



# การรับฟัง ความคิดเห็น



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



# การรับฟังความคิดเห็น



เรื่อง	การรับฟังความคิดเห็น
ปีที่พิมพ์	กันยายน ๒๕๖๓
จำนวนหน้า	๔๘ หน้า
พิมพ์ครั้งที่ ๑	จำนวนพิมพ์ ๕,๐๐๐ เล่ม
จัดทำโดย	กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทรศัพท์ ๐ ๒๔๒ ๕๙๐๐ ต่อ ๕๔๘๑-๒
ข้อมูล	นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี
พิมพ์ข้อมูล	นางสาวจรรยาพร ตีกล้า
ศิลปกรรม	นางสาวณัฐนันท์ วิจิตพงศ์เมธี
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

# คำนำ

จุลสารเรื่อง “การรับฟังความคิดเห็น” จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ความรู้ให้แก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ตามแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๖๔ ในยุทธศาสตร์ที่ ๓ เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยและความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีวัตถุประสงค์เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แนวทางการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย แนวทางเกี่ยวกับการร่างกฎหมายการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การรับฟังความคิดเห็นเพื่อจัดทำกฎหมายของประเทศไทย บัญญัติในมาตรา ๗๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ระบุไว้เกี่ยวกับการกำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้ง เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า จุลสารฉบับนี้จะช่วยให้ความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนมากยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดความรู้ด้านการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และหวังว่าจะกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง ทางสังคม รวมทั้ง สร้างจิตสำนึกให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมว่ามีบทบาทที่สำคัญที่จะสร้างรากฐานในทุก ๆ ด้านของประเทศไปสู่ความก้าวหน้าและมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
กันยายน ๒๕๖๓



# สารบัญ

	หน้า
♦ บทนำ	๗
♦ ความเป็นมา ความมุ่งหมาย	๙
♦ หลักการสำคัญของกฎหมาย	๑๔
♦ กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการ ตามเจตนารมณ์	๑๗
♦ หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็น ในการตรากฎหมาย	๒๐
♦ แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามมาตรา ๗๗	๒๕
♦ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง	๓๒



## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสอง บัญญัติให้ก่อนการตรากฎหมายทุกระดับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้ง เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้น ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมาย ทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกระดับให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

การเสนอร่างกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ ซึ่งได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ และร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม นอกจากจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์การเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ ยังได้มีการกำหนดหลักการใหม่ในเรื่องการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย เพื่อเป็นการพัฒนากระบวนการตรากฎหมายของรัฐให้มีความโปร่งใส และสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรากฎหมาย พัฒนาการสำคัญที่มุ่งหวังจะยกระดับการรับฟังความคิดเห็นเพื่อจัดทำกฎหมายของประเทศไทย ซึ่งได้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๗๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กอปรกับคณะรัฐมนตรีมีมติ



เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ได้กำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งหลักการว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

จตุลสารเรื่อง การรับฟังความคิดเห็นจึงได้จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจให้แก่นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ได้ตระหนักถึงความสำคัญ กระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ของการรับฟังความคิดเห็น ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย แนวทางเกี่ยวกับการร่างกฎหมายการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



## ความเป็นมา ความมุ่งหมาย

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ ได้มีหลักการสำคัญคือ ก่อนการตรากฎหมายทุกระดับ รัฐต้องฟังจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้ง เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน จึงถือเป็นกลไกสำคัญของหน่วยงานของรัฐที่ใช้ในการแสวงหาข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือประชาชนทั่วไปเพื่อจัดทำกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐผ่านการซักถาม ชี้แจง เพื่อให้การดำเนินการจัดทำกฎหมายเป็นไปอย่างครบถ้วน รอบด้าน สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ และหน่วยงานภาครัฐนั้นจะต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการจัดทำกฎหมายนั้นด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้น การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนมิใช่กระบวนการใหม่และได้มีการนำกระบวนการดังกล่าวใช้เพื่อเป็นกลไกในการจัดทำกฎหมายหรือการดำเนินการในเรื่องที่มีผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะรัฐมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้แบ่งออกเป็นหมวดจำนวน ๑๖ หมวด และบทเฉพาะกาล มีหมวด ๖ เป็นเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งบทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้รัฐต้องปฏิบัติ ตามหลักการในการตรากฎหมายที่จะใช้บังคับเป็นกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการตรากฎหมายด้วย จึงได้บัญญัติมาตรา ๗๗ ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมาย ตามแนวคิดที่ว่าไม่ควรมีกฎหมายเกินความจำเป็น และสร้างหลักประกันให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับรู้ด้วยตั้งแต่ต้น

