



คำอธิบายสาระสำคัญ

ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย
และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562



Office of the Council of State
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คำนำ

โดยที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ อนุบัญญัติและคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ กฎหมายฉบับนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิรูประบบกฎหมายของประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน

เพื่อประโยชน์ในการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสาระสำคัญ ความมุ่งหมาย และขอบเขตการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้จัดทำ “คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒” ขึ้น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้คำอธิบายนี้ในการสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและใช้ประกอบการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนใช้ในการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนต่อไป

กองพัฒนากฎหมาย
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๖๒
(พิมพ์ครั้งที่ ๑)

หมายเหตุ – คำอธิบายนี้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการทำ ความเข้าใจสาระสำคัญของกฎหมายเท่านั้น ส่วนการจะปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างถูกต้องนั้น ประชาชนจะต้องศึกษา ทำความเข้าใจ ตรวจสอบ และยึดถือตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ

สารบัญ

	หน้า
๑. ความเป็นมา ความมุ่งหมาย และขอบเขตการมีผลใช้บังคับของกฎหมาย	๑
๒. หลักการสำคัญของกฎหมาย	๖
๓. บททั่วไป	๗
๔. การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง	๙
๕. การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย	๑๕
๖. การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย	๒๒
๗. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย	๓๒
๘. ระบบกลางและการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย	๔๐
๙. กลไกการโต้แย้งหรือตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่มีผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เพื่อให้ศาลนำมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี	๔๔
๑๐. กลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว	๔๗

คำอธิบายสาระสำคัญของ
พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย
และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

๑. ความเป็นมา ความมุ่งหมาย และขอบเขตการมีผลใช้บังคับของกฎหมาย

๑. ทำไมต้องมีกฎหมายฉบับนี้

เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ให้สอดคล้องกับวิธีการและขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) และ (๓) ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวที่จะกำกับให้มีการตรากฎหมายในลักษณะที่จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่สะดวกและสร้างขั้นตอนเกินความจำเป็น

มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ค. ด้านกฎหมาย

(๑) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการ

เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๒) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมาย เพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

(๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย

(๔) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

๒. มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ มีความมุ่งหมายและหลักการสำคัญอย่างไร

มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมายตามแนวคิดที่ว่าไม่ควรมีกฎหมายเกินความจำเป็น และเป็นการสร้างหลักประกันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและรับรู้ถึงกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายตั้งแต่เริ่มต้น โดยมาตรา ๗๗ มีหลักการสำคัญ ๘ ประการ ดังนี้^๑

(๑) หลักการประการแรกที่สำคัญที่สุด คือ การกำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น สิ่งใดที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายก็ควรเลือกใช้วิธีนั้นก่อน

(๒) เมื่อกำหนดให้มีการตรากฎหมายใหม่เท่าที่จำเป็นแล้ว รัฐจะต้องย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วว่าหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนมากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้ยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสถานะที่เป็นจริงในปัจจุบัน

(๓) เมื่อมีกฎหมายแล้ว รัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก ซึ่งในยุคที่มีเทคโนโลยีสารสนเทศที่สะดวกและรวดเร็วเช่นปัจจุบันย่อมไม่เป็นการยากที่รัฐจะดำเนินการให้เกิดผลเช่นนั้น อย่างไรก็ตาม สิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการ คือ ต้องดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้าใจกฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้อง ซึ่งอาจทำเป็นระบบที่นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมารวมไว้ในที่เดียวกันหรือจัดทำคำอธิบายสั้น ๆ หรือคู่มือเพื่อที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ว่าตนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด อย่างไร

(๔) เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือผลกระทบที่จะมีต่อประชาชน หรือสามารถเสนอแนะแนวทางใหม่ ๆ ที่หน่วยงานของรัฐอาจนึกไม่ถึง จึงกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง แล้วนำความคิดเห็นนั้นไปใช้ประกอบการจัดทำกฎหมายในทุกขั้นตอน

(๕) กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยจะต้องพิจารณาในแง่มุมต่าง ๆ เช่น ประโยชน์ที่จะได้รับจากการตรากฎหมายนั้น ภาระที่จะเกิดกับประชาชน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่ประชาชนจะต้องเสียไปในการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อวิเคราะห์ว่ากฎหมายนั้นมีความคุ้มค่าและมีความจำเป็นอย่างแท้จริง

^๑สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, หน้า ๑๒๐ - ๑๒๓.

(๖) กำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามรอบระยะเวลาที่จะมีกฎหมายกำหนด โดยจะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การประเมินผลสัมฤทธิ์นี้จะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ผลที่คาดหวังในการตรากฎหมายนั้นได้เกิดขึ้นจริงหรือไม่ มีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดเพียงใด และที่สำคัญหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายมากน้อยเพียงใด

(๗) กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมาย โดยให้หลีกเลี่ยงการใช้ระบบอนุญาต ซึ่งเป็นที่มาของการทุจริตประพัตติมิชอบ และระบบคณะกรรมการซึ่งทำให้เกิดขั้นตอนและหาตัวบุคคลที่จะรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำมิได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจในเรื่องใดจะต้องกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนให้ชัดเจน

(๘) การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ให้กำหนดเฉพาะเมื่อเป็นความผิดร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องไปศึกษาและวางแนวทางในการกำหนด “ผลร้าย” แบบใหม่ขึ้นแทนที่โทษอาญา เช่น อาจกำหนดเป็นโทษทางปกครอง เป็นต้น

๓. กฎหมายนี้มีความเป็นมาอย่างไร

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบหรือแนวทางการดำเนินการในการจัดทำร่างกฎหมายและการเสนอร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีมิได้มีสภาพบังคับดังเช่นกฎหมายและมีผลบังคับครอบคลุมเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในฝ่ายบริหารเพียงเท่านั้น และคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า เพื่อให้การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งครอบคลุมการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีได้อยู่ในฝ่ายบริหารด้วย จึงจัดทำร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติผ่านการพิจารณาและเห็นสมควรให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ แต่โดยผลของมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งบัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป



พระราชบัญญัติ

หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พ.ศ. ๒๕๖๒

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ

พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

เป็นปีที่ ๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว
มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์
ของกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย
และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และ
ประมวลกฎหมาย

๔. กฎหมายนี้ใช้บังคับกับใครบ้าง

(๑) หน่วยงานของรัฐทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ในการจัดทำร่างกฎหมาย การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

(๒) ประชาชน โดยการรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับ กระบวนการตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งได้แก่ การร่วมแสดงความคิดเห็นในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในชั้นการจัดทำร่างกฎหมาย (หมวด ๒) การได้รับทราบถึงแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา ๒๔) หรือการมีสิทธิร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (มาตรา ๓๔ (๑))



๒. หลักการสำคัญของกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีหลักการสำคัญดังนี้

- 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

๓. บททั่วไป

๑. กำหนดบทนิยามเพื่อกำหนดขอบเขตหรือความหมายของคำสำคัญที่จะใช้ในพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๓) เช่น

(๑) กำหนดให้ “กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย เพื่อกำหนดประเภทของกฎหมายที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) กำหนดให้ “กฎ” มีความหมายแคบกว่ากฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมุ่งใช้บังคับเฉพาะบรรดากฎที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชนหรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคลเท่านั้น

(๓) กำหนดลักษณะของ “ผู้เกี่ยวข้อง” ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยหมายถึงผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

๑) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

๒) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว

๓) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้อง หรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ

๔) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

๒. กำหนดหลักการสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ของรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๕)

๓. กำหนดบทบัญญัติเพื่อรองรับกรณีการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่หากได้ดำเนินการตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแล้ว แม้จะไม่ครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ทำให้การจัดทำร่างกฎหมายนั้นเสียไป (มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง)

“ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ” หมายถึง ขั้นตอนหรือการดำเนินการที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ต้องดำเนินการ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบซึ่งหน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายต้องดำเนินการในส่วนนี้ให้ครบถ้วน สำหรับหน่วยงานที่จะตรวจสอบว่าได้ดำเนินการในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแล้วหรือไม่จะเป็นไปตามแต่ละขั้นตอน ซึ่งได้แก่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยหากเห็นว่าสมควรต้องดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น การรับฟังความคิดเห็น

ของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมก็สามารถดำเนินการให้ถูกต้องและครบถ้วนยิ่งขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม หกมีกรณีโต้แย้งว่าไม่ได้มีการดำเนินการในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ แต่การดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนที่เป็นรายละเอียด มาตรา ๘ จึงได้บัญญัติรองรับให้กระบวนการในการตรากฎหมายในเรื่องนั้นไม่เสียไป เพื่อให้กระบวนการตรากฎหมายของประเทศจะไม่ต้องสะดุดหรือเสียไปเพียงเพราะความไม่ครบถ้วนของการดำเนินการที่เป็นเรื่องเล็กน้อย

๔. กำหนดให้ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้เป็นการเฉพาะ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น (มาตรา ๙)

๕. กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๗)

(๑) ติดตามและพัฒนาการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยการเสนอแนะหรือให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง การกำหนดแนวทาง หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม

(๓) ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกำหนดแนวทางการดำเนินการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

๖. กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นอันยกเลิกเมื่อมีการออกแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์ขึ้นใช้บังคับ (มาตรา ๓๗) ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นอันยกเลิกแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เนื่องจากได้มีการออกกฎกระทรวงและแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ตามหมวด ๕ ขึ้นใช้บังคับแล้วซึ่งจะมีผลให้หน่วยงานของรัฐมีภารกิจหน้าที่ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้แทนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

๔. การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

๑. การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องคืออะไร



การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders Consultation) หมายถึง กระบวนการในการแสวงหาหรือรวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้เสียกับเรื่องนั้นอย่างแท้จริง (Stakeholders) ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคล ชุมชน องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับประเด็นหรือเรื่องที่รัฐจะดำเนินการ เพื่อนำข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะมาใช้ในการประกอบการพิจารณา

หรือตัดสินใจของฝ่ายบริหารว่าการตรากฎหมายในเรื่องนั้นจะส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด ประโยชน์ที่จะได้รับมีความคุ้มค่าหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ ผลที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายหรือมาตรการในการบริหารราชการแผ่นดิน การออกกฎหมาย หรือการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ของฝ่ายบริหาร อันเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย และเป็นช่องทางที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ร่างกฎหมายได้รับทราบความเห็นของผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าผู้เกี่ยวข้องนั้นจะเป็นประชาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ อันจะช่วยให้กฎหมายนั้นมีเนื้อหาสาระและกลไกที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม

โดยวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องมีด้วยกัน ๓ ประการ^๒ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง เพื่อแจ้งหรือบอกเล่าข้อมูลแก่ผู้เกี่ยวข้อง (Information)

โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการแจ้งข้อมูลต่อบุคคลซึ่งมีสิทธิหรือหน้าที่หรืออาจจะมีสิทธิหรือหน้าที่ รวมทั้งบุคคลที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย เพื่อให้บุคคลดังกล่าวสามารถเข้าร่วมให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว

ประการที่สอง เพื่อให้ข้อมูลและดึงข้อมูล (Eliciting Opinion)

โดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ร่างกฎหมาย หรือกฎ จะมีหน้าที่ในการให้ข้อมูลแก่ผู้เกี่ยวข้อง และหน้าที่ในการดึงข้อมูลซึ่งอาจประกอบด้วยปัญหา ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนจากการมีกฎหมายนั้น ตลอดจนเหตุผล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้รับข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่าย และต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ครบถ้วน และนำมาประกอบการพิจารณาในการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้อย่างเหมาะสมและโปร่งใส

^๒สรุปความจาก ธรรมนูญ สำนัตุกุล. กระบวนการและเทคนิคในการรับฟังความคิดเห็น, หน้า ๒, (อัสสาเนา).

