



นางสาวพินิตา ตันรังสรรค์  
นิติกร สำนักกฎหมาย



## ร่างพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... กับการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย<sup>๑</sup>

หากจะกล่าวถึง “จำนวนกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่มีใช้บังคับอยู่ในสังคมบ้านเมืองไทยเราปัจจุบัน” แล้ว จะพบว่ามีเป็นจำนวนมากจนอยู่ในระดับที่อาจเรียกได้ว่ามี “กฎหมายเฟ้อ” และหากจะนับจำนวนที่แน่นอนของกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว อาจจะนับได้เฉพาะกฎหมายแม่บทในระดับ “พระราชบัญญัติ” และกฎหมายลำดับรองประเภท “พระราชกฤษฎีกา” และ “กฎกระทรวง” เท่านั้น ส่วนกฎหมายลำดับรองประเภทอื่น ๆ อาทิ กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับ นั้น คงเป็นการยากที่จะนับจำนวนตัวเลขที่ชัดเจนได้ เพราะกฎหมายลำดับรองเหล่านี้เป็นการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยของการปฏิบัติหรือดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายที่ให้อำนาจอันมีขั้นตอนในการออกมาใช้บังคับได้โดยไม่ต้องยุ่งยากซับซ้อนและมีเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังมีอีกเป็นจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้รับทราบกันโดยทั่วไป

ด้วยความสำคัญของสภาพปัญหาที่มีกฎหมายเป็นจำนวนมากอันอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและสร้างภาระหรือความยุ่งยากล่าช้าในกระบวนการต่าง ๆ แก่ประชาชนจนเกินสมควร ประกอบกับเพื่อปรับปรุงกระบวนการจัดทำกฎหมาย รวมทั้งพัฒนาคุณภาพของเนื้อหากฎหมายให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนตรงตามความต้องการของประชาชนและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงมีแนวคิดที่จะทำการ “ปฏิรูปกฎหมาย” เกิดขึ้นในปัจจุบัน อันเป็นที่มาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมายในหลายส่วน ทั้ง “มาตรการทั่วไป” เพื่อให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น “มาตรการก่อนการตรากฎหมาย” เพื่อวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย “มาตรการภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว” เพื่อประเมินความสัมฤทธิ์ผลของการมีกฎหมาย และ “มาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย” เพื่อปรับปรุงเนื้อหาของกฎหมายให้ดียิ่งขึ้น

<sup>๑</sup>จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการจัดการสัมมนา เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... กับการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย” เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๐๐ นาฬิกา ณ ห้อง Mandarin AB ชั้น ๑ โรงแรมแมนดาริน (สามย่าน) กรุงเทพมหานคร.



ทั้งนี้ เพื่อให้มาตรการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเกิดความชัดเจน รวมทั้งมีกลไกที่สามารถดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล จึงได้มีการยก “ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ....” ขึ้น เพื่อเป็น “กฎหมายกลาง” สำหรับกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และขั้นตอนในการดำเนินการ รวมทั้งหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ให้เกิดความสอดคล้องและมีแนวทางปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ดังนั้น เพื่อเป็นการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีความรู้ ความเข้าใจ ในหลักการและเนื้อหาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... รวมทั้งเปิดโอกาสให้องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและให้ข้อมูลข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้จัดให้มีการสัมมนา เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... กับการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย” ขึ้น เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ ที่ผ่านมา โดยการจัดสัมมนาในครั้งนี้ นายดิศต โทตระกิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กล่าวเปิดการสัมมนา จากนั้น มีการอภิปรายและตอบข้อซักถามในหัวข้อ เรื่อง “หลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ....” ประกอบด้วย ศาสตราจารย์พิเศษธานีศ เกศทวีทักษ์ กรรมการพัฒนากฎหมาย และผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา รองศาสตราจารย์สุดา วิศรุตพิชญ์ กรรมการพัฒนากฎหมาย และกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และ นายจุมพล ศรีจิงศิริกุล นักกฎหมายกฤษฎีกา กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมี นายอรรถสิทธิ์ กันมล ผู้อำนวยการกองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นผู้ดำเนินรายการและวิทยากร รวมทั้งมีการบรรยายพิเศษในหัวข้อ เรื่อง “แนวคิดและที่มาของร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... กับการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย” โดย นายมิชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการพัฒนากฎหมายและประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

โดยการอภิปรายในหัวข้อ เรื่อง “หลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ....” โดย ศาสตราจารย์พิเศษธานีศ เกศทวีทักษ์ กรรมการพัฒนากฎหมายและผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา รองศาสตราจารย์สุดา วิศรุตพิชญ์ กรรมการพัฒนากฎหมายและกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย นายอรรถสิทธิ์ กันมล ผู้อำนวยการกองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และนายจุมพล ศรีจิงศิริกุล นักกฎหมายกฤษฎีกา กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้



รองศาสตราจารย์สุตา วิศรุตพิชญ์ กรรมการพัฒนากฎหมายและกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ได้แสดงความคิดเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ถือเป็นหลักการสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่ดี สอดคล้องกับสภาพความต้องการของสังคม และเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เนื่องจากจะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมาย ตลอดจนมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเมื่อมีผลใช้บังคับแล้วเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับบริบทของสังคม มาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ของรัฐธรรมนูญ จึงได้กำหนดผลของการปฏิรูปด้านกฎหมายรองรับไว้อย่างชัดเจน<sup>๒</sup> เพื่อให้เกิดสภาพบังคับที่จะต้องนำหลักการของมาตรา ๗๗ ไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม



ทั้งนี้ ที่ผ่านมามีคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เห็นชอบนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารเพื่อวางกรอบการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะการกำหนดให้มีการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมายอย่างเคร่งครัด และต่อมาได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เห็นชอบแนวทางการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงช่วงเริ่มต้นและเป็นไปอย่างจำกัด เพราะแม้จะมีกลไกและช่องทางเผยแพร่ร่างกฎหมายให้ประชาชนได้รับรู้และร่วมแสดงความคิดเห็น แต่ยังมีผู้รับรู้รับทราบเป็นจำนวนน้อย และไม่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกลไกเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนและมีสภาพบังคับรวมทั้งจัดให้มีกลไกในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ตลอดจนต้องจัดช่องทางให้ประชาชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายได้รับทราบและเข้าใจถึงสาระสำคัญและความจำเป็นของการเสนอกฎหมายได้โดยง่าย เพื่อส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งการตรากฎหมายโดยยกร่างเป็น “ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ....” ที่มีหลักการ

<sup>๒</sup>มาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดผลของการปฏิรูปด้านกฎหมายว่าจะต้อง “มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้งานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ”.