**มาตรา ๗๗** “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้ โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตาม กฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการ ในกฎหมาย เฉพาะกรณีที่เป็น พึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ใน กฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

### คำอธิบายประกอบมาตรา ๗๗

๑. บทบัญญัติแห่งมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ ยังไม่เคย บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน

๒. ในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น โดยหลักทั่วไป จะมีกรอบอยู่เพียงว่าจะต้องไม่ตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ สิ่งใดที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญรัฐย่อมออกกฎหมาย มาบังคับใช้กับประชาชนได้เสมอ ต่อมาเริ่มมีแนวความคิดที่จะกำหนด กรอบให้กว้างขึ้น เพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจของรัฐทำให้ประชาชนต้อง เสียสิทธิและเสรีภาพเกินสมควร ทั้งนี้กฎหมายจะต้องไม่มีลักษณะให้เกิดผล ในการบังคับแก่กรณีใดหรือแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะด้วย ทำนองเดียวกับ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

๓. แต่โดยผลของบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๒๖ ที่บัญญัติไว้ว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลต้องเป็นไป ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลัก นิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้ง ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย กฎหมาย ตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่

กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” ก็ยังไม่เป็นหลักประกัน เพียงพอที่จะไม่ให้รัฐตรากฎหมายมาสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนอย่างไม่คุ้มค่า ทั้งกฎหมายที่ตราออกใช้บังคับ ก็มักจะปรากฏว่ามีได้มีการใช้บังคับอย่างจริงจัง อันเป็นที่มาของการทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้ง่าย สร้างความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน โดยรัฐมิได้เคยรับรู้ถึงภาระที่ประชาชนจะต้องได้รับจากผลของกฎหมายนั้น ๆ จึงเกิดแนวคิดที่จะกำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมายขึ้นไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นที่มาของมาตรา ๗๗





## หลักการสำคัญของกฎหมาย

มาตรา ๗๗ ได้วางหลักการสำคัญไว้ ๘ ประการ ดังนี้

๑. หลักการที่สำคัญที่สุด คือ การกำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น สิ่งใดที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมาย ก็ควรเลือกใช้วิธีนั้นก่อน เพราะเมื่อตราเป็นกฎหมายแล้ว ย่อมจะต้องมีบทบังคับอย่างเข้มงวด และสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนขึ้นในทันทีที่มีการตรากฎหมายนั้น อย่างไรก็ตามจะถือว่ามีความจำเป็น ต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไปตามแนวทางที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัย และวางหลักอย่างค่อยเป็นค่อยไป

๒. เมื่อกำหนดให้มีการตรากฎหมายใหม่เท่าที่จำเป็นแล้ว รัฐจะต้องย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วว่าหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนมากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้ยกเลิก หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสถานะที่เป็นจริงในปัจจุบัน

๓. เมื่อมีกฎหมายแล้ว รัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก ซึ่งในยุคที่มีเทคโนโลยีสารสนเทศที่สะดวกและรวดเร็วเช่นปัจจุบัน ย่อมไม่เป็นการยากที่รัฐจะดำเนินการให้เกิดผลเช่นนั้น แต่ลำพังการจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงตัวบทกฎหมายไม่ได้ทำให้ประชาชน สามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้อง สิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการ คือ ต้องดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้าใจ

กฎหมายนั้นได้อย่างถูกต้อง ซึ่งอาจทำเป็นระบบที่นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมารวมไว้ในที่เดียวกัน หรือจัดทำคำอธิบายสั้น ๆ หรือคู่มือพอที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจได้ว่าตนจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใด อย่างไร

๔. เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือผลกระทบที่จะมีต่อประชาชน หรือสามารถเสนอแนะแนวทางใหม่ ๆ ที่หน่วยงานของรัฐอาจนึกไม่ถึง จึงกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำความคิดเห็นนั้นไปใช้ประกอบการตรากฎหมายในทุกขั้นตอน ซึ่งมีได้หมายความว่า ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอน แต่หมายถึงการนำความคิดเห็นที่ได้รับฟังมาแต่ต้นนั้นไปใช้ประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วย

๕. เพื่อแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้นมีความจำเป็นต้องตราขึ้นอย่างแท้จริง มาตรา ๗๗ จึงกำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ เช่น ประโยชน์ที่จะได้รับจากการตรากฎหมายนั้น และภาระที่จะเกิดกับประชาชน รวมทั้ง ค่าใช้จ่ายที่ประชาชนจะต้องเสียไปในการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อวิเคราะห์ว่ากฎหมายนั้นมีความคุ้มค่าและมีความจำเป็นอย่างแท้จริง