ประการที่สาม เพื่อให้อำนาจแก่ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
ต่อสภาพปัญหานั้นอย่างจริงจัง (Involvement and Dialogue) โดยในการจัดทำร่างกฎหมาย
 ของหน่วยงานของรัฐควรเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องในภาคส่วนนั้น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
 เกี่ยวกับนโยบายหรือกลไกของการดำเนินการตามร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ เพื่อตอบสนอง
 ต่อความต้องการแท้จริงของประชาชนและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนในเรื่องนั้น ๆ ด้วย

๒. ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องมีข้อควรพิจารณาในเรื่องใดบ้าง

ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มี
 ข้อเสนอแนะ^๓ ประกอบการพิจารณาการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

๒.๑ ควรดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ต้องการและชัดเจน
 ไม่ปกปิดข้อมูลต่อประชาชน

๒.๒ ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถ
 เข้าใจและแลกเปลี่ยนข้อมูลได้โดยง่าย

๒.๓ ควรให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นและเหตุผลประกอบอย่างเท่าเทียมกัน
 ไม่ว่าจะเป็นผู้สนับสนุนหรือคัดค้าน ความคิดเห็นที่หลากหลายจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่า
 จะเป็นโทษ

๒.๔ ควรมีระยะเวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้อง
 คิดวิเคราะห์ ตรึกตรอง และร่วมแสดงความคิดเห็นได้ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยี
 สารสนเทศควรมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นอื่น ซึ่งหน่วยงานของรัฐ
 ควรระบุเหตุผลและประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไปด้วย

๒.๕ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางอาจไม่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้อง
 ได้ครบถ้วนทุกกลุ่ม จึงควรใช้เป็นวิธีการพื้นฐานควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านวิธีการอื่นด้วย
 เช่น การสัมภาษณ์ การเชิญมาให้ข้อมูล หรือการประชุม ในกรณีที่สมควรก็อาจจัดการรับฟัง
 ความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีเทคโนโลยีเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นนั้นเข้าถึง
 ผู้เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ในการรับฟังความคิดเห็นต้องคำนึงถึง
 ลักษณะและจำนวนของผู้เกี่ยวข้อง เนื้อหาของร่างกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกให้แก่
 ผู้เกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอและไม่เป็นการสร้างภาระจนเกินความจำเป็น

๒.๖ ในการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา ผู้แสดงความคิดเห็น
 จะเป็นใคร ระบุชื่อหรือไม่ ใช้ชื่อจริงหรือชื่อปลอม ไม่ควรถือเป็นสาระสำคัญ สิ่งที่เป็นข้อสำคัญ
 คือข้อคิดเห็นนั้นเกี่ยวข้องและนำมาใช้ประกอบการพิจารณาได้มากน้อยเพียงใด

๓. การรับฟังความคิดเห็นต้องรับฟังจากใคร

มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นต้องรับฟังจาก
 “ผู้เกี่ยวข้อง” ทั้งนี้ **มาตรา ๓** แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน

^๓ คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง
 ประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน
 ๒๕๖๒

ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงกำหนดความหมายของคำว่า “ผู้เกี่ยวข้อง” ไว้ให้เกิดความชัดเจนว่า หมายถึง ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(๒) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว

(๓) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดคำว่า “องค์กรที่เกี่ยวข้อง” ไว้หมายความว่า สมาคมหรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สภาหรือนิติบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย

๔. การได้มาซึ่งผู้เกี่ยวข้องที่จะรับฟัง มีวิธี อย่างไรบ้าง

ในการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณารับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องซึ่งผู้เกี่ยวข้องดังกล่าวอาจมาจาก (มาตรา ๑๕)

๔.๑ รายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่รับจดทะเบียนไว้ในระบบกลาง ทั้งนี้ รายชื่อดังกล่าวอาจมาจาก (๑) ผู้เกี่ยวข้องที่มาจดทะเบียนรายชื่อของตนไว้ในระบบกลาง (๒) รายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจดทะเบียนไว้ในระบบกลาง และ (๓) รายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่หน่วยงานของรัฐได้รวบรวมรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ และได้แจ้งข้อมูลให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจดทะเบียนไว้ในระบบกลาง

๔.๒ การวิเคราะห์เพื่อกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับร่างกฎหมายนั้น ซึ่งต้องรับฟังความคิดเห็น

๕. การรับฟังความคิดเห็นจะเกิดขึ้นได้ในขั้นตอนใดบ้าง

๕.๑ ในขั้นก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยหลักการ เหตุผล ความมุ่งหมาย ผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์ และผลกระทบที่จะเกิดกับประชาชนให้ประชาชนทราบ และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ ในกรณีที่กฎกระทรวงกำหนดให้การจัดทำร่างกฎฉบับใดต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในขั้นก่อนการจัดทำร่างกฎฉบับนั้นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วย (มาตรา ๕ วรรคห้า)

๕.๒ ในขั้นจัดทำร่างกฎหมายเสร็จแล้ว หน่วยงานของรัฐอาจนำร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นไปรับฟังความคิดเห็นได้ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายให้เกิดความสมบูรณ์หรือเป็นการรับฟังความคิดเห็นว่าร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นเป็นไปตามหลักการที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นตามข้อ ๕.๑ หรือไม่ โดยการรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนนี้จะเป็นไปตามที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการได้ตามที่เห็นสมควร

๕.๓ การรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมในขั้นการเสนอเรื่องและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

๖. สิ่งที่จะนำไปปรับปรุงความคิดเห็นและข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นมีอะไรบ้าง

หน่วยงานของรัฐต้องนำหลักการและประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปปรับปรุงความคิดเห็น และต้องกำหนดประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นให้ครบถ้วนและครอบคลุมหลักการหรือสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่จะจัดทำขึ้น โดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย และคำนึงถึงความรู้ความเข้าใจและความเกี่ยวข้องกับกฎหมายในเรื่องนั้นของผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำข้อมูลเพื่อประกอบการรับฟังความคิดเห็น และเผยแพร่ให้ผู้เกี่ยวข้องหรือประชาชนทราบ อย่างน้อยในเรื่องดังต่อไปนี้ (มาตรา ๑๔)

๖.๑ สภาพปัญหาและความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์

๖.๒ คำอธิบายหลักการและประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายโดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย

๖.๓ บุคคลซึ่งได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายไม่ว่าเป็นด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

๖.๔ เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการหรือการกำหนดโทษทางอาญา รวมทั้งการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๗. ขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นเป็นอย่างไร

๗.๑ การประกาศเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการรับฟังความคิดเห็น

หน่วยงานของรัฐจะมีการประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไปเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องดังต่อไปนี้ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้ (มาตรา ๑๔)

(๑) วิธีการรับฟังความคิดเห็น เช่น การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น หรือวิธีการอื่นใด

(๒) ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น โดยในกรณีที่เป็น การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางหรือระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น ควรมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน

(๓) ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ตามข้อ ๖

(๔) สถานที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

(๕) รายละเอียดเพิ่มเติม เช่น ชื่อหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และช่องทางการติดต่อสอบถามหรือขอข้อมูลเพิ่มเติม

๗.๒ การจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

เมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว หน่วยงานของรัฐจะนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเผยแพร่สรุปผลดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและให้ผู้เกี่ยวข้องหรือประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐได้ โดยในสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจะต้องประกอบด้วย (มาตรา ๑๖)

- (๑) ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น
- (๒) สรุปความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ ในแต่ละประเด็น โดยอาจแบ่งเป็นกลุ่มที่เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรือมีความคิดเห็นเป็นอย่างอื่น
- (๓) ผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ โดยระบุค่าชี้แจงเหตุผลในการนำความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา หรือการปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมาย
- (๔) สรุปข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งได้แก่ วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น จำนวนครั้ง ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง และพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น

๗.๓ การเผยแพร่สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

หลังจากหน่วยงานของรัฐจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นแล้วจะมีการนำสรุปผลรับฟังความคิดเห็นนั้นมาเผยแพร่ผ่านระบบกลาง และอาจมีการเผยแพร่โดยวิธีการอื่นด้วยก็ได้ เช่น การเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐ

สำหรับการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ร่างกฎหมายที่มีได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชน ร่างกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นโดยรีบด่วนเพื่อประโยชน์สำคัญของประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือร่างกฎหมายอื่นที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน หน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว หรืออาจเปิดเผยตามที่เห็นสมควรก็ได้ (มาตรา ๑๙)

๗.๔ การตรวจสอบการรับฟังความคิดเห็นและการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม

ในกระบวนการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมายจะเสนอสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นไปพร้อมกับร่างกฎหมายและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (มาตรา ๒๕) โดยหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและอาจสั่งให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม ได้แก่ (มาตรา ๒๖)

(๑) **สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี** : เมื่อตรวจสอบสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นแล้ว หากเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังมิได้มีการดำเนินการให้ครบถ้วน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งเรื่องคืนหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการให้ครบถ้วน และในกรณีที่เห็นว่าดำเนินการครบถ้วนแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

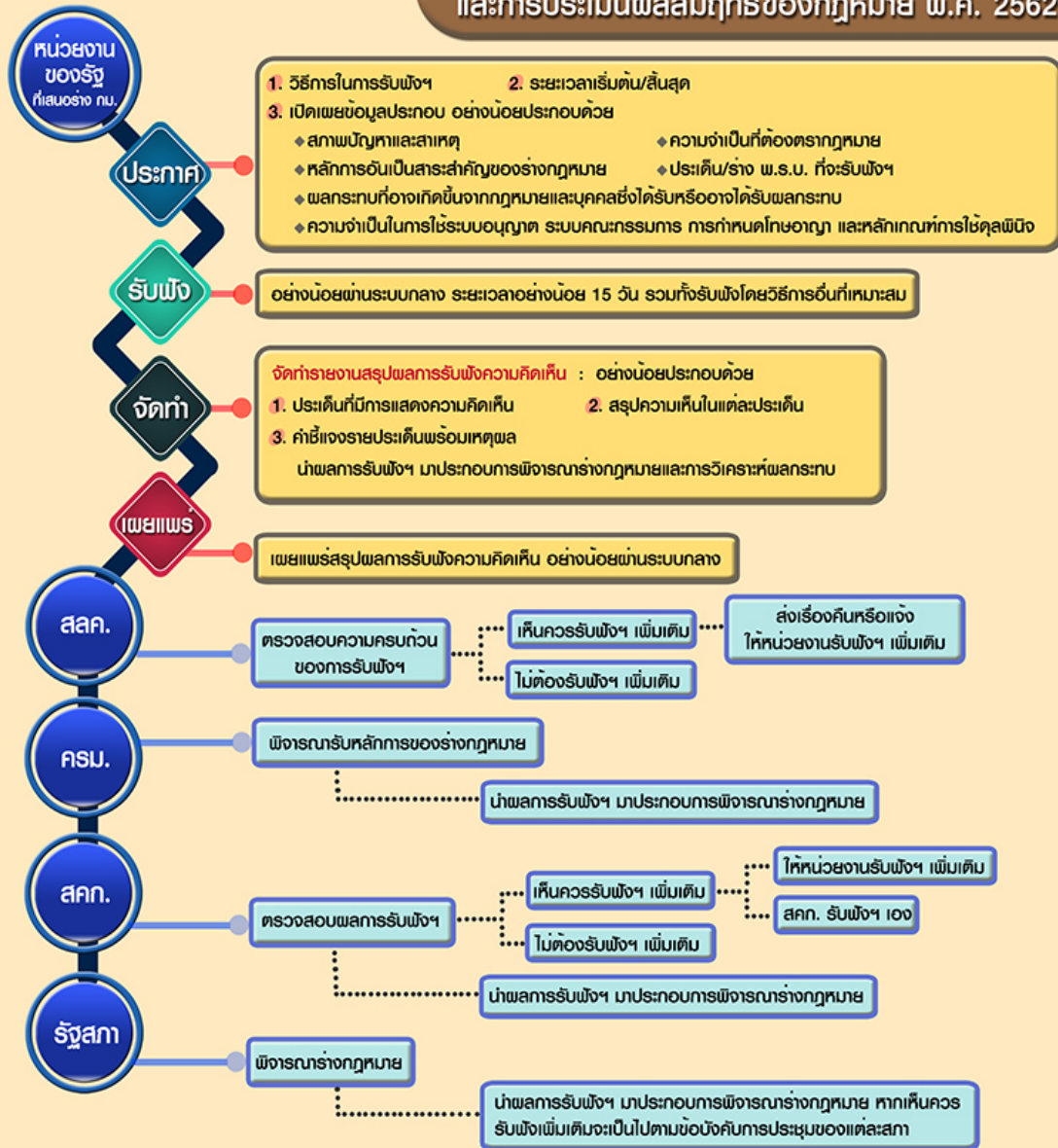
(๒) **สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** : เมื่อตรวจสอบสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นแล้วเห็นว่าสมควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมเพื่อให้มีข้อมูลประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเองหรืออาจแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการ

(๓) **การรับฟังความเห็นในชั้นรัฐสภา** : สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือในระหว่างพิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ในการจัดทำร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ **



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



**** ข้อยกเว้น :** กรณีร่างกฎหมายตามมาตรา 19 หน่วยงานอาจรับฟังจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่าที่จำเป็น และจะเปิดเผยสรุปผลการรับฟังหรือไม่เปิดเผยตามที่เห็นสมควรก็ได้

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



กองพัฒนากฎหมาย
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



Thai Law Reform Commission



www.lawreform.go.th
www.krisdika.go.th

๕. การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. การตรวจสอบความจำเป็นและการวิเคราะห์ผลกระทบคืออะไร



การตรวจสอบความจำเป็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ (Regulatory Impact Analysis หรือ RIA) เป็นเครื่องมือสำคัญ ในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย โดยระบุและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เสนอ และใช้วิธีการวิเคราะห์อย่างมีเหตุผลบนพื้นฐานของข้อมูลและข้อเท็จจริง นอกจากนี้ RIA ยังเป็นกระบวนการที่ใช้เปรียบเทียบเพื่อค้นหาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐค้นพบปัญหา

และตั้งเป้าหมายว่าจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ กระบวนการ RIA จะเป็นตัวช่วยในการค้นหาทางเลือกทั้งหมดที่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายนั้นได้ เพื่อให้สามารถเลือกทางเลือกที่มีความคุ้มค่า และผลกระทบที่สมเหตุสมผลมากที่สุด เช่น การแทรกแซงเชิงนโยบาย การใช้มาตรการทางบริหาร หรือการออกกฎหมาย จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ทางเลือกที่เป็นไปได้เหล่านั้น และรายงานผลต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจให้ทราบถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลกระทบของแต่ละทางเลือก และเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจเลือกวิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหานั้น

ทั้งนี้ หัวใจที่สำคัญที่สุดของกระบวนการ RIA ที่ส่งผลต่อคุณภาพของการตัดสินใจนั้น ไม่ได้อยู่ที่ความแม่นยำของการคำนวณ แต่อยู่ที่กระบวนการในการวิเคราะห์ การตั้งคำถาม การทำความเข้าใจผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง และการตรวจสอบข้อสมมติต่าง ๆ