และสาระสำคัญครอบคลุมถึงเรื่องดังกล่าวเพื่อใช้บังคับต่อไปในครั้งนี ถือเป็นแนวทางการดำเนินการที่จะช่วยให้ผลอันพึงประสงค์ดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จ และเป็นการสอดคล้องกับประเด็นปฏิรูปกฎหมายข้อที่ ๑ ที่จะต้องมีกลไกให้การออกกฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีและเท่าที่จำเป็น รวมทั้งมีกลไกในการทบทวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญตามที่แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้กำหนดไว้



**ศาสตราจารย์พิเศษธานีศ เกศพิทักษ์**  
**กรรมการพัฒนากฎหมาย และผู้พิพากษาอาวุโส**  
**ในศาลฎีกา** ได้แสดงความคิดเห็นว่า เมื่อพิจารณา  
มาตรา ๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ  
ร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย  
พ.ศ. ....<sup>๓</sup> แล้วพบว่า มีความครอบคลุมหลักเกณฑ์  
การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์  
ของกฎหมาย รวมทั้งการเข้าถึงกฎหมายของประชาชน  
ตามที่มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยร่าง  
พระราชบัญญัตินี้ได้วางหลักเกณฑ์ให้หน่วยงาน  
ของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น กำหนด  
กระบวนการขั้นตอนของการรับฟังความคิดเห็นและการ  
วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่จะ

ออกมาใช้บังคับการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และวาง  
หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ  
การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนด  
โทษอาญาเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าร่างกฎหมายนั้นมีความจำเป็นและไม่สร้าง  
ภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และเมื่อร่างกฎหมายนั้นผ่านกระบวนการตราเป็นกฎหมายแล้ว หน่วยงาน  
บังคับใช้กฎหมายจะต้องจัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลของกฎหมายนั้นให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมาย  
ได้โดยง่ายและทั่วถึง อีกทั้งยังกำหนดกรอบระยะเวลาให้หน่วยงานของรัฐต้องประเมินผลสัมฤทธิ์

<sup>๓</sup>ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... มาตรา ๕ บัญญัติว่า  
“มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น  
หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน  
ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย  
เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง  
ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ผลกระทบ  
ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน  
และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน  
ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่เหมาะสม และพึงกำหนด  
หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน  
รวมทั้งพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง  
ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับแก่การจัดทำร่างกฎหมายที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วยโดยอนุโลม”.



ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายและประเมินความคุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชน หรือมีผลกระทบต่ออื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน เพื่อจัดให้มีการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไม่ให้อำนาจศาลในการตรวจสอบกฎหมาย

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนด “บทบาทของศาลในการตรวจสอบกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ไว้อย่างชัดเจนในร่างมาตรา ๖ และร่างมาตรา ๒๒ ซึ่งถือเป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับใดมาก่อน โดยสามารถแยกการพิจารณาออกได้ เป็น ๒ กรณี คือ การตรวจสอบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และการตรวจสอบ การออกกฎหมายลำดับรองภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย ซึ่งแต่ละกรณีมีสาระสำคัญและเงื่อนไข ในการตรวจสอบ ดังนี้

### ๑. การตรวจสอบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ได้วางหลักการให้หน่วยงานของรัฐพึงยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่มีลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังนี้

- (ก) หมดความจำเป็น
- (ข) ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์
- (ค) เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน
- (ง) เป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

ส่วนมาตรา ๖ ได้กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจตุลาการของศาลในการตรวจสอบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไว้ดังนี้

๑.๑ การตรวจสอบของศาลยุติธรรม กำหนดไว้ในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ในการที่ ศาลยุติธรรมจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็น ผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผล และศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และยังไม่มีความจำเป็นของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็น เช่นว่านั้นต่อ “ประธานศาลฎีกา” เพื่อเสนอต่อ “ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา” เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ศาลจะไม่ลงโทษหรือจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้”

