

คู่มือ การร่างกฎหมาย

: การตรากฎหมายขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

สำนักงานเลขาธิการกรม
กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

คำนำ

กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (Department of Women's Affairs and Family Development) มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาศักยภาพสตรีการส่งเสริมความเสมอภาคและความเท่าเทียมระหว่างเพศ การส่งเสริมและพัฒนาครอบครัว การคุ้มครองพิทักษ์สิทธิสตรี ผู้ที่แสดงออก แตกต่างจากเพศโดยกำเนิดและบุคคลในครอบครัว การสร้างความเข้มแข็งให้แก่สถาบันครอบครัว การป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าความรุนแรงในครอบครัว การคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัว การตรวจสอบ การชดเชยและเยียวยาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศและการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพผู้ประสบปัญหาจากการค้าประเวณี มีกฎหมายที่รับผิดชอบ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539
2. พระราชบัญญัติการฉ้อโกงการค้าประเวณี พ.ศ. 2545
3. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550
4. พระราชบัญญัติค่าน้ำนมหมัก พ.ศ. 2551
5. พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558
6. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562
7. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562

กลุ่มกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการกรม กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว มีภารกิจด้านกฎหมายเรื่องการบังคับใช้ การเสนอ การปรับปรุงแก้ไข การศึกษาค้นคว้า การยกร่าง และเผยแพร่กฎหมาย จึงได้จัดทำคู่มือการร่างกฎหมายฉบับนี้ขึ้น ซึ่งคู่มือฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการจัดการความรู้ประจำปีงบประมาณ 2564 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนเข้าใจโครงสร้างและวิธีการร่างกฎหมาย โดยมีการจัดเรียงเนื้อหาให้ชัดเจนและเข้าใจง่ายสะดวกต่อการนำไปใช้ รวมทั้งมีการจัดทำเนื้อหา ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดแนวทางการจัดทำร่างกฎหมายไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๗๗ และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่าคู่มือฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการจัดทำร่างกฎหมาย ตลอดจนเป็นองค์ความรู้ที่สำคัญให้กับบุคลากรอื่นๆในกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว และเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
1. การพัฒนากฎหมายและความจำเป็นที่ต้องพัฒนากฎหมาย	01
2. กฎหมายกับปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาประเทศ	03
3. กระบวนการตรากฎหมายที่ได้รับการปรับปรุงในปัจจุบัน	04
4. ความเป็นมาและขอบเขตการมีผลใช้บังคับของกฎหมาย	05
5. การรับฟังความคิดเห็น	08
- การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง	
- ผู้ที่เกี่ยวข้องคือใคร	
- ข้อมูลหรือสิ่งที่จะนำไปรับฟังความคิดเห็น	
- ข้อพิจารณาในการรับฟังความคิดเห็น	
- ขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็น	
- การเผยแพร่สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น	
- การตรวจสอบการรับฟังความคิดเห็น	
- ขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายที่ต้องมีการเปิดให้รับฟังความคิดเห็น	
6. การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย	14
- ความหมายของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย	
- ความจำเป็นที่ต้องวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย	
- ประโยชน์ของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย	
- กระบวนการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย	
7. การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย	17
- การใช้ระบบอนุญาต	
- การใช้ระบบคณะกรรมการ	
- การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่	
- หลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่	
- การกำหนดโทษอาญา	
8. ภาคผนวก	23

01

“การพัฒนากฎหมายและความจำเป็น ที่ต้องพัฒนากฎหมาย”

ในปัจจุบัน การพัฒนากฎหมายเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น ประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าจะต้องทำการพัฒนากฎหมายให้มีความสอดคล้องกับความเจริญและการพัฒนาประเทศ การบริหารประเทศ ไม่อาจประสบความสำเร็จหากปราศจากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

กฎหมายจึงเป็นกลไกสำคัญที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบาย การขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างสังคม ตลอดจนชีวิตความเป็นอยู่ รวมถึงสวัสดิภาพของประชาชนในประเทศ

กฎหมายเป็นเครื่องพันธนาการที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสังคมและให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีอำนาจเหนือประชาชน เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในขณะเดียวกันกฎหมายก็ทำหน้าที่แบ่งสรรปันส่วนผลประโยชน์ให้แก่คนทุกคนในสังคมให้เป็นไปอย่างยุติธรรมและเสมอภาค เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความสงบสุขของประชาชน ดังนั้น การที่มีกฎหมายจำนวนมากก็เท่ากับเป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานรัฐมากยิ่งขึ้น ตามหลักกฎหมาย...

“ประชาชนสามารถกระทำการอย่างใดๆ ก็ได้หากไม่มีกฎหมายห้าม ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจะกระทำการใดๆ ไม่ได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ”

การบัญญัติกฎหมายให้มีจำนวนที่เหมาะสมและพอดีต่อการคุ้มครองดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม จึงเป็นสิ่งที่ไม่ควรละเลย หากมีกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐมากเกินไปก็อาจเป็นการริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่จำเป็น แต่หากมีกฎหมายน้อยเกินไปก็อาจไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข ยกเลิกกฎหมายเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่าง การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการคุ้มครองดูแลความสงบเรียบร้อยของประชาชน



02

การพัฒนากฎหมายจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาอย่างเป็นระบบและมีความต่อเนื่องพร้อมๆกับการพัฒนาประเทศ ดังนั้น กฎหมายฉบับใดที่หมดความจำเป็น / ไม่สอดคล้องสภาพการณ์และมีสภาพบังคับที่เป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็นแก่ประชาชน จึงต้องมีการทบทวนและปรับปรุงกฎหมายโดยใช้วิธีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ตามที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ หากเนื้อหาของกฎหมายมีความล้าสมัยไม่อาจนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบัน กฎหมายฉบับนั้นอาจจะมีประสิทธิภาพในการบังคับไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองดูแลความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและประชาชนให้อยู่เย็นเป็นสุข ดังนั้น การพัฒนากฎหมายจึงต้องควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศ เพื่อให้เนื้อหาสาระของกฎหมายมีความทันสมัยสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและสภาพของสังคม อีกทั้ง เพื่อให้กฎหมายมีคุณค่า มีสภาพบังคับ มีความศักดิ์สิทธิ์และเป็นกลไกในการจัดระเบียบสังคม ที่มีประสิทธิภาพและนำมาซึ่งความสงบสุขของประชาชน

กล่าวโดยสรุป หากไม่มีการพัฒนากฎหมายควบคู่ไปด้วย กฎหมายนั้นจะกลายเป็นปัญหา/อุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ในภายหลัง เนื่องจากเนื้อหาสาระของกฎหมายจะไม่ครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลจากการพัฒนาประเทศ รวมทั้งไม่อาจส่งเสริมการดำเนินกิจการต่างๆ ที่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไป และอาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมและความไม่เสมอภาคแก่คนในสังคม



03

กฎหมายกับปัญหาและอุปสรรค ในการพัฒนาประเทศ

การพัฒนาประเทศกับการพัฒนากฎหมายจำเป็นต้องดำเนินการไปพร้อมกับการขับเคลื่อนนโยบายในการบริหารประเทศ ในอดีตที่ผ่านมาการบริหารและการพัฒนาประเทศมักไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ปัจจัยประการหนึ่งเป็นผลมาจากตัวบทกฎหมายที่ไม่ได้มีการปรับปรุงและพัฒนาทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐ

หากได้ยอมรับความจริงว่าการพัฒนาประเทศจำเป็นต้องทำควบคู่ไปกับการพัฒนากฎหมาย รัฐบาลจะต้องมีนโยบายที่จะพัฒนากฎหมายเป็นนโยบายหลักของชาติควบคู่ไปกับนโยบายการบริหารประเทศด้วย มิใช่มุ่งแต่จะมีนโยบายการบริหารพัฒนาประเทศโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนากฎหมาย เมื่อกฎหมายมีการตราออกมาใช้อย่างไม่เป็นระบบ และไม่ทันต่อยุคสมัย ไม่มีองค์กรทำหน้าที่รับผิดชอบ ดังนั้น นโยบายการพัฒนาที่ขาดความต่อเนื่องล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้กฎหมายที่มีอยู่กลับมาเป็นปัญหาต่อการบริหารหรือการพัฒนาประเทศ การไม่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนากฎหมายย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารประเทศของรัฐบาลทำให้รัฐบาลขาดกลไกที่จะบังคับการเพื่อให้มีการขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดผล เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ



04

กระบวนการ ตรากฎหมายที่ได้รับ การปรับปรุงในปัจจุบัน

“นโยบายการพัฒนากฎหมายของรัฐบาล มีส่วนในการผลักดันให้กระบวนการตรากฎหมายมีมาตรฐานยิ่งขึ้น เนื่องจากการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการร่างกฎหมายเพิ่มเติมและชัดเจน ”

3.1 การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ตามนโยบายของรัฐบาลกำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายจะต้องจัดทำรายงานการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การจัดทำรายงานดังกล่าวจะช่วยตรวจสอบว่าสมควรจะมีร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ มีหน่วยงานใดรับผิดชอบ มีบุคลากรหรืองบประมาณมากน้อยเพียงใด มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นหรือไม่ มีความคุ้มค่าหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งจะช่วยไม่ให้เกิดการตรากฎหมายเกินความจำเป็นและซ้ำซ้อนกัน

3.2 มีองค์กรผู้รับผิดชอบ ในการร่างกฎหมายมีคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำแผนและกำกับติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามแผน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหลายด้านทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการร่างกฎหมายกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน นักวิชาการ ผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่อาจ ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย

3.4 มีการจัดทำแผนพัฒนากฎหมาย การเสนอร่างกฎหมายมีความชัดเจนสอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน มีขั้นตอน/ระยะเวลาและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน อีกทั้งยังให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายทำให้กฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับมีความศักดิ์สิทธิ์ ประชาชนให้การเคารพและมีสภาพบังคับตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

05

ความเป็นมาและขอบเขต การมีผลใช้บังคับของกฎหมาย

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ”

