำให้นิติกรรมเสียไป แต่การกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนจะเป็นความผิดอาญาก็ต่อเมื่อการกระทำนั้นเป็นเรื่องร้ายแรงและกระทบต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมอันอาจทำให้เกิดความไม่มั่นคง ความไม่สงบสุข ความวุ่นวายในสังคมได้ ศีลธรรมอันดีของประชาชนนี้อาจมีวิวัฒนาการได้ตามยุคสมัยและตามพื้นที่ การกระทำที่กระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงย่อมกำหนดเป็นความผิดอาญาได้ตามยุคสมัย

การกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม คือ การกระทำที่ส่งผลร้ายต่อประชาชนในวงกว้างในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง หรือสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบที่เป็นผลร้ายอื่นที่ไม่เพียงแต่เป็นการกระทบต่อปัจเจกบุคคลเป็นการส่วนตัว

ทั้งนี้ ในการพิจารณาหลักเกณฑ์ตาม (๑) และ (๒) หน่วยงานของรัฐต้องตระหนักว่าเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นพลวัตจึงต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับยุคสมัย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง วัฒนธรรม และประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไป รวมตลอดถึงความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและปัจจัยอื่น ๆ

ข้อ ๒ เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

การกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดและโทษอาญาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างยิ่ง จึงต้องใช้ในกรณีที่ไม่มีมาตรการอื่นเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ หรือการลงโทษอย่างอื่นที่ไม่ใช่โทษอาญาไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวเพราะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจคุ้มค่ากว่าโทษที่ได้รับ หากมีมาตรการอื่นที่ทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ เช่น มาตรการจูงใจเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการอำนวยความสะดวกให้กระทำการที่รัฐอยากให้กระทำ การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง การกำหนดสภาพบังคับทางเศรษฐกิจ เช่น การกำหนดโทษปรับเป็นพินัย* หรือการกำหนดให้เอกชนฟ้องร้องดำเนินคดีได้เอง เห็นสมควรใช้มาตรการดังกล่าว แต่ถ้ามาตรการดังกล่าวไม่อาจทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายอย่างได้ผลหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอ กรณีนี้จึงกำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวเป็นความผิดและมีโทษอาญา

---

*โทษปรับเป็นพินัย เป็นแนวทางหนึ่งในการกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและไม่ใช่โทษอาญาหรือโทษทางปกครอง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ระหว่างการศึกษาและจัดทำร่างกฎหมายเพื่อที่จะเสนอเรื่องต่อไป

ข้อ ๓ ความผิดที่บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายอาญา ภาคความผิด หากบทบัญญัติความผิดที่มีโทษอาญาในพระราชบัญญัติใดมีองค์ประกอบความผิดเหมือนหรือคล้ายคลึงกับความผิดที่กำหนดในภาคความผิดของประมวลกฎหมายอาญา มิให้กำหนดโทษอาญาในร่างกฎหมายนั้น เว้นแต่จะมีเหตุผลความจำเป็นพิเศษว่าเป็นกฎหมายเฉพาะจำเป็นต้องมีโทษสูงกว่าหรือมีโทษอุปกรณ์ เช่น เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ประสงค์จะกำหนดโทษอาญาที่มีโทษน้อยกว่าโดยมิให้นำประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับจะต้องระบุในกฎหมายเฉพาะนั้นให้ชัดเจนว่า มิให้นำโทษสำหรับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับสำหรับการกระทำความผิดตามกฎหมายเฉพาะนั้น

ข้อ ๔ ในกรณีที่มีพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันประเทศไทย เช่น สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี กำหนดพันธกรณีให้ประเทศไทยต้องตรากฎหมายที่มีโทษอาญาตามที่กำหนดไว้ในพันธกรณีนั้น ให้กำหนดโทษอาญาได้ตามความจำเป็นและเหมาะสมและมีเพดานโทษ (threshold) ที่ชัดเจนด้วย ทั้งนี้ ในการตรากฎหมายที่กำหนดโทษอาญาตามพันธกรณีระหว่างประเทศนั้นจะต้องอ้างข้อความในพันธกรณีที่ระบุให้กำหนดโทษอาญาให้ชัดเจนด้วยมิใช่แค่เป็นข้อเสนอแนะตามพันธกรณีว่าอาจกำหนดเป็นโทษอาญาเท่านั้น

ข้อ ๕ การกระทำใดที่เป็นกรรมเดียวและมีโทษอาญาอยู่แล้ว จะกำหนดให้การกระทำกรรมเดียวกันนั้นมีโทษอย่างอื่นด้วย เพื่อจูงใจให้ยอมรับโทษอย่างอื่นนั้นเพื่อระงับคดีย่อมกระทำมิได้

บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งหลายที่กำหนด “มาตรการลงโทษทางแพ่ง” เช่น กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ต้องเปลี่ยนบทบัญญัติเป็นสภาพบังคับอื่นที่เหมาะสม เช่น โทษปรับทางปกครอง หรือโทษปรับเป็นพินัย เว้นแต่โดยสภาพของความผิดสมควรมีโทษอาญา เพราะเรื่องทางแพ่งในระบบประมวลกฎหมาย หมายถึงเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนเท่านั้น แต่การละเมิดกฎหมายดังกล่าวข้างต้นไม่ใช่เรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชน หากแต่เป็นเรื่องระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งต้องรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับบุคคล จึงไม่ใช่เรื่องทางแพ่งและการเปลี่ยนโทษทางแพ่งมาเป็นโทษปรับเป็นพินัยย่อมคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษมากกว่า

ตัวอย่างของการกระทำที่ไม่ควรกำหนดเป็นโทษอาญาตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑ และข้อ ๒

(๑) การกระทำความผิดเล็กน้อย เช่น ผิดกฎจราจรเล็กน้อย โดยการจอดรถในที่ห้ามจอดขับรถทับเส้นทึบ (เครื่องหมายจราจรบนผิวทาง) หรือก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญที่กระทำต่อปัจเจกชนอาจกำหนดเป็นโทษปรับเป็นพินัยได้ ซึ่งต่างจากการกระทำผิดกฎจราจรที่อาจกระทบต่อความปลอดภัยของผู้อื่นซึ่งต้องกำหนดเป็นโทษอาญา เช่น การขับรถโดยไม่มีใบอนุญาต การขับรถฝ่าไฟแดง (สัญญาณไฟจราจร)

(๒) กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเศรษฐกิจที่ไม่มีผลกระทบรุนแรง อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือมาตรการบังคับอื่นแทน เช่น สั่งให้หยุดหรือแก้ไขให้ถูกต้อง หรือการใช้มาตรการบังคับทางแพ่งในกรณีการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาที่ไม่ได้มีความมุ่งหมายทางการค้า

(๓) การฝ่าฝืนไม่ต่ออายุใบอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตเกินกำหนด ไม่แจ้งเปลี่ยนสถานที่ประกอบการ

(๔) ความผิดเกี่ยวกับการแต่งเครื่องแต่งกายโดยไม่มีสิทธิ เช่น แต่งกายแสดงวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษาโดยไม่มีสิทธิ แต่การแต่งเครื่องแบบเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายโดยไม่มีสิทธิควรกำหนดเป็นโทษอาญาเพราะจะทำให้ประชาชนเข้าใจผิดว่าเป็นเจ้าพนักงาน

๖ การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

กฎกระทรวง

กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการไม่เผยแพร่ข้อมูลในระบบกลาง

พ.ศ. ๒๕๖๒

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๓๖ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเผยแพร่กฎเกณฑ์ตามมาตรา ๓๖ หากกฎเกณฑ์ดังกล่าวมีกฎหมายห้ามเปิดเผยหรือคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผย

ข้อ ๒ บุคคลใดเห็นว่ากฎเกณฑ์ที่เผยแพร่ไว้ในระบบกลางอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของตนเองหรือผู้อื่นซึ่งอยู่ในความดูแลของตน มีสิทธิแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เผยแพร่กฎเกณฑ์นั้นปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นายกรัฐมนตรี

<u>หมายเหตุ</u> :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ตัวบทกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบันไว้ในระบบกลาง แต่หากการเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อความมั่นคงปลอดภัยหรือประโยชน์ของประเทศหรือเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคล หน่วยงานของรัฐจะไม่เผยแพร่รายละเอียดบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

๓๙ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

กฎกระทรวง

กำหนดกฎหมายตามมาตรา ๒๙ (๖)

พ.ศ. ๒๕๖๒

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๒๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ให้กฎหมายดังต่อไปนี้ เป็นกฎหมายตามมาตรา ๒๙ (๖)

(๑) กฎมณเฑียรบาลทุกฉบับและที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายเกี่ยวกับกิจการในพระมหากษัตริย์

(๒) กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการศาสนา

(๓) กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(๔) กฎหมายเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันสำหรับองค์การระหว่างประเทศและการประชุมระหว่างประเทศในประเทศไทย

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นายกรัฐมนตรี

<u>หมายเหตุ</u> :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากมาตรา ๒๙ (๖) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้การกำหนดให้กฎหมายใดไม่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์ นอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ (๑) ถึง (๕) ให้กระทำโดยการออกเป็นกฎกระทรวง โดยที่สมควรกำหนดให้กฎหมายบางฉบับและบางประเภทไม่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

กฎกระทรวง

กำหนดรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้กระทำครั้งแรกไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓ โดยถ้ามีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายใดในปีใด ให้ประเมินผลสัมฤทธิ์ตั้งแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทินของปีก่อนหน้าปีที่ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ โดยให้ถือว่าปีที่ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวเป็นปีที่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ และให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งต่อ ๆ ไปทุกรอบระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ ๑ มกราคม ของปีที่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งก่อน

การประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวรรคหนึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์

ข้อ ๒ เมื่อผู้รักษาการตามกฎหมายหรือนายกรัฐมนตรีประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา ๓๙ (๒) แล้ว จะกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไว้ด้วยก็ได้ และให้ประกาศไว้ในระบบกลางภายในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ในกรณีที่ยังไม่อาจใช้ระบบกลางได้ การประกาศตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ พร้อมทั้งแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบด้วย

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๒
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา
นายกรัฐมนตรี

<u>หมายเหตุ</u> :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายต้องกระทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ หรือทุกรอบระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ ในวาระเริ่มแรกและครั้งต่อ ๆ ไป มีรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ และมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในแนวทางนี้ “หน่วยงาน” หมายความว่า หน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์

ข้อ ๒ กฎหมายใดมีผู้รักษาการตามกฎหมายร่วมกันหลายคน การกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำโดยการปรึกษาหารือร่วมกัน ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ให้เสนอนายกรัฐมนตรีวินิจฉัย โดยนายกรัฐมนตรีจะขอให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเสนอความเห็นเพื่อประกอบการวินิจฉัยก็ได้

ข้อ ๓ ให้หน่วยงานประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในแนวทางนี้ด้วย

ข้อ ๔ การประเมินผลสัมฤทธิ์ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จไม่ช้ากว่าหนึ่งปีนับแต่มีเหตุที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ โดยให้ประเมินว่าการบังคับใช้กฎหมายได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน

(๒) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๓) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย

(๔) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(๕) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ข้อ ๕ การรับฟังความคิดเห็นประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์อย่างน้อยต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อมูลหรือความคิดเห็นจากผู้ซึ่งมีสิทธิหรือหน้าที่หรือได้รับผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งหน่วยงานที่ปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้หน่วยงานดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

(๑) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานนั้น

(๒) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

(๓) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

(๔) การสำรวจความคิดเห็น

(๕) วิธีการอื่นใดที่หน่วยงานเห็นว่าเหมาะสม

ข้อ ๖ ในการรับฟังความคิดเห็นให้หน่วยงานประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นซึ่งอย่างน้อยต้องครอบคลุมประเด็น ดังต่อไปนี้

(๑) วัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย

(๒) มาตรการสำคัญของกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา

(๓) ประโยชน์ที่คาดว่าประชาชนจะได้รับจากการมีกฎหมาย

(๔) ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย

การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นนอกจากที่กำหนดไว้ในแนวทางนี้ ให้นำหลักเกณฑ์หรือคำแนะนำเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๗ การประเมินผลสัมฤทธิ์ต้องดำเนินการอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยพิจารณาผลสัมฤทธิ์ตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับหรือวันที่มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งก่อน จนถึงวันที่มีเหตุต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งนี้ ในกรณีที่กฎหมายใดมีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ต้องนำรายงานนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย

การประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรา ๓๔ (๒) และ (๓) หน่วยงานอาจประเมินผลสัมฤทธิ์เพียงบางเรื่องตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีข้อเสนอแนะหรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวงได้

ข้อ ๘ ให้หน่วยงานจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามแบบแนบท้าย ๑ ในกรณีที่หน่วยงานประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎเป็นการเฉพาะ ให้จัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎตามแบบแนบท้าย ๒

ในการจัดทำรายงานให้ใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย กระชับ ครบถ้วน และตรงประเด็น ทั้งนี้หน่วยงานต้องระบุข้อมูล สถิติ หรือข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ประกอบการให้เหตุผลในการประเมินไว้ด้วย

ข้อ ๙ การดำเนินการในเรื่องใดที่ต้องกระทำผ่านระบบกลาง ถ้าระบบกลางยังไม่อาจใช้งานได้

(๑) ให้หน่วยงานดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานไปพลางก่อน

(๒) ให้หน่วยงานแจ้งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบด้วย

ข้อ ๑๐ ในกรณีที่หน่วยงานมีปัญหาอุปสรรคไม่อาจปฏิบัติตามแนวทางนี้ได้ จะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อขอยกเว้นหรือปฏิบัติเป็นอย่างอื่นเป็นกรณีไปก็ได้ เมื่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นควรให้ยกเว้นหรือปฏิบัติเป็นอย่างอื่นแล้ว ให้หน่วยงานได้รับการยกเว้นหรือปฏิบัติเป็นอย่างอื่นได้ ในการนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะกำหนดให้หน่วยงานอื่นได้รับการยกเว้นหรือปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วยก็ได้

รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ....(ระบุชื่อกฎหมาย)....

ส่วนที่ ๑
ข้อมูลเบื้องต้น

---

๑. หน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์.....
๒. หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย.....
๓. ผู้รักษาการตามกฎหมาย.....
๔. เหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ (ตอบได้มากกว่า ๑ ข้อ)
☐ ครบรอบระยะเวลาที่กำหนด
☐ ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องในเรื่อง (ระบุเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะ).....
☐ ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในเรื่อง (ระบุเรื่องที่ได้รับการเสนอแนะให้ประเมิน).....
☐ อื่น ๆ คือ.....
๕. วันที่มีเหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์.....โดยประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่วันที่.....ถึงวันที่.....
๖. รายชื่อกฎที่เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลสัมฤทธิ์ในรายงานฉบับนี้.....
๗. รายชื่อกฎที่ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นการเฉพาะ (ประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นรายฉบับตามแบบรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎ).....

ส่วนที่ ๒
การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย

---

๘. กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาใด.....
๙. มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ คือ.....
๑๐. กฎหมายนี้มีบทบัญญัติกำหนดให้ประชาชนต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ อย่างไร.....
๑๑. กฎหมายนี้ยังมีความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ พัฒนาการของเทคโนโลยี และวิถีชีวิตของประชาชนหรือไม่ เพียงใด.....
๑๒. ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมีกฎหมายนี้ คือ.....

๑๓. กฎหมายนี้ก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร (ให้พิจารณาตอบเฉพาะประเด็นสำคัญที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยไม่ต้องตอบทุกประเด็นก็ได้)

- เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน
- ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
- เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันหรือการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
- เป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ
- มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาวะ หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

.....

๑๔. มีสถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร.....

๑๕. มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายนี้หรือไม่ อย่างไร.....

ส่วนที่ ๓
การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย

๑๖. กฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร.....

๑๗. มีการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง หรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับกฎหมายนี้กี่เรื่องและในประเด็นใด.....

๑๘. การใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษอาญาในกฎหมายนี้ (ถ้ามี) ยังมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ อย่างไร.....

ส่วนที่ ๔
ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๑๙. การรับฟังความคิดเห็น

☐ ได้รับฟังความคิดเห็นโดยถูกต้องตามข้อ ๕ และข้อ ๖ ของแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้ว

☐ ได้รับฟังความคิดเห็นโดยวิธีอื่นนอกจากผ่านระบบกลาง (หากมี โดยระบุทุกวิธี).....
ผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนี้หรือผลกระทบของกฎหมายนี้อย่างไร.....