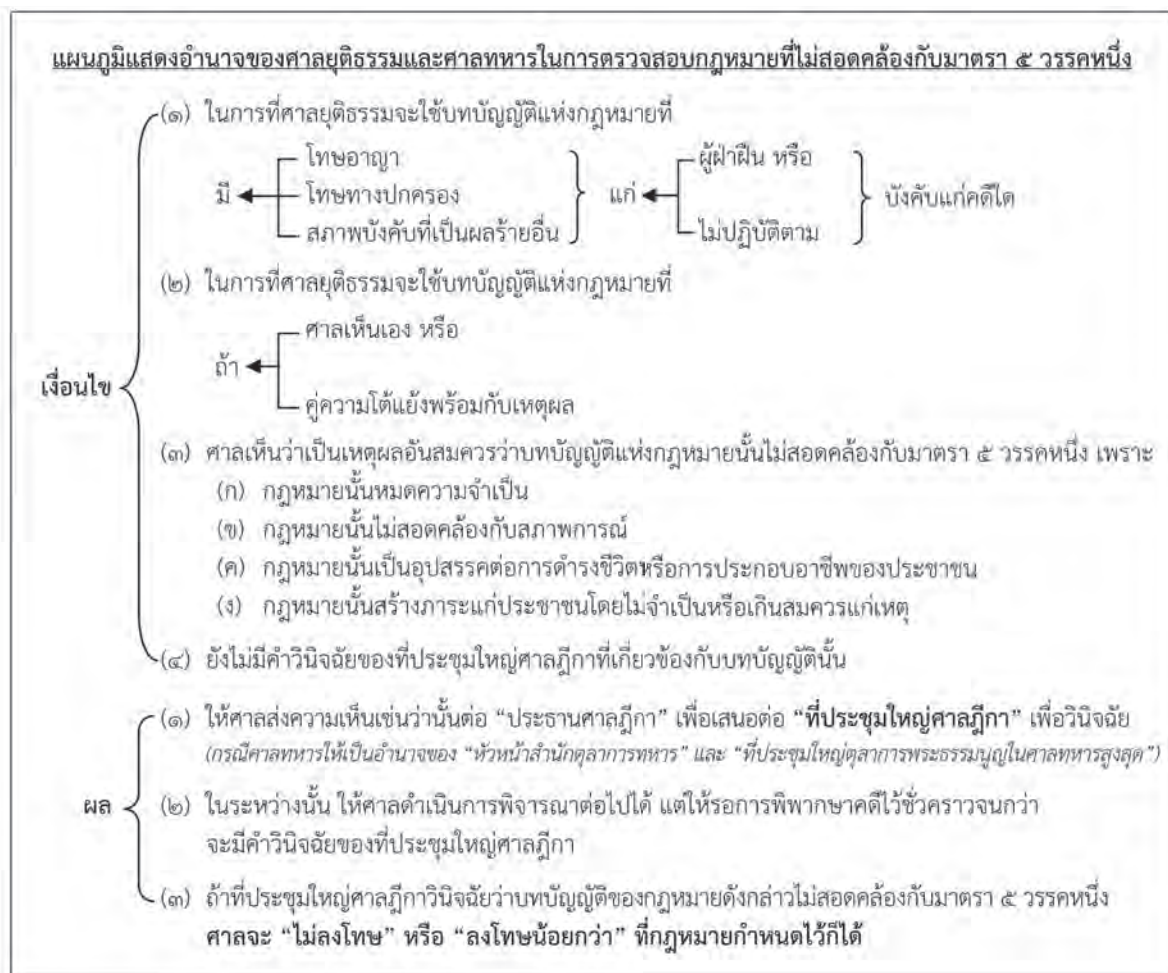
“ร่างพระราชบัญญัติหลักการการจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... (ฉบับรับฟังความคิดเห็น วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๑) มีจำนวนทั้งสิ้น ๔๐ มาตรา ประกอบด้วย หมวด ๑ บททั่วไป (มาตรา ๕ - มาตรา ๑๑) หมวด ๒ การตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ (มาตรา ๑๒ - มาตรา ๒๐) หมวด ๓ การตรวจสอบ เนื้อหาของร่างกฎหมาย (มาตรา ๒๑ - มาตรา ๒๔) หมวด ๔ การตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบ (มาตรา ๒๕ - มาตรา ๒๗) หมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์ (มาตรา ๒๘ - มาตรา ๓๕) หมวด ๖ การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย (มาตรา ๓๖) และบทเฉพาะกาล (มาตรา ๓๗ - มาตรา ๔๐).



๑.๒ การตรวจสอบของศาลทหาร กำหนดไว้ในมาตรา ๖ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่การพิจารณาของศาลทหารด้วยโดยอนุโลม โดยให้อำนาจของประธานศาลฎีกา และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคหนึ่ง เป็นอำนาจของ “หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร” หรือ “ที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด” แล้วแต่กรณี”

๑.๓ การตรวจสอบของศาลปกครอง กำหนดไว้ในมาตรา ๖ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีใดที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ให้ “ศาลปกครอง” ส่งความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยัง “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”<sup>๕</sup> เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป”

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างชัดเจน สามารถสรุปเป็นแผนภูมิได้ ดังนี้



<sup>๕</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๓๐ (๑) ได้กำหนด “หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน” ว่ามีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ.

<sup>๖</sup>ศาสตราจารย์พิเศษธานีศ เกศวิทักษ์, บทบาทของศาลในการตรวจสอบการจัดทำกฎหมายและการใช้บังคับกฎหมายตามหลักนิติธรรม, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... กับการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย”, ๒๕๖๑, น. ๕-๖.



**แผนภูมิแสดงอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง**

**เงื่อนไข** ← ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง เพราะ

- (ก) กฎหมายนั้นหมดความจำเป็น
- (ข) กฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์
- (ค) กฎหมายนั้นเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน
- (ง) กฎหมายนั้นสร้างภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

**ผล** ← ให้ศาลปกครองส่งความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยัง “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือเกินสมควรแก่เหตุ

จากแผนภูมิแสดงอำนาจของศาลในการตรวจสอบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่งดังกล่าว ในส่วนของ “ศาลปกครอง” จะไม่มีปัญหามากนัก เพราะกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองส่งความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓๐ (๑) ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่สำหรับอำนาจของ “ศาลยุติธรรม” และ “ศาลทหาร” ตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่งและวรรคสองนั้น ในกรณีที่ศาลจะใช้บังคับโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามในคดีใด ถ้าศาลยุติธรรมหรือศาลทหารเห็นเองก็ไม่มีปัญหาอะไร เพราะศาลอาจดำเนินการส่งความเห็นที่ว่ากฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ไปยังประธานศาลฎีกาหรือหัวหน้าสำนักตุลาการศาลทหาร เพื่อให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยได้เลย แต่ในกรณีที่คู่ความในคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีใดไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่งนั้น อาจเป็นกรณีที่คู่ความใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อประวิงคดีให้ล่าช้าโดยเจตนาไม่สุจริต ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมไว้ว่า

- (๑) คู่ความต้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผล
- (๒) ศาลเห็นว่า เป็นเหตุอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง
- (๓) ยังไม่มีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นมาก่อน