มาตรา 77 วรรคหนึ่ง รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง



“กฎหมายทุกฉบับมีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนทุกคน”

1. รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น

2. รัฐพึงยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย

- ที่หมดความจำเป็น / ล้าสมัย
- ที่ไม่สอดคล้อง / ไม่เหมาะสมกับยุคสมัย
- ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต / การประกอบอาชีพ
- สร้างภาระเกินความจำเป็นแก่ประชาชน

3. รัฐพึงดำเนินการให้ประชาชน

- เข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก
- ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย
- (อาจทำเป็นรูปภาพประกอบคำบรรยาย หรือทำเป็นคู่มือ)

06

มาตรา 77 วรศสอง ก่อนการตรากฎหมาย
ทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง
วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน
และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและ
การวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณา
ในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้
บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
ทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่
เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้
สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

“รัฐควรฟังเสียงของประชาชนอย่าง ตั้งใจ ครบถ้วน เหมาะสม โปร่งใส”

➡ ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ

1. จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง

➡ ผ่านระบบกลาง หรือระบบ Website ของหน่วยงาน หรือวิธีการอื่นใดก็ได้
อย่างน้อย 15 วัน

2. วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ

➡ โดยเฉพาะกับประชาชนกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง แต่ต้องไม่ละเลย
กลุ่มประชาชนทั่วไป เพราะกฎหมายเป็นของประชาชน

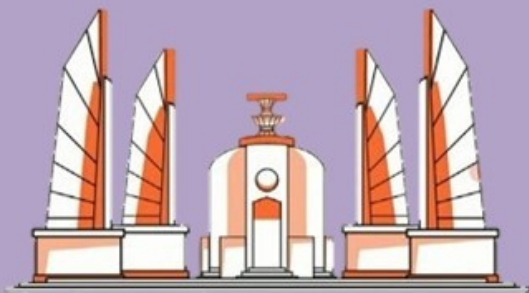
➡ ดำเนินการวิเคราะห์โดยใช้หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นใน
การตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

3. เปิดเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์ต่อประชาชน

4. นำผลมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว รัฐพึง :

- จัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามระยะเวลาที่กำหนด
โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนา
กฎหมายทุกฉบับ ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของสังคม
ที่เปลี่ยนแปลงไป



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560
มาตรา 77 วรศสอง

07

เนื่องจาก ปัจจุบันการเสนอร่างกฎหมาย เป็นไปได้โดยง่ายและไม่มีการประเมินผลกระทบ จากกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้กับประชาชน

บางกรณี เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วแต่ไม่มีการ
ปรับปรุงให้ทันสมัยต่อสถานการณ์และวิถีของมนุษย์ ที่เปลี่ยนแปลงไป
ในการนี้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา จึงได้ร่วมกันจัดทำ

“แนวทางการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย และปรับปรุงหลักเกณฑ์ใน
การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist)” สรุปขั้นตอน
การดำเนินการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยผ่านระบบกลางหรือระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของ
หน่วยงานนั้น ทั้งนี้ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน
และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐจะต้องสรุป
ผลการรับฟังความคิดเห็น อย่างน้อยต้องประกอบด้วยประเด็นดังต่อไปนี้

- 1.วิธีในการรับฟังความคิดเห็น
- 2.จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง
- 3.พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น
- 4.ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น
- 5.ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น
- 6.คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น
- 7.การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมาย ซึ่งเป็น
ขั้นตอนหลังจากที่ได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง โดยหน่วยงาน
รัฐจะต้องนำข้อมูลที่ได้ไปวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการนำกฎหมายไปใช้

08

“การรับฟังความคิดเห็น ตาม พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562”

การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders Consultation)

การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นการนำข้อมูลมา พิจารณาผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องหรือประโยชน์ที่จะได้รับว่ามีความคุ้มค่า หรือไม่ วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการรับฟังความคิดเห็น คือ

1. เพื่อแจ้งหรือบอกเล่าข้อมูลแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง (Information) โดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้แจ้ง เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเข้าร่วมให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่างๆ
2. เพื่อให้ข้อมูลและดึงข้อมูล (Eliciting Opinion) โดยหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ยกร่างกฎหมาย จะมีหน้าที่ให้ข้อมูลแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะประกอบด้วย ปัญหา ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และอีกหน้าที่คือการดึงข้อมูล ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา ในการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้มีความเหมาะสมและโปร่งใส
3. เพื่อให้อำนาจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อ สภาพปัญหา ทั้งนี้เพื่อเป็นการตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของ ประชาชนและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน



09

“ผู้ที่เกี่ยวข้อง คือใคร”

- ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิ
- ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีหน้าที่ จากการร่างกฎหมายฉบับนั้นๆ
- ผู้ซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ

“จากการร่างกฎหมายฉบับนั้นๆ”

1. บุคคลหรือกลุ่มบุคคล รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง
2. กลุ่มบุคคลหรือชุมชน ซึ่งอยู่ในพื้นที่ ที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว
3. หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจจะได้รับผลกระทบ
4. ผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ

***** องค์กรที่เกี่ยวข้อง** หมายความว่า สมาคมหรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สภาหรือนิติบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากการร่างกฎหมาย

ข้อมูลหรือสิ่งที่จะนำไปรับฟังความคิดเห็น

หน่วยงานของรัฐต้องกำหนดประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็น ให้ครอบคลุมกรอบกลุ่มหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่จะจัดทำขึ้นโดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายอย่างน้อยในเรื่องดังต่อไปนี้

- สภาพปัญหา และความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมาย
- หลักการและประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายโดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย
- บุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบด้านต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย
- เหตุผลความจำเป็นในการให้มีระบบอนุญาต การกำหนดโทษทางอาญา ระบบคณะกรรมการ รวมถึงการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ

10

“ข้อพิจารณาในการรับฟังความคิดเห็น”

1. ควรมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถูกต้อง ชัดเจน ไม่ปกปิดข้อมูลกับประชาชน
2. ควรใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย
3. ให้โอกาสแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็น
4. ควรมีระยะเวลาที่เพียงพอในการรับฟังความคิดเห็น
5. การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง ซึ่งวิธีนี้อาจจะไม่สามารถเข้าถึงผู้ที่เกี่ยวข้องได้ครบถ้วน จึงควรใช้ควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านวิธีอื่น เช่น การเปิดรับฟังความคิดเห็นผ่าน Website ของหน่วยงาน การเชิญประชุม หรือ เชิญมาสอบถาม เป็นต้น

*** กรณีการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศควรมีระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นไม่น้อยกว่า 15 วัน

*** **ระบบกลาง** คือ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งการเข้าถึงบทบัญญัติกฎหมายของประชาชน แต่ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็นตามมาตรา 11 วรรคสอง การมีระบบกลางทางกฎหมายทำให้ประชาชน องค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ สามารถแสดงความคิดเห็นโดยตรงไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบและยังสามารถติดตามสถานะการจัดทำร่างกฎหมายได้อย่างสะดวกรวดเร็ว และข้อมูลต่าง ๆ ยังได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่มีความน่าเชื่อถือและปลอดภัยสูง การมีระบบกลางทางกฎหมายทำให้การจัดเก็บข้อมูลทางกฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และประชาชนผู้ที่มีความสนใจยังสามารถนำข้อมูลทางกฎหมายไปวิเคราะห์เพื่อนำไปใช้ประโยชน์หรือนำไปอ้างอิงต่อยอดได้ในอนาคต



11

ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็น

1. การประกาศเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
 - 1.1 วิธีการรับฟังความคิดเห็น เช่น การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง การจัดประชุม การเชิญเข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น หรือวิธีอื่น
 - 1.2 ระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น
 - 1.3 ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น
 - 1.4 สถานที่ที่จัดให้มีการรับฟัง กรณีที่มีการจัดประชุมหรือเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น
 - 1.5 รายละเอียดเพิ่มเติม เช่น ชื่อหน่วยงาน ช่องทางการติดต่อเพื่อสอบถามข้อมูลเพิ่มเติม
2. การจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาจัดทำสรุปผลความคิดเห็นและเผยแพร่สรุปผลดังกล่าว เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนสามารถตรวจสอบได้ โดยในสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจะต้องประกอบด้วย
 - 2.1 ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น
 - 2.2 สรุปความคิดเห็นในแต่ละประเด็น แบ่งเป็น เห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรือมีความเห็นเป็นอย่างอื่น
 - 2.3 ผลการพิจารณาของหน่วยงานรัฐ โดยชี้แจงเหตุผลในการนำความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา หรือการปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงหลักการหรือประเด็นสำคัญ
 - 2.4 สรุปข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น เช่นวิธีการในการรับฟังความคิดเห็น จำนวนครั้ง ระยะเวลา พื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น

12

การเผยแพร่ สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

“เมื่อหน่วยงานของรัฐได้จัดทำสรุปผลรายงานการรับฟังความคิดเห็นแล้ว จะต้องนำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นนั้นเผยแพร่ผ่านระบบกลาง ผ่าน Website ของหน่วยงาน หรือวิธีอื่นใด กรณีที่มีการรับฟังความคิดเห็นสำหรับกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศหรือประชาชน กฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นโดยรีบด่วนเพื่อประโยชน์และความปลอดภัยต่อสาธารณะ หน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวก็ได้”

การตรวจสอบ การรับฟังความคิดเห็น

“หน่วยงานของรัฐผู้ที่เสนอร่างกฎหมายจะเสนอสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นพร้อมกับร่างกฎหมาย และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น ได้แก่

1. สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) หากเห็นว่าหน่วยงานของรัฐ
 - ดำเนินการไม่ครบถ้วน สลค.จะส่งเรื่องกลับไปให้ดำเนินการให้ครบถ้วน
 - ดำเนินการครบถ้วน สลค. ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

2. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) หากเห็นสมควรให้จัดรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม เพื่อให้มีข้อมูลประกอบร่างกฎหมายให้ครบถ้วนสมบูรณ์ สคก.อาจจะดำเนินการเองหรือให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