๒. ใครมีหน้าที่ต้องทำ RIA

หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมาย (อาจเป็นหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่า) มีหน้าที่วิเคราะห์และจัดทำรายงาน RIA โดยในการวิเคราะห์นั้น ผู้วิเคราะห์จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพปัญหาและเป้าหมายในการดำเนินการอย่างแท้จริง รวมทั้งสามารถนำข้อมูล และข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องมาประกอบประกอบการวิเคราะห์ด้วย ทั้งนี้ ในการจัดทำรายงาน RIA ต้องให้หัวหน้าส่วนราชการระดับอธิบดีหรือเทียบเท่าลงนามในรายงาน RIA ก่อนเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

๓. รายงาน RIA จะถูกนำไปใช้ประกอบการพิจารณาอย่างไร

คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ตัดสินใจว่าจะดำเนินการในเรื่องนั้นด้วยมาตรการใด และเห็นควรให้ดำเนินการโดยใช้กฎหมายหรือไม่ จะพิจารณารายงาน RIA ประกอบการตัดสินใจ กำหนดนโยบาย โดยจะต้องพิจารณาว่าการมีกฎหมายขึ้นจะไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน รวมทั้งไม่สามารถใช้มาตรการ หรือวิธีการอื่นใดนอกจากการตราเป็นกฎหมาย

อนึ่ง ในขั้นก่อนที่จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะมีหน้าที่ในการตรวจสอบความครบถ้วนถูกต้องของร่างกฎหมาย และเอกสารประกอบการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งจะต้องมีรายงาน RIA ประกอบด้วย หากหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายจัดทำร่างกฎหมายและเอกสารประกอบการเสนอร่างกฎหมายไม่ครบถ้วนถูกต้องตามหลักเกณฑ์ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการให้หน่วยงานจัดทำเอกสารให้ถูกต้องครบถ้วน

ในขั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รายงาน RIA จะถูกนำไปประกอบการพิจารณาความจำเป็นในการตรากฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ในการตรวจสอบรายงาน RIA และสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

- ในกรณีที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องมีร่างกฎหมายในเรื่องนั้น ก็อาจส่งเรื่องพร้อมความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้ทบทวนหรือพิจารณาตามที่เห็นสมควรต่อไป

- ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบแล้วเห็นว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายนั้นและได้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายแล้วเสร็จ ให้ปรับปรุงรายงาน RIA ให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณา และเสนอไปพร้อมกับร่างกฎหมายและเอกสารอื่น เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินการในส่วนนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการก็ได้

ในขั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา รายงาน RIA ฉบับที่ได้มีการปรับปรุงแล้วจะถูกนำไปประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายพร้อมกับเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

๔. RIA ต้องเริ่มทำเมื่อใด

ในขั้นต้นของการจัดทำนโยบายหรือการตัดสินใจในการออกกฎหมาย โดยเมื่อมีกรณี ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อแก้ไขปัญหาหรือดำเนินการกิจใด ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ควรเริ่มต้นกระบวนการวิเคราะห์ RIA โดยเร็ว เพื่อเป็นการพิจารณากำหนดเป้าประสงค์และแนวทางในการดำเนินนโยบายที่ชัดเจนและตรงประเด็น

๕. ขั้นตอนในการวิเคราะห์ RIA มีอะไรบ้าง^๔ (มาตรา ๑๗)

(๑) การวิเคราะห์สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

วิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นโดยพิจารณาจากสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ข้อมูลที่มีความถูกต้อง ซึ่งควรจะต้องนำข้อมูลเชิงประจักษ์หรือสถิติที่เกี่ยวข้องมาประกอบการวิเคราะห์ด้วย โดยในหัวข้อนี้ ผู้วิเคราะห์จะต้องตอบคำถามสำคัญ ๔ ข้อ คือ (๑) ปัญหาคืออะไร (๒) สาเหตุของปัญหาคืออะไร (๓) ผลกระทบของปัญหาคืออะไร และ (๔) เหตุใดรัฐจึงควรแทรกแซงในเรื่องนี้

^๔แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

(๒) การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินการ

เมื่อได้วิเคราะห์ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากสาเหตุใด ให้ระบุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินการในเรื่องนั้นเพื่อจะดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือทำภารกิจนั้นให้เกิดผลสำเร็จ ทั้งนี้ หากเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการด้วยการตรากฎหมาย และมีการออกกฎหมายในเรื่องนั้นมาใช้บังคับ ประเด็นคำตอบในข้อนี้จะนำไปใช้เป็นตัวชี้วัดหรือเป็นข้อมูลประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายต่อไป

(๓) การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

ในขั้นตอนถัดมา ให้ตรวจสอบว่าสามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายในการแก้ปัญหาหรือไม่ และอธิบายว่าปัจจุบันมีการดำเนินการแก้ปัญหาด้วยวิธีใดบ้าง โดยในกรณีที่มีการดำเนินการแก้ปัญหาด้วยวิธีอื่นอยู่แล้วในปัจจุบัน ให้อธิบายด้วยว่าการแก้ปัญหาด้วยมาตรการดังกล่าวได้ผลอย่างไร และมีอุปสรรคหรือข้อจำกัดอย่างไรบ้าง

นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นไปได้ หน่วยงานของรัฐควรตรวจสอบด้วยว่าในต่างประเทศมีวิธีการแก้ปัญหาโดยใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นที่ไม่ใช่การตรากฎหมายหรือไม่ โดยให้ระบุมมาตรการดังกล่าวทั้งที่เป็นกฎหมายและไม่ใช่มกฎหมาย และอธิบายรายละเอียดของมาตรการนั้นพอสังเขป พร้อมทั้งวิเคราะห์ว่ามาตรการดังกล่าวสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางแก้ปัญหากับสังคมไทยได้หรือไม่ อย่างไร

(๔) ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

การตรวจสอบว่าร่างกฎหมายมีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร โดยให้พิจารณาว่ามีกฎหมายที่มีหลักการหรือผลการบังคับใช้ใกล้เคียงหรือสัมพันธ์กับร่างกฎหมายนี้ หรือมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาเรื่องนี้หรือไม่ อย่างไร

(๕) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

วิเคราะห์ถึงผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบที่อาจเกิดขึ้นหากจะมีกฎหมายนี้ โดยเริ่มจากการวิเคราะห์ว่ามีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและมาตรการที่กำหนดขึ้นในร่างกฎหมายนี้ ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียนอกจากจะต้องพิจารณาผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากขอบเขตและวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายแล้ว ยังอาจต้องวิเคราะห์ถึงผู้ที่อาจได้รับผลกระทบโดยอ้อมที่เกิดจากมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในร่างกฎหมายด้วย ต่อจากนั้นจึงวิเคราะห์ว่าผู้ได้รับผลกระทบแต่ละกลุ่มอาจได้รับผลกระทบอย่างไร เป็นผลกระทบในด้านดีหรือด้านลบ พร้อมทั้งระบุรายละเอียดของผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ในการนี้ หากมีตัวเลขที่คาดการณ์หรือสถิติที่จะต้องนำมาประกอบการวิเคราะห์และระบุไว้ในรายงานด้วย เพื่อจะนำไปสู่การพิจารณาว่าการมีกฎหมายฉบับนี้จะเกิดความคุ้มค่าหรือไม่ เมื่อเทียบกับงบประมาณและภาระของภาครัฐ รวมทั้งภาระที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนและสิทธิและเสรีภาพที่ถูกจำกัด และเพื่อมิให้กฎหมายสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น

ทั้งนี้ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย อาจวิเคราะห์ได้เป็น ๓ มิติ ได้แก่

๑) ผลกระทบต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน ซึ่งอาจมีข้อพิจารณาว่า กฎหมายที่จะตราขึ้นจะสร้างภาระหน้าที่ให้เกิดขึ้นแก่บุคคลใดบ้าง สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ถูกจำกัด ประชาชนมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นจากการต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นหรือไม่ เพียงใด และประชาชนจะได้รับประโยชน์ใดบ้างจากกฎหมายดังกล่าว

๒) ภาระที่เกิดขึ้นแก่ภาครัฐและความพร้อมของรัฐในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย จะต้องพิจารณาถึงความพร้อมและศักยภาพของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งนอกจากจะคำนึงถึงวิธีการและประสิทธิภาพในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงความพร้อมในการสร้างความรับรู้และความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมายให้แก่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วย โดยจะต้องพิจารณาด้วยว่าหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้มีการวางแผนเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไว้หรือไม่ เพียงใด

๓) ผลกระทบโดยรวมอื่นที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย จะต้องพิจารณาถึงผลกระทบโดยรวมที่สำคัญทั้งด้านบวกและด้านลบที่อาจเกิดขึ้นจากการมีกฎหมาย เช่น ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ

(๖) การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายในประเด็นที่สำคัญ ๔ เรื่อง ได้แก่

- ๑) เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต
- ๒) เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ
- ๓) เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษอาญา
- ๔) เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง

๖. ทำไมจึงต้องรับฟังความเห็นประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบ

การรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนนี้มุ่งหมายที่จะให้ได้ข้อมูลทั้งที่เป็นสภาพข้อเท็จจริง เช่น สภาพปัญหาในเชิงลึก แนวทางการดำเนินการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ข้อจำกัดหรือข้อกังวลของผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลที่เป็นความเห็นเกี่ยวกับมาตรการทางเลือกหรือมาตรการตามร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐเสนอ เช่น มาตรการที่เสนออาจมีข้อจำกัดในการปฏิบัติ หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากแต่ละมาตรการ แนวทางการเยียวยา ความพึงพอใจในการเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหา ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนนี้จึงอาจกระทำโดยนำหลักการหรือข้อเสนอเชิงมาตรการที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้น ไปรับฟังสภาพปัญหา ผลกระทบ ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาหรือการจัดทำร่างกฎหมายที่จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง

๗. รายงาน RIA ประกอบด้วยอะไรบ้าง

การจัดทำและนำเสนอรายงาน RIA จะต้องนำเสนอข้อมูลให้เข้าใจได้ง่าย มีผลการวิเคราะห์ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม รวมทั้งมีข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สนับสนุนการวิเคราะห์นั้น หากมีข้อมูลในรูปแบบอื่น เช่น ตาราง สถิติ แผนภูมิ ที่เป็นข้อมูลสำคัญในการวิเคราะห์อาจนำเสนอประกอบในรายงานด้วย

รายงาน RIA จะประกอบด้วยหัวข้อสำคัญในการวิเคราะห์ ดังนี้

ส่วนที่ ๑ : เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา
๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง
๓. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

๔. การรับฟังความคิดเห็น

๕. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๗. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

๘. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ส่วนที่ ๒ : เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ

๘. จะเปิดเผยผลการวิเคราะห์ RIA เมื่อใด

การเปิดเผยผลการวิเคราะห์อาจดำเนินการได้ในหลายในขั้นตอน เช่น ในขั้นการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐอาจนำผลการวิเคราะห์ไปเบื้องต้นไปประกอบการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังว่าการกำหนดประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และการกำหนดเป้าหมายของการดำเนินการในแต่ละเรื่องถูกต้อง ครบถ้วนหรือไม่ หรือวิเคราะห์โดยอาศัยข้อมูลที่ครบถ้วนและถูกต้องหรือไม่ และเมื่อจัดทำรายงาน RIA แล้วเสร็จ ก่อนที่จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการเปิดเผยรายงาน RIA ทั้งฉบับด้วย

๙. เปิดเผยช่องทางใด อย่างไร (มาตรา ๑๘)

มาตรา ๑๘ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเผยแพร่รายงาน RIA ผ่านทางระบบกลาง และหน่วยงานอาจเผยแพร่ผ่านทางช่องทางอื่นด้วยก็ได้ เช่น ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน

๑๐. ข้อยกเว้นการเปิดเผยรายงาน RIA (มาตรา ๑๙)

กรณีการจัดทำร่างกฎหมาย ดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผยรายงาน RIA หรือจะเปิดเผยตามที่เห็นสมควรก็ได้