ดังนั้น หากคู่ความเพียงแถลงขอหรือโต้แย้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือเคยมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ของตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นมาแล้ว กรณีย่อมไม่ต้องด้วยเงื่อนไขครบถ้วนตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่งที่ศาลยุติธรรม หรือศาลทหาร แล้วแต่กรณี จะต้องส่งความเห็นไปให้วินิจฉัยก่อนแต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี มีประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไปว่า ในกรณีที่ศาลชั้นต้นเห็นว่าข้อโต้แย้งของคู่ความไม่เข้าหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ศาลจะส่งความเห็นไปให้ที่ประชุมใหญ่พิจารณาวินิจฉัย และมีคำสั่งยกคำร้องของคู่ความแล้ว คู่ความที่ไม่เห็นด้วยจะใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาได้หรือไม่ ในกรณีเช่นนี้เห็นว่า

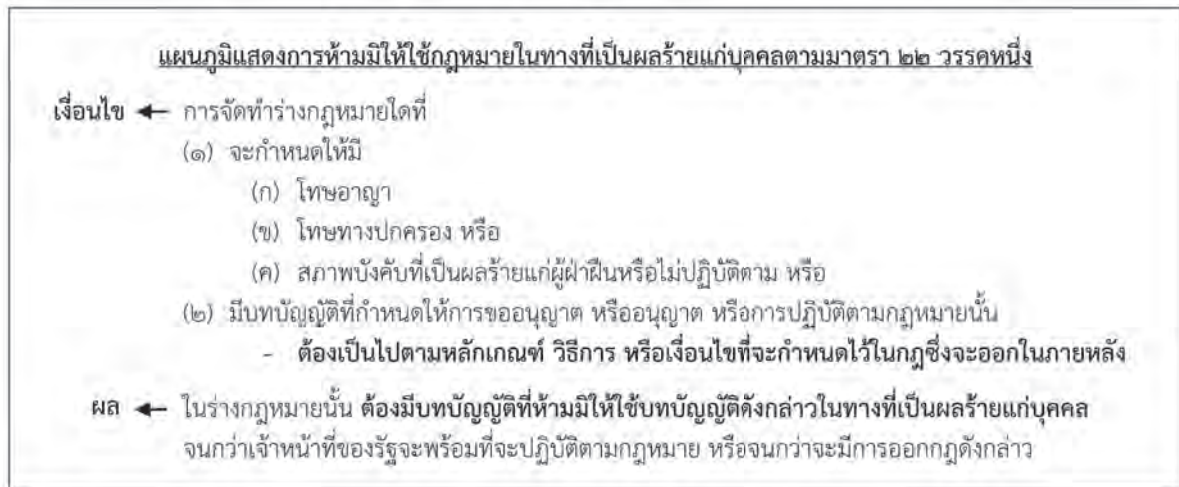


คำสั่งของศาลชั้นต้นที่ยกคำร้องของคู่ความดังกล่าว เป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ไม่ทำให้คดีเสร็จสำนวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๖ ซึ่งห้ามมิให้อุทธรณ์คำสั่งนั้นจนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในประเด็นสำคัญ และมีอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นด้วย<sup>๗</sup>

## ๒. การตรวจสอบการออกกฎหมายลำดับรองภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย

โดยที่กฎหมายบางฉบับอาจมีบทบัญญัติเพียงวางหลักการไว้เท่านั้น ส่วนรายละเอียดจะกำหนดให้หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายดำเนินการออกเป็นกฎหมายลำดับรอง หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า “กฎ” ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... ได้นิยามความหมายไว้ในมาตรา ๓ ว่า “กฎ” หมายความว่า กฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องรับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคล”<sup>๘</sup> โดยกฎหมายมักจะมีบทบัญญัติในลักษณะว่า การขออนุญาตหรืออนุญาต หรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ใน “กฎ” ซึ่งจะออกในภายหลัง แต่เมื่อกฎหมายแม่บทได้ผ่านกระบวนการตราออกมาใช้บังคับแล้ว หน่วยงานของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายกลับละเลยเพิกเฉยไม่รับดำเนินการออกกฎดังกล่าว เพื่อให้การเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... มาตรา ๒๒ จึงกำหนดบทคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากข้อบกพร่องของรัฐ และอำนาจของศาลในการตรวจสอบการออกกฎหมายลำดับรองภายในกำหนดเวลาตามกฎหมายไว้ ดังนี้

๒.๑ การห้ามมิให้ใช้กฎหมายในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคล จนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกกฎหรือพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง<sup>๙</sup> ซึ่งสรุปเป็นแผนภูมิได้ ดังนี้



<sup>๗</sup>เพ็งอ้วน, น. ๗.

<sup>๘</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “กฎ” ไว้ในมาตรา ๕ ว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ.

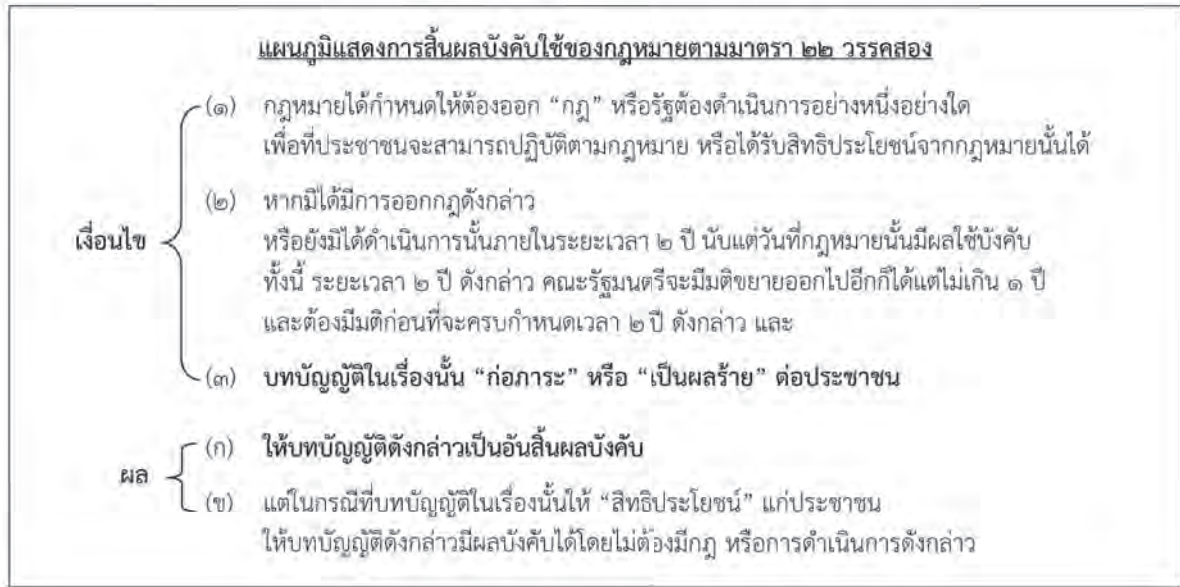
<sup>๙</sup>ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง

“มาตรา ๒๒ การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย หรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว”





**๒.๒ การสิ้นผลบังคับใช้ของกฎหมาย ในกรณีที่รัฐมิได้ออกกฎ หรือดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง<sup>๑๐</sup> ซึ่งสรุปเป็นแผนภูมิได้ดังนี้**



จากแผนภูมิแสดงการสิ้นผลบังคับใช้ของกฎหมายตามมาตรา ๒๒ วรรคสองดังกล่าว มีข้อสังเกตที่ควรพิจารณาเป็นสำคัญว่า คำว่า “...ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ...” นั้น หมายความว่า เฉพาะบทบัญญัติที่กำหนดให้ต้องออกหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลังเท่านั้น ที่จะสิ้นผลบังคับใช้ หากว่าจะสิ้นผลบังคับใช้ทั้งฉบับหรือกระทบไปถึงบทบัญญัติอื่น ๆ ในกฎหมายนั้นซึ่งได้มีการออกกฎไปถูกต้องครบถ้วนแล้ว รวมถึงคำว่า “กฎ” ยังหมายความว่า เฉพาะกฎตามคำนิยามในมาตรา ๓ คือ กฎที่มีผลให้เกิดการกระทำแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษ หรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคลเท่านั้น

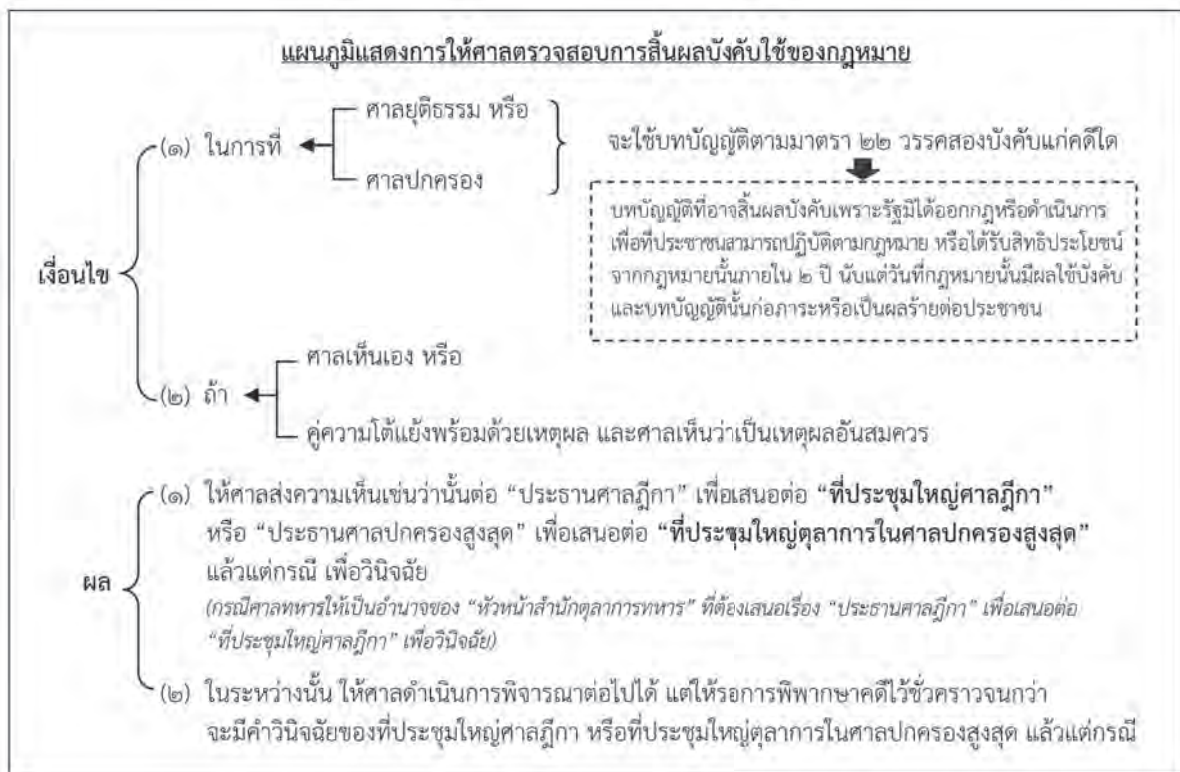
นอกจากนี้ เนื่องจากการกำหนดให้การสิ้นผลบังคับใช้ของกฎหมายตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น การที่รัฐละเลยหรือบกพร่องไม่ออกกฎมาอนุวัติการตามกฎหมายแม้ จึงไม่ควรส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของบุคคลตามกฎหมายแม้ บทบัญญัติในมาตรานี้จึงได้คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชนหรือกำหนดเป็นข้อยกเว้นว่า “ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว”

<sup>๑๐</sup>ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... มาตรา ๒๒ วรรคสอง  
 “กฎหมายใดที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมีได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อการะหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว”.