๒๐. ได้นำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของกฎหมายฉบับนี้ (ถ้ามี) มาประกอบการพิจารณาด้วยแล้วหรือไม่.....

๒๑. หน่วยงานได้

๒๑.๑ ออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายหรือไม่ อย่างไร.....

๒๑.๒ ดำเนินการอื่นเพื่อปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร.....

๒๒. ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๒๒.๑ กฎหมายนี้มีการบังคับใช้หรือไม่ อย่างไร.....

๒๒.๒ หากมีการบังคับใช้ เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร.....

๒๒.๓ ประชาชนมีภาระหรือรัฐมีต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร.....

๒๒.๔ เกิดผลที่ไม่ได้คาดคิดหรือไม่พึงประสงค์หรือไม่.....

๒๓. กฎหมายนี้คุ้มค่าหรือได้สัดส่วนเมื่อเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร.....

๒๔. สมควรยกเลิก แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายหรือกฎหรือไม่ อย่างไร.....

๒๕. สมควรดำเนินการอื่นเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมีข้อเสนออื่นหรือไม่ อย่างไร.....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ .....

(.....)

หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่จัดทำรายงานนี้

วัน/เดือน/ปี

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ.....

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ.....

โทร. .....

อีเมล.....

รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ....(ระบุชื่อกฎ)....

ส่วนที่ ๑
ข้อมูลเบื้องต้น

---

๑. หน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์.....
๒. หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎ.....
๓. ผู้รักษาการตามกฎหมาย.....ผู้ออกกฎ.....
๔. เหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ (ตอบได้มากกว่า ๑ ข้อ)

☐ ครบรอบระยะเวลาที่กำหนด
☐ ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องในเรื่อง (ระบุเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะ).....
☐ ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในเรื่อง (ระบุเรื่องที่ได้รับการเสนอแนะให้ประเมิน).....
☐ อื่น ๆ คือ.....

ส่วนที่ ๒
การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎ

---

๕. กฎนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาใด.....
๖. มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎนี้ คือ.....
๗. กฎนี้มีบทบัญญัติกำหนดให้ประชาชนต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ อย่างไร.....
๘. กฎนี้ยังมีความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ พัฒนาการของเทคโนโลยี และวิถีชีวิตของประชาชนหรือไม่ เพียงใด.....
๙. ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมีกฎนี้ คือ.....
๑๐. กฎนี้ก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร (ให้พิจารณาตอบเฉพาะประเด็นสำคัญที่ตรงกับวัตถุประสงค์ของกฎ โดยไม่ต้องตอบทุกประเด็นก็ได้)

- เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน
- ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
- เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันหรือการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

- เป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ
- มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาวะ หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

.....

๑๑. มีสถิติการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎอย่างไร.....

๑๒. มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎนี้หรือไม่ อย่างไร.....

ส่วนที่ ๓
การตรวจสอบเนื้อหาของกฎ

๑๓. กฎนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายหรือกฎอื่นหรือไม่ อย่างไร.....

๑๔. มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเกี่ยวกับกฎนี้กี่เรื่องและในประเด็นใด.....

๑๕. กฎเกณฑ์เกี่ยวกับระบบอนุญาตและการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในกฎนี้ (ถ้ามี) ยังมีความเหมาะสมอยู่หรือไม่ อย่างไร.....

ส่วนที่ ๔
ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎ

๑๖. การรับฟังความคิดเห็น

☐ ได้รับฟังความคิดเห็นโดยถูกต้องตามข้อ ๕ และข้อ ๖ ของแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้ว

☐ ได้รับฟังความคิดเห็นโดยวิธีอื่นนอกจากผ่านระบบกลาง (หากมี โดยระบุทุกวิธี).....
ผู้เกี่ยวข้องมีความเห็นเกี่ยวกับกฎนี้หรือผลกระทบของกฎนี้อย่างไร.....

๑๗. ผลสัมฤทธิ์ของการตรากฎ

๑๗.๑ กฎนี้มีการบังคับใช้หรือไม่ อย่างไร.....

๑๗.๒ หากมีการบังคับใช้ เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ อย่างไร.....

๑๗.๓ ประชาชนมีภาระหรือรัฐมีต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎอย่างไร.....

๑๗.๔ เกิดผลที่ไม่ได้คาดคิดหรือไม่พึงประสงค์หรือไม่.....

๑๘. กฎนี้คุ้มค่าหรือได้สัดส่วนเมื่อเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหรือไม่ อย่างไร.....

๑๙. สมควรยกเลิก แก้ไข ปรับปรุงกฎนี้หรือกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกกฎหรือไม่ อย่างไร.....

๒๐. สมควรดำเนินการอื่นเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎ หรือมีข้อเสนออื่นหรือไม่ อย่างไร.....

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ .....

(.....)

หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่จัดทำรายงานนี้

วัน/เดือน/ปี

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ.....

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ.....

โทร. .....

อีเมล.....

ภาคผนวก

ความมุ่งหมายของบทบัญญัติ มาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ

ก

ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตรา
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๖๐

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง	กำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมาย ตามแนวคิดที่ว่าไม่ควรมีกฎหมายเกินความจำเป็น และสร้างหลักประกันให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับรู้ด้วยตั้งแต่ต้น

คำอธิบายประกอบ

(๑) บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ ยังไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน

(๒) ในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น โดยหลักทั่วไปจะมีกรอบอยู่เพียงว่าจะต้องไม่ตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สิ่งใดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญรัฐย่อมออกกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชนได้เสมอ ต่อมาเริ่มมีแนวความคิดที่จะกำหนดกรอบให้กว้างขึ้น เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจของรัฐทำให้ประชาชนต้องเสียสิทธิและเสรีภาพเกินสมควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงบัญญัติเป็นเงื่อนไขลักษณะของกฎหมายและกรอบแห่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ

ประชาชนเข้มงวดยิ่งขึ้น เช่น จะต้องอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนไว้ให้ปรากฏ และในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเงื่อนไขไว้ ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งกฎหมายจะต้องไม่มีลักษณะให้เกิดผลในการบังคับแก่กรณีใดหรือแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะด้วย ทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

(๓) แต่โดยผลของบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๒๖ ดังกล่าว ยังไม่เป็นหลักประกันเพียงพอที่จะไม่ให้รัฐตรากฎหมายมาสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนอย่างไม่คุ้มค่า ทั้งกฎหมายที่ตราออกใช้บังคับก็มักจะปรากฏว่ามิได้มีการใช้บังคับอย่างจริงจัง อันเป็นที่มาของการทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้ง่าย สร้างความเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน โดยรัฐมิได้เคยรับรู้ถึงภาระที่ประชาชนจะต้องได้รับจากผลของกฎหมายนั้น ๆ จึงเกิดแนวคิดที่จะกำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมายขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นที่มาของมาตรา ๗๗

(๔) มาตรา ๗๗ ได้วางหลักการสำคัญไว้ ๘ ประการ ดังนี้

(ก) หลักการประการแรกที่สำคัญที่สุด คือ การกำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น สิ่งใดที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมาย ก็ควรเลือกใช้วิธีนั้นก่อน เพราะเมื่อตราเป็นกฎหมายแล้ว ย่อมจะต้องมีบทบังคับอย่างเข้มงวด และสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนขึ้นในทันทีที่มีการตรากฎหมายนั้น อย่างไรจึงจะถือว่ามีความจำเป็น ต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไปตามแนวทางที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัย และวางหลักอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ความใน (ข) ถึง (ซ) อาจเป็นแนวทางใช้ประกอบการพิจารณาว่ากฎหมายนั้นจำเป็นหรือไม่

(ข) เมื่อกำหนดให้มีการตรากฎหมายใหม่เท่าที่จำเป็นแล้ว รัฐจะต้องย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วว่าหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนมากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้ยกเลิก หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาวะที่เป็นจริงในปัจจุบัน เช่น ในปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการใช้เครื่องกระจายเสียง ซึ่งออกใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๓ โดยบังคับให้ทุกคนที่จะใช้เครื่องขยายเสียงจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อน และจะใช้ภาษาอื่นใดนอกจากภาษาไทยมิได้ รัฐสมควรตรวจสอบว่ากฎหมายดังกล่าวถ้าใช้บังคับอย่างจริงจังในปัจจุบันจะเป็นไปได้หรือไม่ การมีกฎหมายดังกล่าวอยู่แล้วไม่ใช้บังคับ จะเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกระทำความผิดฐานละเว้นต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และถ้าบังคับจริงจะเกิดกลียุคขึ้นในสังคมหรือไม่

(ค) เมื่อมีกฎหมายแล้ว รัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก ซึ่งในยุคที่มีเทคโนโลยีสารสนเทศที่สะดวกและรวดเร็วเช่นปัจจุบัน ย่อมไม่เป็นการยากที่รัฐจะดำเนินการให้เกิดผลเช่นนั้น แต่ลำพังการจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงตัวบทกฎหมาย ไม่ได้ทำให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้อง สิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการ คือ ต้องดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้าใจกฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้อง ซึ่งอาจทำเป็นระบบที่นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมารวมไว้ในที่เดียวกัน หรือจัดทำคำอธิบายสั้น ๆ หรือคู่มือพอที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ว่าตนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดอย่างไร

(ง) เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือผลกระทบที่จะมีต่อประชาชน หรือสามารถเสนอแนะแนวทางใหม่ ๆ ที่หน่วยงานของรัฐอาจนึกไม่ถึงได้ จึงกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำความคิดเห็นนั้นไปใช้ประกอบการตรากฎหมายในทุกขั้นตอน ซึ่งมิได้หมายความว่า ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอน แต่หมายถึงการนำความคิดเห็นที่ได้รับฟังมาแต่ต้นนั้นไปใช้ประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วย

(จ) เพื่อแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้นมีความจำเป็นต้องตราขึ้นอย่างแท้จริง มาตรา ๗๗ จึงกำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ เช่น ประโยชน์ที่จะได้รับจากการตรากฎหมายนั้น และภาระที่จะเกิดกับประชาชน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่ประชาชนจะต้องเสียไปในการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อวิเคราะห์ว่ากฎหมายนั้นมีความคุ้มค่าและมีความจำเป็นอย่างแท้จริง

(ฉ) เมื่อกฎหมายนั้นใช้บังคับแล้ว มาตรา ๗๗ ยังกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามระยะเวลาที่จะมีกฎหมายกำหนด ในการวิเคราะห์ดังกล่าวต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย การประเมินผลสัมฤทธิ์นี้จะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ผลที่คาดหวังไว้ในการตรากฎหมายนั้น ได้เกิดขึ้นจริงหรือไม่ มีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดเพียงใด และที่สำคัญหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมในการปฏิบัติการตามกฎหมายจนเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือสร้างความสุขสงบให้แก่ประชาชนและสังคมมากน้อยเพียงใด

(ช) เพื่อเป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปพร้อมกัน มาตรา ๗๗ จึงกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายให้หลีกเลี่ยงการใช้ระบบอนุญาต ซึ่งเป็นที่มาของการทุจริตประพฤติมิชอบ และระบบคณะกรรมการ ซึ่งทำให้เกิดขั้นตอน และหาตัวบุคคลที่จะรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำมิได้ นอกจากนั้น ในกรณีที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจในเรื่องใด จะต้องกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนไว้ให้ชัดเจน

(ซ) โดยธรรมชาติของกฎหมายซึ่งตราขึ้นเพื่อบังคับกับประชาชน จึงมักจะมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามด้วยเสมอ และโทษที่กำหนดไว้ก็ต้องเป็นโทษทางอาญา ซึ่งนับวันจะกำหนดให้สูงขึ้น ๆ จนอาจกลายเป็นเครื่องมือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ไปในทางที่ไม่ชอบได้ จึงได้กำหนดเงื่อนไขเป็นประการสุดท้ายว่า การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ให้กำหนดแต่เฉพาะเมื่อเป็นความผิดร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องไปศึกษาและวางแนวทางในการกำหนด "ผลร้าย" แบบใหม่ขึ้นแทนที่โทษทางอาญา เช่น อาจกำหนดเป็นโทษทางปกครองแทน เป็นต้น

การบัญญัติมาตรา ๗๗ ไว้ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ก็เพราะเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ การจะบังคับให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ ในทันทีทันใด อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ การบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐก็เพื่อให้รัฐมีเวลาที่จะพัฒนาและปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรากฎหมายอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยคาดหวังว่ารัฐจะตรากฎหมายแม่บทในการจัดทำร่างกฎหมายและการพิจารณากฎหมายในโอกาสอันควร และเพื่อประโยชน์ในการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐธรรมนูญมาตรา ๗๖ จึงกำหนดให้รัฐพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และมีประสิทธิภาพ เพื่อแทนที่

ภาพความเป็นผู้ปกครอง หรือผู้มีอำนาจ ที่เคยมีอยู่เดิม ในขณะเดียวกันก็กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๘ (ค) (๒) ให้มีการปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อสร้างความมีนิติทัศนะให้เกิดขึ้นในหมู่นักกฎหมาย

ข

มติคณะรัฐมนตรี

สำเนา

ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๔๗๗

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

เรื่อง การดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

กราบเรียน/เรียน รอง – นรม. (ทุกท่าน), รัฐ – นร., (ทุกท่าน), กระทรวง กรม

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๑๓/๓๘๔ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ และเอกสารประกอบในเรื่องนี้

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอเรื่อง การดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ลงมติ

๑. เห็นชอบและรับทราบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป ทั้งนี้ ในส่วนของการจัดทำหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ให้ใช้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ แทนการจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

๒. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ (เรื่อง การเสนอเรื่องเร่งด่วนต่อคณะรัฐมนตรี) ในเรื่องนี้

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนยืนยันมา และขอได้โปรดแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบและถือปฏิบัติต่อไป/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้โปรดแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ (อย่างยิ่ง)

(นายธีระพงษ์ วงศ์ศิวะวิลาส)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

21 พ.ย. 2562

กองนิติธรรม
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๓๔๒
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘ (พอ1369/D/ส/วดี)

หมายเหตุ

อัยการสูงสุด	: จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ
รอง นรมรัฐ – นร..	: จึงเรียนยืนยันมา
กระทรวง	:จึงเรียนยืนยันมา และขอได้โปรดแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบและถือปฏิบัติต่อไป
องค์กรอิสระ	:จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ
กรม	:จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้โปรดแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๙๑๓/ ๗๔๔

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

เรื่อง การดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
(๒) ร่างอนุบัญญัติและร่างคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมจำนวน ๑๑ ฉบับ
(๓) รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับร่างอนุบัญญัติและร่างคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายดังกล่าว
(๔) ตารางภารกิจที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอเรื่องการดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) ด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ปัจจุบันกฎหมายในประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่โดยส่วนใหญ่ใช้ระบบควบคุมผ่านการอนุมัติอนุญาต รัฐจึงมีอำนาจควบคุมแทบทุกกิจกรรมที่เกิดขึ้นในประเทศ ซึ่งทำให้รัฐต้องใช้บุคลากรและงบประมาณจำนวนมากในการดำเนินงาน งบประมาณที่เป็นงบรายจ่ายประจำของภาครัฐจึงเพิ่มมากขึ้นทุกปี การขยายบทบาทภารกิจของภาครัฐในลักษณะดังกล่าวนี้ไม่สอดคล้องกับบทบาทของภาครัฐของประเทศพัฒนาแล้วที่เปลี่ยนแปลงบทบาทของภาครัฐจากผู้ควบคุม (Controller) เป็นผู้กำกับ (Supervisor) ผู้ส่งเสริม (Promoter) และผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ให้แก่ภาคเอกชน การควบคุมโดยรัฐของประเทศที่พัฒนาแล้วยังคงมีอยู่ แต่จำกัดเฉพาะในเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น การเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐดังกล่าวนอกจากจะส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาประเทศแล้ว ยังมีผลเป็นการส่งเสริมให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) และการพัฒนานวัตกรรม (Innovation) และลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