(๑) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ

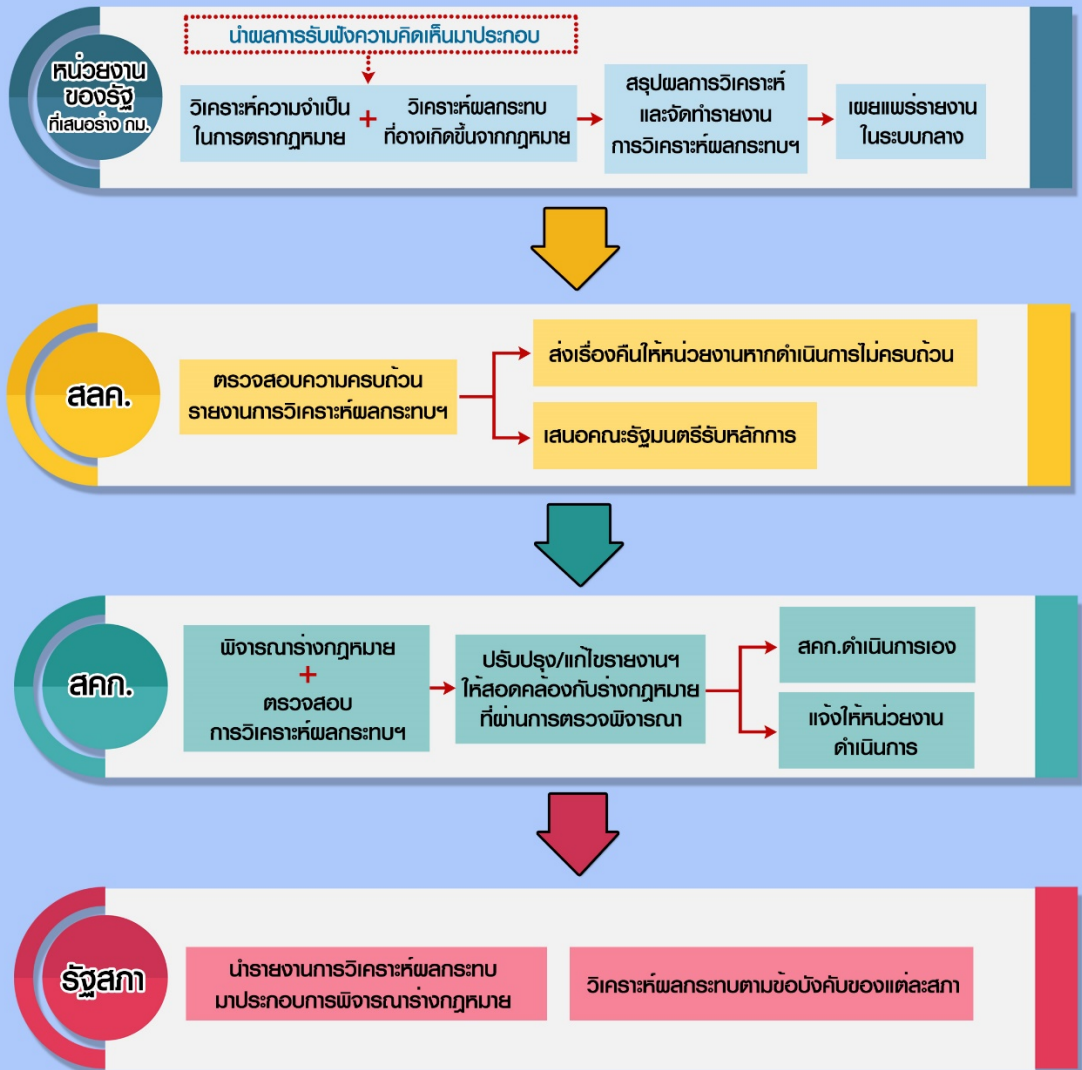
(๒) ร่างกฎหมายที่มีได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชน

(๓) ร่างกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นโดยรีบด่วนเพื่อประโยชน์สำคัญของประเทศ เกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

(๔) ร่างกฎหมายอื่นที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน



กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย



* สลค. = สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

* สลค. = สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



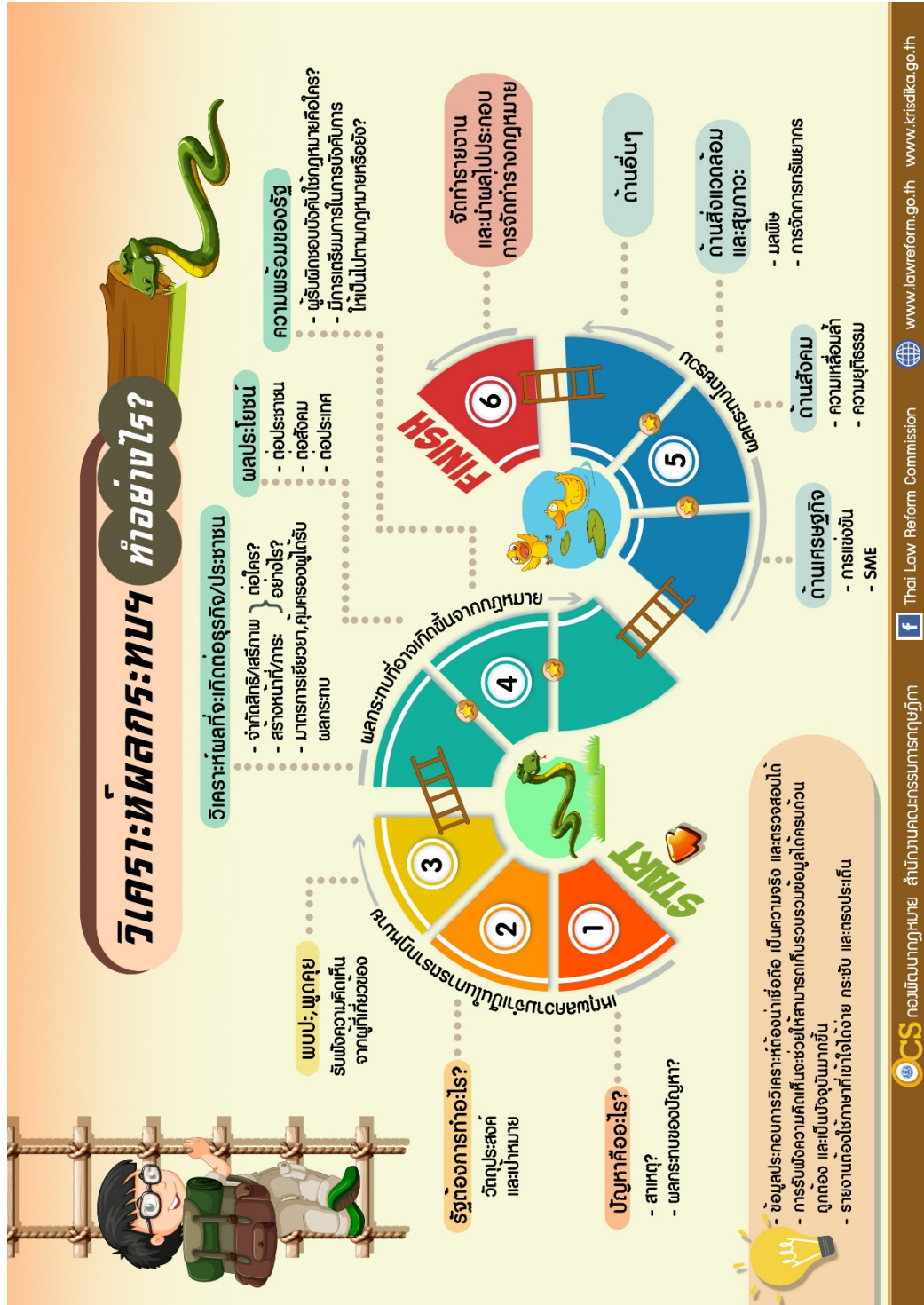
กอบพัฒนากฎหมาย
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



Thai Law Reform Commission



www.lawreform.go.th
www.krisdika.go.th



๖. การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย

๑. กฎหมายนี้มุ่งเน้นตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายในเรื่องอะไรบ้าง

กฎหมายนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอร่างกฎหมายต้องดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ๕ ประการ ได้แก่

- (๑) ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักการทั่วไปในการตรากฎหมาย
- (๒) ร่างกฎหมายต้องกำหนดให้มีการใช้ระบบอนุญาตเฉพาะกรณีที่เป็น
- (๓) ร่างกฎหมายต้องกำหนดให้มีการใช้ระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่จำเป็น
- (๔) ร่างกฎหมายต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในร่างกฎหมายนั้นให้ชัดเจน
- (๕) ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญา

๒. หลักการทั่วไปในการตรากฎหมายที่ต้องตรวจสอบและพิจารณามีหลักการใดบ้าง

หลักการทั่วไปในการตรากฎหมายที่หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณานั้น จะเป็นไปตามมาตรา ๒๑ (๑) - (๔) ซึ่งได้แก่หลักการดังนี้

- (๑) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่เป็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย
- (๒) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ
- (๓) สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- (๔) ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการกีดกันประชาชน

๓. การใช้ระบบอนุญาตเฉพาะกรณีที่จำเป็น

๓.๑ เพราะเหตุใดจึงต้องกำหนดให้มีการใช้ระบบอนุญาตเฉพาะกรณีที่จำเป็น

โดยหลักเมื่อไม่มีกฎหมายห้าม บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ การจำกัดเสรีภาพต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การใช้ระบบอนุญาตหรือที่มีผลทำนองเดียวกันไม่ว่าจะเรียกว่าอย่างไร ควรใช้ได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น

เพราะการอนุญาตเป็นการจำกัดเสรีภาพในการกระทำของประชาชนไม่ให้กระทำได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต นอกจากนี้ ระบบอนุญาตถือเป็นการแทรกแซงของรัฐรูปแบบหนึ่งซึ่งมีระดับความหนักเบาแตกต่างกัน สำหรับการแทรกแซงที่กระทบต่อเสรีภาพมากที่สุด คือ การออกกฎหมายห้ามกระทำการรบกวนมาคือ การให้ขออนุญาตก่อนการดำเนินการ การแทรกแซงที่เบาลงมาจากสองประการแรก คือ



การให้จดทะเบียน และการแทรกแซงที่กระทบเสรีภาพน้อยที่สุด คือ การให้จัดแจ้งข้อมูลต่อหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น การจะตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดเสรีภาพในการกระทำหรือไม่กระทำการ โดยกำหนดให้ขออนุญาตจึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็น

๓.๒ การใช้ระบบอนุญาตเฉพาะกรณีที่เป็นกฎหมายนี้กำหนดไว้อย่างไร

กฎหมายนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอร่างกฎหมายต้องตรวจสอบและพิจารณาร่างกฎหมายนั้น โดยต้องไม่ใช่ระบบอนุญาต อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นไว้ว่า เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่ต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณาคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการประกอบด้วย (มาตรา ๒๑ (๕))

ตัวอย่างกรณีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน เช่น การกำหนดระบบอนุญาตเพื่อการควบคุมการกระทำที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยสาธารณะหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เช่น กฎหมายอาวุธปืน หรือการกำหนดระบบอนุญาตเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรสินสาธารณะที่มีจำกัดหรือสิ่งที่เป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม เช่น กฎหมายที่ดิน ป่าไม้ น้ำ หรือกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

๔. คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย^๕

โดยที่มาตรา ๕ และมาตรา ๒๑ (๕) กำหนดให้ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตเฉพาะกรณีที่จำเป็น เพราะการใช้ระบบอนุญาตเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลขั้นสูง โดยห้ามมิให้กระทำการที่ต้องขออนุญาตนั้นจนกว่าจะได้รับอนุญาต และมุ่งหวังให้หน่วยงานของรัฐมีการพิจารณาอย่างรอบคอบในการใช้ระบบการควบคุม กำกับดูแล หรือการที่รัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้องในกิจกรรม การดำเนินชีวิต หรือการประกอบธุรกิจของประชาชนเท่าที่จำเป็นโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งสมควรต้องพิจารณาตามระดับความสำคัญของกิจกรรม ประโยชน์สาธารณะ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน รวมทั้งความคุ้มค่าของระบบการควบคุม หรือกำกับดูแลที่เลือกใช้ให้มีความเหมาะสม และได้สัดส่วนกับมาตรการที่เลือกใช้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันและมีแนวทางในการจำกัดการใช้ระบบอนุญาตที่ไม่จำเป็นและเป็นภาระแก่ประชาชนจนเกินสมควร ในการนี้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงได้ออกคำแนะนำเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย ดังต่อไปนี้

ระดับการควบคุม กำกับดูแล หรือการที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการทำกิจกรรม การดำเนินชีวิต หรือการประกอบธุรกิจของประชาชนในกฎหมาย แบ่งเป็น ๔ ระดับ ดังนี้

๑. การกำหนดกฎเกณฑ์ให้ปฏิบัติตาม : มีวัตถุประสงค์เพื่อวางกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตาม โดยรัฐสามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานดังกล่าวได้ในภายหลัง ทั้งกรณีที่รัฐติดตามตรวจสอบเองหรือกรณีมีผู้ร้องเรียน

^๕คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

๒. การจดทะเบียน : มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐได้ทราบข้อมูลและสามารถติดตามได้อย่างใกล้ชิด เป็นกรณีที่รัฐต้องการทราบข้อมูลเชิงสถิติเพื่อใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ และการกำกับดูแลการทำกิจกรรม หรือการประกอบธุรกิจ โดยกำหนดให้จดทะเบียนหรือรายละเอียดบางประการต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบก่อนดำเนินการ โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบมีหน้าที่เพื่อยืนยันความครบถ้วนของรายการเท่านั้น

๓. การจดทะเบียน/การขึ้นทะเบียน : มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบและติดตามสำหรับกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสาธารณะในระดับที่มีได้รุนแรงมากนัก แต่รัฐจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแล เพื่อรับรองคุณสมบัติหรือคุณวุฒิของผู้ประกอบการ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการให้บริการของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการส่งเสริมหรือสนับสนุนจากภาครัฐ โดยในการจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียนอาจกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามได้ ทั้งนี้ หากผู้ขอมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด หน่วยงานของรัฐไม่อาจปฏิเสธการรับจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียนบุคคลนั้นได้

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

๔.๑ เป็นกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากการควบคุมหรือกำกับดูแลตามระดับที่กำหนดไว้ตาม ๑ ถึง ๓ ไม่เพียงพอสำหรับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