### ๒.๓ การให้ศาลตรวจสอบการสิ้นผลบังคับใช้ของกฎหมาย

เนื่องจากในทางปฏิบัติอาจจะมีประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายได้เถียงกัน ในคดีว่ากรณีต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา ๒๒ วรรคสองหรือไม่ หรือบทบัญญัติ แห่งกฎหมายเป็นอันสิ้นผลบังคับใช้แล้วหรือไม่ เพียงใด มาตรา ๒๒ วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และ วรรคหก<sup>๑๑</sup> จึงได้กำหนดกระบวนการให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ดำเนินการตรวจสอบ และวินิจฉัยชี้ขาด ตลอดจนกำหนดการประกาศคำวินิจฉัยและผลของการสิ้นผลบังคับใช้กฎหมายไว้ ซึ่งสรุปเป็นแผนภูมิได้ ดังนี้



<sup>๑๑</sup>ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... มาตรา ๒๒ วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติตามวรรคสองบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือประธานศาลปกครองสูงสุด เพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้การพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

ความในวรรคสามให้ใช้บังคับกับคดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารด้วยโดยอนุโลม โดยให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหารเสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไป และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีคำวินิจฉัยอย่างไร ให้ศาลทหารดำเนินการไปตามวรรคห้า เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามวรรคสอง ให้ประกาศคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับการสิ้นผลบังคับของกฎหมายในราชกิจจานุเบกษา และให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

คำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดสิ้นผลบังคับตามวรรคห้า ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สิ้นผลบังคับดังกล่าว เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชย หรือค่าเสียหายใด ๆ”



จากแผนภูมิแสดงการให้ศาลตรวจสอบการสิ้นผลบังคับใช้ของกฎหมาย โดยเฉพาะกรณีของ “ศาลทหาร” นั้น จะพบว่า กฎหมายได้กำหนดให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหารเสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาวินิจฉัย อันเป็นการแตกต่างจากกรณีการตรวจสอบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดมีอำนาจวินิจฉัยได้เอง ทั้งนี้ เนื่องจากมีเหตุผลในประการที่สำคัญ คือ

(๑) การตรวจสอบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ วรรคสองนั้น จะมีผลเฉพาะคดีที่คู่ความโต้แย้งกันเท่านั้น หากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง เพราะกฎหมายนั้นหมกหมิ่นความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนแล้ว ก็จะทำให้ผลผูกพันเฉพาะตัวจำเลยในคดีเรื่องนั้นว่าศาลจะไม่ลงโทษ หรือลงโทษน้อยกว่าตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ แต่ตามมาตรา ๒๒ เป็นการตรวจสอบความสิ้นผลบังคับใช้ของกฎหมาย อันสืบเนื่องมาจากหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายไม่ดำเนินการออกกฎหมายอันเป็นกฎหมายลำดับรองออกมาใช้บังคับภายในกรอบระยะเวลา ซึ่งผลแห่งคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น มิได้มีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น หากแต่การสิ้นผลบังคับใช้กฎหมายนั้นมีผลผูกพันไปยังประชาชนทุกคนโดยทั่วไปด้วย ดังนั้น มาตรา ๒๒ วรรคห้า จึงกำหนดให้มีการประกาศคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับการสิ้นผลบังคับใช้ของกฎหมายในราชกิจจานุเบกษา และให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

(๒) ทั้งศาลยุติธรรมและศาลทหารจะใช้กฎหมายที่มีโทษอาญา เช่น ประมวลกฎหมายอาญา หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอาญาต่าง ๆ อันเป็นกฎหมายอาญาสารบัญญัติเหมือนกัน เพียงแต่จัดระบบศาลแตกต่างกันขึ้นอยู่กับตัวผู้กระทำความผิดว่าเป็นราษฎร หรือเป็นข้าราชการทหารเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพแห่งการสิ้นผลบังคับใช้ของกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายไม่ออกกฎหมายใช้บังคับภายในกรอบเวลา จึงสมควรกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นเพียงองค์กรเดียวที่จะทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย

สำหรับ “ผลของคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดสิ้นผลบังคับใช้” นั้น มาตรา ๒๒ วรรคหก กำหนดให้ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สิ้นผลบังคับใช้ดังกล่าว เป็นผู้ไม่เคยกระทำความผิดดังกล่าวเลย หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้ปล่อยตัวไป แต่ทั้งนี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชย หรือค่าเสียหายใด ๆ



จากนั้น นายอรรถสิทธิ์ กันมล ผู้อำนวยการ  
กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
และนายจุมพล ศรีจงศิริกุล นักกฎหมายกฤษฎีกา  
กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรค รวมทั้ง  
หลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ  
หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์  
ของกฎหมาย พ.ศ. .... ว่า หากจำแนก “สภาพปัญหา  
และอุปสรรค” เกี่ยวกับกฎหมายที่เกิดขึ้นแล้ว อาจแบ่ง  
ออกได้เป็น ๗ กรณี คือ

๑. ปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายเป็นจำนวนมาก  
โดยขณะนี้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประมาณ  
๑,๑๐๐ ฉบับ<sup>๑๒</sup>

๒. ปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายออกมาแล้วแต่ยังใช้บังคับไม่ได้ เนื่องจากยังไม่มี การออกกฎ  
หรือไม่มี การดำเนินการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้

๓. ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายล้าสมัยหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

๔. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการร่างกฎหมาย เช่น ในการรับฟังความคิดเห็นอาจจะมีปัญหา  
เกี่ยวกับการรับฟังที่ไม่ได้มาจากผู้เกี่ยวข้องหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่แท้จริง ความเหมาะสมของวิธีการ  
ในการรับฟัง การให้ข้อมูลที่เพียงพอ ประเด็นในการรับฟัง การนำความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา  
และความจริงใจของหน่วยงานที่รับฟังความคิดเห็น หรือในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย  
ปัจจุบันจะเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ และการออกกฎหมายจะเป็นไป  
เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องด่วนหรือตามนโยบายที่ไม่มีการวิเคราะห์อย่างจริงจัง รวมทั้งหน่วยงานที่เสนอ  
ร่างกฎหมายยังไม่มี ความจริงใจในการวิเคราะห์เท่าที่ควร

๕. ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของร่างกฎหมาย ที่มีการกำหนดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ ระบบ  
อนุญาต โทษอาญา ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และระยะเวลาการดำเนินการในกฎหมายเป็นจำนวนมาก  
ซึ่งเป็นการสร้างขั้นตอนหรือภาระแก่ประชาชนจนเกินสมควร

๖. ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับ โดยปัจจุบันจะเป็นไปตาม  
พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งการประเมินความสัมฤทธิ์ผล  
ของการมีกฎหมาย และการประเมินต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้ง  
การประเมินความคุ้มค่าของการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชน  
และทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมาย ยังไม่เป็นไปอย่างชัดเจนและจริงจัง

<sup>๑๒</sup>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย  
และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... กับ การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย”, ๒๕๖๑, น. ๖.