3. การรับฟังความคิดเห็นในชั้นรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา อาจมีมติให้รับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมาย ก่อนหรือในระหว่างพิจารณากฎหมายได้ตามเห็นสมควร

13

ขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมาย ที่ต้องมีการเปิดให้รับฟังความคิดเห็น

1. ก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย

หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เปิดเผยหลักการ เหตุผล ความมุ่งหมาย ผลสัมฤทธิ์ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชน และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง

2. จัดทำร่างกฎหมายเสร็จแล้ว

หน่วยงานของรัฐอาจนำร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นไปรับฟังความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงหรือแก้ไขร่างกฎหมายให้สมบูรณ์

3. การรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม

ในชั้นการเสนอเรื่องและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

**มาแล้วจ้า!!
อนุบัญญัติ
และคำแนะนำ**
ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย
เพื่อรองรับการดำเนินการ
ตาม พ.ร.บ.77
ประกาศแล้วเมื่อวันที่
27 พ.ย. 62

ก่อนการตรากฎหมาย

- ดำเนินการตามแนวทางและคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง
 - ✓ การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย
 - ✓ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย
- ตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายจากคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง
 - ✓ การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย
 - ✓ การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย
 - ✓ การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย
- ตรวจสอบเงื่อนไขเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการไม่เผยแพร่ข้อมูลในระบบกลาง พ.ศ. 2562

เมื่อมีกฎหมายแล้ว

- จัดทำสรุปสาระสำคัญของกฎหมายตามหลักเกณฑ์การจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย
- กฎหมายที่ไม่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ตามกฎหมายกระทรวงกำหนดกฎหมายตามมาตรา ๒๙ (๖) พ.ศ. 2562
- ตรวจสอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์จากกฎกระทรวงกำหนดรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562
- ดำเนินการตามแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

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

14

“การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและ การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis หรือ RIA)”

"รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ตัดสินใจจะพิจารณาประกอบการตัดสินใจ โดยพิจารณาว่า การมีกฎหมายขึ้นใหม่นั้น จะไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น หรือคุ้มค่ากับภาระที่จะเกิดกับรัฐและประชาชน รวมทั้ง ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นนอกจากการตราเป็นกฎหมาย"

หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

01 วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

02 ผู้ทำภารกิจ

03 ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

04 ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

05 ผลกระทบและความคุ้มค่า

06 ความพร้อมของรัฐ

07 หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย

08 วิธีการทำงานและตรวจสอบ

09 การจัดทำกฎหมายลำดับรอง

10 การรับฟังความคิดเห็น

15

“ความหมายของการวิเคราะห์ ผลกระทบในการออกกฎหมาย

เป็นการกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย โดยให้ความสำคัญในเรื่องของการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานของรัฐที่จะจัดทำกฎหมาย หน่วยงานของรัฐจะต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งจะทำให้กระบวนการพัฒนากฎหมายมีความโปร่งใสและรอบคอบมากยิ่งขึ้น อีกทั้งจะช่วยให้กฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้นมานั้นมีคุณภาพที่ดี เนื่องจาก กฎหมายนั้นได้ผ่านการซักถามหรือชี้แจง ตลอดจนมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลจากหลายภาคส่วน

เหตุผลความจำเป็นที่จะต้องทำการวิเคราะห์ ผลกระทบที่เกิดจากการใช้กฎหมาย

1. เพื่อพัฒนากระบวนการในการออกกฎหมายของหน่วยงานรัฐและเกิดเป็นความรับผิดชอบของรัฐต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ออกมา
2. เพื่อเป็นการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ของภาครัฐให้มีคุณภาพ โดยให้อยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง
3. เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
4. เพื่อสร้างความมั่นใจว่ากฎหมายที่ออกโดยรัฐนั้น ได้ถูกทำการประเมินหรือวิเคราะห์ถึงความจำเป็นและผลกระทบทั้งหมดที่มีต่อสังคมก่อนที่จะเสนอไปยังผู้ที่มิหน้าที่บัญญัติกฎหมาย

ประโยชน์ของการวิเคราะห์ ผลกระทบที่เกิดจากการใช้กฎหมาย

1. เพื่อเข้าใจถึงสภาพปัญหาในสังคมและศึกษาทางเลือกต่าง ๆ ในการแก้ปัญหาว่าจำเป็นต้องใช้กระบวนการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือ หรือควรใช้มาตรการอื่น ๆ ที่มีใช้กฎหมายในการแก้ปัญหา
2. เพื่อให้เกิดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นกับกลุ่มต่าง ๆ ที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการออกกฎหมาย หรือปรับปรุงกฎหมาย ในการนี้จะมีเอกสารที่มีคำอธิบายเหตุผลของการออกกฎหมาย รวมทั้งระบุผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
3. ผลของการประเมินผลกระทบจะถูกนำไประบุไว้ในถ้อยแถลงการณผลกระทบของกฎหมาย

16

กระบวนการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบ ที่เกิดจากการใช้กฎหมาย (RIA)

(1) ระบุปัญหาหรือความจำเป็นในการออกกฎหมาย

- การกำหนดปัญหาเป็นส่วนสำคัญที่สุดในการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการใช้กฎหมาย และในการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีการสำรวจคำถามเพื่อให้ได้คำตอบ เช่น ใครคือผู้ที่ได้รับผลกระทบ สาเหตุของปัญหาคืออะไร ข้อจำกัดของปัญหา มีกฎหมายหรือระเบียบในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วหรือไม่ หากมีแล้ว เหตุใดจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ หากไม่มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะมีผลอะไรตามมา กฎหมายหรือระเบียบที่มีอยู่สามารถจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้หรือไม่ ทั้งนี้ สรุปได้ว่าผู้ที่ทำการวิเคราะห์จะต้องตอบคำถามสำคัญจำนวน 4 ข้อ คือ 1. ปัญหาคืออะไร 2. สาเหตุของปัญหาคืออะไร 3. ผลกระทบของปัญหาคืออะไร และ 4. เหตุใดรัฐจึงควรเข้าแทรกแซงในการออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมาย

(2) การกำหนดวัตถุประสงค์ของปัญหา

- เมื่อได้ทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาว่าเกิดขึ้นจากสาเหตุใด ควรมีการกำหนดวัตถุประสงค์โดยพิจารณาอย่างรอบคอบ และกำหนดเป้าหมาย เพื่อที่จะทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหাপรสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

(3) การระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหา

- ขั้นตอนนี้จะเป็นการตรวจสอบว่ามีมาตรการ ทางเลือกหรือวิธีการอื่นใดหรือไม่ นอกจากกฎหมายที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหาและอธิบายว่ามีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีใดในปัจจุบัน กรณีที่มีการแก้ไขปัญหายอยู่แล้ว ให้อธิบายว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ผลหรือมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร เพราะข้อเสนอในการออกกฎหมายอาจจะไม่ใช่วิธีแก้ไขปัญหาคือดีที่สุด ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดความซ้ำซ้อนในการออกกฎหมาย

(4) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

- โดยวิเคราะห์ผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายนี้ ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสีย นอกจากจะพิจารณาจากผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการออกกฎหมายนี้ จะต้องพิจารณาผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบโดยอ้อมด้วย จากนั้นจึงวิเคราะห์ต่อว่าผู้ได้รับผลกระทบแต่ละกลุ่ม ได้รับผลกระทบอย่างไร เป็นผลกระทบด้านบวกหรือด้านลบ พร้อมทั้งระบุรายละเอียดของผลกระทบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นนั้น สามารถวิเคราะห์ได้ 3 มิติ คือ

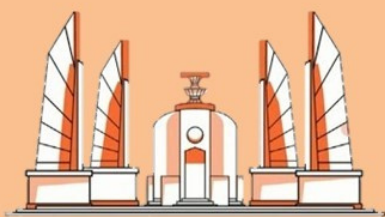
1. ผลกระทบต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน
2. การที่เกิเกิดขึ้นแก่ภาครัฐและความพร้อมของรัฐในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย
3. ผลกระทบด้านอื่นๆที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ทั้งด้านบวกและด้านลบ เช่น ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคง



17

การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย

มาตรา 77 วรคสาม รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560
มาตรา 77 วรคสาม

รูปประกอบ : <https://www.youtube.com/channel/UCGRQj5FmDCK3u1kAw6Yg>

“ทบทวนและลดการใช้ระบบอนุญาต (สำรวจ – ประเมิน – ปรับปรุง)”

➤ การใช้ระบบอนุญาต เป็นการจำกัดเสรีภาพในการกระทำของประชาชนไม่ให้กระทำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาต

1. รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตเท่าที่จำเป็น

2. รัฐพึงใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

เว้นแต่ มีเหตุจำเป็นเพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของ ประเทศ หรือประชาชน หรือกรณีจำเป็นที่อาจหลีกเลี่ยงได้

3. รัฐพึงกำหนดหลักเกณฑ์

- การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน

4. กำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

หลักเกณฑ์

- การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของ ประเทศ ความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี อย่างร้ายแรง
- เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นเพื่อบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

18

“การใช้ระบบอนุญาต”

บางเรื่องกำหนดให้ประชาชนต้องขออนุญาตจากภาครัฐก่อนจึงจะทำกิจกรรมนั้นได้ ซึ่งบางเรื่องเป็นการเพิ่มภาระแก่ประชาชน เช่น เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและเสียเวลาในการยื่นเรื่องต่างๆ ซึ่งอาจนำไปสู่การคั่งค้างของภาครัฐเพื่อให้ได้ใบอนุญาต

*** การใช้ระบบอนุญาตเท่าที่จำเป็น มี 2 กรณี เท่านั้น

1. มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศหรือประชาชน
2. มีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้



19

“

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้ออกคำแนะนำเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย โดยแบ่งระดับการควบคุม กำกับดูแล หรือการที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซง เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกฎหมาย เป็น 4 ระดับ คือ

(1) การกำหนดกฎเกณฑ์ให้ปฏิบัติตาม เป็นกรณีที่ประชาชนสามารถทำกิจกรรมหรือประกอบธุรกิจได้ แต่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