๖. เมื่อกฎหมายนั้นใช้บังคับแล้ว มาตรา ๗๗ ยังกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามระยะเวลาที่จะมีกฎหมายกำหนดในการวิเคราะห์ดังกล่าวต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย การประเมินผลสัมฤทธิ์นี้จะป็นเครื่องบ่งชี้ว่า ผลที่คาดหวังไว้ในการตรากฎหมายนั้นได้เกิดขึ้นจริงหรือไม่ มีการบังคับใช้อย่างเข้มงวดเพียงใด และที่สำคัญหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมในการปฏิบัติตามกฎหมายจนเกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือสร้างความสุขสงบให้แก่ประชาชนและสังคมมากน้อยเพียงใด



๗. เพื่อเป็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปพร้อมกัน มาตรา ๗๗ จึงกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายให้หลีกเลี่ยงการใช้ระบบอนุญาต และระบบคณะกรรมการซึ่งเป็นที่มาของการทุจริตประพฤติมิชอบ และหาตัวบุคคลที่จะรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำมิได้ นอกจากนั้น ในกรณีที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจในเรื่องใด จะต้องกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนไว้ให้ชัดเจน

๘. โดยธรรมชาติของกฎหมายซึ่งตราขึ้นเพื่อบังคับกับประชาชน จึงมักจะมิบกกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามด้วยเสมอ และโทษที่กำหนดไว้ก็ต้องเป็นโทษทางอาญา ซึ่งนับวันจะกำหนดให้สูงขึ้น ๆ จนอาจกลายเป็นเครื่องมือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ไปในทางที่ไม่ชอบได้ จึงได้กำหนดเงื่อนไขเป็นประการสุดท้ายว่า การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ให้กำหนดแต่เฉพาะเมื่อเป็นความผิดร้ายแรงเท่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องไปศึกษาและวางแนวทางในการกำหนดแบบใหม่ขึ้นแทนที่โทษทางอาญา



## กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการ

มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ มีจุดมุ่งหมายเพื่อไม่ให้มีจำนวนกฎหมายมากเกินไป และควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่เห็นว่าหมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน และก่อนตรากฎหมายทุกฉบับจะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะใช้บังคับและไม่ให้เกิดอุปสรรคและปัญหาแก่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้งรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง โดยการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ มีหลักการดังนี้ ดังนี้

### ๑. หลักการก่อนตรากฎหมาย

กฎหมายของประเทศไทยมีจำนวนมากจึงต้องจำกัดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ก่อนตรากฎหมายทุกฉบับให้หน่วยงานที่เสนอกฎหมายหรือหน่วยงานที่จัดทำร่างกฎหมาย ให้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชน ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายหรือทางเลือกต่าง ๆ และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย

อย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้ ต้องเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน ส่วนการพิจารณาร่างกฎหมายในเบื้องต้นก่อนเสนอให้สภาพิจารณา เจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

ในขั้นตอนการพิจารณากระบวนการของกฎหมายต้องคำนึงปัจจัยต่าง ๆ ในเรื่องของระบบอนุญาตและระบบกรรมกรในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนและการกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ขณะการพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภา หากสาระหรือกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพียงพอแล้วก็ไม่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเติมหรือหากยังไม่เพียงพอ สภาอาจให้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ซึ่งสามารถจะดำเนินการได้ทั้งในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ และวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงตามมาตราของคณะกรรมการธิการ

## ๒. หลักการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย

การยกเลิกกฎหมายเป็นการยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วโดยการตรากฎหมายยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น หรือเป็นการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วเห็นสมควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง ทั้งนี้ การยกเลิกกฎหมายและการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้กฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตโดยไม่ชักช้า

เพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน เมื่อมีกฎหมายใช้บังคับแล้วต้องการยกเลิกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายก็ต้องอาศัยกฎหมายที่อยู่ระดับเดียวกันหรือสูงกว่าเพื่อยกเลิกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมาย

### ๓. หลักการเมื่อกฎหมายที่ผลบังคับใช้แล้ว

เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกระยะเวลาที่กำหนดโดยการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป



## หลักเกณฑ์การตรวจสอบ ความจำเป็นในการ ตรากฎหมาย (Checklist)

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ อนุมัติหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist) ขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยเสนอให้หน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานต้องพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้โดยละเอียดก่อนการจัดทำกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร เช่น วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคือ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใด ความจำเป็นที่ต้องทำภารกิจหากไม่ทำภารกิจนั้นจะมีผลประการใด การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มีกี่ทางเลือก มีทางเลือกอะไรบ้าง แต่ละทางเลือกมีข้อดีข้อเสียอย่างไร มาตรการที่บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจคืออะไร ภารกิจนั้นจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้เพียงใด

๒. ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจนั้น เช่น เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพ ต้นทุน และความคล่องตัวแล้ว เหตุใดจึงไม่ควรให้เอกชนทำภารกิจนี้ ภารกิจนี้ควรทำร่วมกับเอกชนหรือไม่ อย่างไร เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพ และประโยชน์ที่จะเกิดแก่การให้บริการประชาชน ควรทำภารกิจนี้ร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ เพราะเหตุใด ภารกิจดังกล่าวหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำจะได้ประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่าหรือไม่

๓. มีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้การทำภารกิจนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ เช่น การจัดทำภารกิจนั้นมีความสอดคล้องกับเรื่องใด อย่างไร การจัดทำภารกิจนั้นสามารถใช้มาตรการทางบริหารโดยไม่ต้องออกกฎหมายได้หรือไม่ ในการทำภารกิจนั้น เหตุใดจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายในขณะนี้ การใช้บังคับกฎหมายและระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมาย

๔. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น เช่น การดำเนินการตามภารกิจในเรื่องนี้มีกฎหมาย ในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันหรือไม่ ในกรณีที่มีกฎหมายขึ้นใหม่ เหตุใดจึงไม่ยกเลิก แก้ไข หรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันที่มีอยู่

๕. ผลกระทบและความคุ้มค่า เช่น ประชาชนจะมีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นในเรื่องใด อย่างไร และเพียงใด หรือเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด เศรษฐกิจหรือสังคมมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เพียงใด การประกอบกิจการเป็นไปโดยสะดวกหรือลดต้นทุนของผู้ประกอบการได้มากน้อยเพียงใด

๖. ความพร้อมของรัฐ เช่น ความพร้อมของรัฐ ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายที่มีผลต่อการจัดตั้งหน่วยงานหรืออัตรากำลัง มีความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกำหนดอัตรากำลัง และงบประมาณหรือไม่

๗. หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย เช่น มีหน่วยงานอื่นใดที่ปฏิบัติ ภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ มีข้อเสนอแนะในการดำเนินการกับหน่วยงานนั้นอย่างไร มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร มีการบูรณาการ การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร

๘. วิธีการทำงานและการตรวจสอบ เช่น ระบบการทำงานที่กำหนดสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่ เช่น เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

๙. การจัดทำกฎหมายลำดับรอง เช่น ได้จัดทำแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา ตลอดจนกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองนั้นหรือไม่ มีการรอบในการตรานโยบายนิติเพื่อป้องกันการขยายอำนาจหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรอย่างไร

๑๐. การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานอื่นและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายนั้นแล้วหรือไม่ เช่น ผู้ที่เกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบที่รับฟังความคิดเห็น มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไร เช่น วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น จำนวนครั้ง และระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง พื้นที่ในการรับฟังความคิดเห็น ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น และการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

ในการนี้เจตนารมณ์มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมายและไม่ให้รัฐออกกฎหมายมากเกินไป เนื่องจากปัจจุบัน มีกฎหมายบางฉบับที่ล้าสมัย บังคับการไม่ได้แล้ว หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้ง มีกฎหมายจำนวนมากที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือ

ประกอบอาชีพของประชาชน รัฐจึงควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยการออกกฎหมายควรคำนึงถึงภาระของประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และให้มีการประเมินผลกระทบที่ประชาชนและสังคมได้รับจากกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ ประกอบกับเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยต่อสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป





## การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานรัฐ

รับฟังความคิดเห็น



เปิดเผยข้อมูล



จัดทำรายงานสรุปผล



จัดทำคำชี้แจง



## แนวทางการจัดทำ และการเสนอร่างกฎหมาย ตามมาตรา ๗๗

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการร่างกฎหมายการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้ง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบหรือแนวทางการดำเนินการในการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

### ส่วนที่ ๑ หลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

ในการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวทางดังต่อไปนี้

๑. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
๒. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

๓. การร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายพ.ศ. ๒๕๕๘

๔. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ

## ส่วนที่ ๒ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวทางดังต่อไปนี้

### ๑. การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

๑.๑ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยในการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือจะใช้วิธีอื่นใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