๗. ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและเข้าใจกฎหมายของประชาชน โดยปัญหาของ “การเข้าถึง” คือ การมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือเวียน และหนังสือสั่งการเป็นจำนวนมาก และมีความซับซ้อน รวมทั้งไม่มีการเผยแพร่เป็นการทั่วไป ตลอดจนชาวต่างชาติไม่สามารถรู้กฎหมายไทยได้ ส่วนปัญหาของ “ความเข้าใจ” คือ ภาษากฎหมายเข้าใจได้ยาก และแต่ละเรื่องอาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับและหลายระดับ

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นดังกล่าว รวมทั้งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือกลไกในการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ของรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... ขึ้น โดยมีหลักการสำคัญที่แบ่งออกได้เป็น ๔ ส่วน ดังนี้

**ส่วนที่ ๑ หลักการทั่วไปในทางกฎหมาย** ประกอบด้วย ๓ เรื่อง ได้แก่

(๑) หลักการมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น

(๒) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน

(๓) การสร้างความเข้าใจและการเข้าถึงกฎหมายได้โดยง่ายของประชาชน

**ส่วนที่ ๒ กระบวนการตรากฎหมายและการตรวจสอบร่างกฎหมาย** ประกอบด้วย ๔ เรื่อง ได้แก่

(๑) การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

(๒) การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

(๓) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

(๔) การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

**ส่วนที่ ๓ การควบคุมและตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย** โดยกำหนดให้มีการพิจารณาเกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญา การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ในกฎหมาย

**ส่วนที่ ๔ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย** โดยกำหนดให้มีการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายและกฎหมายหลังมีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งจะต้องพิจารณาว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตราภาษานั้นมากน้อยเพียงใด คำนึงค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ และมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่ เพียงใด

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... สามารถสรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้

#### ๑. กฎหมายที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายไปใช้กับ “กฎหมาย” ซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย<sup>๑๑</sup>

<sup>๑๑</sup>ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้นิยามความหมายของคำว่า “กฎหมาย” ไว้ในมาตรา ๓ ว่า “กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย.



รวมถึงกฎที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย<sup>๑๔</sup> ส่วนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย  
ให้นำไปใช้ทั้งกับ “กฎหมาย” และ “กฎ”<sup>๑๕</sup>

## ๒. หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติ

ร่างมาตรา ๓ ได้กำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานที่เป็นของรัฐ  
ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กร  
ในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการหรือเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ

๓. กรณีมีกฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นหรือ  
การประเมินผลสัมฤทธิ์ ให้ดำเนินการตามกฎหมายนั้น

เช่น มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕  
ได้กำหนดให้จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการ กิจการหรือการดำเนินการ  
ที่มีผลกระทบหรืออาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งประกอบด้วยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน  
ไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้ดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมายนั้น

## ๔. การดำเนินการไม่ครบถ้วนตามพระราชบัญญัติ ไม่ทำให้การจัดทำร่างกฎหมายนั้นเสียไป

ร่างมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หากได้ดำเนินการ  
ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแล้ว แม้จะไม่ครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้  
ก็ไม่ทำให้การจัดทำร่างกฎหมายนั้นเสียไป

## ๕. การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเข้าใจสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้น รวมทั้งภาระ  
หรือประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนจากการออกกฎหมายฉบับนั้น ตลอดจนเพื่อนำข้อมูล ความเห็น  
หรือข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องมาประกอบการตัดสินใจในการออกกฎหมาย จึงจำเป็นต้องกำหนดให้  
มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง<sup>๑๖</sup> โดยร่างพระราชบัญญัติได้วางหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็น  
ไว้ว่า หน่วยงานของรัฐต้องประกาศวิธีการและกำหนดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสม  
รวมทั้งต้องให้ข้อมูลที่เพียงพอแก่ประชาชนเพื่อใช้ประกอบการให้ความคิดเห็น เมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว  
ต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งจัดทำสรุป  
ผลการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งจะเป็นเอกสารที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีและใช้เป็นเอกสารประกอบ  
การพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาและรัฐสภาต่อไป

<sup>๑๔</sup>ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓ วรรคห้า ได้กำหนดให้นำมาใช้บังคับแก่การจัดทำร่างกฎหมายที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วยโดยอนุโลม.

<sup>๑๕</sup>ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้นิยามความหมายของคำว่า “กฎ” ไว้ในมาตรา ๓ ว่า “กฎ” หมายความว่า กฎตามกฎหมายว่าด้วย  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องรับโทษหรือเสียสิทธิหรือ  
กระทบต่อสถานะของบุคคล.

<sup>๑๖</sup>ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้นิยามความหมายของคำว่า “ผู้เกี่ยวข้อง” และคำว่า “องค์กรที่เกี่ยวข้อง” ไว้ในมาตรา ๓ ว่า  
“ผู้เกี่ยวข้อง” หมายความว่า ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย  
หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งอาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(๒) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการ  
เพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว

(๓) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

“องค์กรที่เกี่ยวข้อง” หมายความว่า สมาคมหรือมูลนิธิจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สภาหรือนิติบุคคล  
ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เฉพาะที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย.