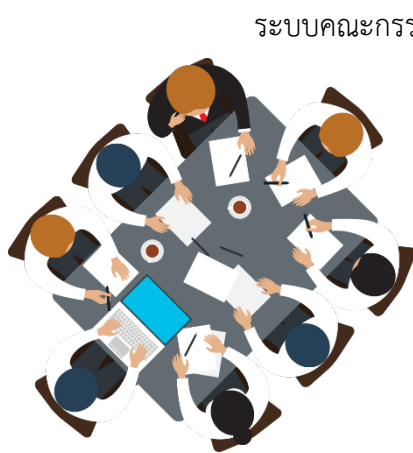
๔.๒ ไม่มีมาตรการอื่นที่ดีกว่าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

๔.๓ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

๔.๔ ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนจนไม่คุ้มค่ากับประโยชน์ที่ภาครัฐจะได้รับ

๕. การใช้ระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่เป็น

๕.๑ เพราะเหตุใดจึงต้องกำหนดให้มีการใช้ระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่เป็น



ระบบคณะกรรมการ คือ ระบบการพิจารณาและตัดสินใจในรูปแบบกลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ในด้านการบริหารโดยมีเป้าหมายในการทำงานร่วมกัน การตัดสินใจโดยระบบคณะกรรมการมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดี คือ การมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง ทำให้ได้รับข้อมูลความเห็นรอบด้าน และผลการตัดสินใจจะได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องมากกว่าการตัดสินใจโดยบุคคลเพียงคนเดียว แต่ข้อเสียของระบบคณะกรรมการก็มีหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความล่าช้า การหาผู้รับผิดชอบที่แท้จริง กระทำได้ยากเมื่อเกิดข้อผิดพลาด รวมทั้งการปฏิบัติงาน

ของคณะกรรมการจะมีต้นทุนและค่าใช้จ่ายสูง ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินโดยไม่จำเป็น ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการจึงต้องไม่แต่งตั้งให้ปฏิบัติงานซึ่งโดยสภาพแล้วมีลักษณะเป็น

“งานประจำ” หรืองานที่บุคคลเพียงคนเดียวสามารถทำงานได้ หรืองานที่มีการรับผิดชอบตามลำดับขั้นตอนของการบริหารอยู่แล้ว เนื่องจากหากนำระบบคณะกรรมการมาใช้จะทำให้การทำงานล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ ระบบคณะกรรมการจึงควรนำมาใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและหาผู้รับผิดชอบได้อย่างแท้จริง

๕.๒ การใช้ระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่จำเป็นในกฎหมายนี้กำหนดไว้ อย่างไร

กฎหมายนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอร่างกฎหมายต้องตรวจสอบและพิจารณาร่างกฎหมายนั้น โดยต้องไม่ใช่ระบบคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นไว้ว่า เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่นำระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจนด้วยว่ามติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย (มาตรา ๒๑ (๖))

๖. คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย^๖

โดยที่มาตรา ๕ และมาตรา ๒๑ (๖) กำหนดให้ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่จำเป็น และไม่ใช่ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงออกคำแนะนำเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) ระบบคณะกรรมการในกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้ เป็นการใช้ระบบคณะกรรมการโดยไม่จำเป็น

๑) ทำให้คณะกรรมการเป็นผู้บริหารงานโดยตรงหรือรับผิดชอบต่อการบริหารงานโดยตรง เว้นแต่เป็นผู้ควบคุมกำกับผู้บริหารในมหาวิทยาลัย รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน

๒) ทำให้คณะกรรมการมีหน้าที่หรืออำนาจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานหรือคณะกรรมการอื่น

๓) ทำให้การบริการประชาชนหรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการเกิดขึ้นตอนมากขึ้น หรือเกิดความล่าช้า

๔) ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำนวนมากร่วมเป็นกรรมการด้วย

๕) ทำให้เกิดผลเป็นการเบี่ยงเบนความรับผิดชอบ (accountability) ในผลของการกระทำได้อย่าง

๖) เป็นการตัดอำนาจของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นการดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรี

(๒) ในกรณีที่จำเป็นต้องใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย เนื่องจากมติของคณะกรรมการจะมีผลผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย หน่วยงานของรัฐจึงควรพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

^๖คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

๑) ควรหลีกเลี่ยงการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ เว้นแต่กฎหมายนั้นเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับนโยบายที่สำคัญหรือนโยบายระดับชาติ

๒) กรรมการโดยตำแหน่งให้กำหนดเท่าที่จำเป็น ในกรณีที่จำเป็นต้องมีกรรมการดังกล่าว ควรกำหนดเฉพาะตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการกิจของคณะกรรมการนั้นโดยตรง

๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้กำหนดเท่าที่จำเป็น ในกรณีที่จำเป็นต้องมีกรรมการดังกล่าว ควรกำหนดเฉพาะด้านที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการกิจของคณะกรรมการนั้นโดยตรง

(๓) การแต่งตั้งกรรมการต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น และไม่แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์

๗. การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในร่างกฎหมายนั้นให้ชัดเจน

๗.๑ เพราะเหตุใดจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในร่างกฎหมายนั้นให้ชัดเจน

โดยหลักเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจดุลพินิจก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ดังนั้น “หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจดุลพินิจ” และ “ในบางกรณีกฎหมายอาจบัญญัติให้เจ้าหน้าที่มีเพียงอำนาจผูกพัน และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีดุลพินิจ” นอกจากนี้ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจนั้น และในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบทางเลือก ระยะเวลา วิธีการ หรือขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด และต้องพิจารณาเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดประกอบกับข้อเท็จจริงในการใช้ดุลพินิจด้วย ซึ่งในการบัญญัติกฎหมายควรต้องกำหนดหลักเกณฑ์ตามลักษณะเฉพาะของเรื่องเพื่อใช้เป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจไว้ด้วย โดยในกรณีที่ต้องบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในเบื้องต้นควรพิจารณาว่าจำเป็นต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจ หรือไม่ หรือเป็นกรณีที่สามรถกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีเพียงอำนาจผูกพันและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ ดังนั้น หากจำเป็นต้องให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจ ตลอดจนการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ รวมถึงกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ไว้ให้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและประชาชนสามารถตรวจสอบได้



๗.๒ การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ในกฎหมายนี้กำหนดไว้อย่างไร

กฎหมายนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ไว้ ๓ ประการ ได้แก่

(๑) การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีดุลพินิจ ให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจน (มาตรา ๒๑ (๗))

(๒) ในกรณีที่ร่างกฎหมายกำหนดให้ออกกฎเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎดังกล่าวต้องกำหนดให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (มาตรา ๒๓)

๑) ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรอง เช่น หลักนิติธรรม หลักคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

๒) ต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๓) ต้องสอดคล้องและปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๔) ต้องยึดหลักความพอสมควรแก่เหตุ และหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับสิทธิและเสรีภาพและประโยชน์ที่บุคคลต้องเสียไป

๕) ต้องยึดหลักความเสมอภาคและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

(๓) การจัดทำแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ กฎหมายนี้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ต้องจัดทำแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ในหัวข้อ (๒) ให้ทันสมัยอยู่เสมอและเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ แนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมิให้ใช้บังคับในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าจะมีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นมิให้ใช้บังคับแก่การใช้ดุลพินิจในการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมและการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ และการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการสอบสวน ไต่สวน การบังคับคดี และการวางทรัพย์ (มาตรา ๒๔)

๘. การกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

๘.๑ เพราะเหตุใดจึงต้องกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง



ในปัจจุบันการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่กำหนดไว้กฎหมายต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่มีความไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากการกำหนดโทษอาญาบางประเภทไม่สมควรเป็นโทษอาญาหรือในกฎหมายบางเรื่องมีการนำโทษอาญามาใช้โดยไม่เหมาะสม จากลักษณะของการกำหนดโทษอาญาที่ไม่เหมาะสมดังกล่าวก่อให้เกิดสภาพปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ (๑) ทำให้กฎหมายอาญาขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กับพฤติกรรมที่เป็นภัยคุกคามอย่างแท้จริง (๒) ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งมีปริมาณ

งานคดีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ต้องใช้บุคลากร งบประมาณ ตลอดจนเครื่องมืออำนวยความสะดวกเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินเพิ่มมากขึ้น (๓) ทำให้เกิดปัญหาปริมาณคดีที่ค้างในศาลเป็นจำนวนมาก และปัญหานักโทษล้นเรือนจำ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการรักษาความยุติธรรมโดยรวม ทำให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายของรัฐเป็นอันมาก และ (๔) การรับผิดจากโทษอาญาที่ไม่เหมาะสมส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของผู้กระทำความผิด เนื่องจากเมื่อบุคคลรับโทษอาญาจะมีประวัติอาชญากรติดตัว (criminal record) ซึ่งหากไม่มีระบบคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ดีเพียงพออาจเป็นผลร้ายหรือสร้างตราบาปแก่บุคคลนั้น แม้บุคคลนั้นจะพ้นโทษ ได้รับภัยโทษ ล้างมลทิน หรือได้รับการนิรโทษกรรมแล้วก็ตาม นอกจากนี้ กฎหมายที่มีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลเพื่อประกอบอาชีพหรือดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละฉบับ โดยหากกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับการรับโทษอาญาไว้ด้วย และการรับโทษอาญาในกรณีนั้นเป็นกรณีที่ไม่สมควรได้รับจะทำให้บุคคลนั้นกลายเป็นบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติในการประกอบอาชีพหรือดำรงตำแหน่งโดยไม่เป็นธรรมได้ ดังนั้น การกำหนดโทษอาญาในกฎหมายจึงควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบและคำนึงถึงสัดส่วนของอัตราโทษที่เหมาะสมด้วย

๘.๒ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญาในร่างกฎหมาย กฎหมายนี้กำหนดไว้อย่างไร

การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใดในร่างกฎหมายนั้น มาตรา ๒๑ (๘) กำหนดให้เมื่อจะต้องกำหนดโทษอาญาไว้ในร่างกฎหมายจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ ๒ ประการ ดังต่อไปนี้

(๑) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(๒) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล และมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

๘.๓ คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย^๗

โดยที่มาตรา ๕ และมาตรา ๒๑ (๘) กำหนดให้ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงกำหนดโทษอาญาในกฎหมายเฉพาะความผิดร้ายแรง และให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ในการนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงได้ออกคำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ดังต่อไปนี้

การกำหนดโทษอาญาในกฎหมายสำหรับการกระทำความผิดใดจะต้องยึดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) การกระทำที่เป็นความผิดร้ายแรงนั้นเป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง

^๗คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย หากเป็นไปได้เพื่อคุ้มครองสิ่งต่อไปนี้ อาจกำหนดเป็นโทษอาญาได้

๑) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ได้แก่ การกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง การปกครอง หรือเป็นการกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยของประเทศหรือประชาชน อาจกำหนดเป็นความผิดอาญาได้ตามความร้ายแรงของการกระทำนั้น ๆ

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

ในการพิจารณาดังกล่าวให้ถือหลักดังต่อไปนี้

ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) คือ กฎเกณฑ์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย มุ่งคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของคนในสังคมหรือในประเทศชาติ เพื่อให้เกิดความมั่นคง (security) ความสงบสุข (tranquility) สันติภาพ (peace) และสุขภาพ (public health) ร่วมกันของคนในสังคม การกระทำใดที่ทำให้เกิดความไม่มั่นคง ความไม่สงบสุข ความวุ่นวาย หรือบ่อนทำลายสุขภาพ อันจะมีผลต่อการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม การกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นย่อมกำหนดเป็นความผิดอาญาได้ตามความร้ายแรงแห่งการกระทำและเจตนา

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

การกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม คือ การกระทำที่ส่งผลร้ายต่อประชาชนในวงกว้าง ในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง หรือสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบที่เป็นผลร้ายอื่นที่ไม่เพียงแต่เป็นการกระทบต่อปัจเจกบุคคลเป็นการส่วนตัว

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

(๒) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

การกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดและมีโทษอาญาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างยิ่ง จึงต้องใช้ในกรณีที่ไม่มีมาตรการอื่นเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ หรือการลงโทษอย่างอื่นที่ไม่ใช่โทษอาญาไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว เพราะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจคุ้มค่ากว่าโทษที่ได้รับ หากมีมาตรการอื่นที่ทำให้ประชาชนปฏิบัติ

ตามกฎหมายได้ เช่น มาตรการจูงใจเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการอำนวยความสะดวกให้กระทำการที่รัฐอยากให้กระทำ การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง การกำหนดสภาพบังคับทางเศรษฐกิจ เช่น การกำหนดโทษปรับเป็นพินัย^๔ หรือการกำหนดให้เอกชนฟ้องร้องดำเนินคดีได้เอง เห็นสมควรใช้มาตรการดังกล่าว แต่ถ้ามาตรการดังกล่าวไม่อาจทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายอย่างได้ผลหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอ กรณีนี้จึงกำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวเป็นความผิดและมีโทษอาญา

(๓) ความผิดที่บัญญัติไว้แล้วในประมวลกฎหมายอาญา ภาคความผิดหากบทบัญญัติความผิดที่มีโทษอาญาในพระราชบัญญัติใดมีองค์ประกอบความผิดเหมือนหรือคล้ายคลึงกับความผิดที่กำหนดในภาคความผิดของประมวลกฎหมายอาญา มิให้กำหนดโทษอาญาในร่างกฎหมายนั้น เว้นแต่จะมีเหตุผลความจำเป็นพิเศษว่าเป็นกฎหมายเฉพาะจำเป็นต้องมีโทษสูงกว่าหรือมีโทษอุปกรณ์ เช่น เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งหรือสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ประสงค์จะกำหนดโทษอาญาที่มีโทษน้อยกว่าโดยมิให้นำประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับจะต้องระบุในกฎหมายเฉพาะนั้นให้ชัดเจนว่า มิให้นำโทษสำหรับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับสำหรับการกระทำความผิดตามกฎหมายเฉพาะนั้น