ของรัฐที่แตกต่างหลากหลายอันเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบได้อีกทางหนึ่งด้วย นอกจากนี้ การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เพื่อให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปของประเทศไทยยังไม่เป็นระบบและไม่ได้ดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ ทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นและเหมาะสมกับสถานการณ์ในอดีตจำนวนมากกลายเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของภาคเอกชนในปัจจุบัน รวมทั้งภาครัฐเองด้วย

๑.๒ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติแนวทางในการจัดทำและตรากฎหมายขึ้นใหม่ และการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ ดังต่อไปนี้

"รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง"

๑.๓ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ บรรจุหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญฯ ไว้ในข้อ ๔.๗ ว่า กฎหมายต้องมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงและมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น โดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับมีเท่าที่จำเป็น ทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการพัฒนา การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และในการตรากฎหมายต้องดำเนินการให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน รวมทั้งจัดให้มีการสร้างความรับรู้และความเข้าใจในข้อกฎหมาย และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

๑.๔ แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย **ประเด็นปฏิรูปที่ ๑** กำหนดให้มีการจัดทำร่างอนุบัญญัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการรองรับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และ**ประเด็นปฏิรูปที่ ๗** กำหนดให้มีการจัดทำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงในลักษณะของระบบกลางที่สามารถเชื่อมข้อมูลต่อกันได้ เพื่อรองรับระบบฐานข้อมูลกลางทางกฎหมายของประเทศ

๑.๕ คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อรองรับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญฯ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และจะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

๒.๑ มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะหรือให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง การกำหนดแนวทาง หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงได้จัดทำร่างอนุบัญญัติและร่างคำแนะนำในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีหลักเกณฑ์ แนวทาง และรายละเอียดในทางปฏิบัติที่ชัดเจน

๒.๒ บัดนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้จัดทำร่างอนุบัญญัติและร่างคำแนะนำในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

โดยที่หน่วยงานของรัฐมีภารกิจหน้าที่บางประการที่ต้องดำเนินการทันทีเมื่อพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ จึงจำเป็นต้องออกอนุบัญญัติและคำแนะนำที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้

๔. สาระสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

ในการดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๔.๑ สร้างความรับรู้ ความเข้าใจ เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

๔.๑.๑ การดำเนินการที่ผ่านมา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการในเรื่องนี้มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ในชั้นการจัดทำร่างกฎหมายและภายหลังร่างกฎหมายได้ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและเตรียมความพร้อมให้แก่หน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งสิ้นจำนวน ๙ ครั้ง ดังนี้

- การรับฟังความคิดเห็นและเผยแพร่หลักการสำคัญของร่างฯ ให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๗ ครั้ง

- สัมมนาเพื่อเตรียมความพร้อมและซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฯ ให้แก่ผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐ ก่อนการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๑ ครั้ง

- สัมมนาเพื่อเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ภายหลังร่างกฎหมายได้ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๑ ครั้ง

(๒) ได้พัฒนาหลักสูตรการอบรมนักกฎหมายซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยได้เพิ่มเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา ๗๗ มาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย ของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ ได้มีผู้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรดังกล่าวแล้ว โดยเป็นนักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ จำนวน ๓๐๐ คน และระดับชำนาญการขึ้นไป จำนวน ๑,๒๐๐ คน

(๓) จัดวิทยากรเพื่อบรรยายให้ความรู้ในหัวข้อเกี่ยวกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ แก่หน่วยงานของรัฐ จำนวน ๘ ครั้ง ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม กรมควบคุมมลพิษ กรมโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสถาบันพระปกเกล้า

๔.๑.๒ การดำเนินการต่อไป

เพื่อประโยชน์ในการสร้างความรับรู้ ความเข้าใจ เผยแพร่และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำสื่อสารสนเทศ รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการสืบค้น รวมทั้งจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ทั้งนี้ ได้เผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวไว้ในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (www.krisdika.go.th) และเว็บไซต์ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (www.lawreform.go.th) แล้ว

(๒) จัดการฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างต่อเนื่อง

(๓) สนับสนุนวิทยากรเพื่อบรรยายให้แก่หน่วยงานของรัฐในหัวข้อเกี่ยวกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

(๔) สร้างความร่วมมือกับองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาชนเพื่อร่วมกันขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

๔.๒ การจัดทำร่างอนุบัญญัติและร่างคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมจำนวน ๑๑ ฉบับ

ในการจัดทำร่างอนุบัญญัติและร่างคำแนะนำฯ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ได้พิจารณาดำเนินการดังนี้

(ก) พิจารณากำหนดประเด็นหรือเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้เหมาะสมกับความพร้อมและความเป็นไปได้ที่จะดำเนินการได้จริงในทางปฏิบัติ โดยในส่วนของการจัดทำร่างกฎหมายได้พิจารณาปรับลดประเด็นคำถามที่หน่วยงานของรัฐต้องระบุในแบบการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist) ตามระเบียบว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ลงให้เหลือเท่าที่จำเป็นสำหรับประกอบการพิจารณาตัดสินใจที่จะตรากฎหมายฉบับนั้นหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี

สำหรับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้พิจารณาปรับลดภาระหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการอยู่ตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงอย่างมาก จากเดิมที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายและกฎแยกเป็นรายฉบับ เป็นกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายและกฎรวมไปในคราวเดียวกันเป็นหลัก

(ข) เพื่อให้การจัดทำร่างอนุบัญญัติและร่างคำแนะนำฯ เป็นไปตามมาตรฐานสากล เหมาะสม และสอดคล้องกับความพร้อมของหน่วยงานของรัฐและบริบทของประเทศไทย จึงได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development) (OECD) เพื่อเรียนรู้ประสบการณ์และมาตรฐานของการดำเนินการในเรื่องนี้ของต่างประเทศ รวมทั้งได้รับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการพิจารณากำหนดมาตรฐานหรือแนวทางการดำเนินการในเรื่องนี้

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ได้จัดทำร่างอนุบัญญัติและร่างคำแนะนำฯ ทั้งสิ้นจำนวน ๑๑ ฉบับ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ ร่างอนุบัญญัติ จำนวน ๕ ฉบับ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายจัดทำขึ้นเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๔.๒.๑.๑ ร่างแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- กำหนดประเด็นในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย
- กำหนดหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบและแบบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย
- กำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์การตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๔.๒.๑.๒ ร่างแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์และระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ รวมทั้งกำหนดแบบรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

- กำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำมาประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์

- กำหนดกรณีที่ยังไม่อาจใช้ระบบกลางได้ให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายซึ่งต้องกระทำผ่านระบบกลาง ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ พร้อมทั้งแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบด้วย

๔.๒.๑.๓ ร่างกฎกระทรวงกำหนดรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- กำหนดรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยกำหนดให้กฎหมายใดที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้กระทำครั้งแรกไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓ และให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งต่อ ๆ ไปทุกรอบระยะเวลาห้าปี ทั้งนี้ การประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวต้องทำให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์

- กำหนดกรณีที่ยังไม่อาจใช้ระบบกลางได้ให้ประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ พร้อมทั้งแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบด้วย

๔.๒.๑.๔ ร่างกฎกระทรวงกำหนดกฎหมายตามมาตรา ๒๙ (๖) พ.ศ. .... มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

กำหนดรายชื่อและประเภทของกฎหมายที่ไม่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

๔.๒.๑.๕ ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการไม่เผยแพร่ข้อมูลในระบบกลาง พ.ศ. .... มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการไม่เผยแพร่ข้อมูลในระบบกลาง โดยหน่วยงานของรัฐไม่ต้องเผยแพร่กฎเกณฑ์ตามมาตรา ๓๖ หากมีกฎหมายห้ามเปิดเผยหรือคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยกฎเกณฑ์ดังกล่าว

- กำหนดให้บุคคลใดซึ่งเห็นว่ากฎเกณฑ์ที่เผยแพร่ไว้ในระบบกลางอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของตนเองหรือผู้อื่นซึ่งอยู่ในความดูแลของตน มีสิทธิแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เผยแพร่กฎเกณฑ์นั้นปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นได้

ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบร่างอนุบัญญัติข้างต้นแล้ว อาจต้องพิจารณาดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) โดยที่มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติว่า เมื่อแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์ มีผลใช้บังคับแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นอันยกเลิก ดังนั้น หากกฎกระทรวงกำหนดกฎหมายตามมาตรา ๒๙ (๖) กฎกระทรวงกำหนดรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย มีผลใช้บังคับ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงอาจแจ้งเวียนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทราบถึงการสิ้นผลของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และภารกิจหน้าที่ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์

ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ แทนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

(๒) ในกรณีแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายมีผลใช้บังคับ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอาจพิจารณาแก้ไขระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อไม่ให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าวซ้ำซ้อนกัน

๔.๒.๒ ร่างคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จำนวน ๔ ฉบับ ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

๔.๒.๒.๑ ร่างคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดแนวทางที่หน่วยงานของรัฐควรดำเนินการในการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้หน่วยงานใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๔.๒.๒.๒ ร่างคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดแนวทางในการพิจารณาระดับการควบคุม กำกับดูแล หรือการที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการทำกิจกรรม การดำเนินชีวิต หรือการประกอบธุรกิจของประชาชนในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๔.๒.๒.๓ ร่างคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดแนวทางในการพิจารณานำระบบคณะกรรมการมาใช้ในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น เพื่อให้หน่วยงานใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๔.๒.๒.๔ ร่างคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การนำโทษอาญามาใช้ในกฎหมาย มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การนำโทษอาญามาใช้ในกฎหมายเฉพาะความผิดร้ายแรง เพื่อให้หน่วยงานใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๔.๒.๓ ร่างหลักเกณฑ์ จำนวน ๒ ฉบับ ซึ่งมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) จัดทำขึ้น โดยจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบความคืบหน้าของการดำเนินการ

๔.๒.๓.๑ ร่างหลักเกณฑ์การจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย
- กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย ระยะเวลาที่ต้องดำเนินการจัดทำให้แล้วเสร็จ และวิธีการเผยแพร่คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย

๔.๒.๓.๒ ร่างหลักเกณฑ์การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลในระบบกลาง เพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ออกตามกฎหมายฉบับนั้นในระบบกลาง

- กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ รูปแบบ และระยะเวลาการเผยแพร่ข้อมูลในระบบกลาง

ทั้งนี้ รายละเอียดของร่างอนุบัญญัติและร่างคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๒)

๔.๓ โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เห็นชอบแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อรองรับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้มีการตรากฎหมายเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ บัดนี้ ได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้นใช้บังคับแล้ว โดยได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย รวมทั้งการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายแล้ว และหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างอนุบัญญัติและร่างคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามข้อ ๔.๒ แล้ว จะมีหลักเกณฑ์ แนวทาง และรายละเอียดในทางปฏิบัติที่ครอบคลุมและชัดเจนกว่าที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงสมควรยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๔.๔ การจัดทำระบบกลาง (ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน) เพื่อรองรับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

๔.๔.๑ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการจัดให้มีระบบสารสนเทศกลางและระบบฐานข้อมูลกลางทางกฎหมายของประเทศ ทั้งนี้ ในการออกแบบระบบดังกล่าวได้ศึกษาตัวอย่างจากประเทศที่มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลกลางด้านกฎหมาย ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

๔.๔.๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคำแนะนำของคณะอนุกรรมการตามข้อ ๔.๔.๑ ได้จัดทำข้อกำหนดความต้องการในการจัดทำระบบกลางเสร็จแล้วและได้ส่งให้สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) เพื่อดำเนินการจัดให้มีระบบกลางให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นระยะเวลาตามที่แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ ระบบกลางที่จัดทำขึ้นดังกล่าวจะรองรับการทำงานที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบ และร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น รวมทั้ง

ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา สำหรับการรองรับงานเกี่ยวกับการเป็นฐานข้อมูลด้านกฎหมายของประเทศจะดำเนินการในระยะต่อไป

๕. ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการจัดทำร่างอนุบัญญัติและร่างคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามข้อ ๔.๒.๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการดำเนินการดังกล่าว ดังต่อไปนี้

๕.๑ รับฟังความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)) ซึ่งจากการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวปรากฏผลว่า ผู้เชี่ยวชาญจาก OECD มีความเห็นว่าร่างแนวทางและร่างคำแนะนำเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย นั้น มีความสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติในทางสากล ในการนี้ได้เพิ่มเติมรายละเอียดบางส่วนเพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติตามที่ผู้เชี่ยวชาญจาก OECD ให้คำแนะนำ

๕.๒ รับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐ และประชาชนทั่วไปผ่านวิธีการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๕.๒.๑ มีหนังสือสอบถามความคิดเห็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทุกกระทรวง ปลัดกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการระดับอธิบดีหรือเทียบเท่าในทุกกระทรวงและทุกกรม

๕.๒.๒ จัดประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็น จำนวน ๖ ครั้ง

๕.๒.๓ รับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (www.krisdika.go.th)

ทั้งนี้ รายละเอียดของรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับร่างอนุบัญญัติและร่างคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๓)

๖. ข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๖.๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในเรื่องดังต่อไปนี้

๖.๑.๑ เห็นชอบร่างอนุบัญญัติตามข้อ ๔.๒.๑ และให้ดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไป

๖.๑.๒ เห็นชอบร่างคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามข้อ ๔.๒.๒ เพื่อให้หน่วยงานถือปฏิบัติ

๖.๑.๓ มอบหมายให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามที่ระบุท้ายของข้อ ๔.๒.๑ ตาม (๑) และ (๒)

๖.๑.๔ ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๖.๑.๕ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้โดยเร็วและมีประสิทธิภาพ เห็นควรมีมติให้หน่วยงานดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาขับเคลื่อนงานในส่วนที่ต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ทั้งนี้ ตามตารางภารกิจที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๔)

(๒) จัดการฝึกอบรมเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ในสังกัด โดยหน่วยงานของรัฐอาจขอรับการสนับสนุนวิทยากรจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๖.๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ในเรื่องดังต่อไปนี้

๖.๒.๑ การดำเนินการเกี่ยวกับการสร้างความรับรู้ ความเข้าใจ เผยแพร่และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามข้อ ๔.๑

๖.๒.๒ การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำร่างหลักเกณฑ์ฯ ตามข้อ ๔.๒.๓

๖.๒.๓ การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำระบบกลางตามข้อ ๔.๔

๖.๒.๔ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเกิดข้อสงสัยหรือความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ อาจหารือมายังคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พงษ์สวาท

(นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์)
รองเลขาธิการฯ รักษาราชการแทน
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองพัฒนากฎหมาย
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๐๗๙๗ – ๘ ต่อ ๔๐๐๐ (นายอรรถสิทธิ์ฯ)
โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๒๒๗๒
www.krisdika.go.th
www.lawreform.go.th

สำเนา

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๙๑

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

เรื่อง การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กราบเรียน/เรียน รอง – นรม., รัฐ – นร., กระทรวง กรม, เลขา – คสช., ปธ – ปนช.