(2) การจดทะเบียน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐได้ทราบข้อมูลและสามารถติดตามการทำกิจกรรมหรือประกอบธุรกิจซึ่งประชาชนหรือผู้ประกอบการ จะต้องจดทะเบียนขอเท็จจริงหรือรายละเอียดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เพื่อยืนยันความครบถ้วนของรายการเท่านั้น

(3) การจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียน มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบและติดตามกิจกรรมหรือการประกอบธุรกิจที่มีผลกระทบต่อสาธารณะในระดับที่มีได้รุนแรงมาก ทั้งนี้ รัฐอาจกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามบางประการ หากผู้ขอมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม รัฐไม่สามารถปฏิเสธการจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียน

(4) การอนุญาตหรือใบอนุญาต มีวัตถุประสงค์ ในการควบคุมกิจกรรมหรือการประกอบธุรกิจของประชาชนที่มีความเข้มงวดสูง เพราะมีลักษณะที่กระทบต่อชีวิต สิทธิ เสรีภาพ สังคม หรือประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง จึงจำเป็นต้องห้ามมิให้ประกอบกิจกรรมหรือธุรกิจนั้น จนกว่าจะได้รับอนุญาต ทั้งนี้ ระบบอนุญาตสามารถทำได้ต่อเมื่อ

4.1 เป็นกรณีที่ไม่ว่าจะหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากการควบคุมหรือกำกับดูแลตามที่กำหนดไม่เพียงพอสำหรับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

4.2 ไม่มีมาตรการอื่นที่ดีกว่าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน

4.3 ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

4.4 ไม่เป็นการละเมิดประชาชน

”

20

“การใช้ระบบคณะกรรมการ

เหมาะกับงานที่จำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือจากหลายฝ่าย และให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน ได้แก่ การกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการดำเนินงานร่วมกัน เพราะจะทำให้การตัดสินใจได้พิจารณาข้อมูลอย่างรอบด้านและมีความละเอียดรอบคอบมากขึ้น

การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

เป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายโดยนำมาใช้ในเรื่องการอนุมัติ การอนุญาต และการกำหนดโทษ เหตุที่จำเป็นจะต้องมีการใช้ดุลยพินิจ เนื่องจากไม่อาจกำหนดรายละเอียดทุกอย่างไว้ในกฎหมายได้ และไม่อาจรู้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ล่วงหน้า จึงจำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่นั้นสามารถที่จะใช้ดุลยพินิจพิจารณาให้เหมาะสมตามข้อเท็จจริงในแต่ละสถานการณ์ ทั้งนี้ การใช้ดุลยพินิจต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย มีความเหมาะสม สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

หลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่

1. ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรอง
2. ต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
3. ต้องสอดคล้องและปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
4. ต้องยึดหลักความพอสมควรแก่เหตุ และหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับสิทธิและเสรีภาพ และประโยชน์ที่บุคคลต้องเสียไป
5. ต้องยึดหลักความเสมอภาคและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

”

21

การตรากฎหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐ สามารถใช้อำนาจได้ 2 รูปแบบ

1. อำนาจผูกพัน คือ กฎหมายจะกำหนดเงื่อนไขและผลทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจน เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเพียงบังคับให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่มีอำนาจตัดสินใจ เช่น การยื่นขอใบอนุญาต หากมีเอกสารหลักฐานและครบถ้วน เจ้าหน้าที่จะต้องออกใบอนุญาตให้
2. อำนาจดุลยพินิจ คือ เมื่อมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจตัดสินใจเลือกดำเนินการหรือไม่ดำเนินการหรือเลือกใช้มาตรการภายในกรอบที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้เจ้าหน้าที่รัฐให้สามารถเลือกดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงรายกรณี ความโปร่งใส ความเป็นกลาง และไม่เลือกปฏิบัติ สิ่งที่สำคัญในการเลือกที่จะดำเนินการนั้น ๆ ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล และประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับ

การกำหนดโทษอาญา

“**กฎหมายอาญา** คือ กฎหมายที่กำหนดให้การกระทำหรือการไม่กระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เป็นความผิดและกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดหรือผู้ไม่กระทำความผิดนั้น ซึ่งกฎหมายกำหนดโทษอาญาไว้ 5 ประการ ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน ปัจจุบันได้มีการนำโทษทางอาญามาใช้กับการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงเป็นจำนวนมาก ทั้งที่การกระทำที่จะเป็นความผิดอาญา ควรจะเป็นการกระทำที่มีความผิดร้ายแรงเพียงพอที่จะได้รับการดำเนินจากสังคมและสมควรลงโทษ ด้วยภาวะเช่นนี้ทำให้การบังคับใช้โทษทางอาญาไม่มีประสิทธิภาพสำหรับความผิดที่เป็นภัยคุกคามต่อสังคมและสมควรได้รับการลงโทษ ดังนั้น มาตรา 77 วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดว่า “ รัฐพึงกำหนดโทษอาญา เฉพาะความผิดร้ายแรง” และ มาตรา 21 (8) พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้รัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

การกำหนดโทษทางอาญา ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ 2 ประการ

1. การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประเทศ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง
2. เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใด เพื่อบังคับใช้กฎหมายและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย



22

“คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้ให้คำแนะนำ เรื่องการกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ดังนี้”

1. กำหนดโทษอาญาได้ หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่เป็นความผิดร้ายแรง โดยการกระทำผิดร้ายแรงเป็นการกระทำดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 เป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความปลอดภัยของประเทศ

ประการที่ 2 เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน อาจกำหนดเป็นความผิดอาญาได้ตามความร้ายแรงและเจตนา

ประการที่ 3 เป็นการกระทำที่กระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง ซึ่งกระทบถึงการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม

ประการที่ 4 เป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม

2. กำหนดโทษอาญาได้ หากเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ปฏิบัติตามกฎหมาย

3. หากบทบัญญัติความผิดที่มีโทษอาญาในพระราชบัญญัติใดนั้น มีองค์ประกอบความผิดเหมือนหรือคล้ายคลึงกับความผิดที่กำหนดในประมวลกฎหมายอาญา ภาควิชาความผิด จะกำหนดโทษอาญาในร่างกฎหมายนั้นอีกไม่ได้ เว้นแต่ มีความจำเป็นพิเศษว่าเป็นกฎหมายเฉพาะที่ต้องมีกำหนดโทษสูงกว่าหรือมีโทษอุปสรรค หรือเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีกำหนดโทษน้อยกว่าประมวลกฎหมายอาญา ก็จะต้องระบุไว้ว่าไม่ให้นำโทษสำหรับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ

4. กรณีที่มีพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันประเทศไทย ให้ต้องตรากฎหมายที่มีโทษทางอาญา สามารถกำหนดโทษอาญาได้ตามความจำเป็นและความเหมาะสม แต่ต้องมีพยานโทษที่ชัดเจน และอ้างข้อความในพันธกรณีที่ระบุให้กำหนดโทษอาญาให้ชัดเจนด้วย

5. การกระทำที่เป็นกรรมเดียวและมีโทษอาญาอยู่แล้ว จะกำหนดให้การกระทำกรรมเดียวมีโทษอย่างอื่นเพื่อจูงใจให้รับโทษอย่างอื่นนั้น เพื่อเป็นการระงับคดีไม่ได้



23

“ภาคผนวก”



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

**หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย
และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562**
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา **วันที่ 31 พฤษภาคม 2562**
และจะมีผลใช้บังคับใน **วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562**

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

1

กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย

การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน

2

กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย

เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น

3

กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังจากกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป

4

กำหนดกลไกเกี่ยวกับการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจและเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายได้

5

**กำหนดกลไกการโต้แย้งหรือตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา
โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม**

เพื่อให้ศาลนำมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี

6

**กำหนดกลไกเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐต้องออกกฎหรือดำเนินการอื่นใด
เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยเร็ว**



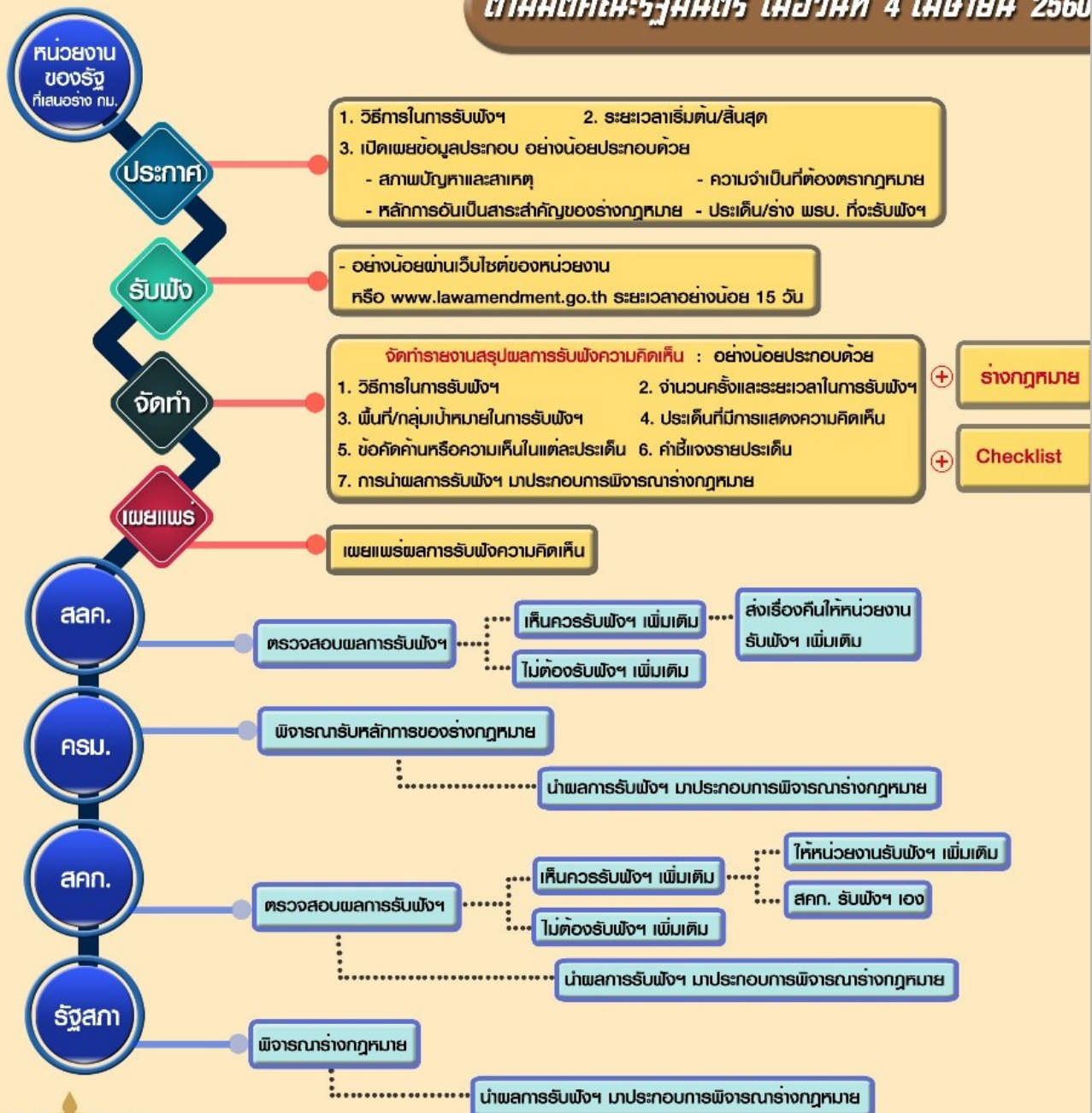
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา www.krisdika.go.th

