



ที่ นร ๐๙๑๓/ ๑๐๐

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๓

เรื่อง ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอ เรื่อง ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) ทั้งนี้ รวมทั้งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การปรับปรุงระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) กำกับการบริหารราชการ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอเรื่อง การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เห็นชอบหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต รวม ๓ ประการ ดังนี้

(๑) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(๒) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล หรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

(๓) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบ ทำให้คดีอาญาระงับได้ หากโดยสภาพแล้วไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างกว้างขวาง สมควรใช้โทษปรับทางปกครองหรือวิธีการอื่นแทนการปรับสำหรับการดำเนินการกับกฎหมายที่มีโทษอาญาในปัจจุบันเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

กรณีความผิดต่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของเอกชนโดยแท้และเป็นการกระทำที่ไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง อีกทั้งไม่มีผลกระทบต่อส่วนรวม เป็นความผิดเล็กน้อย ควรแก้ไขปรับปรุงโดยยกเลิกโทษทางอาญา

๑.๒ ต่อมา เมื่อพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่าในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐ พึงกำหนดโทษอาญาในกฎหมายเฉพาะความผิดร้ายแรง และให้ค้ำนึ่งหลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(๒) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

๑.๓ หลังจากนั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี ได้ออกคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญา ในกฎหมาย ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เสนอแนะมาตรการ อย่างอื่นที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ เช่น การกำหนด “โทษปรับเป็นพินัย” อันเป็น แนวทางหนึ่งในการกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและไม่ใช้โทษอาญา หรือโทษทางปกครอง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ระหว่างการศึกษาและจัดทำร่างกฎหมาย เพื่อที่จะเสนอต่อไป

๑.๔ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย อยู่ระหว่างการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. เพื่อเป็นกฎหมายกลาง ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการปรับเป็นพินัยสำหรับการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ร้ายแรงและกฎหมายกำหนดให้ต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย ซึ่งไม่เป็น โทษทางอาญา และไม่มี การบันทึกเป็นประวัติอาชญากรรม

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีหน้าที่และอำนาจ ในการเสนอแนะหรือให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง การกำหนด แนวทาง หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กรณีจึงเป็น เรื่องที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เร่งด่วนเพื่อให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย

๔. สารสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตาม ๑.๔ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ได้ตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันซึ่งกำหนดโทษอาญาที่มีโทษปรับ สถานเดียวหรือที่มีโทษปรับ หรือจำคุก หรือทั้งจำทั้งปรับและกำหนดให้มีการเปรียบเทียบได้ ทั้งที่โดยสภาพแล้วไม่กระทบโดยตรงต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชน เพื่อจะเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยแทนความผิดอาญา ซึ่งการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมาย ดังกล่าว คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพบว่ากฎหมายหลายฉบับมีการกำหนดโทษอาญา ทั้งที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตาม ๑.๑ และ ๑.๒ และมาตรา ๗๗ ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ กฎหมายจำนวนมากมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัยและไม่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ อีกทั้งเป็นการสร้างภาระและต้นทุนที่ไม่จำเป็นแก่ประชาชน สมควรที่คณะรัฐมนตรีจะได้วางแนวทางในการร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้หน่วยงานถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดต่อไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงกฎหมายให้ดีขึ้นเพื่อชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน (Better Regulations for Better Life) ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนี้

(๑) ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ใบแทน ใบอนุญาต ให้กระทำด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นหลัก ในกรณีที่ยังไม่สามารถดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้หรือระบบอิเล็กทรอนิกส์ขัดข้อง จึงให้มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่

(๒) ไม่ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องแจ้งข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากข้อมูลนั้นเป็นข้อมูลซึ่งอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นข้อมูลซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐทราบอยู่แล้ว และหากจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกำหนดเช่นนั้น ก็ไม่ควรใช้โทษอาญาแก่ผู้ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัตินั้น เช่น กรณีมาตรา ๔๘ ประกอบกับ มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดว่า เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้บรรดาเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแจ้งจำนวนแปลงที่ดิน ขนาด ที่ตั้ง และการทำประโยชน์ในที่ดินที่ดินเป็นเจ้าของต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเก้าสิบวัน ตามแบบ และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศของรัฐมนตรีดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

(๓) ไม่ควรกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตซึ่งไม่ขอรับใบแทนใบอนุญาตที่สูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุดในสาระสำคัญ ต้องรับโทษอาญา เช่น มาตรา ๑๒ ทวิ ประกอบกับมาตรา ๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔ มาตรา ๘๒ ประกอบกับมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๓๐

(๔) ไม่ควรกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผย และเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ประกอบการของผู้ได้รับใบอนุญาต เพราะไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ และไม่ควรกำหนดโทษอาญาในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัตดังกล่าว หากมีความจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะต้องกำหนดเช่นนั้น เพราะผู้อนุญาตมีอำนาจในการตรวจสอบอยู่แล้ว และปกติทั่วไปประชาชนก็ไม่สนใจที่จะดูเอกสารดังกล่าว คงเป็นเรื่องระหว่างผู้อนุญาตและผู้รับใบอนุญาตเท่านั้น เช่น มาตรา ๒๒ ประกอบมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ โรงฆ่าสัตว์ของตน หากไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท ตรงกันข้าม สมควรที่จะกำหนดกลไกหรือมาตรการอำนวยความสะดวกและลดภาระให้แก่ผู้ประกอบการซึ่งเข้ามาอยู่ในระบบ และขออนุญาตอย่างถูกต้องแทน เช่น การแสดงใบอนุญาตในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ทำนองเดียวกับใบอนุญาตขับขี่ตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก

(๕) ควรใช้มาตรการซึ่งเป็นการจูงใจให้ดำเนินการ แทนมาตรการบังคับลงโทษ เพื่อมิให้กฎหมายสร้างภาระโดยไม่จำเป็นแก่ประชาชน เช่น มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองซากดึกดำบรรพ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้ผู้พบสิ่งอันมีเหตุควรเชื่อ

ได้ว่าเป็นซากดึกดำบรรพ์ต้องแจ้งเจ้าพนักงานแห่งท้องที่ที่พบนั้นทราบ หากไม่ปฏิบัติตามมีโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท ถ้าปรับปรุงแก้ไขในเชิงจูงใจในลักษณะว่าผู้ใดพบซากดึกดำบรรพ์และมาแจ้งต่อเจ้าพนักงานจะได้รับรางวัล ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(๖) มิให้กำหนดให้การไม่อำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นความผิดอาญาเนื่องจากไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจ อีกทั้งมีความผิดฐานขัดขวางเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาอยู่แล้ว

(๗) ควรยกเลิกการใช้โทษอาญาในเรื่องที่เป็นเรื่องทางแพ่งโดยแท้ เช่น ความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค

๕. ข้อเสนอ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามข้อ ๔ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายต่อไป รวมทั้งให้หน่วยงานของรัฐที่อยู่ระหว่างดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายถือปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองพัฒนากฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖ - ๙ ต่อ ๒๒๐๙ (นายสุนทรฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๒๒๗๒

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ nr0900@ocs.go.th