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๑๓/๔
ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๑ และกรอบแนวทางการศึกษาฯ ในเรื่องนี้

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอเรื่อง การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ลงมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต รวม ๓ ประการ และให้ดำเนินการต่อไปตามกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนยืนยันมาและขอได้โปรดดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและขอได้โปรดดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ขอแสดงความนับถือ (อย่างยิ่ง)

ธีระพงษ์ วงศ์ศิวะวิลาส

(นายธีระพงษ์ วงศ์ศิวะวิลาส)
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๓๓๒ (อมราลักษณ์)
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘ (D/ส/BO_395)

หมายเหตุ

อัยการสูงสุด	: จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ
รอง นรม., รัฐ-นร.	: จึงเรียนยืนยันมา
กระทรวง	: จึงเรียนยืนยันมาและขอได้โปรดดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป
องค์กรอิสระ, คสช., ปธ -ปนช.	: จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ
กรม	: จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและขอได้โปรดดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ที่ นร ๐๙๑๓/๔

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๒ มกราคม ๒๕๖๑

เรื่อง การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
(๒) กรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอันเป็นการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(๓) เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอเรื่องกรอบแนวทางการทำงานของคณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการฯ ภายใต้คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย มาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ประกอบกับมาตรา ๑๗ ตรี แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้สำนักงานฯ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมาย และในกรณีที่มีความจำเป็น ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) ด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

๑. เรื่องเดิม

โดยที่มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ เป็นต้นมา ได้กำหนดกลไกการปฏิรูปด้านกฎหมายไว้อย่างเป็นระบบ โดยกำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Checklist) ก่อนการตรากฎหมาย และจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายหลังมีการใช้บังคับกฎหมายแล้ว อีกทั้งกำหนดควบคุม

เนื้อหาของกฎหมาย โดยให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ และการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่าที่จำเป็น ให้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายพึงทำได้เฉพาะความผิดร้ายแรง

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตระหนักถึงความสำคัญของการปรับปรุงการกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญที่ให้รัฐพึงกำหนดได้เฉพาะความผิดร้ายแรง จึงได้มีคำสั่งที่ ๒/๒๕๕๙ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยมีหน้าที่ดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และจัดทำรายงานผลการศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

คณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการศึกษาและพิจารณาแล้ว ได้จัดทำกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันเป็นการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้พิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว โดยให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา หากเห็นชอบในกรอบแนวทางดังกล่าว คณะอนุกรรมการฯ จะได้รับมาดำเนินการให้บรรลุผลต่อไป

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

โดยที่มาตรา ๑๗ ตรี แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้สำนักงานฯ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมาย และในกรณีที่มีความจำเป็น ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป กรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่เสนอโดยคณะอนุกรรมการฯ มีลักษณะเป็นแผนงานพัฒนากฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย และมีความจำเป็นต้องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้พิจารณาว่าจะเห็นด้วยกับการดำเนินการตามกรอบแนวทางดังกล่าวหรือไม่ หากไม่เห็นด้วย คณะอนุกรรมการฯ จะได้พิจารณาทบทวนแนวทางใหม่เพื่อจะได้ไม่ต้องเสียเวลาดำเนินการหากภายหลังจะไม่ได้รับความเห็นชอบ อันเป็นการสร้างความแน่นอนและชัดเจนในแนวทางการทำงานของคณะอนุกรรมการฯ ด้วย กรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่เข้าข่ายต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เรื่องดังกล่าวมีความเร่งด่วนในระดับปกติ โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบกับกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตามที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้แจ้งต่อคณะอนุกรรมการฯ และผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้ดำเนินการตามกรอบแนวทางดังกล่าวให้บรรลุผลต่อไป

๔. สาระสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

๔.๑ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มีคำสั่งที่ ๒/๒๕๕๙ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยมีหน้าที่ดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และจัดทำรายงานผลการศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

๔.๒ คณะอนุกรรมการฯ ได้จัดทำกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เสนอคณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณา

๔.๓ ในการประชุมคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ครั้งที่ ๑๓๙-๕/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๐ คณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบกับกรอบแนวทางดังกล่าว และให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการต่อไป

๔.๔ กรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอ ดังมีรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๒) และ (๓) โดยสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

๔.๔.๑ สภาพปัญหา

คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า การกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมายตามที่มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญฯ กำหนดกรอบแนวทางไว้นั้น เป็นการสะท้อนสภาพปัญหาของการมีกฎหมายอาญาเฟ้อและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ก่อให้เกิดผลกระทบหลายประการ เช่น ทำให้กฎหมายอาญาขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กับพฤติกรรมที่เป็นภัยคุกคามอย่างแท้จริง ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาซึ่งต้องมีขนาดค่อนข้างใหญ่เพื่อรองรับปริมาณคดีจำนวนมากและทำให้มีค่าใช้จ่ายสูงมาก ทำให้เกิดปัญหาคดีล้นศาลและนักโทษล้นเรือนจำ รวมไปถึงการรับผิดทางอาญาที่ไม่เหมาะสม ทำให้ผู้กระทำความผิดที่รับโทษอาญาโดยที่ไม่สมควรได้รับ จะได้รับผลกระทบไปถึงการประกอบอาชีพหรือการดำรงชีพในหลายเรื่องเนื่องจากมีประวัติอาชญากรติดตัว (criminal record)

๔.๔.๒ ข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา

คณะอนุกรรมการฯ ได้จัดทำข้อเสนอหลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย และแนวทางดำเนินการกับกฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาตามข้อ ๔.๔.๑ โดยสรุปข้อเสนอได้ ๓ ประการ ดังนี้

<u>๑. หลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต มี ๓ ประการ</u>

(๑) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(๒) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

(๓) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับทำให้คดีอาญาระงับได้ หากโดยสภาพแล้วไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง สมควรใช้โทษปรับทางปกครองแทนหรือวิธีการอื่นแทนการปรับ

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการฯ เห็นสมควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้ส่วนราชการที่จะเสนอกฎหมายใหม่หรือที่ต้องมีการทบทวนกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ พิจารณาดำเนินการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นด้วย

<u>๒. การดำเนินการกับกฎหมายที่มีโทษทางอาญาในปัจจุบันเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาที่กำหนดในข้อ ๑.</u>

(๑) ทำการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายที่มีการใช้บังคับหรือใช้ฟ้องร้องบังคับคดีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเห็นได้จากสถิติคดีที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมชั้นต่าง ๆ ได้แก่ ชั้นพนักงานสอบสวนหรือตำรวจ ชั้นอัยการ และชั้นศาล (จำนวนประมาณ ๕๘ ฉบับ) ส่วนกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่คงเหลืออยู่ อาจพิจารณาจ้างผู้เชี่ยวชาญศึกษาและเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุง แล้วเสนอคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาต่อไป

(๒) ความผิดต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเอกชนโดยแท้และเป็นการกระทำที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง อีกทั้งไม่มีผลกระทบต่อส่วนรวม โดยเป็นความผิดต่อส่วนตัวหรือเป็นความผิดเล็กน้อย ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยยกเลิกโทษทางอาญา หรือบางกรณีอาจนำแนวคิดค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damage) ของระบบกฎหมาย Common Law มาใช้แทนก็ได้

(๓) ความผิดทางเศรษฐกิจอื่น เห็นสมควรใช้โทษปรับทางปกครองหรือมาตรการบังคับอื่นแทน

(๔) ให้มีกฎหมายกลางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่กำหนดความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือความผิดที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบได้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามข้อ ๑. โดยกฎหมายกลางนี้อาจตราขึ้นในลักษณะทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐

(๕) การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญา (ซึ่งไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) <u>ต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินการปรับและระงับคดีที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นการเฉพาะ</u> ในลักษณะเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายพิเศษ มีสาระสำคัญ ได้แก่ กำหนดเกณฑ์กลางในการใช้โทษทางปกครอง ครอบคลุมถึงวิธีการปรับและการจัดการเงินที่ปรับ กำหนดให้มีหน่วยงานกลางในการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้มีหน้าที่และมีอำนาจลงโทษปรับ เพื่อให้ค่าปรับตกเป็นของแผ่นดินและลดการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงกำหนดอายุความในการบังคับโทษปรับทางปกครอง

ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกับการดำเนินการข้างต้นแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายกลางตาม (๔) และ (๕) และจะได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

<u>๓. ข้อเสนอแนะอื่นเพิ่มเติม</u>

นอกจากการดำเนินตามแนวทางข้างต้นแล้ว เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่มีโทษอาญาเป็นไปอย่างครบถ้วนและเป็นระบบ คณะอนุกรรมการฯ มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ๒ ประการ ได้แก่ (๑) พิจารณาทบทวนสัดส่วนอัตราโทษสำหรับความผิดฐานต่าง ๆ ในประมวลกฎหมาย

อาญา เช่น ความผิดฐานยักยอกหรือความผิดฐานฉ้อโกง ไม่ควรกำหนดโทษเท่ากับความผิดฐานลักทรัพย์ และ (๒) พิจารณาแยกโทษสำหรับนิติบุคคลออกจากโทษสำหรับบุคคลธรรมดาอย่างชัดเจน ซึ่งทั้งสองประเด็นดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเห็นสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวรับไปดำเนินการเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๕. ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดการสัมมนา เรื่อง "หลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย" เมื่อวันพุธ ที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๐ ณ โรงแรมเดอะเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ เพื่อชี้แจงการดำเนินงานของสำนักงานฯ เกี่ยวกับการจัดทำหลักเกณฑ์กำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย พร้อมทั้งได้นำเสนอกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายของคณะอนุกรรมการฯ เพื่อเปิดให้มีการอภิปรายและแสดงความคิดเห็นต่อข้อเสนอของคณะอนุกรรมการฯ จากวิทยากรผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายอาญาในภาคส่วนต่าง ๆ เช่น ศาล อัยการ อาจารย์มหาวิทยาลัย รวมทั้งผู้เข้าร่วมสัมมนาจากหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนประมาณ ๒๐๐ คน โดยผลการสัมมนาสรุปได้ดังนี้

วิทยากรและผู้เข้าร่วมการสัมมนาเห็นด้วยกับหลักเกณฑ์ที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอโดยมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ได้แก่

(๑) การกำหนดโทษอาญาต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนของการกระทำความผิดกับประเภทของโทษที่จะได้รับ ต้องมีเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจนว่ากรณีใดเป็นกรณีจำเป็นหรือมีผลกระทบต่อสาธารณะ หรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องคำนึงว่ามีมาตรการอื่นที่นำมาใช้แทนโทษอาญาได้หรือไม่ อีกทั้งต้องมีการปรับปรุงกระบวนการบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลอย่างจริงจังเพื่อให้เกณฑ์ดังกล่าวได้ผลและมีประสิทธิภาพ

(๒) ปัญหาเรื่องโทษอาญาไม่ได้เกิดจากการบัญญัติกฎหมายเท่านั้น แต่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและยังขาดการศึกษาเรื่องการบังคับโทษอย่างเป็นระบบด้วยการจะแก้ไขปัญหาให้มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมควบคู่กันไปด้วย

๖. ข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นควรเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอ ดังต่อไปนี้

๖.๑ ให้ส่วนราชการที่จะเสนอกฎหมายใหม่หรือที่ต้องทบทวนกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ นำหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต ทั้ง ๓ ประการ ตามข้อ ๑. ของข้อ ๔.๔.๒ ข้างต้น ไปใช้ในการดำเนินการร่างกฎหมายหรือทบทวนกฎหมาย

๖.๒ เห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะอนุกรรมการฯ ในคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ดำเนินการกับกฎหมายที่มีโทษทางอาญาในปัจจุบันเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาตามข้อ ๑. ของข้อ ๔.๔.๒ ตามแนวทางที่เสนอในข้อ ๒ ของข้อ ๔.๔.๒ ข้างต้น แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

๖.๓ มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดำเนินการพิจารณาทบทวนสัดส่วนอัตราโทษสำหรับความผิดในประมวลกฎหมายอาญา และการพิจารณาแยกโทษสำหรับนิติบุคคลออกจากโทษสำหรับบุคคลธรรมดา ตามข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในข้อ ๓ ของข้อ ๔.๔.๒ ข้างต้น แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการฯ
โทร ๐ ๒๒๘๐ ๗๙๐๐-๙ ต่อ ๒๒๐๕ (นางสาวศิริพรฯ)
โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๕๘๕๗
www.krisdika.go.th
www.lawreform.go.th

สำเนาถูกต้อง

(นางสาว[illegible])
นิติกร[illegible]
กอง[illegible]

กรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอันเป็นการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มีคำสั่งที่ ๒/๒๕๕๙ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยมีหน้าที่ดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และจัดทำรายงานผลการศึกษาเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

คณะอนุกรรมการฯ ได้เสนอกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอันเป็นการดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นชอบด้วยแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำบันทึกสรุปแนวทางดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ดังต่อไปนี้

๑. สภาพปัญหา

คณะอนุกรรมการฯ ได้อภิปรายภาพรวมของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยเห็นว่าการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นเกิดขึ้นใน ๓ ลักษณะ ได้แก่

- การกำหนดโทษอาญาที่ไม่สมควรให้เป็นโทษทางอาญา
- การกำหนดประเภทโทษอาญาที่ไม่เหมาะสม
- การนำโทษอาญาไปใช้โดยไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ลักษณะการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่เหมาะสมดังกล่าวข้างต้นนั้น ก่อให้เกิดสภาพปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

๑.๑ ทำให้กฎหมายอาญาขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กับพฤติกรรมที่เป็นภัยคุกคามอย่างแท้จริง

๑.๒ ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาซึ่งจำต้องมีขนาดค่อนข้างใหญ่เพื่อรองรับปริมาณคดีจำนวนมาก ต้องใช้บุคลากร งบประมาณ ตลอดจนเครื่องมืออำนวยความสะดวกจำนวนมาก ส่งผลให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมากในการดำเนินคดีและการบริหารงานยุติธรรม

๑.๓ การปฏิบัติภารกิจของรัฐเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานได้ออกกฎหมายของตนเองเพื่อใช้บังคับในการปฏิบัติงาน ทำให้มีกฎหมายหลายฉบับซ้ำซ้อนกัน โดยนำมาตรการทางอาญามาใช้บังคับกฎหมายเหล่านั้น ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดกฎหมายอาญาเฟ้อในปัจจุบันและมีมาตรฐานโทษทางอาญาที่แตกต่างกัน

๑.๔ ทำให้เกิดปัญหาปริมาณคดีที่ค้างในศาลเป็นจำนวนมาก (caseload) และปัญหานักโทษล้นเรือนจำ ส่งผลกระทบต่อการรักษาความยุติธรรมโดยรวม ซึ่งทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายของรัฐเป็นอันมาก

๑.๕ การรับผิดทางอาญาที่ไม่เหมาะสม ส่งผลกระทบต่อผู้กระทำความผิดรวมไปถึงต่อการประกอบอาชีพหรือการดำรงชีพในหลายเรื่อง เนื่องจากเมื่อบุคคลรับโทษอาญาจะมีประวัติอาชญากรติดตัว (criminal record) หากไม่มีระบบคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ดีเพียงพอ

อาจเป็นผลร้ายหรือสร้างตราบาปแก่บุคคลนั้น แม้บุคคลนั้นจะพ้นโทษ ได้รับการอภัยโทษ ล้างมลทิน หรือได้รับการนิรโทษกรรมแล้วก็ตาม นอกจากนี้ กฎหมายที่มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลเพื่อประกอบอาชีพหรือดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มีความแตกต่างกันไปในแต่ละฉบับ โดยหากกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับการรับโทษอาญาด้วย และการรับโทษอาญาเป็นกรณีที่ไม่สมควรได้รับ จะทำให้บุคคลนั้นกลายเป็นบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติในการประกอบอาชีพหรือดำรงตำแหน่งโดยไม่เป็นธรรมได้

๒. ข้อมูลพื้นฐานที่ได้มีการศึกษาค้นคว้าเพื่อประกอบการพิจารณา

คณะอนุกรรมการฯ ได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ ศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมตำรา บทความ และเอกสารทางวิชาการด้านกฎหมายอาญา เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาแนวทางการทำงานของคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งฝ่ายเลขานุการฯ ได้ดำเนินการโดยนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดในการกำหนดความผิดและโทษทางอาญา แบ่งเป็น ๓ หัวข้อ สรุปได้ดังต่อไปนี้[๑]

๒.๑ แนวคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายอาญา

กฎหมายอาญา คือ กฎหมายที่บัญญัติว่าการกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดเป็นความผิด และกำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไว้ด้วย หรือกฎหมายที่บัญญัติห้ามมิให้มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดหรือบังคับให้มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด โดยผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษ เนื่องจากประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ซึ่งกฎหมายส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้น ประกอบกับหลักการสำคัญที่เป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา คือหลัก "ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย" (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) จึงแสดงให้เห็นว่า กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่เกิดจากการบัญญัติอย่างชัดเจน และถึงแม้ว่าจารีตประเพณี ศาสนา และศีลธรรม มีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากความผิดอาญาที่ร้ายแรง เช่น ฆ่าคน ชิงทรัพย์ เป็นสิ่งผิดศีลธรรม แต่มีหลายกรณีที่การผิดศีลธรรมไม่ได้เป็นความผิดตามกฎหมายอาญา เช่น การพูดโกหก การดื่มสุรา และมีบางการกระทำที่ไม่ผิดศีลธรรมแต่กฎหมายบัญญัติให้ผิดกฎหมายอาญา เช่น กรณีความรับผิดโดยเด็ดขาดในทางอาญา ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่มีเจตนาและไม่ประมาท แต่ศีลธรรมและกฎหมายอาญาก็มิได้สอดคล้องกันทุกกรณี

สำหรับหลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดทางอาญานั้น Herbert L. Packer ได้ให้หลักการ ๖ ประการ ในการพิจารณาว่าการกระทำเรื่องนั้นควรเป็นความผิดอาญาหรือไม่ ดังนี้

(๑) การกระทำนั้นเป็นที่เห็นได้ชัดในหมู่ชนส่วนมากว่าเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสังคม และหมู่ชนส่วนมากมิได้ให้อภัยแก่การกระทำเช่นนั้น

(๒) ถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาแล้ว จะไม่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษประการต่าง ๆ

(๓) การปราบปรามการกระทำเช่นนั้น กล่าวคือการถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทางอาญาจะไม่มีผลเป็นการลดการกระทำที่สังคมเห็นว่าถูกต้องให้น้อยลงไป

(๔) หากเป็นความผิดอาญาแล้ว จะมีการใช้บังคับกฎหมายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

(๕) การใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญากับการกระทำดังกล่าวจะไม่มีผลทำให้เกิดการใช้กระบวนการนั้นอย่างเกินขีดความสามารถทั้งทางด้านคุณภาพและปริมาณ

---

[๑] โปรดดูรายชื่อเอกสารที่ใช้ศึกษาค้นคว้าในเอกสารประกอบการพิจารณา

(๖) ไม่มีมาตรการควบคุมอย่างสมเหตุสมผลอื่นๆ แล้ว นอกจากการใช้กฎหมายอาญากับกรณีที่เกิดขึ้น

นอกเหนือจาก Packer แล้ว เกณฑ์ในการพิจารณากำหนดความผิดทางอาญายังอาจพิจารณาได้ตามแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ของ Jeremy Bentham และ John Stuart Mill กล่าวคือ การกระทำที่สมควรกำหนดเป็นความผิดอาญาต้องเป็นการกระทำที่เมื่อชั่งน้ำหนักแล้ว ประโยชน์ต่อสังคมที่ได้รับจะต้องมากกว่าสิ่งที่เสียไป

๒.๒ การแบ่งประเภทของความผิดอาญา

ความผิดอาญาอาจพิจารณาแบ่งได้หลายมิติ แต่ในที่นี้ขอเสนอมิติที่สำคัญเป็น ๖ มิติ ได้แก่ (๑) ความผิดอาญาในมิติของกฎหมาย (๒) ความผิดอาญาในมิติของการกระทำ (๓) ความผิดอาญาในมิติของเจตนา (๔) ความผิดอาญาในมิติของผู้กระทำ (๕) ความผิดอาญาในมิติของโทษ และ (๖) ความผิดอาญาในมิติของการดำเนินคดี ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๒.๒.๑ การแบ่งแยกความผิดอาญาในมิติของกฎหมาย แบ่งออกได้เป็น ๒ ประการ คือ ๑) ความผิดในตัวเอง (*mala in se*) คือ การกระทำที่เป็นความผิดหรือความชั่วร้ายในตัวเอง ฝ่าฝืนหลักธรรมชาติ มโนธรรม ศีลธรรม หรือหลักการสาธารณะของสังคมที่เป็นอารยะ และ ๒) ความผิดเพราะกฎหมายห้าม (*mala prohibita*) คือ การกระทำที่เป็นความผิดเพราะมีกฎหมายกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดหรือเป็นความผิดตามที่กฎหมายห้าม

๒.๒.๒ การแบ่งแยกความผิดอาญาในมิติของการกระทำ แบ่งออกได้เป็น ๓ กลุ่มย่อย ดังนี้

(๑) ความผิดโดยการเคลื่อนไหวร่างกาย ซึ่งเกิดจากการเคลื่อนไหวร่างกายของผู้กระทำความผิด และความผิดโดยไม่เคลื่อนไหวร่างกาย ซึ่งเกิดเป็นความผิดขึ้นแม้ว่าผู้กระทำจะไม่ได้เคลื่อนไหวร่างกายโดยอาจเป็นความผิดโดยการงดเว้นการที่จักต้องกระทำเพื่อป้องกันผลนั้นหรือความผิดโดยการละเว้นหรือการไม่กระทำนั่นเอง

(๒) ความผิดที่ต้องมีผลปรากฏ ซึ่งต้องมีผลเกิดขึ้นจึงจะเป็นความผิด และความผิดที่ไม่ต้องมีผลปรากฏ ซึ่งเป็นความผิดแม้ไม่มีผลเกิดขึ้น

(๓) ความผิดธรรมดา ซึ่งเกิดจากการกระทำเดียวหรือเกิดขึ้นและสิ้นสุดลงในขณะเดียวกับที่ได้กระทำ และความผิดซับซ้อนซึ่งเกิดจากการกระทำหลายการกระทำ แล้วยังแบ่งออกเป็นความผิดต่อเนื่อง ได้แก่ ความผิดที่กระทำติดต่อสืบเนื่องกันอยู่ชั่วระยะหนึ่ง ความผิดที่ยืดออกไป ได้แก่ ความผิดที่มีหลายการกระทำโดยผู้กระทำผิดคนเดียว ความผิดเป็นปกติธุระ ได้แก่ ความผิดที่ต้องมีการกระทำซ้ำ ๆ จึงจะเป็นความผิด และความผิดซ้อนซึ่งมีได้หลายประการ เช่น การกระทำกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท การกระทำความผิดเดียวแต่เกิดจากหลายการกระทำ หรือความผิดที่เกิดจากการรวมการกระทำที่เป็นความผิดในตัวเองเข้าด้วยกัน

๒.๒.๓ การแบ่งแยกความผิดอาญาในมิติของเจตนา แบ่งออกได้เป็น ๕ ประการ ได้แก่ ความผิดที่กระทำโดยเจตนา ความผิดที่กระทำโดยประมาท ความผิดที่ไม่ต้องมีเจตนาและไม่ต้องประมาท ความผิดนอกเหนือเจตนา และความผิดที่ต้องรับผิดในผลสุดท้ายแห่งเจตนา

๒.๒.๔ การแบ่งแยกความผิดอาญาในมิติของผู้กระทำ แบ่งออกได้เป็น ๒ ประการ ได้แก่ ความผิดทั่วไป ซึ่งบุคคลทั่วไปเป็นผู้กระทำความผิดได้ สังเกตได้จากบทบัญญัติความผิดจะเริ่มต้นด้วยคำว่า “ผู้ใด” และความผิดที่กำหนดคุณสมบัติของผู้กระทำ ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะว่าผู้กระทำจะต้องมีคุณสมบัติพิเศษ เช่น “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน” หรือ “หญิงใด”

๒.๒.๕ การแบ่งแยกความผิดอาญาในมิติของโทษ แบ่งออกได้เป็น ๒ ประการ ได้แก่ ความผิดลหุโทษ คือ ความผิดที่มีโทษเบา และความผิดทั่วไป คือ ความผิดที่มีอัตราโทษสูงกว่าความผิดลหุโทษ

๒.๒.๖ การแบ่งแยกความผิดอาญาในมิติของการดำเนินคดี แบ่งออกได้เป็น ๒ ประการ ได้แก่ ความผิดอาญาแผ่นดินและความผิดอันยอมความได้

๒.๓ แนวคิดต่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายอาญาเฟ้อ (Overcriminalization)

กฎหมายอาญาเฟ้อ (Overcriminalization) หมายถึง การใช้กฎหมายอาญาที่ไม่เหมาะสมและทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา ส่งผลทำให้กฎหมายอาญาขาดประสิทธิภาพในการใช้บังคับกับพฤติกรรมที่เป็นภัยคุกคามอย่างแท้จริง นักวิชาการต่างประเทศได้พยายามเสนอแนวคิดเพื่อแก้ไขปัญหากฎหมายอาญาเฟ้อ โดยให้นักนิติบัญญัติเข้าใจหน้าที่ที่แท้จริงของกฎหมายอาญา คือ การกำหนดความผิดทางอาญาที่ร้ายแรงเพียงพอที่จะได้รับการตำหนิจากสังคมและสมควรได้รับการลงโทษ โดยอาจสรุปแนวคิดของนักคิดต่างประเทศเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ควรเป็นความผิดทางอาญาได้ ดังนี้

๒.๓.๑ แนวคิดทางศีลธรรมของสังคม (Legal Moralism) ได้กล่าวถึงหลักพิจารณาในการกำหนดความผิดอาญาไว้ ๔ ประการ คือ ความผิดอาญาต้องไม่เป็นมาตรฐานทางศีลธรรมส่วนบุคคลโดยต้องเป็นฉันทามติของสังคม ความผิดอาญาต้องเป็นการกระทำที่สมควรได้รับการตำหนิ หรือสมควรได้รับการประณามเพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างและมีความยุติธรรมและต้องเป็นไปตามหลักความชั่ว (culpability) คือ การลงโทษบุคคลที่การกระทำของบุคคลนั้นมิใช่ผลลัพธ์ของการกระทำนั้น

๒.๓.๒ แนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ซึ่งพัฒนามาจากทฤษฎีของ Jeremy Bentham และหลัก Harm Principle ของ John Stuart Mill นักปรัชญาทั้งสองท่านเชื่อว่าศีลธรรมสามารถเข้าใจได้ในรูปแบบของความสุขสูงสุดของสังคม โดยการคำนวณสัดส่วนของอรรถประโยชน์ (utility) ต่อความเสียหาย (harm) เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่นำไปสู่ความสุขสูงสุด ดังนั้น การจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดและสมควรได้รับโทษทางอาญา ประโยชน์ต่อสังคมที่ได้รับจะต้องมากกว่าราคาที่เสียไป (more harm than good) หากการบังคับใช้กฎหมายอาญาก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อสังคมมากกว่าประโยชน์ที่ได้รับ ถึงแม้ว่าการกระทำนั้นจะเป็นความผิดทางศีลธรรม ก็อาจไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะใช้ตัดสินว่าการกระทำนั้นสมควรกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญา ยกตัวอย่างเช่น การติดยาเสพติดแม้จะเป็นภัยต่อสังคม แต่การใช้กระบวนการทางอาญาในการยับยั้งการกระทำเหล่านี้ไม่มีประสิทธิภาพและเป็นการฟุ่มเฟือยนำไปสู่การเบียดบังทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและนำไปใช้ในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ ทำให้กระบวนการทางอาญาสูญเสียโอกาสที่จะใช้ทรัพยากรดังกล่าวในการป้องกันการกระทำความผิดที่เป็นภัยต่อสังคมมากกว่า

๒.๓.๓ แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ อยู่บนฐานความเชื่อที่ว่าการกระทำความผิดทางอาญาเป็นการหลีกเลี่ยงการทำงานของตลาด กฎหมายอาญาจึงช่วยสนับสนุนความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจด้วยการยับยั้งไม่ให้มีการหลีกเลี่ยงการทำงานของตลาด การกระทำความผิดบางประการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือร่างกายจึงเป็นความผิดอาญาได้ หากเป็นการกระทำที่หลีกเลี่ยงการทำงานของตลาดไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม นอกจากนี้ยังเชื่อว่าการกระทำความผิดทางอาญาเป็นการกระทำที่ผ่านการคำนวณมาแล้ว หากราคาที่ผู้กระทำความผิดต้องจ่าย (การถูกลงโทษ) สูงกว่าประโยชน์ที่ได้จากการกระทำความผิด (ไม่ว่าทางกายภาพหรือทางจิตใจ) บุคคลย่อมไม่กระทำความผิด กรณีนี้จึงจำเป็นต้องมีการลงโทษทางอาญา เพราะกฎหมายละเมิดอาจไม่เพียงพอและผู้ที่หลีกเลี่ยงการทำงานของตลาดจำนวนมากไม่มีความสามารถทางการเงินมากพอจะชดใช้ความเสียหายทางละเมิดได้

จึงลงโทษทางอาญาได้ แต่การกำหนดบทลงโทษควรมีความรุนแรงเท่าที่จำเป็นสำหรับการยับยั้งการกระทำความผิด (marginal deterrence)

๒.๓.๔ แนวคิดอื่น ๆ ได้แก่ ความผิดทางอาญาที่เกี่ยวกับการควบคุมทางเศรษฐกิจ (Economic Regulations) อาจเป็นการขัดขวางการทำงานของตลาด ทำให้ไม่เห็นผลชัดเจนเพียงพอหรือทันที และไม่สามารถระบุตัวผู้รับผิดชอบได้ จึงอาจเกิดคำถามขึ้นว่าความผิดประเภทนี้ควรเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ ซึ่งนักวิชาการต่างประเทศเห็นว่าความผิดอาญาเกี่ยวกับการควบคุมทางเศรษฐกิจมีนัยทางศีลธรรมหรือมีเจตนากระทำความผิดเพียงพอที่จะกำหนดความผิดอาญาได้ แต่ต้องเข้าเงื่อนไขของหลักการสมควรได้รับการตำหนิ และควรกำหนดลักษณะการกระทำให้ชัดเจน เพื่อทำให้แน่ใจว่าจะไม่ครอบคลุมถึงการกระทำตามธรรมดาทางธุรกิจโดยชอบธรรม และหากจะเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับสิทธิในการพิสูจน์ตนเองภายใต้กระบวนการของศาล การกระทำดังกล่าวย่อมไม่สมควรมีโทษรุนแรงเพราะจะเกิดความไม่ยุติธรรมต่อผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ ความผิดทางอาญาที่ไม่มีการกำหนดลักษณะของการกระทำที่ชัดเจน เช่น ความผิดเกี่ยวกับการรักษาความเป็นระเบียบของบ้านเมือง อาจไม่สมควรกำหนดโทษอาญาเนื่องจากเข้าข่ายเป็นเรื่องเล็กน้อยเกินกว่าที่จะเอาผิด หรือหากกำหนดลักษณะของการกระทำไว้อย่างกว้างจนเกิดความไม่ชัดเจนว่าการกระทำใดเป็นความผิด อาจขัดกับหลักนิติธรรม และเป็นช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการเลือกว่าจะบังคับใช้กฎหมายในกรณีใด การกระทำที่ไม่ชัดเจนหรือเป็นเรื่องเล็กน้อยจึงไม่สมควรให้เป็นความผิดทางอาญา

๓. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับกรอบความคิดในการทำงานของคณะอนุกรรมการฯ

คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายอาญาดังกล่าวในข้อ ๒ ข้างต้น และได้มีการอภิปรายกรอบแนวคิดในการทำงานกันอย่างกว้างขวาง สรุปได้ดังนี้

๓.๑ การศึกษากรอบความคิดในการกำหนดโทษอาญาและการใช้มาตรการอื่นแทนโทษอาญา

คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาแนวคิดสำหรับประเทศไทยในการกำหนดโทษอาญาเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง หากเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงสมควรยกเลิกโทษอาญาหรือนำมาตรการอื่นมาใช้แทนหรือไม่ เช่น โทษปรับทางปกครอง หรือสภาพบังคับทางแพ่ง โดยอาจพิจารณาแยกระหว่างกรณีการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นเรื่องร้ายแรงและผู้กระทำเป็นอาชญากร (strafer) กับการฝ่าฝืนกฎระเบียบของสังคม (norm) ซึ่งไม่ร้ายแรงเท่า ดังเช่นแนวคิดของกฎหมายเยอรมันในเรื่อง Ordnungswidrigkeit (หมายถึง ฐานความผิดที่เกิดจากการผิดกฎระเบียบของสังคม แต่ไม่ถึงขั้นเป็นอาชญากรรม) เช่น การทิ้งขยะในที่สาธารณะ การจอดรถในที่ห้ามจอด การกระทำให้เกิดเหตุรำคาญ หรือความผิดทางเศรษฐกิจที่ไม่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน สมควรใช้มาตรการอื่นมาใช้แทนหรือไม่

๓.๒ แนวทางการศึกษากฎหมายที่มีโทษอาญา

คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาแนวทางในการศึกษากฎหมายของไทยที่มีโทษอาญา โดยมีประเด็นพิจารณาแยกเป็น ๓ แนวทาง ได้แก่

(๑) สมควรศึกษาเพื่อวางเกณฑ์หรือข้อพิจารณาในการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ของไทย เพื่อใช้ประกอบการพิจารณทบทวนกฎหมายทุก ๆ ๕ ปี ตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีมติเห็นชอบและแจ้งให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติต่อไป หรือโดยการกำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการยกร่างโดยคณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการชุดหนึ่งในคณะกรรมการพัฒนากฎหมายหรือไม่ อย่างไร