24

การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ในการจัดทำร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ **



ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560



** ข้อยกเว้น : กรณีเร่งด่วน/เรื่องลับ อาจใช้วิธีการอื่น โดยต้องแสดงเหตุผลต่อคณะรัฐมนตรีเป็นรายกรณี

* สสค. = สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

* ครม. = คณะรัฐมนตรี

* สสค. = สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จัดทำโดย : กองพัฒนานกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

25



ครม. มีมติเมื่อ วันที่ 21 ก.ค. 63 เห็นชอบ

แนวทางการปฏิรูปกฎหมาย

ให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ

1

การอนุมัติ/อนุญาต

การออกใบอนุญาต/ใบแทนใบอนุญาต

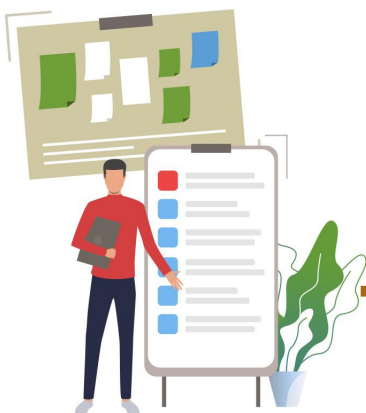
> ให้ใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นหลัก



2

การแสดงผลใบอนุญาตต่อเจ้าหน้าที่

- > ไม่ควรกำหนดวิธีแสดงผลใบอนุญาตว่า ให้แสดงในที่เปิดเผย และเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ประกอบการของผู้ได้รับใบอนุญาต
- > อาจกำหนดให้แสดงผลใบอนุญาตด้วยวิธีการอื่น เช่น รูปแบบอิเล็กทรอนิกส์



3

ใบอนุญาตสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุด

> ไม่ควรมีโทษอาญาถ้าไม่มาขอใบแทน

26



กรม. มีมติเมื่อ วันที่ 21 ก.ค. 63 เห็นชอบ

แนวทางการปฏิรูปกฎหมาย

ให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ

4**ข้อมูลซึ่งอยู่ในความครอบครองของรัฐ
หรือที่เจ้าหน้าที่ทราบอยู่แล้ว**

- > ไม่ควรกำหนดให้ประชาชนต้องแจ้งข้อมูลต่อเจ้าหน้าที่อีก
- > ถ้าจำเป็นให้ประชาชนต้องแจ้งข้อมูลก็ไม่ควรกำหนดโทษอาญาแก่ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม

5**การไม่อำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่**

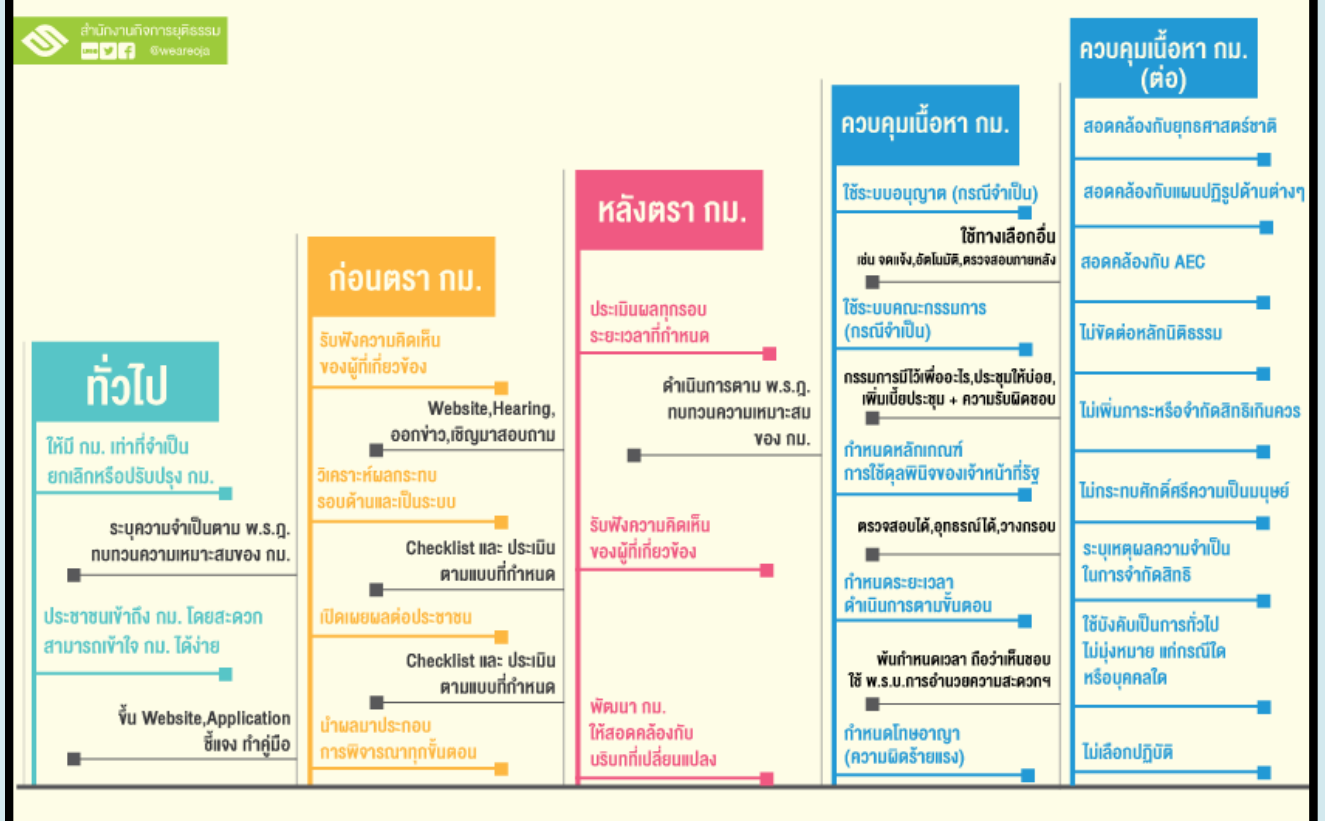
- > ไม่ควรกำหนดในกฎหมายเฉพาะให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญาอีก เพราะกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแล้ว

