

รายงานสรุป

การสัมมนารับฟังความคิดเห็นร่างแนวทางตามกฎหมายว่าด้วย
หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
วันจันทร์ ที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๒ และวันอังคาร ที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๒
ห้องอโนมาแกรนด์ ชั้น ๓ โรงแรมอโนมา

นายพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนารับฟัง
ความคิดเห็นร่างแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ
กฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผู้อภิปราย การสัมมนารับฟังความคิดเห็นร่างแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย
และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

นายสมชัย ฤชุพันธุ์	กรรมการพัฒนากฎหมาย
นายนิพนธ์ พัวพงศกร	กรรมการพัฒนากฎหมาย
เจ้าหน้าที่กองพัฒนากฎหมาย	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันจันทร์ ที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๒ ช่วงเช้าเป็นการอภิปรายและรับฟังความคิดเห็นร่างแนวทางการ
วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายโดยนายสมชัย ฤชุพันธุ์ กรรมการพัฒนากฎหมาย และเจ้าหน้าที่กอง
พัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีสาระสำคัญดังนี้

เนื่องจากสภาพปัญหาของกฎหมายไทยมีกฎหมายมากเกินไป กฎหมายเน้นการกำหนดอำนาจของรัฐ
ทำให้รัฐมีอำนาจมากและทำให้ประชาชนมีภาระมาก มีผลทำให้เศรษฐกิจไทยเป็นเศรษฐกิจต้นทุนสูง
กระบวนการออกกฎหมายขาดการตรวจสอบความจำเป็นของกฎหมายอย่างจริงจังและอย่างมีหลักวิชา อีกทั้ง
ไม่มีการพิจารณาถึงผลกระทบของกฎหมายต่อภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม จึงต้องมีบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของ
รัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้

รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่
สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้
เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถ
เข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบ
ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์
นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้
บังคับแล้ว

รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของ
ผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้...

“กรมบังคับคดีได้รับรางวัลชมเชยองค์กรโปร่งใส (NACC Integrity Awards)

ครั้งที่ ๖ - ๘ (ปี ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑)”

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ได้มีการประกาศ “พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒” โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ได้บัญญัติหลักการสำคัญเกี่ยวกับ การตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายนั้น มาตรา ๑๒ กำหนดว่า “... ให้หน่วยงานของรัฐแสดงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายและต้องวิเคราะห์โดยมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบชัดเจนว่าไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น คำนึงกับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน รวมทั้งไม่สามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นใดนอกจากการตราเป็นกฎหมาย”

ในส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้น มาตรา ๑๗ บัญญัติว่า “ในการวิเคราะห์ผลกระทบ หน่วยงานของรัฐต้องกระทำอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาและจัดทำเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

รายงานตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายสำหรับการดำเนินการตามภารกิจนั้น
- (๒) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
- (๓) สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ต้องถูกจำกัด
- (๔) ภาระหรืออุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนอันเนื่องมาจากการมีกฎหมายนั้น
- (๕) ผลกระทบต่องบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ
- (๖) เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (๗) หน่วยงานผู้รับผิดชอบ จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ อุปกรณ์ และงบประมาณที่ต้องใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (๘) การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ถ้ามี”

ในการนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้จัดทำ “ร่างแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย” เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ช่วงบ่ายเป็นการอภิปรายและรับฟังความคิดเห็นร่างแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีสาระสำคัญดังนี้

การรับฟังความคิดเห็นก่อนการตรากฎหมายเพื่อให้รัฐทราบปัญหาความต้องการและผลกระทบต่อประชาชนเพื่อนำมาประกอบการหาแนวทางแก้ไขปัญหาและวิเคราะห์ผลกระทบ ทำให้ประชาชนมีความเข้าใจที่ถูกต้อง สดการโต้แย้งและคัดค้าน มีความเชื่อมั่นในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีหลักการรับฟังความคิดเห็นดังนี้

๑...

“กรมบังคับคดีได้รับรางวัลชมเชยองค์กรโปร่งใส (NACC Integrity Awards)

ครั้งที่ ๖ - ๘ (ปี ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑)”

๑. ดำเนินการอย่างโปร่งใส มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เพียงพอ ถูกต้อง ชัดเจน และไม่ปกปิดข้อมูลที่จำเป็น
๒. ใช้ภาษาเข้าใจง่าย เพื่อให้เข้าใจและแสดงความคิดเห็นได้โดยง่าย
๓. ให้โอกาสทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยแสดงความคิดเห็น
๔. ต้องมีระยะเวลาการรับฟังที่เพียงพอ
๕. ควรสร้างความเข้าใจว่าการรับฟังไม่ใช่การทำประชามติ

การรับฟังความคิดเห็นนั้นในประการแรกต้องกำหนดผู้เกี่ยวข้อง วิธีการและเนื้อหา ตามมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้ บทนิยาม “ผู้เกี่ยวข้อง” หมายความว่า ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ เช่น (๑) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิ หรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ (๒) ชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง (๓) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือดูแลพื้นที่ (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานของรัฐ ควรพิจารณามาตรการหรือหลักการในร่างกฎหมายนั้นเพื่อดูว่าผู้เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมมีใครบ้าง ประการที่สองการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น โดยหน่วยงานต้องประกาศเกี่ยวกับการรับฟังอย่างน้อยผ่านระบบกลางและจะใช้วิธีการอื่นด้วยก็ได้ เช่น การแจ้งผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ประการที่สามจัดทำสรุปผลการรับฟัง และนำไปใช้ ให้ตรวจสอบว่าได้รับความความคิดเห็นครบถ้วนตามประเด็นที่นำไปรับฟังแล้วหรือไม่ และความเห็นที่ได้รับเพียงพอต่อการนำไปใช้แล้วหรือไม่ ประการสุดท้ายตรวจสอบว่าต้องรับฟังเพิ่มหรือไม่