(๒) สมควรศึกษากฎหมายเป็นรายฉบับเพื่อวิเคราะห์บทบัญญัติที่กำหนดโทษอาญาในกฎหมายฉบับนั้น ๆ ว่ามีความจำเป็นต้องกำหนดโทษทางอาญาหรือไม่ หรือสมควรกำหนดมาตรการอื่นแทน และสมควรพิจารณาไปถึงขั้นดำเนินการยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนั้น ๆ ด้วยหรือไม่

(๓) สมควรศึกษาการวางเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาควบคู่ไปกับการศึกษากฎหมายเป็นรายฉบับแต่ไม่ทุกฉบับ โดยพิจารณาศึกษากฎหมายที่มีการใช้บังคับหรือใช้ฟ้องร้องบังคับคดีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งดูได้จากสถิติคดีที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมชั้นต่าง ๆ ได้แก่ ชั้นพนักงานสอบสวนหรือตำรวจ ชั้นอัยการ และชั้นศาล ว่ามีการอ้างอิงกฎหมายฉบับใดบ้าง แล้วนำมารวบรวมจัดกลุ่มกฎหมายที่ใกล้เคียงกัน และทำการศึกษากฎหมายในแต่ละกลุ่มเป็นลำดับไป เพื่อให้มีตัวอย่างการศึกษาที่เป็นรูปธรรมประกอบการเสนอเกณฑ์ โดยในชั้นนี้ ได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการฯ ดำเนินการศึกษากฎหมายจำนวน ๒ ฉบับ เพื่อเป็นตัวอย่างด้วย ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗

๓.๓ แนวทางการศึกษาการใช้กฎหมายอาญาที่ไม่เหมาะสมในกรณีอื่น

นอกเหนือจากประเด็นการวางเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญา และแนวทางในการศึกษากฎหมายที่มีโทษอาญาดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาแนวทางการนำกฎหมายอาญาไปใช้อย่างไม่เหมาะสมหรือขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายในกรณีอื่นด้วยว่าสมควรรวมอยู่ในขอบเขตหน้าที่ของคณะอนุกรรมการฯ หรือไม่ อาทิเช่น การวางแนวทางการบังคับใช้มาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา การพิจารณาปรับปรุงวิธีบังคับโทษปรับทั้งโทษปรับทางอาญาและโทษปรับทางปกครอง และการกำหนดมาตรการทางปกครองเพื่อให้บังคับใช้ได้จริง

๔. ข้อเสนอกรอบแนวทางการทำงานของคณะอนุกรรมการฯ

คณะอนุกรรมการฯ ได้อภิปรายในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวทางการทำงานจนได้ข้อยุติแล้ว และได้เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายให้ความเห็นชอบแล้ว และเห็นสมควรให้จัดทำเป็นข้อเสนอกรอบแนวทางการทำงานของคณะอนุกรรมการฯ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการฯ ต่อไป โดยข้อเสนอกรอบแนวทางการทำงานของคณะอนุกรรมการฯ มี ๒ แนวทาง ดังนี้

๔.๑ กฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต ควรมีเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาอย่างไร

๔.๒ กฎหมายที่มีโทษทางอาญาซึ่งใช้บังคับอยู่ที่ไม่ได้เป็นไปตามเกณฑ์ตามข้อ ๔.๑ ควรดำเนินการอย่างไร

๔.๑ กฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต ควรมีเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาอย่างไร

คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาแนวคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดความผิดอาญาของ Packer ประกอบกับแนวคิดอรรถประโยชน์นิยมของ Jeremy Bentham และ John Stuart Mill ซึ่งสรุปได้ว่า การกระทำความผิดที่ควรมีโทษอาญาจะต้องเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อสังคมจนไม่อาจให้อภัยได้ และเมื่อชั่งน้ำหนักแล้วประโยชน์ที่ได้รับจากการลงโทษทางอาญามีมากกว่าราคาที่เสียไป อีกทั้งเมื่อพิจารณาแนวคิดในการแบ่งแยก

ความผิดอาญาในมิติของกฎหมายแล้ว เห็นว่า ความผิดอาญาแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ (๑) ความผิดอาญาที่เป็นความผิดในตัวเอง (*mala in se*) และ (๒) ความผิดอาญาที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด (*mala prohibita*) โดยความผิดอาญาที่เป็นความผิดในตัวเองนั้นส่วนใหญ่กำหนดอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นความผิดที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างชัดเจน สำหรับความผิดอาญาที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดนั้น มักเป็นความผิดที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนในระดับซึ่งสภาพบังคับอื่นของกฎหมายจะใช้ไม่ได้ผล จึงจำเป็นต้องกำหนดโทษอาญาเพื่อให้บังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล

จากข้อพิจารณาข้างต้น คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นสมควรเสนอหลักเกณฑ์ที่สามารถพิจารณากำหนดโทษอาญาได้ ๓ ประการ คือ

(๑) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อส่วนรวม สำหรับในเรื่องทางเศรษฐกิจนั้น การฝ่าฝืนกฎหมายเศรษฐกิจที่ไม่ได้มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนมากพอที่จะกำหนดเป็นโทษทางอาญา สมควรใช้โทษปรับทางปกครองหรือสภาพบังคับอื่นแทน

(๒) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

(๓) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับทำให้คดีอาญาระงับได้ คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า ควรใช้โทษปรับทางปกครองแทน เพราะการให้มีโทษปรับสถานเดียวหรือการให้มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับได้ ย่อมแสดงโดยสภาพแล้วว่าไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง ทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ต้องรับผลกระทบจากการต้องโทษอาญาซึ่งมีผลต่อการดำรงตำแหน่งหรือการประกอบอาชีพด้วย นอกจากนั้น ยังอาจใช้วิธีการอื่นแทนการปรับ เช่น การให้ทำงานสาธารณประโยชน์หรือมาตรการบังคับอื่น ทั้งนี้ เพื่อมิให้เดือดร้อนกับผู้ไม่มีเงินชำระโทษปรับทางปกครอง

๔.๒ กฎหมายที่มีโทษทางอาญาซึ่งใช้บังคับอยู่ที่ไม่ได้เป็นไปตามเกณฑ์ตามข้อ ๔.๑ ควรดำเนินการอย่างไร

โดยที่กฎหมายที่มีโทษอาญาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาและในกฎหมายเฉพาะมีอยู่เป็นจำนวนมากนับหลายร้อยฉบับ คณะอนุกรรมการฯ จึงได้วางแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

(๑) ศึกษากฎหมายที่มีการใช้บังคับหรือใช้ฟ้องร้องบังคับคดีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งดูได้จากสถิติคดีที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมชั้นต่าง ๆ ได้แก่ ชั้นพนักงานสอบสวนหรือตำรวจ ชั้นอัยการ และชั้นศาล ว่าในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายต่าง ๆ มีปัญหาและควรปรับปรุงอย่างไร เพื่อให้ได้แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่เหลืออีกหลายร้อยฉบับ ทั้งนี้ จากการตรวจสอบกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจำนวนประมาณ ๗๖๓ ฉบับ เป็นกฎหมายที่มีการกำหนดโทษอาญาจำนวนประมาณ ๔๔๐ ฉบับ[๒] และในจำนวนนี้

---

[๒]ตรวจสอบจำนวนกฎหมายจากการสืบค้นฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ณ วันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๐ โดยตรวจสอบกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั้งหมด แต่ไม่รวมกฎ ประกาศ คำสั่งของคณะปฏิวัติหรือรัฐประหาร

มีการใช้บังคับหรือฟ้องร้องคดีอยู่ในปัจจุบันตามที่ปรากฏในสถิติคดีชั้นต่าง ๆ จำนวนประมาณ ๕๘ ฉบับ[๓]

อนึ่ง เมื่อศึกษากฎหมายที่มีการใช้ในการดำเนินคดีชั้นต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเสร็จสิ้นแล้ว กฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่คงเหลืออยู่ อาจพิจารณาใช้วิธีการจ้างผู้เชี่ยวชาญไปศึกษาและเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงตามหลักการที่คณะอนุกรรมการฯ เสนอ แล้วเสนอผลการศึกษามายังคณะอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(๒) ความผิดต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเอกชนโดยแท้และเป็นการกระทำที่ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง อีกทั้งไม่มีผลกระทบต่อส่วนรวม โดยเป็นความผิดต่อส่วนตัวหรือเป็นความผิดเล็กน้อยที่มีผลกระทบไม่มาก คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยยกเลิกโทษทางอาญา ตัวอย่างเช่น กฎหมายกำหนดความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นเรื่องมูลหนี้ทางแพ่งเท่านั้น การทำให้เป็นความผิดอาญาเป็นการใช้กฎหมายที่ผิดวัตถุประสงค์ สมควรมีมาตรการตรวจสอบความน่าเชื่อถือในการให้กู้ยืมแทนการกำหนดเป็นความผิดอาญา ซึ่งหากมีการฉ้อโกง สามารถดำเนินการได้ตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งมีบทบัญญัติความผิดฐานฉ้อโกงไว้แล้ว หรือกฎหมายกำหนดความผิดเกี่ยวกับการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาโดยเฉพาะที่ไม่ได้ผลิตเพื่อการค้า ซึ่งมีงานศึกษาเสนอว่าการลงโทษอาญาไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่แท้จริงได้ ควรแก้ไขปัญหาด้วยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเยียวยาได้ดีกว่า และหากจำเป็นต้องป้องกันไม่ให้กระทำความผิดอีก อาจนำแนวคิด Punitive Damage ของระบบกฎหมาย Common Law มาใช้ก็ได้

(๓) ความผิดทางเศรษฐกิจอื่น คณะอนุกรรมการฯ เห็นสมควรให้ใช้โทษปรับทางปกครองหรือมาตรการบังคับอื่น เช่น การบังคับให้ทำงานสาธารณประโยชน์หรือมาตรการบังคับอื่น ตามที่ได้มีการเสนอในงานศึกษาวิจัยต่าง ๆ เช่น งานศึกษาวิจัยของ TDRI หรืองานศึกษาของต่างประเทศในเรื่อง Economics of Law ซึ่งพบว่าการใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจ (Economic Sanction) หรือการปรับรายวันจนกว่าจะมีการกระทำตามกฎหมาย ใช้ได้ผลกับกฎหมายในทางเศรษฐกิจสำหรับผู้ประกอบการทางธุรกิจมากกว่าการกำหนดโทษอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดทางเศรษฐกิจที่ไม่ถึงขนาดกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือสังคมมากเกินไป หากแต่ต้องการให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น กฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว หรือกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

(๔) ให้มีกฎหมายกลางแก้ไขเพิ่มเติมความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับได้ มาใช้โทษปรับทางปกครองแทนโทษปรับทางอาญาหรือใช้การบังคับให้ทำงานสาธารณประโยชน์หรือมาตรการบังคับอื่นแทน เพื่อให้สอดคล้องกับเกณฑ์ตามข้อ ๔.๑ (๓) ข้างต้น เนื่องจากความผิดที่เปรียบเทียบได้เป็นการให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการใช้ดุลพินิจมากเกินไปในการลงโทษปรับแทนที่จะดำเนินคดี จึงควรลดภาระหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในส่วนนี้ อีกทั้งทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องถูกบันทึกประวัติอาชญากรอีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งมีโทษปรับสถานเดียว

(๕) อย่างไรก็ดี การกำหนดโทษปรับทางปกครอง มีการวิจารณ์ในหมู่นักวิชาการกฎหมายต่างประเทศว่าเป็นโทษที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในตัวเอง เนื่องจากฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งปรับได้ทันที โดยไม่มีการพิสูจน์ความผิดในชั้นศาล จึงไม่มีกระบวนการคุ้มครองผู้กระทำผิด นอกจากนี้ การบังคับโทษปรับทางปกครองของไทยในปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนและไม่มี

---

[๓] โปรดดูรายชื่อกฎหมาย จำนวน ๕๘ ฉบับ ในเอกสารประกอบการพิจารณา

ประสิทธิภาพ ซึ่งจะเห็นได้จากมีการให้อำนาจดุลพินิจกับผู้บังคับใช้กฎหมายมากเกินไป จนผู้บังคับใช้กฎหมายไม่กล้าใช้กฎหมาย

คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นว่า หากจะนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษอาญา (ซึ่งไม่ใช่มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) หรือนำมาตรการบังคับให้ทำงานสาธารณประโยชน์หรือมาตรการบังคับอื่นมาใช้แทนโทษอาญา ต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินการปรับและระงับคดีที่มีโทษปรับทางปกครองหรือมาตรการบังคับอื่นเป็นการเฉพาะ ในลักษณะเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายพิเศษ

กฎหมายกลางหรือกฎหมายพิเศษดังกล่าวข้างต้นควรมีสาระสำคัญบางประการดังต่อไปนี้

- กำหนดเกณฑ์กลางในการใช้โทษทางปกครอง ครอบคลุมถึงวิธีการปรับและการจัดการเงินที่ปรับ รวมทั้งการบังคับต่อทรัพย์สินของผู้ถูกปรับเมื่อไม่ชำระค่าปรับ
- กำหนดเกณฑ์กลางในการใช้มาตรการบังคับอื่น อาทิ การบังคับให้ทำงานสาธารณประโยชน์
- กำหนดให้มีหน่วยงานกลางในการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้มีหน้าที่และมีอำนาจลงโทษปรับ ซึ่งอาจเป็นกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เพื่อให้ค่าปรับตกเป็นของแผ่นดินและลดการทุจริตคอร์รัปชัน สำหรับการใช้มาตรการอื่น เช่น การบังคับให้ทำงานสาธารณประโยชน์อาจมอบให้กรมคุมประพฤติเป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับโทษได้
- กำหนดกระบวนการคุ้มครองผู้ถูกปรับทางปกครองให้ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เช่น ต้องให้แจ้งข้อกล่าวหา ให้นำพยานมาสืบหักล้างได้ ให้ตรวจเอกสาร ให้อุทธรณ์ได้เป็นต้น
- กำหนดอายุความในการบังคับโทษปรับทางปกครองหรือมาตรการบังคับอื่น

(๖) เมื่อมีกฎหมายกลางหรือกฎหมายพิเศษตาม (๕) แล้ว สมควรให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับคดีตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองมีวิธีพิจารณาคดีเป็นการเฉพาะโดยใช้วิธีรวบรัดที่พิจารณาและพิพากษาคดีได้รวดเร็ว ควรจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์ฎีกา เช่น อุทธรณ์ฎีกาได้เฉพาะข้อกฎหมายอันเป็นสาระควรแก่การพิจารณาเท่านั้น

๔.๓ เมื่อได้ผลการศึกษาเป็นที่ยุติแล้ว คณะอนุกรรมการฯ เห็นสมควรเสนอให้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ส่วนราชการที่จะเสนอกฎหมายใหม่หรือที่ต้องมีการทบทวนกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการกฤษฎีกาจะนำหลักการกำหนดโทษอาญาตามผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการฯ ไปพิจารณาความจำเป็นที่ต้องกำหนดโทษอาญาในกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

๕. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

นอกจากแนวทางการดำเนินการของคณะอนุกรรมการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อให้การปรับปรุงกฎหมายที่มีโทษอาญาเป็นไปอย่างครบถ้วนทั้งระบบ คณะอนุกรรมการฯ จึงมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

๕.๑ พิจารณาทบทวนสัดส่วนอัตราโทษสำหรับความผิดฐานต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดฐานยักยอกหรือความผิดฐานฉ้อโกง ไม่ควรกำหนดโทษเท่ากับความผิดฐานลักทรัพย์

๕.๒ พิจารณาแยกโทษสำหรับนิติบุคคลออกจากโทษสำหรับบุคคลธรรมดาอย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะทั้งสองประการข้างต้น คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขในเรื่องดังกล่าว จึงเห็นควรส่งข้อเสนอแนะนี้ให้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญารับไปดำเนินการเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ทั้งนี้ รายละเอียดของข้อมูลต่าง ๆ ปรากฏตามเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งได้แนบมาพร้อมบันทึกนี้แล้ว