(๔) ในกรณีที่มีพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันประเทศไทย เช่น สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี กำหนดพันธกรณีให้ประเทศไทยต้องตรากฎหมายที่มีโทษอาญาตามที่กำหนดไว้ในพันธกรณีนั้น ให้กำหนดโทษอาญาได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม และมีเพดานโทษ (threshold) ที่ชัดเจนด้วย ทั้งนี้ ในการตรากฎหมายที่กำหนดโทษอาญาตามพันธกรณีระหว่างประเทศนั้นจะต้องอ้างอิงข้อความในพันธกรณีที่ระบุให้กำหนดโทษอาญาให้ชัดเจนด้วย มิใช่แค่เป็นข้อเสนอแนะตามพันธกรณีว่าอาจกำหนดเป็นโทษอาญาเท่านั้น

(๕) การกระทำใดที่เป็นกรรมเดียวและมีโทษอาญาอยู่แล้ว จะกำหนดให้การกระทำความผิดเดียวกันนั้นมีโทษอย่างอื่นด้วย เพื่อจูงใจให้ยอมรับโทษอย่างอื่นนั้นเพื่อระงับคดียอมกระทำมิได้

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

^๔โทษปรับเป็นพินัย เป็นแนวทางหนึ่งในการกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และไม่ใช้โทษอาญาหรือโทษทางปกครอง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ระหว่างการศึกษาและจัดทำร่างกฎหมายเพื่อที่จะเสนอเรื่องต่อไป

ตัวอย่างของการกระทำที่ไม่ควรกำหนดเป็นโทษอาญาตามหลักเกณฑ์ข้อ ๑

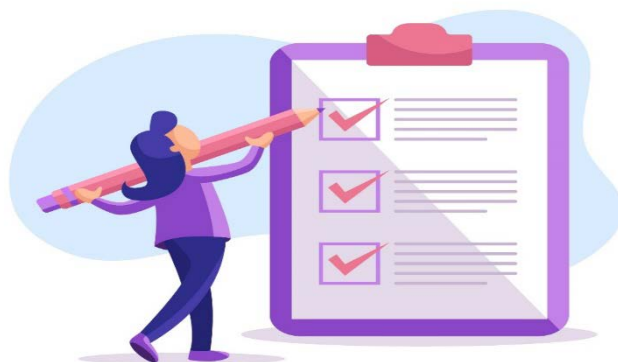
และข้อ ๒

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

(๒) กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายเศรษฐกิจที่ไม่มีผลกระทบรุนแรง อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือมาตรการบังคับอื่นแทน เช่น สั่งให้หยุดหรือแก้ไขให้ถูกต้อง หรือการใช้มาตรการบังคับทางแพ่งในกรณีการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาที่ไม่ได้มีความมุ่งหมายทางการค้า

(๓) การฝ่าฝืนไม่ต่ออายุใบอนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตเกินกำหนด ไม่แจ้งเปลี่ยนสถานที่ประกอบการ

(๔) ความผิดเกี่ยวกับการแต่งเครื่องแต่งกายโดยไม่มีสิทธิ เช่น แต่งกายแสดงวิถีสถานะของสถาบันอุดมศึกษาโดยไม่มีสิทธิ แต่การแต่งเครื่องแบบเจ้าพนักงานซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายโดยไม่มีสิทธิควรกำหนดเป็นโทษอาญาเพราะจะทำให้ประชาชนเข้าใจผิดว่าเป็นเจ้าพนักงาน เป็นต้น



๗. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๑. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายคืออะไร

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย คือ การที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายจะต้องประเมินว่ากฎหมายที่ตนรับผิดชอบในการบังคับใช้นั้น หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมหรือไม่ โดยหากประเมินแล้วพบว่ากฎหมายฉบับนั้นยังมีความจำเป็น ไม่ล้าสมัย หน่วยงานจะต้องมีการประเมินต่อไปว่า มาตรการในกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในปัจจุบันบรรลุวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายหรือไม่ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพของประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่ ซึ่งหากพบว่ากฎหมายที่ตนรับผิดชอบในการบังคับใช้นั้น หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน มีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือการบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดผลตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายแล้ว หน่วยงานก็ต้องดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือกระบวนการบังคับใช้กฎหมายนั้นต่อไป



ทั้งนี้ ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายจะต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น โดยอ้างอิงกับข้อมูลและสถิติต่าง ๆ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ เพื่อให้ผลการประเมินดังกล่าวมีความสมบูรณ์และถูกต้องแม่นยำ

๒. หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายคือหน่วยใด (มาตรา ๓๒)

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายฉบับนั้น

ในกรณีที่มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายหลายหน่วย ให้ผู้รักษาการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยเป็นผู้รับผิดชอบ

ในกรณีกฎหมายมีผู้รักษาการตามกฎหมายร่วมกันหลายคน การกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ปรึกษาหารือร่วมกัน

ในกรณีกฎหมายใดไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมาย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด

๓. มีกลไกในการกำกับและติดตามการประเมินผลสัมฤทธิ์อย่างไร

(๑) ผู้รักษาการตามกฎหมายแต่ละฉบับหรือนายกรัฐมนตรีในกรณีของกฎหมายที่ไม่มีผู้รักษาการ เป็นผู้กำกับและติดตามการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบ

(๒) ประชาชนจะมีบทบาทสำคัญในการติดตามและตรวจสอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นได้ในกรณีที่หน่วยงานเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทางระบบกลางหรือระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงาน โดยเริ่มตั้งแต่ในขั้นตอนการประกาศรายชื่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำข้อมูลมาใช้ประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ จนถึงการจัดผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

(๓) คณะกรรมการพัฒนากฎหมายสามารถให้คำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานของรัฐแก้ไข ปรับปรุง หรือดำเนินการอื่นใด เพื่อให้การประเมินผลสัมฤทธิ์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๔. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีเป้าหมายอย่างไร (มาตรา ๓๐)

การประเมินผลสัมฤทธิ์มีเป้าหมายสำคัญ คือ

(๑) เพื่อการมีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการระงับประชาชน

(๒) เพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๓) เพื่อลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย

(๔) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(๕) เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

๕. กฎหมายใดที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์

กฎหมายที่จะต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศหรือคำสั่งบรรดาที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายรวมทั้ง “กฎ” ที่ออกตามความในกฎหมายข้างต้นด้วย แต่ “กฎ” ที่จะต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ไปพร้อมกับกฎหมายแม่บทนั้น หมายถึงเฉพาะกฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาที่มีผลให้เกิดการระงับประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคลเท่านั้น

๖. กฎหมายใดที่ไม่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เหมาะสมที่จะนำมาใช้เพื่อให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายสำหรับกฎหมายบางประเภท หรือที่มีหลักการหรือเนื้อหาที่เหมาะสมที่จะใช้กลไกการประเมินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือไม่มีกลไกในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายโดยวิธีการอื่นที่เหมาะสมกับกฎหมายประเภทนั้น มาตรา ๒๙ จึงกำหนดกฎหมายที่ได้รับยกเว้นให้ไม่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ตามพระราชบัญญัตินี้ไว้เพื่อให้เกิดความชัดเจน และมุ่งหมายให้หน่วยงานของรัฐเกิดภาระหน้าที่ในการดำเนินการเพียงพอเท่าที่จำเป็น โดยกฎหมายที่ได้รับยกเว้น ได้แก่

(๑) กฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะระยะเวลาหนึ่งและระยะเวลานั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว เช่น กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยการกู้เงินของรัฐบาล เป็นต้น

(๒) กฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง และได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว เช่น กฎหมายให้ใช้ประมวลกฎหมาย กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กฎหมายจัดตั้งศาล กฎหมายจัดตั้งจังหวัด เป็นต้น

(๓) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือการจัดตั้งหรือการจัดองค์กรของหน่วยงานของรัฐ เฉพาะที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน

(๔) กฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ เครื่องหมาย หรือเครื่องแบบ

(๕) ประมวลกฎหมาย

(๖) กฎหมายอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดกฎหมายตามมาตรา ๒๙ (๖) พ.ศ. ๒๕๖๒^๔ เพื่อกำหนดให้กฎหมายบางประเภทหรือบางฉบับได้รับยกเว้นไม่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ได้แก่

(๑) กฎมณเฑียรบาลทุกฉบับและที่แก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายเกี่ยวกับกิจการในพระมหากษัตริย์

(๒) กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการศาสนา

(๓) กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(๔) กฎหมายเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันสำหรับองค์การระหว่างประเทศและการประชุมระหว่างประเทศในประเทศไทย

๗. การประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ต้องทำเมื่อใด (มาตรา ๓๓)

ผู้รักษาการตามกฎหมายหรือนายกรัฐมนตรีจะต้องประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแต่ละฉบับลงในระบบกลาง ในกรณีที่การจัดทำระบบกลางยังไม่แล้วเสร็จให้ประกาศผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงาน ทั้งนี้ ภายในระยะเวลาดังต่อไปนี้

(๑) กรณีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ จะต้องประกาศภายในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

(๒) กรณีกฎหมายที่ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ จะต้องประกาศภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ

^๔กฎกระทรวงกำหนดกฎหมายตามมาตรา ๒๙ (๖) พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

๘. หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเมื่อใด

(๑) เมื่อครบรอบระยะเวลา ๕ ปี ที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ หรือครบรอบเวลาตามกฎกระทรวงกำหนดรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒^{๑๐}

(๒) ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือประชาชน และหน่วยงานเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควร

(๓) ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

(๔) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กรณีการประเมินพระราชกำหนดครั้งแรก ให้ประเมินภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับ

๙. นับรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างไร

(๑) กฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป

- ประเมินผลสัมฤทธิ์ทุกรอบระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ เป็นต้นไป

- ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้แล้วเสร็จไม่ช้ากว่า ๑ ปี นับแต่วันครบรอบระยะเวลา

ตัวอย่าง การนับรอบระยะเวลาของ 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 - ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๗๒
ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ให้แล้วเสร็จภายใน	๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๗๓

^{๑๐}กฎกระทรวงกำหนดรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

(๒) กฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

- ประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งแรกไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓ (เริ่มดำเนินการก่อนวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓)
- เมื่อหน่วยงานเลือกประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งแรกในปีใด ให้ประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทินของปีก่อนหน้า โดยให้ถือว่าปีทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวเป็นปีที่ต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์
- ประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งต่อ ๆ ไป ทุกรอบระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ ๑ มกราคม ของปีที่ต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งก่อน
- ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้แล้วเสร็จไม่ช้ากว่า ๑ ปี นับแต่วันที่ต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์

ตัวอย่าง การนับรอบระยะเวลาของ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๓๕

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

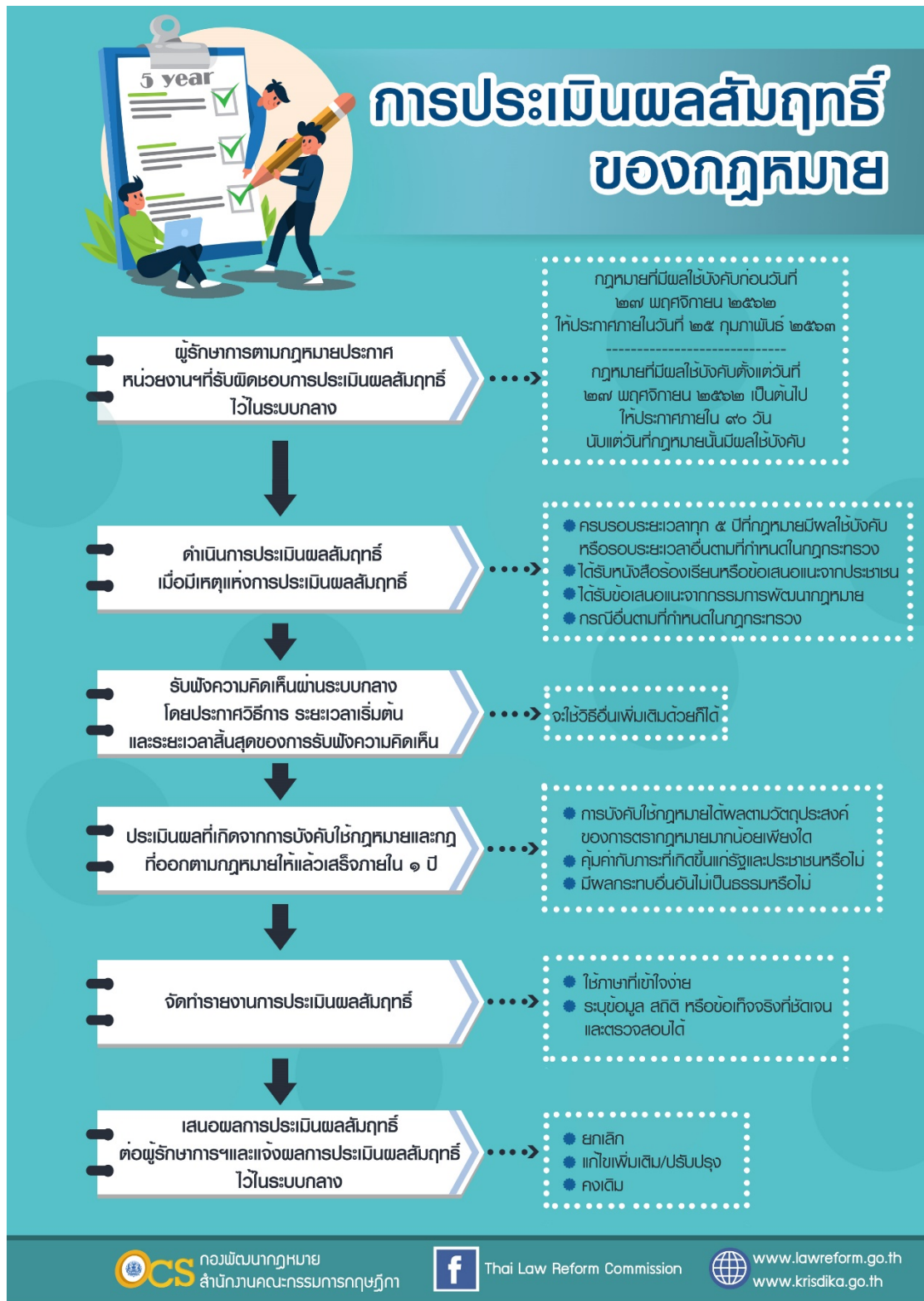
๑๐. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎเป็นการเฉพาะ (มาตรา ๓๐ วรรคสองและวรรคสาม)



กรณีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ เห็นว่ากฎใดก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนหรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคลอย่างร้ายแรง จะดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎนั้นเป็นการเฉพาะก็ได้

นอกจากนี้ หากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่าฉบับใดมีลักษณะข้างต้นอาจแจ้งให้หน่วยงานของรัฐประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ภายในเวลาที่กำหนดก็ได้

๑๑. ขั้นตอนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย



เมื่อมีเหตุที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ^{๑๑} และแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย^{๑๒} ซึ่งมีวิธีการโดยสรุป ดังต่อไปนี้

(๑) รวบรวมข้อมูลและสถิติสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย เช่น ประโยชน์ที่ได้รับจากกฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย สถิติการดำเนินคดี การลงโทษอาญา และการลงโทษทางปกครอง และต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานใช้ในการปฏิบัติการและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อที่จะนำไปใช้ในการรับฟังความคิดเห็น และการจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

(๒) จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้ซึ่งมีสิทธิหรือหน้าที่หรือได้รับผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งจากหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยให้รับฟังผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอื่นที่หน่วยงานเห็นว่าเหมาะสมด้วยก็ได้ เช่น รับฟังผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน จัดประชุมรับฟังความคิดเห็น สัมภาษณ์หรือเชิญให้เข้าร่วมชี้แจง หรือสำรวจความคิดเห็น

(๓) ประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น วัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย มาตรการสำคัญของกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไข ปัญหา ประโยชน์ที่คาดว่าจะประชาชนจะได้รับจากการมีกฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย

(๔) ประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายและกฎอย่างรอบด้านและเป็นระบบว่า ได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายมากน้อยเพียงใด คำนวณค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐ และประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่ เพียงใด โดยพิจารณาผลสัมฤทธิ์ตั้งแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับหรือวันที่มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งก่อน จนถึงวันที่มีเหตุต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ครั้งนั้น ซึ่งหากกฎหมายใดมีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายจะต้องนำรายงานนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย ในการนี้ หน่วยงานจะต้องจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามแบบแนบท้ายแนวทางฯ

(๕) ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้แล้วเสร็จภายในเวลาไม่ช้ากว่าหนึ่งปีนับแต่มีเหตุที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์

(๖) แจ้งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้ในระบบกลาง ทั้งนี้ ในระหว่างที่ระบบกลางยังไม่อาจใช้งานได้ ให้เผยแพร่ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงาน และแจ้งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบด้วย

(๗) ในกรณีที่หน่วยงานมีปัญหาอุปสรรคไม่อาจปฏิบัติตามแนวทางฯ ได้อาจเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อขอยกเว้นหรือปฏิบัติเป็นอย่างอื่นได้

^{๑๑}แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

๑๒. รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ประกอบด้วยอะไรบ้าง

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลเบื้องต้น เป็นการรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานผู้รับผิดชอบ การประเมินผลสัมฤทธิ์ หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้รักษาการตามกฎหมาย เหตุแห่งการประเมินผลสัมฤทธิ์ ช่วงเวลาของการบังคับใช้กฎหมายที่นำมาประเมินผลสัมฤทธิ์ และรายชื่อกฎที่ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์

ส่วนที่ ๒ การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย เป็นการรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการมีกฎหมาย สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย การวิเคราะห์ว่ากฎหมายยังมีความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ และการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมายต่อประชาชน เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

ส่วนที่ ๓ การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย เป็นการรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องการตรวจสอบความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งของเนื้อหาของกฎหมายกับรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือกฎหมายฉบับอื่น ตลอดจนการตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษอาญาในกฎหมายนั้น

ส่วนที่ ๔ ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เป็นการรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย ความคุ้มค่าของกฎหมายเมื่อเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อเสนอเกี่ยวกับการยกเลิก แก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย รวมทั้งข้อเสนอเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการจัดทำรายงานฯ หน่วยงานจะต้องใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่ายโดยนำเสนอข้อมูลอย่างกระชับ ครบถ้วน และตรงประเด็น ซึ่งจะต้องระบุข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ ประกอบการให้เหตุผลในการประเมินได้ด้วย

๑๓. การดำเนินการตามผลของการประเมินผลสัมฤทธิ์

(๑) กรณีการบังคับใช้กฎหมายนั้นบรรลุผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายโดยไม่มีประเด็นใดต้องแก้ไขปรับปรุง ให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายนั้นต่อไป

(๒) กรณีกฎหมายนั้นมิได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ ไม่คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างร้ายแรง หน่วยงานจะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นโดยทันที

(๓) กรณีมาตรการในกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายนั้นสมควรได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ให้หน่วยงานดำเนินการเพื่อให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

๘. ระบบกลางและการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

๑. ระบบกลาง คืออะไร มีไว้เพื่ออะไร

ระบบกลาง คือ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงที่จัดทำขึ้นเป็นระบบศูนย์กลางทางด้านกฎหมายของประเทศ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและข้อมูลการบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งข้อมูลการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์การบังคับใช้กฎหมายได้ในเว็บไซต์เดียว แทนที่จะต้องสืบหาข้อมูลจากเว็บไซต์ของแต่ละหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและเข้าใจกฎหมายได้โดยง่าย ตลอดจนให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์การบังคับใช้กฎหมาย

๒. ระบบกลางสามารถทำอะไรได้บ้าง (มาตรา ๑๑)



ระบบกลางจะรองรับการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ผ่านเว็บไซต์ของระบบกลาง ดังต่อไปนี้

(๑) รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและประชาชนเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

(๒) เผยแพร่ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับประชาชนเพื่อประกอบการรับฟังความคิดเห็น รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น และร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา

(๓) รับจัดแจ้งและรวบรวมรายชื่อผู้เกี่ยวข้องซึ่งสมควรรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งข้อมูลในการติดต่อผู้เกี่ยวข้อง

(๔) ประกาศรายชื่อกฎหมายที่ต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์และหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ และเผยแพร่ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น

(๕) รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลกฎหมาย กฎเกณฑ์ และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎหมาย

(๖) รับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือประชาชน ในส่วนที่เกี่ยวกับการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

(๗) ดำเนินการในเรื่องอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด

๓. ระบบกลางมีประโยชน์อย่างไร

โดยที่ระบบกลางเป็นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ จึงทำให้เกิดความสะดวกและง่ายต่อการใช้งาน ทั้งกับประชาชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์การบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

(๑) ประชาชนที่ประสงค์จะค้นหากฎหมาย รวมถึงเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎหมาย สามารถเข้าถึงข้อมูลทั้งหมดได้ที่เว็บไซต์ของระบบกลางเพียงแห่งเดียว แทนที่จะต้องไปค้นหาตามเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ

(๒) ประชาชนที่ประสงค์จะมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์การบังคับใช้กฎหมาย สามารถรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในลักษณะที่เข้าใจง่าย เช่น ขณะนี้มีร่างกฎหมายและกฎหมายที่อยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นจำนวนกี่ฉบับ กฎหมายแต่ละฉบับอยู่ระหว่างการดำเนินการในขั้นตอนใด และประชาชนมีช่องทางใดบ้างและมีเวลาเท่าใดในกระบวนการมีส่วนร่วมผ่านการแสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องที่ได้จัดแจ้งไว้ในระบบกลางจะได้รับการแจ้งข้อมูลข่าวสารและได้รับการแจ้งเตือนเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

(๓) เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐจะปฏิบัติงานได้อย่างสะดวกและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากระบบเทคโนโลยีจะช่วยแจ้งเตือนสิ่งที่จะต้องดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลา เช่น แจ้งเตือนว่าปิดการรับฟังความคิดเห็นแล้วเป็นเวลาเท่าใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น แจ้งเตือนระยะเวลาในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย นอกจากนี้ระบบจะยังช่วยเก็บรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นและมีเครื่องมือที่ช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

๔. ใครสามารถใช้ระบบกลางได้บ้าง (มาตรา ๑๑)

ระบบกลางเป็นบริการสาธารณะที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าไปใช้บริการได้ทั้งในส่วน of ข้อมูลกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์การบังคับใช้กฎหมายผ่านการแสดงความคิดเห็นในเว็บไซต์ของระบบกลาง ทั้งนี้ สำหรับประชาชนที่ได้จัดแจ้งเป็นสมาชิกในระบบกลาง รวมถึงผู้เกี่ยวข้องซึ่งมีข้อมูลที่ติดต่อได้ในระบบกลาง จะได้รับการอำนวยความสะดวกในการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์การบังคับใช้กฎหมายที่ได้แสดงความสนใจไว้ด้วย

นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐยังสามารถใช้ระบบกลางเป็นช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการจัดทำ ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับประชาชนเพื่อศึกษาทำความเข้าใจก่อนการแสดงความคิดเห็น รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น รายงานสรุปผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย กฎหมายที่จะประเมินผลสัมฤทธิ์การบังคับใช้ และสรุปผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย รวมทั้งการเผยแพร่บทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนกฎเกณฑ์และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎหมาย

๕. ใครเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบระบบกลาง (มาตรา ๓๖)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) เป็นหน่วยงานที่ร่วมกันดูแลรับผิดชอบระบบกลาง โดยสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) จะรับผิดชอบในการจัดทำ บำรุงรักษา และพัฒนาระบบ ส่วนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะรับผิดชอบในการบริหารจัดการระบบ

๖. ในระบบกลางประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลอะไรได้บ้าง (มาตรา ๓๖)

ระบบกลางเป็นระบบฐานข้อมูลกลางที่เกี่ยวกับกฎหมายของประเทศ จึงมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั้งหมด ได้แก่

(๑) ตัวบทกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ ที่มีการรวบรวมไว้อย่างครบถ้วนและมีการจัดทำข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน และยังรวมถึงหนังสือเวียน หนังสือสั่งการ คำสั่ง คำพิพากษา คำวินิจฉัยของศาล หรือคณะกรรมการ การตีความกฎหมาย การตอบข้อหารือ แนวปฏิบัติ และเอกสารหรือการสั่งการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ในกรณีที่กฎเกณฑ์ดังกล่าวมีผลต่อการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือประชาชนเป็นการทั่วไป

(๒) คำแปลของกฎหมายเป็นภาษาอังกฤษ

(๓) คำอธิบายโดยสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย ซึ่งจัดทำขึ้นในลักษณะที่ประชาชนสามารถเข้าใจได้^{๑๒}

(๔) ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และขอบเขตการมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

นอกจากนี้ ระบบกลางยังมีการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์การบังคับใช้กฎหมาย โดยจะเผยแพร่ข้อมูลที่จำเป็นในการรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนรายงานผลการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น รวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบและการประเมินผลสัมฤทธิ์การบังคับใช้กฎหมาย

๗. รูปแบบข้อมูลกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เผยแพร่ในระบบกลาง^{๑๓}

การเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายและกฎเกณฑ์ในระบบกลาง จะมีการจัดข้อมูลเป็นหมวดหมู่เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการสืบค้นและใช้งานของประชาชน โดยข้อมูลที่เผยแพร่จะมีการตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน และเผยแพร่ในรูปแบบของไฟล์ที่สร้างจากโปรแกรมประมวลผลคำ (Word Processor) หรือไฟล์ที่เขียนโดยใช้ภาษาเอชทีเอ็มแอล (Hyper Text Markup Language - HTML) เพื่อให้สามารถนำไฟล์ข้อมูลไปใช้ประโยชน์ต่อได้ รวมทั้งจัดทำเป็นไฟล์พอร์เทเบิล (Portable Document Format - PDF) ที่แปลงมาจากไฟล์ที่สร้างจากโปรแกรมประมวลผลคำซึ่งสะดวกต่อการอ่านและสามารถสืบค้นคำในเนื้อหาได้

^{๑๒}หลักเกณฑ์การจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

^{๑๓}หลักเกณฑ์การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลในระบบกลางเพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