**๖. การตรวจสอบความจำเป็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย**

เพื่อให้การออกกฎหมายเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็น และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นใดนอกจากการตราเป็นกฎหมาย รวมทั้งไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนคุ้มค่างบประมาณที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน จึงจำเป็นต้องกำหนดให้มีการตรวจสอบความจำเป็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย กำหนดให้อย่างน้อยต้องวิเคราะห์ว่าประชาชนหรือรัฐได้ประโยชน์อะไรจากกฎหมาย ประชาชนมีภาระหรือเกิดอุปสรรคใดเพิ่มขึ้นบ้าง ผู้ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบคือใครบ้าง มีผลกระทบต่องบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งวิธีการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ (ถ้ามี) ทั้งนี้ ผลกระทบดังกล่าวอาจคำนวณได้จากภาระค่าใช้จ่ายรายมาตรการตามหลัก “Standard Cost Model” ซึ่งเป็นการนำภาระค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าแรงของเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาคำขออนุญาต ค่าฝึกอบรม เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจในกาการค้าเนินการ และค่าใช้จ่ายในการซื้อหรือจัดหาอุปกรณ์ให้ได้ ตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น มาคำนวณหาผลกระทบ ซึ่งจะแสดงเป็นข้อมูลว่าการดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ในร่างกฎหมายนั้นมีค่าใช้จ่ายต่อชั่วโมงคิดเป็นจำนวนเงินเท่าไร ระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการก็ชั่วโมง และแต่ละปีต้องดำเนินการกี่ครั้ง ส่วนการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย กำหนดให้ต้องดำเนินการอย่างเข้มข้นและปรับปรุงการกรอกข้อมูลให้กระชับยิ่งขึ้น รวมทั้งกำหนดประเด็นที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องตรวจสอบเพิ่มเติมในชั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย





### ๗. การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย

เพื่อควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่ดี ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็นตามหลักการของมาตรา ๗๗ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติว่าด้วยการตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายขึ้นเป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อเป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือสำหรับใช้ตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่จะจัดทำขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์สำคัญที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ต้องมีใน “เนื้อหา” ของร่างกฎหมาย ก็คือ ในกรณีการจัดทำร่างกฎหมายที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว รวมทั้งไม่ให้ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่นำระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจนด้วยว่ามติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย ส่วนร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ ให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจน



นอกจากนี้ ยังมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการ อาทิ ต้องเตรียมเนื้อหาและจัดทำกฎหมายลำดับรองไปพร้อมกับการจัดทำร่างกฎหมาย ต้องออกกฎหรือดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ ส่วนกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ต้องดำเนินการภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ





## ๘. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

บทนิยามของคำว่า “การประเมินผลสัมฤทธิ์” ตามที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๓ ได้ชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการประเมินผลสัมฤทธิ์ว่าเป็นไปเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์การบังคับใช้ “กฎหมาย” และ “กฎ” ว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คำนึงถึงภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ และมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๓๐ คือ การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย และการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม รวมทั้งการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

สำหรับผู้รับผิดชอบในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายก็คือ “หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมาย” แต่ในกรณีมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหลายหน่วย ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นเป็นผู้กำหนด กรณีมีผู้รักษาการร่วมกันหลายคน ให้ผู้รักษาการหารือร่วมกันเพื่อกำหนดผู้รับผิดชอบ กรณีกฎหมายที่ไม่มีผู้รักษาการ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด โดยต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ในรอบระยะเวลา ๕ ปี ที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ หรือในรอบระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชน และหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ เห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร หรือเมื่อได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

ส่วนขั้นตอนการประเมินผลสัมฤทธิ์นั้น ได้กำหนดให้กระทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งในเบื้องต้นได้มีแนวทางว่าต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ และต้องประกาศเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้นไว้ในระบบกลาง รวมทั้งลงข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น วิธีการ และระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการรับฟังความคิดเห็นไว้ในระบบกลางด้วย

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เทียบกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมาย สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ และเรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

## ๙. การเข้าถึงและเข้าใจได้ง่ายของบทบัญญัติของกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มี “ระบบกลาง” ซึ่งเป็นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อใช้ในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น



การวิเคราะห์ผลกระทบ และร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นหรือที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา รวมทั้งการรับจัดแจงผู้เกี่ยวข้องซึ่งสมควรรับฟังความคิดเห็น การประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ และเปิดเผยผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น ตลอดจนเป็นช่องทางในการรับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือประชาชนว่าสมควรยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใด เป็นต้น

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง ยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายต้องจัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลดังต่อไปนี้ไว้ในระบบกลาง

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

(๒) คำแปลของกฎหมายเป็นภาษาที่ใช้ในการทำงานของอาเซียน

(๓) คำอธิบายโดยสรุปสาระสำคัญของกฎหมายในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจได้





**หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว** ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า “ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ....” ที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดทำขึ้นฉบับนี้ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาต่อไปแล้วนั้น จะเป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ของรัฐธรรมนูญ เกิดความชัดเจน ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการได้อย่างถูกต้องและปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

รวมทั้ง “การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง” และ “การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย” ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีผลให้หน่วยงานของรัฐ คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา มีข้อมูลหรือความคิดเห็นที่รอบด้านซึ่งมาจากบุคคลทุกภาคส่วน ทำให้การจัดทำร่างกฎหมายเป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และมีข้อมูลเกี่ยวกับภาระหรืออุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนอันเนื่องมาจากการมีกฎหมายนั้น หรือรับทราบผลกระทบที่มีต่อประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือที่สำคัญอื่น ๆ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจว่าสมควรมีกฎหมายฉบับนั้นหรือไม่ หรือใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายได้ในทุกขั้นตอน

**ในประการที่สำคัญ** การกำหนดกลไกให้ “ศาลสามารถใช้อำนาจตุลาการในการตรวจสอบกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับใดมาก่อน และการมี “ระบบกลาง” เพื่อใช้ในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งเป็นช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายรับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง อันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในการติดตามตรวจสอบ และเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐได้โดยสะดวก และสามารถเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายได้โดยง่ายยิ่งขึ้น นั้น ล้วนเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางที่สำคัญอันจะนำไปสู่ “การมีกฎหมายที่มีคุณภาพและมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น มีการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และประชาชนสามารถเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง” ตามหลักการที่มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ และแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ได้กำหนดไว้บรรลุผลสำเร็จได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อใช้บังคับต่อไป. **๑**