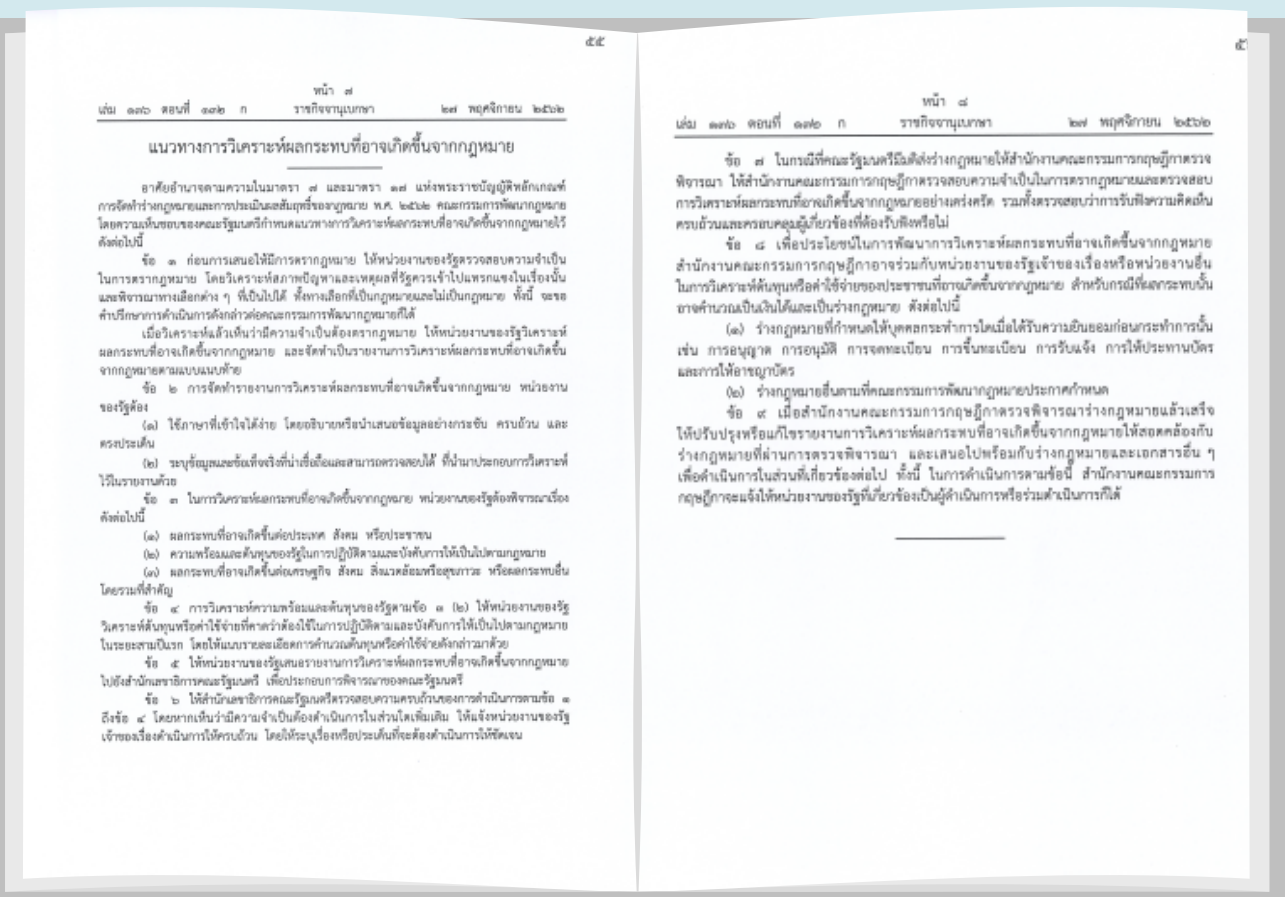
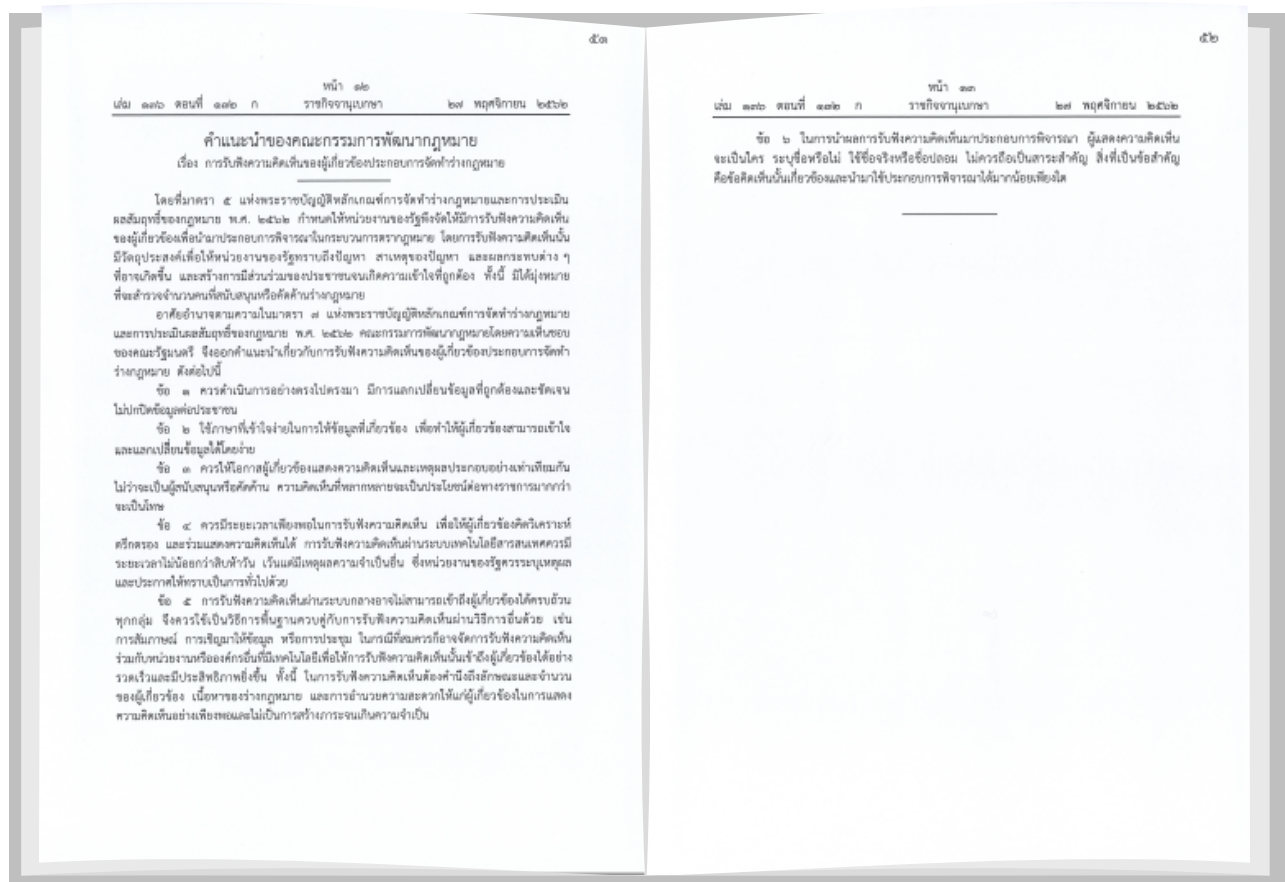
**6****ในกฎหมาย ควรใช้มาตรการในลักษณะ
ของการจูงใจ แทนมาตรการลงโทษ****7****ควรยกเลิกการใช้โทษอาญา
ในเรื่องที่เป็นเรื่องทางแพ่งโดยแท้
เช่น ความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค**

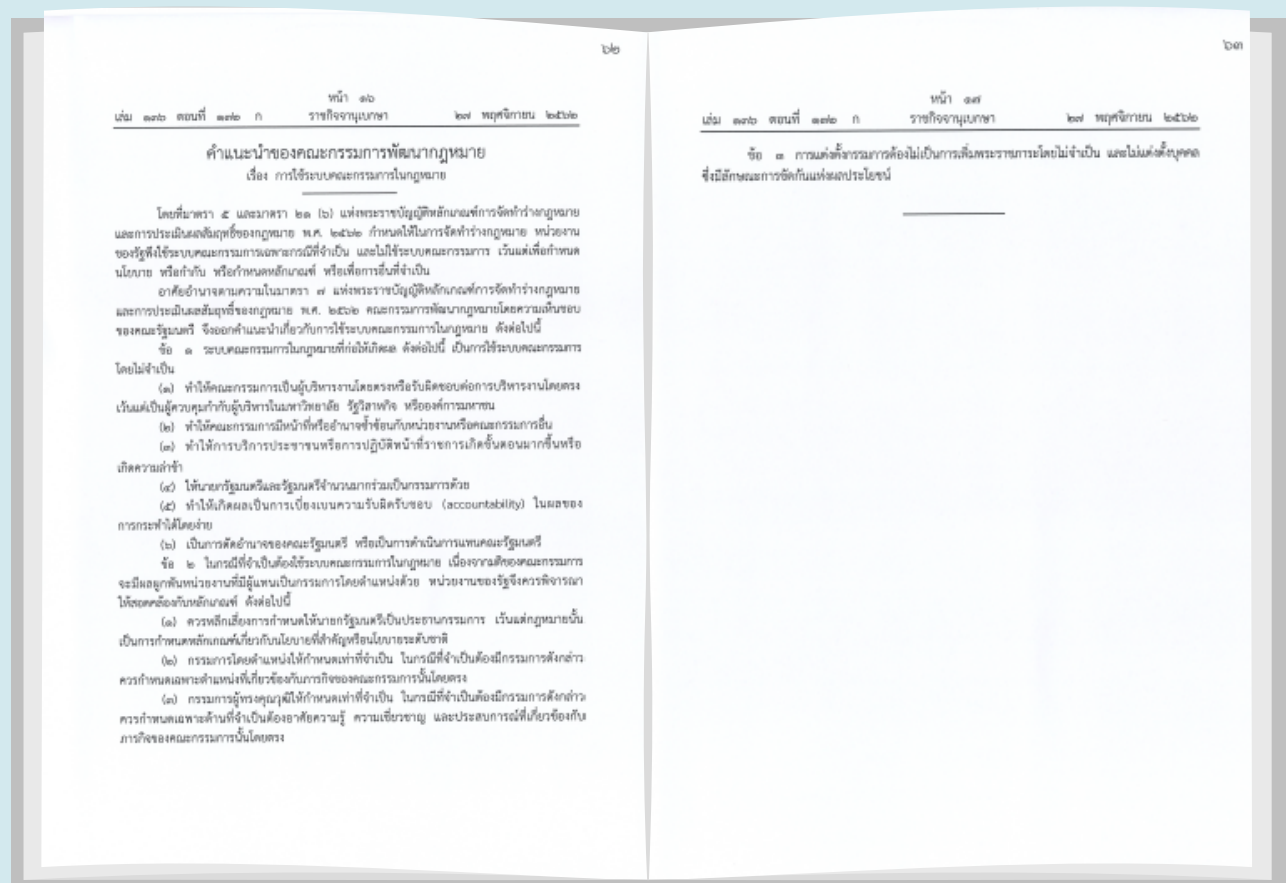
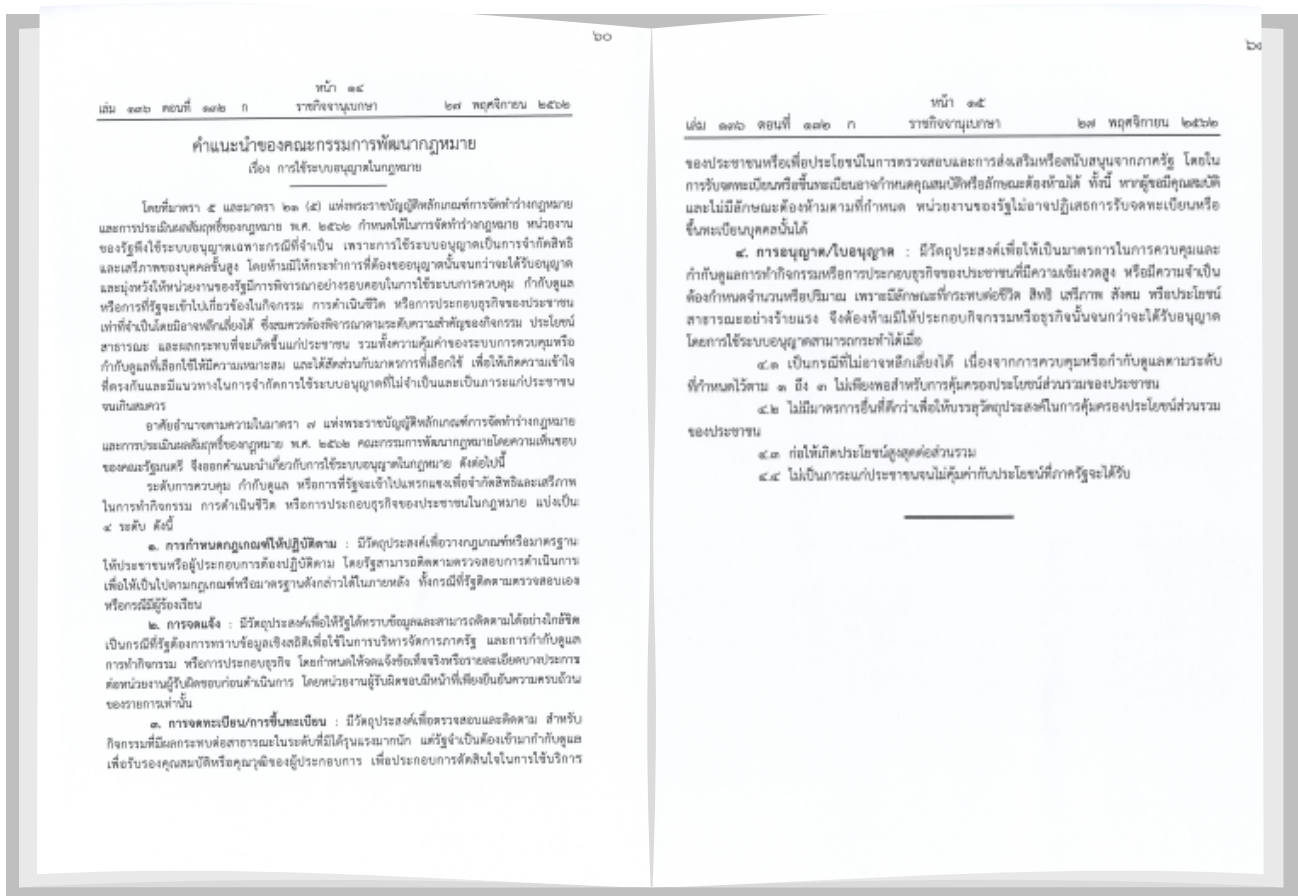
27



แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

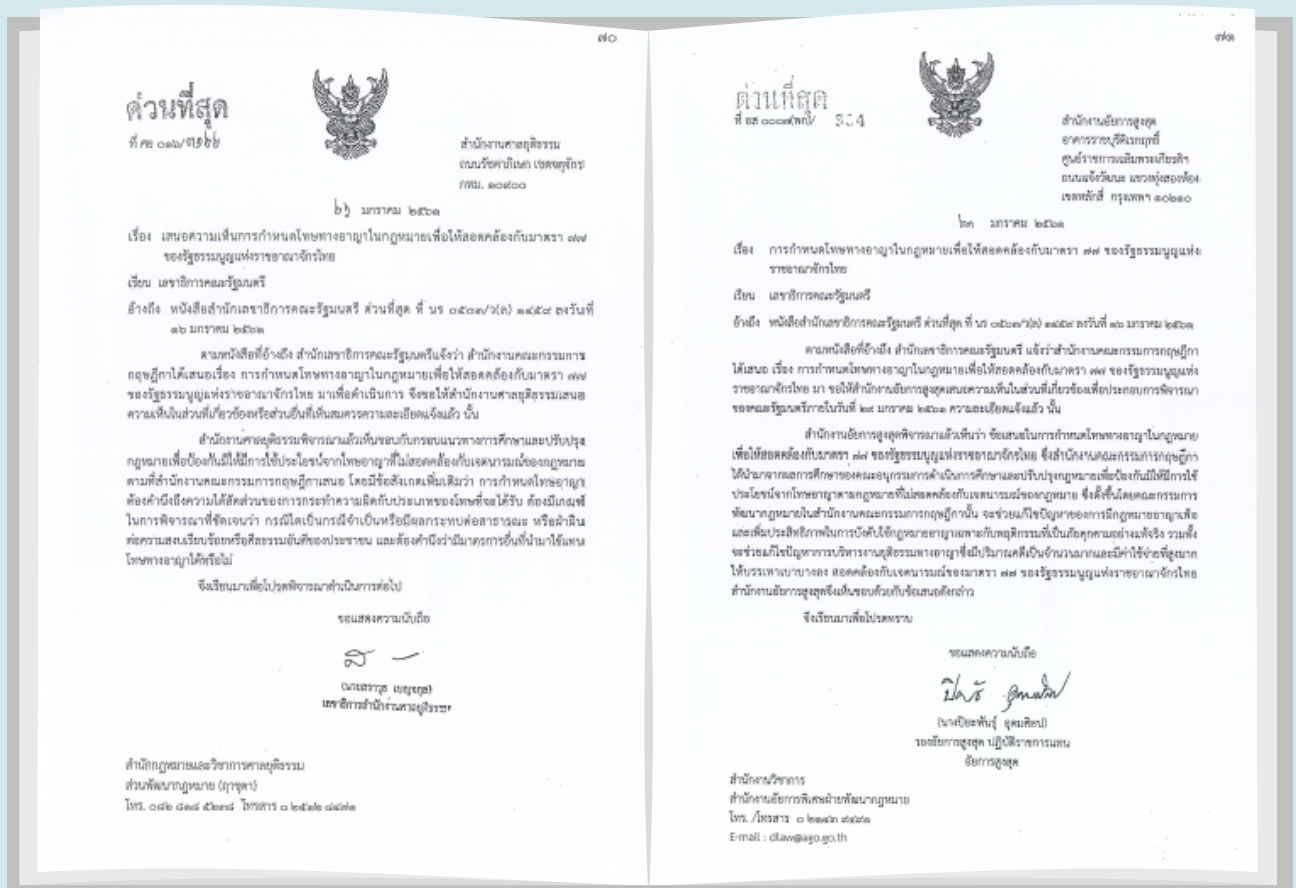
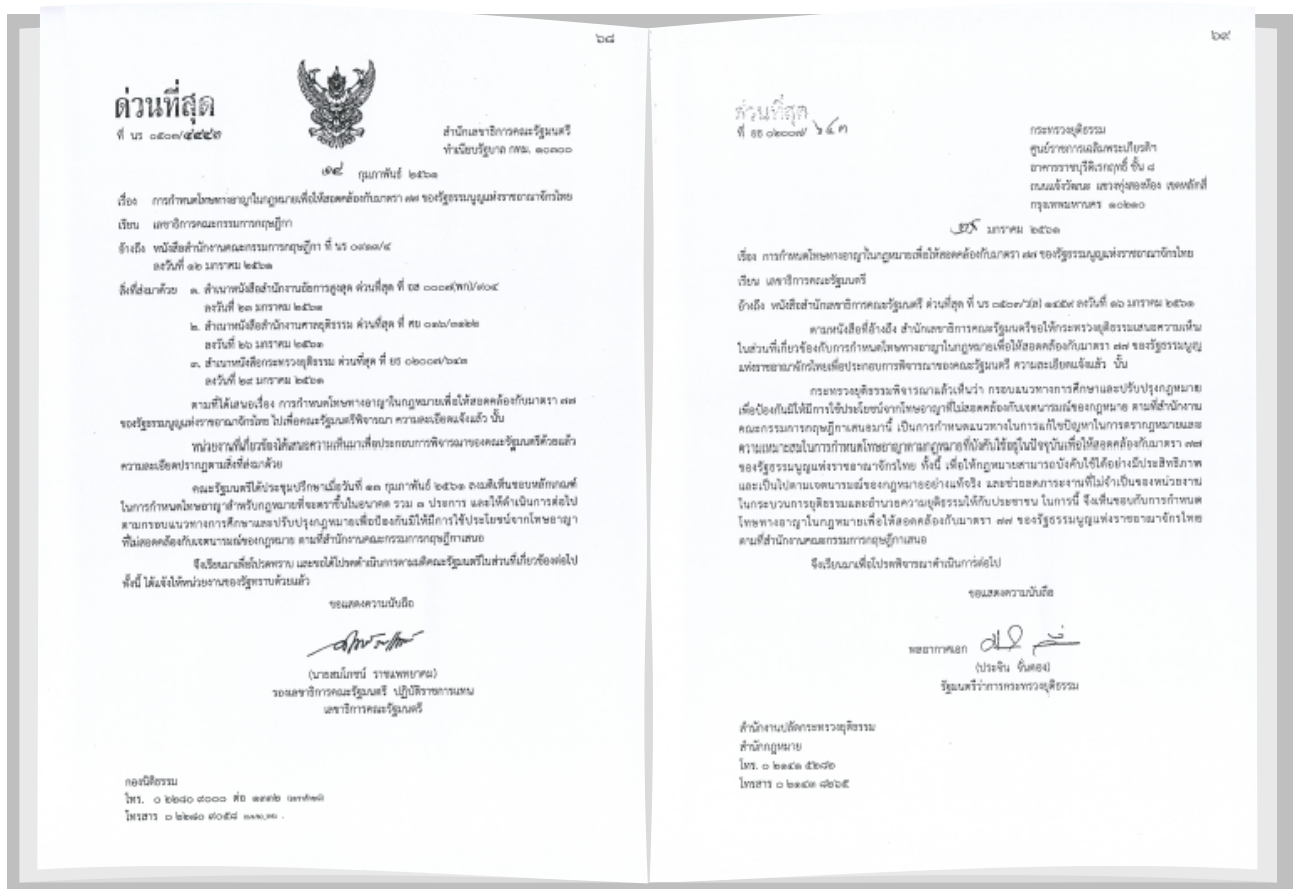