ค

ตารางภารกิจและแผนภาพที่เกี่ยวข้อง

ตารางแสดงภารกิจที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

ที่	ภารกิจ	ผู้มีหน้าที่	ระยะเวลาหรือช่วงเวลาที่ต้องดำเนินการ	หมายเหตุ
๑	**การเสนอร่างกฎหมาย**			
	๑.๑ ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (มาตรา ๑๒)	หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมาย	เมื่อจะมีการเสนอร่างกฎหมาย	
	๑.๒ หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๙)			
	๑) กระบวนการรับฟังความคิดเห็น ก) แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบผ่านทางระบบกลางหรือจะแจ้งผู้เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรโดยตรง เพื่อให้ทราบถึงหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายที่จะนำไปรับฟังความคิดเห็น โดยต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น เช่น - สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์ - คำอธิบายหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายโดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย - บุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ	หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมาย	เมื่อจะมีการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย	

ที่	ภารกิจ	ผู้มีหน้าที่	ระยะเวลาหรือช่วงเวลาที่ต้องดำเนินการ	หมายเหตุ
	๒) หน้าที่เกี่ยวกับระบบการจดแจ้งผู้เกี่ยวข้อง			
	ก) จัดให้มีระบบการรับจดแจ้งผู้เกี่ยวข้องไว้ในระบบกลาง	สพร. ร่วมกับ สคก.	ดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว	
	ข) รับจดแจ้งผู้เกี่ยวข้องผ่านระบบกลาง และเพิ่มรายชื่อผู้เกี่ยวข้องซึ่งสมควรรับฟังความคิดเห็น หรือเพิ่มรายชื่อผู้เกี่ยวข้องตามที่ได้รับแจ้งจากหน่วยงานของรัฐ	สคก.	ดำเนินการโดยเร็ว	
	ค) รวบรวมรายชื่อและที่อยู่ที่ติดต่อได้ทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบในการปฏิบัติหรือบังคับการตามกฎหมาย หรือเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่จะเสนอและแจ้งให้ สคก. ทราบ	หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหรือบังคับการตามกฎหมาย หรือหน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมาย	เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๒๗ พ.ย. ๖๒ และสามารถทยอยแจ้งข้อมูลมายัง สคก. ได้	
	๑.๓ วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (มาตรา ๑๗) ดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยนำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา	หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมาย	เมื่อจะมีการเสนอร่างกฎหมาย	
	๑.๔ ตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย ตรวจสอบและพิจารณาเนื้อหาของร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง เช่น ความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และการกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย	หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมาย	เมื่อจะมีการเสนอร่างกฎหมาย	
	๑.๕ เปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายผ่านระบบกลางและวิธีการอื่นใดด้วยก็ได้ เพื่อให้ประชาชนทราบ (มาตรา ๑๘)	หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมาย	เมื่อจะมีการเสนอร่างกฎหมาย	

ที่	ภารกิจ	ผู้มีหน้าที่	ระยะเวลาหรือช่วงเวลาที่ต้องดำเนินการ	หมายเหตุ
	๑.๖ จัดทำเอกสารประกอบการเสนอร่างกฎหมาย (มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๗) ซึ่งได้แก่ ร่างกฎหมายหรือหลักการของร่างกฎหมาย สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา	หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมาย	เมื่อจะมีการเสนอร่างกฎหมาย	
๒	**การตรวจสอบร่างกฎหมาย สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย** (มาตรา ๒๖)			
	๒.๑ ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย	คณะกรรมการกฤษฎีกา หรือ สคก.	ในชั้นการพิจารณาของ สคก.	
	๒.๒ ในกรณีที่เห็นสมควรอาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องหรือวิเคราะห์ผลกระทบเพิ่มเติมเพื่อประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา	สคก. หรือหน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมาย	ในชั้นการพิจารณาของ สคก.	
๓	**การดำเนินการภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับ**			
	๓.๑ จัดทำร่างกฎทั้งปวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว (มาตรา ๒๒ วรรคแปด)	หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมาย	เมื่อกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ	
	๓.๒ ดำเนินการเพื่อให้มีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้โดย	หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมาย และผู้รักษาการตามกฎหมาย		

ที่	ภารกิจ	ผู้มีหน้าที่	ระยะเวลาหรือช่วงเวลาที่ต้องดำเนินการ	หมายเหตุ
	๑) กรณีกฎหมายที่ใช้บังคับหลังวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ (มาตรา ๒๒ วรรคสอง) - ภายในสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ - คณะรัฐมนตรีอาจมีมติขยายเวลาได้อีกหนึ่งปี ๒) กรณีกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ (มาตรา ๓๙) - ภายในสี่ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ - คณะรัฐมนตรีอาจมีมติขยายเวลาได้อีกหนึ่งปี			
	๓.๓ จัดทำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา ๒๔) ให้ทันสมัยอยู่เสมอ รวมทั้งเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และไม่ใช้บังคับแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าจะมีเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป	หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมาย	- เมื่อกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ - ตั้งแต่วันที่ ๒๗ พ.ย. ๖๒ สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พ.ย. ๖๒	
๔	**การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย** (มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๕) **๔.๑ กำหนดผู้รับผิดชอบ และประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้ในระบบกลาง**		- ภายใน ๙๐ วัน เมื่อกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับสำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พ.ย. ๖๒ - ภายในวันที่ ๒๕ ก.พ. ๖๓ สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พ.ย. ๖๒	ทั้งนี้ จะกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไว้ด้วยก็ได้
	๑) กรณีมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้นหลายหน่วย	ผู้รักษาการตามกฎหมาย		
	๒) กรณีกฎหมายฉบับนั้นมีผู้รักษาการตามกฎหมายร่วมกันหลายคน	ผู้รักษาการตามกฎหมายปรึกษาหารือร่วมกัน		
	๓) กรณีกฎหมายฉบับนั้นไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมาย	นายกรัฐมนตรี		

ที่	ภารกิจ	ผู้มีหน้าที่	ระยะเวลาหรือช่วงเวลาที่ต้องดำเนินการ	หมายเหตุ
	๔.๓ จัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและกฎ ๑) รอบระยะเวลาห้าปี หรือระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ๒) เหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ ๓) ในกรณีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชกำหนดที่ตราขึ้นภายหลังพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเป็นครั้งแรก ให้กระทำภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับ **๔.๔ รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ โดยนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาเพื่อยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์นั้น** **๔.๕ แจ้งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่ได้ดำเนินการแล้วไว้ในระบบกลาง** **๔.๖ ในกรณีที่พบว่ากฎหมายฉบับใดมิได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ หรือไม่คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างร้ายแรง ต้องดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นโดยทันที**	หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์		

ที่	ภารกิจ	ผู้มีหน้าที่	ระยะเวลาหรือช่วงเวลาที่ต้องดำเนินการ	หมายเหตุ
๕	**การให้ประชาชนเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย** (มาตรา ๓๖) **๕.๑ จัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลดังต่อไปนี้ไว้ในระบบกลาง และติดตามปรับปรุงข้อมูลให้ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน** ๑) ตัวบทกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบ	หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ หรือหน่วยงานที่ผู้รักษาการ หรือนายกรัฐมนตรีกำหนด สำหรับกฎหมายที่ไม่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์	- แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พ.ย. ๖๒ - แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๖ พ.ย. ๖๓ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พ.ย. ๖๒	
	๒) คำแปลของกฎหมายเป็นภาษาที่ใช้ในการทำงานของอาเซียน		- แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับสำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พ.ย. ๖๒ - แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๖ พ.ย. ๖๕ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พ.ย. ๖๒	ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำคำแปลของกฎหมายภายในวันที่ ๒๗ เม.ย. ๖๓ และให้แจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบด้วย

ที่	ภารกิจ	ผู้มีหน้าที่	ระยะเวลาหรือช่วงเวลาที่ต้องดำเนินการ	หมายเหตุ
	๓) คำอธิบายโดยสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย ๔) ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย		ภารกิจตาม ๓) และ ๔) - กรณีกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พ.ย. ๖๒ แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ - กรณีกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พ.ย. ๖๒ **หากหน่วยงานมีกฎหมายที่รับผิดชอบไม่เกิน ๕ ฉบับ** ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๖ พ.ย. ๖๓ **หากหน่วยงานมีกฎหมายที่รับผิดชอบเกิน ๕ ฉบับ** ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๖ พ.ย. ๖๔	ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย ภายในวันที่ ๒๗ เม.ย. ๖๓ และให้แจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบด้วย
	๕.๒ เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวกับกฎหมายที่อยู่รับผิดชอบของตน		ดำเนินการโดยเร็ว	

การมีกฎหมาย เพียงเท่าที่จำเป็นและทันสมัย ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ

ก่อนตรากฎหมาย

1 รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

2 วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

เผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบ และนำมาประกอบการพิจารณากฎหมายทุกขั้นตอน

เนื้อหาของกฎหมาย

- ระบบอนุญาตเท่าที่จำเป็น
- ระบบคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น
- หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจและระยะเวลาในการดำเนินการต่าง ๆ
- โทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้

จัดให้มีการเข้าถึงกฎหมาย
- เข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก
- เข้าใจกฎหมายได้ง่าย

ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลา
- รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย

ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย
- หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์
- เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน

OCS กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Thai Law Reform Commission
www.lawreform.go.th
www.krisdika.go.th

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 31 พฤษภาคม 2562

และจะมีผลใช้บังคับใน วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562

พระราชบัญญัตินี้ตราขึ้นเพื่อรองรับหลักการตามบทบัญญัติมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักการและสาระสำคัญ ดังนี้

1 กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย

การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน

2 กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย

เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น

3 กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังจากกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

4 กำหนดกลไกเกี่ยวกับการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

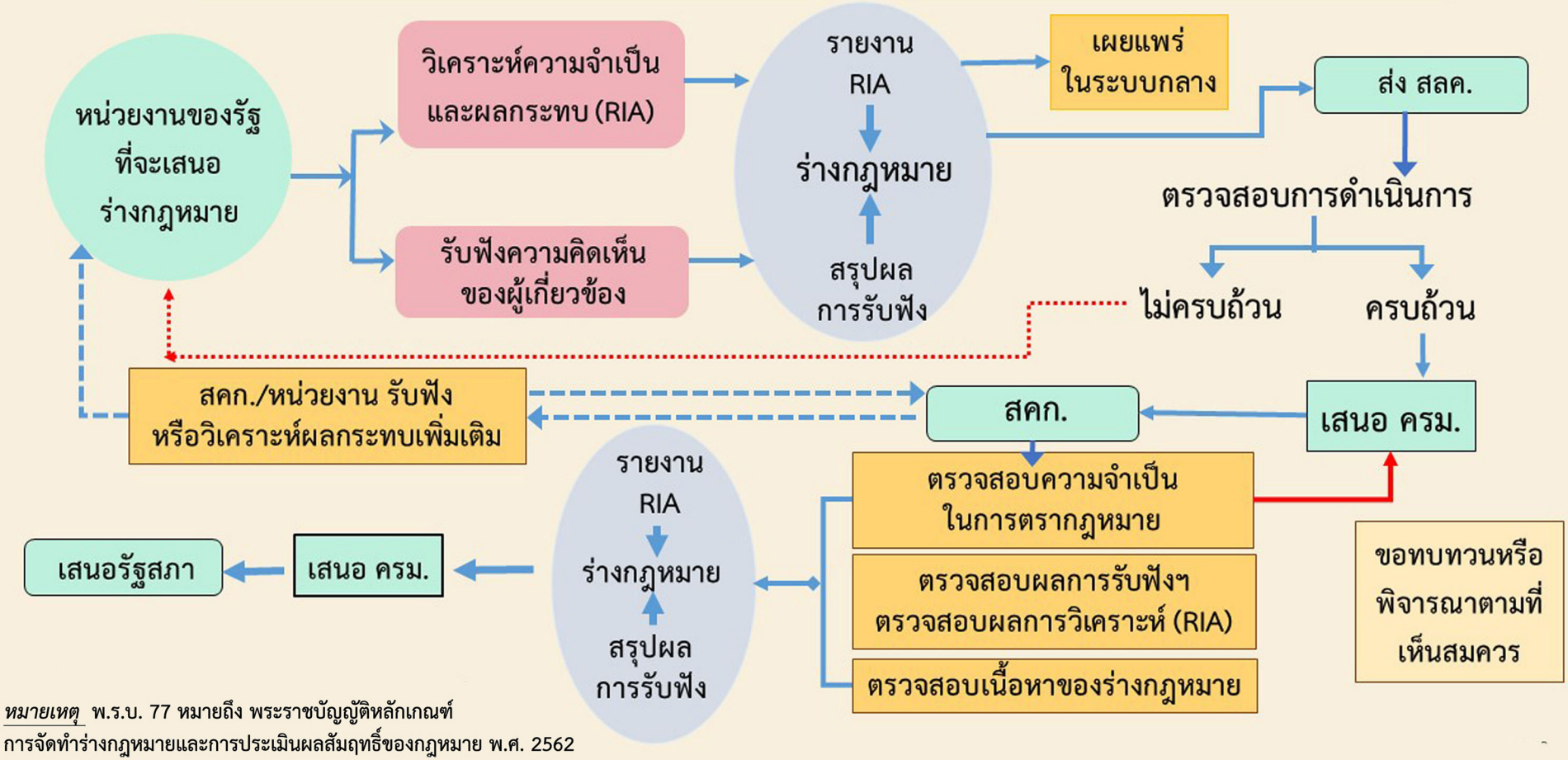
กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจและเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายได้

5 กำหนดกลไกการโต้แย้งหรือตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

เพื่อให้ศาลนำมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี

6 กำหนดกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว

กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายตาม พ.ร.บ. 77



หมายเหตุ พ.ร.บ. 77 หมายถึง พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์
การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง
ในการจัดทำร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ **

ตาม พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

หน่วยงานของรัฐ ที่เสนอร่าง กม.

ประกาศ

1. วิธีการในการรับฟังฯ
2. ระยะเวลาเริ่มต้น/สิ้นสุด
3. เปิดเผยข้อมูลประกอบ อย่างน้อยประกอบด้วย
   - สภาพปัญหาและสาเหตุ
   - ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมาย
   - หลักการอันเป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมาย
   - ประเด็น/ร่าง พ.ร.บ. ที่จะรับฟังฯ
   - ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ
   - ความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญา และหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจ

รับฟัง

อย่างน้อยผ่านระบบกลาง ระยะเวลาอย่างน้อย 15 วัน รวมทั้งรับฟังโดยวิธีการอื่นที่เหมาะสม

จัดทำ

จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น : อย่างน้อยประกอบด้วย

1. ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น
2. สรุปความเห็นในแต่ละประเด็น
3. คำชี้แจงรายประเด็นพร้อมเหตุผล

นำผลการรับฟังฯ มาประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบ

เผยแพร่

เผยแพร่สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น อย่างน้อยผ่านระบบกลาง

สลค.

ตรวจสอบความครบถ้วนของการรับฟังฯ
- เห็นควรรับฟังฯ เพิ่มเติม → ส่งเรื่องคืนหรือแจ้งให้หน่วยงานรับฟังฯ เพิ่มเติม
- ไม่ต้องรับฟังฯ เพิ่มเติม

ครม.

พิจารณารับหลักการของร่างกฎหมาย

นำผลการรับฟังฯ มาประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย

สคก.

ตรวจสอบผลการรับฟังฯ
- เห็นควรรับฟังฯ เพิ่มเติม
  - ให้หน่วยงานรับฟังฯ เพิ่มเติม
  - สคก. รับฟังฯ เอง
- ไม่ต้องรับฟังฯ เพิ่มเติม

นำผลการรับฟังฯ มาประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย

รัฐสภา

พิจารณาร่างกฎหมาย

นำผลการรับฟังฯ มาประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย หากเห็นควรรับฟังเพิ่มเติมจะเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา

** ข้อยกเว้น : กรณีร่างกฎหมายตามมาตรา 19 หน่วยงานอาจรับฟังจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่าที่จำเป็น และจะเปิดเผยสรุปผลการรับฟังหรือไม่เปิดเผยตามที่เห็นสมควรก็ได้

* สลค. = สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี * ครม. = คณะรัฐมนตรี * สคก. = สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่าง กม.

นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบ

วิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมาย + วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย → สรุปผลการวิเคราะห์และจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบฯ → เผยแพร่รายงานในระบบกลาง

สลค.

ตรวจสอบความครบถ้วนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบฯ

- ส่งเรื่องคืนให้หน่วยงานหากดำเนินการไม่ครบถ้วน
- เสนอคณะรัฐมนตรีรับหลักการ

สคก.