สำหรับข้อมูลกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประมวลกฎหมาย และพระราชกำหนด หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย จะมีการเผยแพร่ทั้งกฎหมายฉบับแรกและกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมายฉบับอัปเดตซึ่งได้มีการนำบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ไปแทนที่บทบัญญัติเดิมด้วยแล้ว

๘. กฎเกณฑ์ที่รั้งบยกเว้นไม่ต้องเผยแพร่ในระบบกลาง^{๑๔} (มาตรา ๓๖)

โดยทั่วไป หากกฎเกณฑ์มีผลต่อการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือประชาชนเป็นการทั่วไป จะต้องมีการเผยแพร่กฎเกณฑ์ดังกล่าวในระบบกลาง เพื่อให้ประชาชนทราบและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตาม หากกฎเกณฑ์ดังกล่าวมีกฎหมายห้ามเปิดเผยหรือคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผย เช่น กฎเกณฑ์ซึ่งเป็นความลับของทางราชการ หรือการเปิดเผยจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวม กฎเกณฑ์เหล่านี้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเผยแพร่ในระบบกลาง นอกจากนี้ หากการเผยแพร่กฎเกณฑ์ใดอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อส่วนตัวบุคคลนั้นสามารถแจ้งต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ และสามารถร้องเรียนผ่านทางระบบกลางได้ด้วยเช่นกัน



^{๑๔}กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการไม่เผยแพร่ข้อมูลในระบบกลาง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

๙. กลไกการโต้แย้งหรือตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
ที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่มีผลร้ายอื่น
แก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เพื่อให้ศาลนำมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี

๑. กลไกการโต้แย้งหรือตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ มีที่มาหรือความมุ่งหมายอย่างไร

มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ตราขึ้นโดยมีความมุ่งหมายดังนี้

(๑) โดยที่มาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ในการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายต้อง มีกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ดังนั้น การกำหนดกลไกตามมาตรา ๖ ขึ้นก็เพื่อเป็นการรองรับและเป็นส่วนหนึ่งของกลไกตามมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้



(๒) เนื่องจากมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค.

ด้านกฎหมาย (๑) ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้รัฐพึงยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่ชักช้า เพื่อมิให้เป็นภาระแก่ประชาชน แต่ในทางข้อเท็จจริงรัฐยังไม่สามารถดำเนินการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวได้อย่างครบถ้วน และในระหว่างนั้นก็อาจเกิดกรณีที่

ประชาชนถูกบังคับใช้กฎหมายซึ่งมีลักษณะดังกล่าวได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดช่องทางในการบรรเทาและเยียวยาผลร้ายจากการบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะดังกล่าวซึ่งอาจเกิดขึ้นกับประชาชน จึงสมควรกำหนดกลไกตามมาตรา ๖ ไว้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

๒. การใช้ประโยชน์จากกลไกตามมาตรา ๖ มีวิธีการดำเนินการอย่างไร

๒.๑ กรณีศาลยุติธรรมและศาลทหาร

เงื่อนไขสำคัญ

การนำมาตรา ๖ มาปรับใช้ในกรณีของศาลยุติธรรมและศาลทหารนั้นมีเงื่อนไขสำคัญ ๔ ประการ ดังนี้

(๑) เป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลทหารจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบังคับแก่คดีใด

(๒) เกิดกรณีใดกรณีหนึ่งดังนี้ ๑) ศาลยุติธรรมหรือศาลทหารเห็นเอง หรือ ๒) คู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผล และศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง เนื่องจากเหตุใดเหตุหนึ่ง ได้แก่

(ก) บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นหมดความจำเป็น

(ข) บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์

(ค) บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน

(ง) บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือเกินสมควรแก่เหตุ

(๓) ต้องไม่ใช่กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ หากคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีจะเป็นไปตามมาตรา ๒๑๒^{๑๕} ของรัฐธรรมนูญ และอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาต่อไป

(๔) ยังไม่มีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น

ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณา

เมื่อมีกรณีที่ศาลต้องปรับใช้กลไกตามมาตรา ๖ จะมีขั้นตอนกระบวนการพิจารณาดังนี้

(๑) ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย

(๒) ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

(๓) ถ้าที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ศาลจะไม่ลงโทษหรือลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือจะกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วแต่กรณี ก็ได้

(๔) คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ให้ใช้ได้กับคดีทั้งปวงที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

^{๑๕}มาตรา ๒๑๒ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้กับคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาล อันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยมาตรา ๕ นั้น เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

(๕) เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้นให้สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โดยเร็วต่อไป

ทั้งนี้ การดำเนินการในเรื่องนี้ของศาลจะเป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด แล้วแต่กรณี

๒.๒ กรณีศาลปกครอง

มาตรา ๖ วรรคสอง บัญญัติให้ศาลปกครองสามารถใช้กลไกตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ได้กับกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษปรับทางปกครองที่ใช้บังคับแก่คดีใดนั้น ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โดยการดำเนินการของศาลปกครองในเรื่องนี้จะปฏิบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

๓. กฎหมายที่อยู่ในบังคับมาตรา ๖

กฎหมายที่ศาลจะพิจารณาเพื่อใช้กลไกตามมาตรา ๖ นี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย และหมายความรวมถึงประกาศหรือคำสั่งบรรดาที่มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับกฎหมายด้วย



**๑๐. กลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใด
เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว**

๑. การกำหนดกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็วตามมาตรา ๒๒ มีที่มาหรือความมุ่งหมายอย่างไร

โดยที่กฎหมายแม่บทบางฉบับอาจมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นเพียงการวางหลักการกว้าง ๆ ไว้เท่านั้น แต่ในส่วนรายละเอียดของการดำเนินการหรือวิธีการในทางปฏิบัติ กฎหมายแม่บทมักกำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองออกมารองรับในภายหลัง เช่น กรณีการขออนุญาตหรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน “กฎ” ซึ่งจะออกในภายหลังต่อไป แต่ครั้งกฎหมายแม่บทได้ผ่านกระบวนการตรากฎหมายและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว หน่วยงานของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายกลับละเลยเพิกเฉยไม่รีบดำเนินการออก “กฎ” เช่นว่านั้น เป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ ดังนั้น จึงได้บัญญัติมาตรา ๒๒ ขึ้นโดยมีความมุ่งหมาย ๓ ประการ ดังนี้

(๑) เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณีที่รัฐมิได้ดำเนินการในการออกกฎตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยห้ามมิให้ใช้บัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว

(๒) เพื่อกำหนดกลไกการสิ้นสุดบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในกรณีที่มิได้ออก “กฎ” หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

(๓) เพื่อกำหนดกลไกการเร่งรัดการจัดทำร่างกฎให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยให้หน่วยงานของรัฐสามารถเสนอร่างกฎต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้

๒. การใช้ประโยชน์จากกลไกตามมาตรา ๒๒ มีวิธีการดำเนินการอย่างไร

การดำเนินการตามมาตรา ๒๒ นั้น แยกพิจารณาได้เป็น ๓ กรณี ดังนี้

๒.๑ การห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคล (มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง)

กรณีนี้เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตั้งแต่ในชั้นการจัดทำร่างกฎหมาย กล่าวคือ ในการจัดทำร่างกฎหมาย หากมีการกำหนดโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ให้ร่างกฎหมายนั้น **ต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว**

๒.๒ การสิ้นสุดผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ออก “กฎ” หรือดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ (มาตรา ๒๒ และมาตรา ๓๙ (๑))

(๑) กรณีพระราชบัญญัติ

(ก) เจื่อนไขที่จะทำให้พระราชบัญญัติสิ้นสุดผลบังคับใช้ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง ต้องเข้าเงื่อนไข ๔ ประการดังนี้

๑) พระราชบัญญัติที่กำหนดให้ต้องออก “กฎ” เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หรือกำหนดให้รัฐต้อง “ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด” เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

๒) “กฎ” หรือ “การดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด” ที่จะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ นี้ หมายถึง

- กฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาเฉพาะที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคล

- เป็น “กฎ” ที่จำเป็นต้องออกเพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

- เป็น “การดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด” ที่หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

๓) มิได้มีการออก “กฎ” หรือยังมีได้ “ดำเนินการ” ตาม ๑) ภายในเวลาดังต่อไปนี้

- ภายในระยะเวลา ๒ ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับสำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป หรือ

- ภายในระยะเวลา ๔ ปี นับแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายระยะเวลาข้างต้นออกไปอีกก็ได้ แต่ไม่เกิน ๑ ปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบระยะเวลา ๒ ปี หรือ ๔ ปี ดังกล่าว

๔) บทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน

(ข) ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณา

๑) เป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เข้าเงื่อนไขตาม (ก) มาบังคับแก้คดีใด

๒) เกิดกรณีใดกรณีหนึ่งดังนี้ ๑) ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเห็นเอง หรือ ๒) คู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผล และศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่ามีกรณี que เข้าเงื่อนไขตาม (ก)

๓) ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย

๔) ศาลสามารถดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

๕) เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามวรรคสอง ให้ประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

๖) คำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดสิ้นผลบังคับตามวรรคสี่ ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สิ้นผลบังคับดังกล่าว เป็นผู้ไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

๗) ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาตาม ๑) ถึง ๖) ของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะเป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลทหารจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่เข้าเงื่อนไขตาม (ก) มาบังคับแก่คดีใด ให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหารเสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกาเพื่อดำเนินการต่อไปตาม (ข) โดยในส่วนขั้นตอนและการดำเนินการในกรณีนี้จะเป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด

(๒) กรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๒ วรรคหก)

(ก) เงื่อนไขที่จะนำกลไกตามมาตรา ๒๒ วรรคหก มาใช้กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ต้องเข้าเงื่อนไข ๔ ประการดังนี้

๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกำหนดให้ต้องออก “กฎ” เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หรือกำหนดให้รัฐต้อง “ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด” เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

๒) “กฎ” หรือ “การดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด” ที่จะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ นี้ หมายถึง

- กฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาเฉพาะที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคล

- เป็น “กฎ” ที่จำเป็นต้องออกเพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

- เป็น “การดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด” ที่หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้

๓) มิได้มีการออก “กฎ” หรือยังมีได้ “ดำเนินการ” ตาม ๑) ภายในเวลาดังต่อไปนี้

- ภายในระยะเวลา ๒ ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับสำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป หรือ

- ภายในระยะเวลา ๔ ปี นับแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายระยะเวลาข้างต้นออกไปอีกก็ได้ แต่ไม่เกิน ๑ ปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบระยะเวลา ๒ ปี หรือ ๔ ปี ดังกล่าว

๔) บทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน

(ข) ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณา

๑) เป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เข้าเงื่อนไขตาม (ก) มาบังคับแก่คดีใด

๒) เกิดกรณีใดกรณีหนึ่งดังนี้ ๑) ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเห็นเอง หรือ ๒) คู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผล และศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่ามีกรณี que เข้าเงื่อนไขตาม (ก)

๓) ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย

๔) ศาลสามารถดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี

๕) เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

๖) ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาตาม ๑) ถึง ๕) ของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะเป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลทหารจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เข้าเงื่อนไขตาม (ก) มาบังคับแก่คดีใด ให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหารเสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไปตาม (ข) โดยในส่วนขั้นตอนและการดำเนินการในกรณีนี้จะปฏิบัติตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด

๒.๓ การได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ออก “กฎ” หรือ “ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด” เพื่อให้ประชาชนจะได้สิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ (มาตรา ๒๒ วรรคสอง)

เงื่อนไขและผลที่จะเกิดขึ้นในกรณีนี้ คือ

(๑) กฎหมายนั้นกำหนดให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์บางประการ แต่การจะได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่จะกำหนดใน “กฎ” หรือรัฐต้อง “ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด” เสียก่อนที่ประชาชนจะสามารถได้รับสิทธิประโยชน์นั้นได้

(๒) หน่วยงานของรัฐไม่ออก “กฎ” หรือไม่ “ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด” ตาม (๑) ภายในเวลา ดังต่อไปนี้

- ภายในระยะเวลา ๒ ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป หรือ

- ภายในระยะเวลา ๔ ปี นับแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายระยะเวลาข้างต้นออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกิน ๑ ปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบระยะเวลา ๒ ปี หรือ ๔ ปี ดังกล่าว

(๓) ในกรณีที่ไม่มีกรดำเนินการตาม (๒) ให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว

๒.๔ กรณีการเร่งรัดเพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำร่างกฎให้แล้วเสร็จโดยเร็ว (มาตรา ๒๒ วรรคแปด)

ในกรณีที่กฎหมายใดมีบทบัญญัติให้มีผลใช้บังคับภายหลังจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยมีระยะเวลาตามที่กำหนด เช่น กรณีมีบทบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวัน เก้าสิบวัน หรือหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป กรณีดังกล่าวให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้นจัดทำร่างกฎทั้งปวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และในกรณีที่ต้องเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรีอาจเสนอคณะรัฐมนตรีก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้ ในกรณีเช่นนั้นให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติหลักการได้แม้ว่ากฎหมายนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม



กองพัฒนากฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

 1 ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง
เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

 โทร. 0 2280 0798

 โทรสาร. 0 2282 2272

 www.krisdika.go.th / www.lawreform.go.th

Facebook : Thai Law Reform Commission