หน้า ๑๘ เล่ม ๑๗๖ ตอนที่ ๑๗๒ ก ราชกิจจานุเบกษา ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒	หน้า ๑๙ เล่ม ๑๗๖ ตอนที่ ๑๗๒ ก ราชกิจจานุเบกษา ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒
คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย โดยที่มาตรา ๕ และมาตรา ๒๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่กำหนดโทษอาญามีความเหมาะสมความถี่ร้ายแรง และให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ ดังนี้ (๑) การกระทำนั้นต้องกระทำความผิดตามลักษณะที่ปรากฏในกฎหมายอาญา ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม และ (๒) เป็นกรณีที่ไม่สามารถเข้ามาตราการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างใดแล้วแต่มีประสิทธิผลเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงออกคำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ดังต่อไปนี้ การกำหนดโทษอาญาในกฎหมายสำหรับการกระทำที่มีความผิดต่อศีลธรรมอันดี ต่อต่อไปนี้ ข้อ ๑. การกระทำที่เป็นความผิดร้ายแรงนั้นเป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมอันกว้างขวาง หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย หากเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิ่งต่อไปนี้ อาจกำหนดโทษอาญาได้ (๑) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ได้แก่ การกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองการปกครอง หรือเป็นการกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยของประเทศหรือประชาชน อาจกำหนดเป็นความผิดอาญาได้ตามความร้ายแรงของการกระทำนั้น ๆ (๒) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง (good morals) หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง ซึ่งต้องคำนึงถึงสภาพสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ในการพิจารณาดังกล่าวข้างต้นด้วยหลัก ดังต่อไปนี้ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (public order) คือ กฎเกณฑ์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย มุ่งคุ้มครองการอยู่ร่วมกันของชนในสังคมอยู่ในประเทศชาติ เพื่อให้เกิดความมั่นคง (security) ความสงบสุข (tranquility) สันติภาพ (peace) และสุขภาพ (public health) รวมทั้งของชนในสังคม การกระทำที่ไม่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคง ความไม่สงบสุข ความวุ่นวายหรือก่อให้เกิดสุขภาวะ	อันจะมีผลต่อการอยู่ร่วมกันของชนในสังคม การกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนนั้นย่อมกำหนดเป็นความผิดอาญาได้เพราะความร้ายแรงแห่งการกระทำและชนวน ศีลธรรมอันดีของประชาชน (good morals) คือ กฎเกณฑ์ที่ชนในสังคมส่วนใหญ่ยึดถือปฏิบัติตามความเชื่อ ศาสนาประเพณี หรือศาสนา และถือเป็นเครื่องวัดถึงความประพฤติว่าถูกต้องหรือไม่ปกติ การกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมไม่ทำให้ศีลธรรมเสื่อมไป แต่การกระทำที่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนจะเกิดความผิดอาญาได้เมื่อมีการกระทำนั้นเป็นเจตนาหรือผลกระทบต่อการอยู่ร่วมกันของชนในสังคมอันอาจทำให้เกิดความไม่มั่นคง ความไม่สงบสุข ความวุ่นวายในสังคมได้ ศีลธรรมอันดีของประชาชนนี้อาจมีวิวัฒนาการได้ตามยุคสมัยและสถานที่ การกระทำที่กระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงย่อมกระทบถึงความผิดอาญาได้ตามยุคสมัย การกระทำที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม คือ การกระทำที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง ในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง หรือศีลธรรมอันดี หรือผลกระทบที่เป็นผลร้ายอื่นที่ไม่ใช่ผลอันเป็นการกระทบต่อปัจเจกบุคคลเป็นการส่วนตัว ทั้งนี้ ในการพิจารณาหลักเกณฑ์ตาม (๑) และ (๒) หน่วยงานของรัฐต้องตระหนักว่าเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะเป็นตัวอย่างซึ่งต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับยุคสมัย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง วัฒนธรรม และประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไป รวมตลอดถึงความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและปัจจัยอื่น ๆ ข้อ ๒. เป็นกรณีที่ไม่สามารถเข้ามาตราการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างใดแล้วแต่มีประสิทธิผลเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ การกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดและโทษอาญาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างใด จึงต้องเป็นกรณีที่ไม่มีความจำเป็นเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ หรือการกระทำอย่างอื่นที่ไม่ใช่โทษอาญาไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดกระทบถ้อยเพราะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่าโทษที่ได้รับ หากมีความการอื่นที่ไม่ใช่ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ เช่น มาตราการอื่นเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการอำนวยความสะดวกให้การทำการที่รัฐอาจให้กระทำ การกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง การกำหนดสภาพบังคับทางเศรษฐกิจ เช่น การกำหนดโทษปรับเป็นคดีอาญา หรือการกำหนดให้เอกชนฟ้องร้องดำเนินคดีได้เอง เห็นสมควรใช้มาตรการดังกล่าว แต่มีความการที่จำเป็นอาจทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายอย่างใดแล้วแต่มีประสิทธิผลเพียงพอ กรณีนี้จึงกำหนดให้กำหนดเป็นโทษอาญาตามกฎหมายดังกล่าวเป็นความผิดและโทษอาญา โทษปรับเป็นคดีอาญา เป็นมาตรการบังคับการตามกฎหมายบังคับเป็นอาชญากรรมเป็นไปตามกฎหมาย และไม่ใช่โทษอาญาในกฎหมายอาญา จึงมีลักษณะแตกต่างจากกฎหมายอาญาที่กล่าวถึงโทษอาญาแต่เพียงอย่างเดียว

[illegible]



33

อาญา เช่น ความผิดฐานลักขโมยหรือความผิดฐานฉ้อโกง ไม่ควรกำหนดโทษเท่ากับความผิดฐานลักทรัพย์ และ (๒) พิจารณานอกโทษสำหรับนิติบุคคลออกจากโทษสำหรับบุคคลธรรมดาอย่างชัดเจน ซึ่งทั้งสองประเด็นดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเห็นสมควรที่คณะรัฐมนตรีจะไม่มีมติเสนอหมายให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวไปดำเนินการเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๕. ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดการสัมมนา เรื่อง “หลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาในการร่างกฎหมาย” เมื่อวันพุธ ที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๐ ณ โรงแรมเดอะแธรคีย์ ประตูน้ำ เพื่อชี้แจงการดำเนินงานของสำนักงาน เกี่ยวกับการจัดทำหลักเกณฑ์กำหนดโทษอาญาในการร่างกฎหมาย พร้อมทั้งได้นำเสนอกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้โทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายของคณะกรรมการฯ เพื่อเปิดให้มีการอภิปรายและแสดงความคิดเห็นต่อข้อเสนอของคณะกรรมการฯ จากวิทยากรผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายอาญาในภาคส่วนต่าง ๆ เช่น ศาล อัยการ ตำรวจ สภากาชาดฯ รวมทั้งผู้เข้าร่วมสัมมนาจากหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนประมาณ ๒๐๐ คน โดยผลการสัมมนาสรุปได้ดังนี้

วิทยากรและผู้เข้าร่วมการสัมมนาเห็นด้วยกับหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการฯ เสนอโดยมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) การกำหนดโทษอาญาต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนของการกระทำผิดความผิดกับประเภทของโทษที่จะได้รับ คือมีเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจนว่าการมีโทษเป็นกรณีจำคุกหรือยึดทรัพย์ต่อสาธารณะ หรือจำคุกด้วยความรุนแรงโดยเหตุที่ผิดธรรมดาเกินโทษจำคุก และต้องคำนึงว่ามีความผิดอื่นที่นำมาใช้แทนโทษอาญาได้หรือไม่ อีกทั้งยังต้องมีการปรับปรุงกระบวนการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาในส่วนต่าง ๆ เช่น ศาล อัยการ ตำรวจ สภากาชาดฯ รวมทั้งผู้เข้าร่วมสัมมนาจากหน่วยงานต่าง ๆ จำนวนประมาณ ๒๐๐ คน โดยผลการสัมมนาสรุปได้ดังนี้

(๒) ปัญหาเรื่องโทษอาญาไม่ได้เกิดจากการบัญญัติกฎหมายเท่านั้น แต่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอและยังขาดการศึกษาเรื่องการบังคับโทษอาญาเป็นระบบด้วยการจะแก้ไขปัญหาก็ต้องมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบกระบวนการยุติธรรมควบคู่กันไปด้วย

๖. ข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นควรเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ตรวจสอบกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้โทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่คณะกรรมการฯ เสนอ ดังต่อไปนี้

๖.๑ ให้ส่วนราชการที่จะเสนอกฎหมายใหม่หรือที่ดัดแปลงกฎหมายตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ นำหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต ทั้ง ๓ ประการ ตามข้อ ๑. ข้อข้อ ๔.๔๒ จำนวน ๖ ประการมาดำเนินการร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับกฎหมาย

๖.๒ เห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการพิจารณาพัฒนากฎหมาย ดำเนินการกับกฎหมายที่มีโทษอาญาในปัจจุบันเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาตามข้อ ๑. ข้อข้อ ๔.๔๒ ตามแนวทางที่เสนอในข้อ ๒ ข้อข้อ ๔.๔๒ จำนวน ๖ ประการ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

๖.๓ มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดำเนินการพิจารณาทบทวนหลักส่วนใดส่วนหนึ่งของความผิดในประมวลกฎหมายอาญา และการพิจารณาโทษสำหรับนิติบุคคลออกจากโทษสำหรับบุคคลธรรมดา ตามข้อเสนอแนะเพิ่มเติมข้อ ๓ ข้อข้อ ๔.๔๒ จำนวน ๖ ประการ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดปรานและขอความเห็นชอบคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายศิลาทิพย์ โสธรณีรักษ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ

โทร ๐ ๒๒๔๐ ๗๐๐๐-๔ ต่อ ๒๐๐๔ (นางสาวศิริพรา)

โทรสาร ๐ ๒๒๔๐ ๕๕๕๕

www.krisdika.go.th

www.lgareform.go.th

คู่มือฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการจัดการความรู้ประจำปี ๒๕๖๔

"KM AWARD 2021"