พิจารณาร่างกฎหมาย + ตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบฯ → ปรับปรุง/แก้ไขรายงานฯ ให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณา

- สคก.ดำเนินการเอง
- แจ้งให้หน่วยงานดำเนินการ

รัฐสภา

นำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบมาประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย

วิเคราะห์ผลกระทบตามข้อบังคับของแต่ละสภา

* สลค. = สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

* สคก. = สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วิเคราะห์ผลกระทบฯ ทำอย่างไร?

พบปะ,พูดคุย

รับฟังความคิดเห็น
จากผู้ที่เกี่ยวข้อง

รัฐต้องการทำอะไร?

วัตถุประสงค์
และเป้าหมาย

ปัญหาคืออะไร?

- สาเหตุ?
- ผลกระทบของปัญหา?

วิเคราะห์ผลที่จะเกิดต่อธุรกิจ/ประชาชน

- จำกัดสิทธิ/เสรีภาพ } ต่อใคร?
- สร้างหน้าที่/ภาระ } อย่างไร?
- มาตรการเยียวยา,คุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบ

ผลประโยชน์

- ต่อประชาชน
- ต่อสังคม
- ต่อประเทศ

ความพร้อมของรัฐ

- ผู้รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายคือใคร?
- มีการเตรียมการในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือยัง?

จัดทำรายงาน และนำผลไปประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย

ด้านอื่นๆ

ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาวะ

- มลพิษ
- การจัดการทรัพยากร

ด้านสังคม

- ความเหลื่อมล้ำ
- ความยุติธรรม

ด้านเศรษฐกิจ

- การแข่งขัน
- SME

- ข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ต้องน่าเชื่อถือ เป็นความจริง และตรวจสอบได้
- การรับฟังความคิดเห็นจะช่วยให้สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้ครบถ้วน ถูกต้อง และเป็นปัจจุบันมากขึ้น
- รายงานต้องใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย กระชับ และตรงประเด็น

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ผู้รักษาการตามกฎหมายประกาศ หน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ ไว้ในระบบกลาง

- กฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ให้ประกาศภายในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓
- กฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป ให้ประกาศภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ

ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ เมื่อมีเหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์

- ครบรอบระยะเวลาทุก ๕ ปีที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ หรือรอบระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากประชาชน
- ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย
- กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

รับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง โดยประกาศวิธีการ ระยะเวลาเริ่มต้น และระยะเวลาสิ้นสุดของการรับฟังความคิดเห็น

- จะใช้วิธีอื่นเพิ่มเติมด้วยก็ได้

ประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎที่ออกตามกฎหมายให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี

- การบังคับใช้กฎหมายได้ผลตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายมากน้อยเพียงใด
- คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่
- มีผลกระทบอื่นอันไม่เป็นธรรมหรือไม่

จัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์

- ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย
- ระบุข้อมูล สถิติ หรือข้อเท็จจริงที่ชัดเจน และตรวจสอบได้

เสนอผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ ต่อผู้รักษาการ และแจ้งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ ไว้ในระบบกลาง

- คงเดิม
- แก้ไขเพิ่มเติม/ปรับปรุง
- ยกเลิก

กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Thai Law Reform Commission
www.lawreform.go.th
www.krisdika.go.th

การนับรอบระยะเวลาประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา ๓๔

๑. กฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป

- ประเมินผลสัมฤทธิ์ทุกรอบระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับเป็นต้นไป
- ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้แล้วเสร็จไม่ช้ากว่า ๑ ปี นับแต่วันครบรอบระยะเวลา
- ตัวอย่างการนับรอบระยะเวลาของ **พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒** ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

การประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งแรก	
วันครบรอบระยะเวลา ๕ ปีที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ	๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๗
ประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่	๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ - ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๗
ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ให้แล้วเสร็จภายใน	๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๘
การประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งที่สอง	
วันครบรอบระยะเวลา ๕ ปีถัดไป	๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๗๒
ประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่	๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ถึง ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๗๒
ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ให้แล้วเสร็จภายใน	๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๗๓

๒. กฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

- ประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งแรกไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓ (เริ่มดำเนินการก่อนวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๗)
- เมื่อหน่วยงานเลือกประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งแรกในปีใด ให้ประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทินของปีก่อนหน้า โดยให้ถือว่าปีที่ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวเป็นปีที่ต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์
- ประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งต่อ ๆ ไป ทุกรอบระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ ๑ มกราคม ของปีที่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งก่อน
- ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้แล้วเสร็จไม่ช้ากว่า ๑ ปี นับแต่วันที่ต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์
- ตัวอย่างการนับรอบระยะเวลาของ **พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕** ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๓๕

การประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งแรก	
ต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ก่อนวันที่	๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๗
วันเริ่มดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ (วันสมมติ)	๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔ (ให้ถือว่าปี ๒๕๖๔ เป็นปีที่ต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์)
ประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่	๑๖ พฤษภาคม ๒๕๓๕ - ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓
ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ให้แล้วเสร็จภายใน	๙ มีนาคม ๒๕๖๕
การประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งที่สอง	
วันครบรอบระยะเวลา ๕ ปีถัดไป	๑ มกราคม ๒๕๖๙
ประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่	๑ มกราคม ๒๕๖๔ ถึง ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๘
ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ให้แล้วเสร็จภายใน	๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๙

ภารกิจของหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการจัดทำและเผยแพร่กฎหมายและกฎเกณฑ์ คำแปลของกฎหมาย และคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ (กรณีกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒)

ประเภทของกฎหมาย	เผยแพร่ กม./กฎเกณฑ์	คำแปล	คำอธิบาย	ผู้รับผิดชอบ	การประกาศ กม./ผู้รับผิดชอบ
กฎหมายที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์	✓	✓	✓	ผู้รับผิดชอบการประเมิน	ภายใน ๒๕ ก.พ. ๖๓
กฎหมายที่ไม่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรา ๒๙ (๓) (๕) และ (๖)					
- กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือการจัดตั้งหรือการจัดองค์กรของหน่วยงานของรัฐเฉพาะที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน (ตามมาตรา ๒๙ (๓)) - ประมวลกฎหมาย (ตามมาตรา ๒๙ (๕)) - กฎหมายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดกฎหมายตามมาตรา ๒๙ (๖) พ.ศ. ๒๕๖๒ (ตามมาตรา ๒๙ (๖))	✓	✓	✓	ผู้รักษาการ/ นรม. กำหนด	ภายใน ๒๗ เม.ย. ๖๓
กฎหมายที่ไม่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรา ๒๙ (๑) (๒) และ (๔)					
- กฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะระยะเวลาหนึ่งและระยะเวลานั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว (ตามมาตรา ๒๙ (๑)) - กฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว (ตามมาตรา ๒๙ (๒)) - กฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ เครื่องหมาย หรือเครื่องแบบ (ตามมาตรา ๒๙ (๔))	✓	-	-	ผู้รักษาการ/ นรม. กำหนด	ภายใน ๒๗ เม.ย. ๖๓
กำหนดเวลาที่ต้องดำเนินการแต่ละเรื่องให้แล้วเสร็จ	**๒๖ พ.ย. ๖๓**	**๒๖ พ.ย. ๖๕**	**๒๖ พ.ย. ๖๓ (กรณีที่หน่วยงานต้องจัดทำคำอธิบายไม่เกิน ๕ ฉบับ)** **๒๖ พ.ย. ๖๔ (กรณีที่หน่วยงานต้องจัดทำคำอธิบายเกิน ๕ ฉบับ)**		

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

ข้อบังคับ/ประกาศของรัฐสภา เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๖

ข้อบังคับ

การประชุมสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๖๒

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ สภาผู้แทนราษฎรจึงตราข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ข้อบังคับนี้เรียกว่า "ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒"

ข้อ ๒ ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในข้อบังคับนี้ คำว่า

"ประธานสภา" หมายความว่า ประธานสภาผู้แทนราษฎร

"รองประธานสภา" หมายความว่า รองประธานสภาผู้แทนราษฎร

"สภา" หมายความว่า สภาผู้แทนราษฎร

"ประธาน" หมายความว่า ประธานของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

"สมาชิก" หมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

"กรรมาธิการ" หมายความว่า กรรมาธิการสามัญหรือกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร

"บริเวณสภา" หมายความว่า อาณาบริเวณอันเป็นขอบเขตของสภาผู้แทนราษฎร อาคารที่ทำการของสภาผู้แทนราษฎร และให้หมายความรวมถึงสถานที่สำหรับใช้เป็นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นการชั่วคราว และอาคารที่ทำการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรด้วย

"เลขาธิการ" หมายความว่า เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

"การประชุม" หมายความว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎร

"ที่ประชุม" หมายความว่า ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และให้หมายความรวมถึงห้องกระทู้ถามด้วย

"ศาล" หมายความว่า ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๔ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรรักษาการตามข้อบังคับ และมีอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติตามข้อบังคับนี้

หมวด ๑

การเลือกประธานสภาและรองประธานสภา

ข้อ ๕ การเลือกประธานสภาและรองประธานสภาครั้งแรก ให้เลขาธิการเชิญสมาชิกผู้มีอายุสูงสุดซึ่งอยู่ในที่ประชุมเป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุม เพื่อให้ที่ประชุมดำเนินการเลือกประธานสภาและรองประธานสภา และเพื่อให้ที่ประชุมดำเนินการในเรื่องอื่นที่จำเป็นจะต้องประชุมปรึกษาในการประชุมครั้งนั้นด้วย

หมวด ๖
การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ข้อ ๑๑๐ ร่างพระราชบัญญัติต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้

(๑) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ

(๒) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

(๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติให้เสนอมาพร้อมบันทึกประกอบตามวรรคหนึ่ง

หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้กำหนดโดยชัดแจ้ง

ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุมร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตามมาตรา ๑๓๓ (๒) หรือ (๓) ของรัฐธรรมนูญ การพิจารณาความจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภากำหนด ซึ่งต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ข้อ ๑๑๑ ร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตามมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภาทำการตรวจสอบ และหากมีข้อบกพร่อง ให้ประธานสภาแจ้งผู้เสนอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับ

ข้อ ๑๑๒ ในกรณีที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก่อนที่ประธานสภาสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าระเบียบวาระการประชุม ให้ผู้เสนอที่ลงชื่อไว้เดิมทุกคนร่วมลงชื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติด้วย เว้นแต่เป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย

ข้อ ๑๑๓ ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ให้เลขาธิการจัดทำรายงานผลการดำเนินการร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อให้สภาทราบด้วย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นผู้เสนอและชี้แจงร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุม

ข้อ ๑๑๔ ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตามมาตรา ๑๓๓ (๒) และ (๓) ของรัฐธรรมนูญ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้เสนอทราบ หากผู้เสนอไม่คัดค้านความเห็นของประธานสภาภายในเจ็ดวันนับแต่วันส่งคำแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีกรณีเป็นที่สงสัยตามมาตรา ๑๓๔ ของรัฐธรรมนูญ ก็ให้ประธานสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งแล้ว หากไม่พิจารณาให้คำรับรองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ ให้ประธานสภาแจ้งเหตุขัดข้องให้ผู้เสนอทราบ

ประกาศสภาผู้แทนราษฎร
เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก
ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
พ.ศ. ๒๕๖๒

อาศัยอำนาจตามความใน ข้อ ๑๑๐ วรรคสี่ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๒ เมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุม ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี ดังต่อไปนี้ ด้วยก็ได้

(๑) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(๒) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

(๓) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

(๔) การสำรวจความคิดเห็น

(๕) วิธีการอื่นใดที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเหมาะสม โดยความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันขึ้นอีก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งก็ได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยได้จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นในสาระสำคัญแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งก็ได้

ข้อ ๓ เพื่อให้การปฏิบัติงานตามภารกิจในด้านนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นสมควรจะนำหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับตามความเหมาะสมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

ข้อ ๔ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามข้อ ๒ และข้อ ๓ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจมอบหมายให้หน่วยงานราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่รองรับการปฏิบัติงาน หรือแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศนี้

ข้อ ๕ ในกรณีที่ประกาศนี้กำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องผ่านระบบกลาง ถ้าการจัดทำระบบกลางยังไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าการดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อ ๒ (๑) เป็นการดำเนินการผ่านระบบกลางตามประกาศนี้

ข้อ ๖ ในการปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประกาศนี้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยและคำวินิจฉัยถือเป็นเด็ดขาด

ประกาศ ณ วันที่ ๓๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

(นายชวน หลีกภัย)
ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ข้อบังคับ

การประชุมวุฒิสภา

พ.ศ. ๒๕๖๒

โดยที่เป็นการสมควรให้มีข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา เพื่อให้การดำเนินกิจการของวุฒิสภาและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นแบบอย่างที่ดี ภายใต้หลักธรรมาภิบาลและสอดคล้องกับการปฏิรูปประเทศและยุทธศาสตร์ชาติ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน โดยธำรงรักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และรัฐธรรมนูญ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย วุฒิสภาจึงตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ข้อบังคับนี้เรียกว่า "ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒"

ข้อ ๒ ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อ ๔ ให้ประธานวุฒิสภารักษาการตามข้อบังคับนี้ และมีอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามข้อบังคับนี้

หมวด ๑
การเลือกประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา

ข้อ ๕ ในการเลือกประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาครั้งแรก ให้เลขาธิการวุฒิสภาเชิญสมาชิกผู้มีอายุสูงสุดซึ่งอยู่ในที่ประชุมวุฒิสภาเป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุม เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาดำเนินการเลือกประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา และเพื่อดำเนินการในเรื่องอื่นที่จำเป็นจะต้องประชุมปรึกษาในการประชุมครั้งนั้นด้วย

ในการดำเนินการเลือกตามวรรคหนึ่ง ถ้าผู้เป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุมได้รับการเสนอชื่อเป็นประธานวุฒิสภาหรือรองประธานวุฒิสภา ให้สมาชิกผู้มีอายุสูงสุดในลำดับถัดไปซึ่งอยู่ในที่ประชุมเป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุม

ข้อ ๖ ในการเลือกประธานวุฒิสภา สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกได้หนึ่งชื่อ การเสนอนั้นต้องมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคน

ก่อนที่จะดำเนินการเลือกประธานวุฒิสภานั้น ให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อตามวรรคหนึ่งกล่าวแสดงวิสัยทัศน์ในการที่จะดำรงตำแหน่งต่อที่ประชุมวุฒิสภาภายในเวลาที่ที่ประชุมวุฒิสภากำหนด

ถ้ามีการเสนอชื่อผู้ใดเพียงชื่อเดียว ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือก

การขอปรึกษาหรือญัตติตามวรรคหนึ่งต้องระบุประเด็นที่จะขอกลับมาทบทวนและให้เหตุผลที่ชัดเจน

การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและให้กระทำโดยกรรมาธิการเต็มสภา และให้ดำเนินการตามข้อ ๑๒๘ ถึงข้อ ๑๓๓ ต่อไป

ข้อ ๑๓๘ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายแล้ว ให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่ที่ประชุมวุฒิสภากำหนด เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

ข้อ ๑๓๙ เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายจากสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังคณะกรรมาธิการวิสามัญตามข้อ ๑๓๘ เป็นการด่วน และให้คณะกรรมาธิการพิจารณาและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว การพิจารณาในขั้นคณะกรรมาธิการนี้ไม่มีการแปรญัตติ

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พร้อมทั้งรายงานความเห็นของคณะกรรมาธิการตามวรรคหนึ่ง ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้วุฒิสภาพิจารณาและลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

ในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกจะขอแก้ไขเพิ่มเติมมิได้

ข้อ ๑๔๐ เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง วุฒิสภาหรือคณะกรรมาธิการจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติก็ได้

ส่วนที่ ๒
การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภามีมติเห็นชอบให้พิจารณาต่อไป ตามมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๑๔๑ เมื่อรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไปตามมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญ ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นค้างการพิจารณาอยู่ในวาระใด ก็ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปในวาระนั้น

กองพัฒนากฎหมาย
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง
เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๐๗๙๘
โทรสาร. ๐ ๒๒๘๒ ๒๒๗๒
www.krisdika.go.th / www.lawreform.go.th
Facebook : Thai Law Reform Commission