วันอังคาร ที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๒ ช่วงเช้าเป็นการอภิปรายและรับฟังความคิดเห็นร่างแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยนายนิพนธ์ พัวพงศกร กรรมการพัฒนากฎหมาย และเจ้าหน้าที่กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีสาระสำคัญดังนี้

ตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ “วรรคสอง... เมื่อกฎหมายมีผลบังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆที่เปลี่ยนแปลงไป” การประเมินผลสัมฤทธิ์เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายมากน้อยเพียงใด คำนึงถึงภาระที่เกิดขึ้นกับรัฐบาลและประชาชนหรือไม่ มีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด ซึ่งกฎหมายที่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศ คำสั่ง บรรดาที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะบุคคล

เมื่อครบรอบระยะเวลา ๕ ปี ที่กฎหมายนั้นใช้บังคับหรือครบรอบเวลาอื่นตามกฎหมายกระทรวง ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือประชาชน และหน่วยงานเห็นว่ามีเหตุผลอันสมควร ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย หรือกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เช่น การประเมินพระราชกำหนดครั้งแรก ให้ประเมินภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชกำหนดนั้นใช้บังคับ ปราบกฎผลประเมินว่า กฎหมายมิได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายไม่คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชน และมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างร้ายแรงให้ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นทันที

ช่วงบ่ายเป็นการอภิปรายและรับฟังความคิดเห็นร่างแนวทางการจัดทำคำอธิบายกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีสาระสำคัญดังนี้

แนวทาง...

“กรมบังคับคดีได้รับรางวัลชมเชยองค์กรโปร่งใส (NACC Integrity Awards)

ครั้งที่ ๖ - ๘ (ปี ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑)”

แนวทางการจัดทำคำอธิบายกฎหมายนั้น ให้องค์กรของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับใด เป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนั้น ในการจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย ให้องค์กรของรัฐพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

๑ คำอธิบายให้มุ่งหมายที่จะให้ประชาชนเข้าใจได้ว่ากฎหมายฉบับนั้นเกี่ยวข้องกับเรื่องใด และมีหลักการสำคัญที่จะมีผลใช้บังคับกับประชาชนในเรื่องใดบ้าง ซึ่งอย่างน้อย ควรประกอบด้วย

๑.๑ ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ หรือขอบเขตการมีผลบังคับใช้ของกฎหมายนั้นโดยสรุป

๑.๒ สาระสำคัญของกฎหมายนั้นโดยสรุปเป็นข้อ ๆ พร้อมทั้งระบุหมวด หรือมาตราที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นไว้ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบหรือสืบค้นรายละเอียด ของกฎหมายได้โดยสะดวก

๑.๓ เนื้อหาอื่นที่สมควรอธิบายให้ประชาชนทราบเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามหรือทำความเข้าใจกฎหมายนั้นได้โดยง่าย เช่น คำอธิบายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนตามกฎหมาย หรือผลกระทบที่อาจได้รับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น

๒ ควรใช้ภาษาที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจของประชาชนและหลีกเลี่ยงการใช้ศัพท์เทคนิคที่ยากแก่การเข้าใจ รวมทั้งอาจนำรูปแบบคำอธิบายในลักษณะภาพประกอบเสียง หรือรูปแบบการสื่อสารความเข้าใจด้วยภาพ (Infographic) แผนผัง ภาพถ่าย แผนภูมิ หรือสื่อ ลักษณะอื่น ๆ มาประกอบการจัดทำคำอธิบายดังกล่าวด้วยก็ได้

เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับความมุ่งหมายของการจัดทำคำอธิบาย สรุปสาระสำคัญของกฎหมาย ให้องค์กรของรัฐระบุข้อความไว้ในคำอธิบายเพื่อให้ประชาชน เข้าใจว่า คำอธิบายนี้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการเข้าใจสาระสำคัญของกฎหมายเท่านั้น ส่วนการจะปฏิบัติตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างถูกต้องนั้น ประชาชนจะต้องศึกษา ทำความเข้าใจ ตรวจสอบ และยึดถือตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ

เมื่อหน่วยงานของรัฐจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมายแล้วเสร็จ อย่างน้อยให้เผยแพร่คำอธิบายดังกล่าวควบคู่กับตัวบทกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องไว้ในระบบกลาง ในกรณีการจัดทำระบบกลางยังไม่แล้วเสร็จ ให้องค์กรของรัฐเผยแพร่ข้อมูลผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานนั้นแทน

นายภัทร วัฒนชัย

นิติกรชำนาญการ กองพัฒนาระบบการบังคับคดี
และประเมินราคาทรัพย์สิน

ผู้รายงาน

นายกฤษฎา พูลประภัย

นิติกร กองพัฒนาระบบการบังคับคดี
และประเมินราคาทรัพย์สิน

ผู้รายงาน

“กรมบังคับคดีได้รับรางวัลชมเชยองค์กรโปร่งใส (NACC Integrity Awards)

ครั้งที่ ๖ - ๘ (ปี ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑)”