๑.๒ ในการรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยประกอบด้วย สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหา ความจำเป็น

ที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานั้น และหลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายที่จะตราขึ้น รวมทั้ง ประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นหรือร่างพระราชบัญญัติที่จะรับฟังความคิดเห็น

๑.๓ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น โดยในรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อย ต้องประกอบด้วย วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น แต่ละครั้ง และพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น รวมทั้ง คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น และการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

๑.๔ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ทำyarะเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ได้ปรับปรุง และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ และในการส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้นให้เสนอพร้อมรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นด้วย

๑.๕ ให้สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีวิเคราะห์ผลการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ และตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) แล้วเห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติม ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องคืนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอเรื่องดำเนินการเพิ่มเติมโดยให้ระบุการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้ส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑.๖ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐได้จัดทำขึ้นมาประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ และตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) แล้วเห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจดำเนินการดังกล่าวเอง หรือจะขอให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้และเมื่อได้ดำเนินการแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมด้วย สำหรับกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการ

กฤษฎีกาอาจดำเนินการดังกล่าวเอง หรือจะขอให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวเพิ่มเติมก็ได้ เพื่อนำมาประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายต่อไป

๑.๗ ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่าง และสมควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมตามประเด็นที่มีการแก้ไข ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว และให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วมาพร้อมกับการยืนยันให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. การดำเนินการกรณีร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๕

๓. การดำเนินการกรณีร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้

๔. การดำเนินการกรณีร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและอยู่ระหว่างการดำเนินการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างจนแตกต่างจากร่างที่หน่วยงานของรัฐเสนอ และสมควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติม

ตามประเด็นที่มีการแก้ไข ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว และให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

๕. ในกรณีร่างกฎหมายใดมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือต้องดำเนินการเป็นการลับหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายให้แตกต่างจากแนวทางตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑.๑ หรือข้อ ๑.๒ ก็ได้ แต่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องต้องแสดงผลความจำเป็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นรายกรณีไป



## การเสนอร่างกฎหมาย

- ประเด็นที่จะรับฟัง
- หลักการของร่าง กม.

เตรียมการ  
รับฟังความคิดเห็น

รับฟัง  
ความคิดเห็น

วิเคราะห์ผลกระทบ  
ที่อาจเกิดขึ้น  
จากกฎหมาย

เสนอ  
ร่างกฎหมาย

คณะรัฐมนตรี

สำนักงาน  
คณะกรรมการ  
กฤษฎีกา

รัฐสภา





## การรับฟังความคิดเห็น ของผู้เกี่ยวข้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมทั้งต้องเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณา ในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วรัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

### ส่วนที่ ๑ หลักการทั่วไป

#### ๑. การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องคืออะไร

การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง หมายถึง กระบวนการในการแสวงหาหรือรวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบหรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับประเด็นหรือเรื่องที่รัฐจะดำเนินการ เพื่อนำข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะมาใช้ประกอบการพิจารณาหรือตัดสินใจของฝ่ายบริหารว่าการตรากฎหมายในเรื่องนั้นจะส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด ประโยชน์ที่จะได้รับมีความคุ้มค่าหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องยังเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการเปิดโอกาส

ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของฝ่ายบริหาร อันจะช่วยทำให้นโยบายหรือมาตรการของรัฐมีเนื้อหาสาระและกลไกที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม

## ๒. วัตถุประสงค์ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องคืออะไร

๒.๑ เพื่อทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

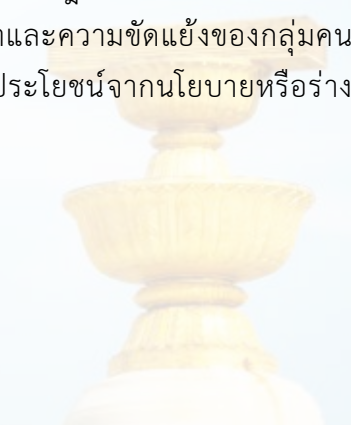
- การรับฟังความคิดเห็นอย่างมีประสิทธิภาพทำให้รัฐทราบปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และสามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมว่าจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายหรือไม่ หรือต้องใช้มาตรการทางกฎหมายในเรื่องใด

- การมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยลดการโต้แย้งและคัดค้านการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมาย

๒.๒ เพื่อทราบผลกระทบจากกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นจะทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการทางกฎหมายได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และป้องกันมิให้เกิดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายจนเกินสมควร

๒.๓ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชน

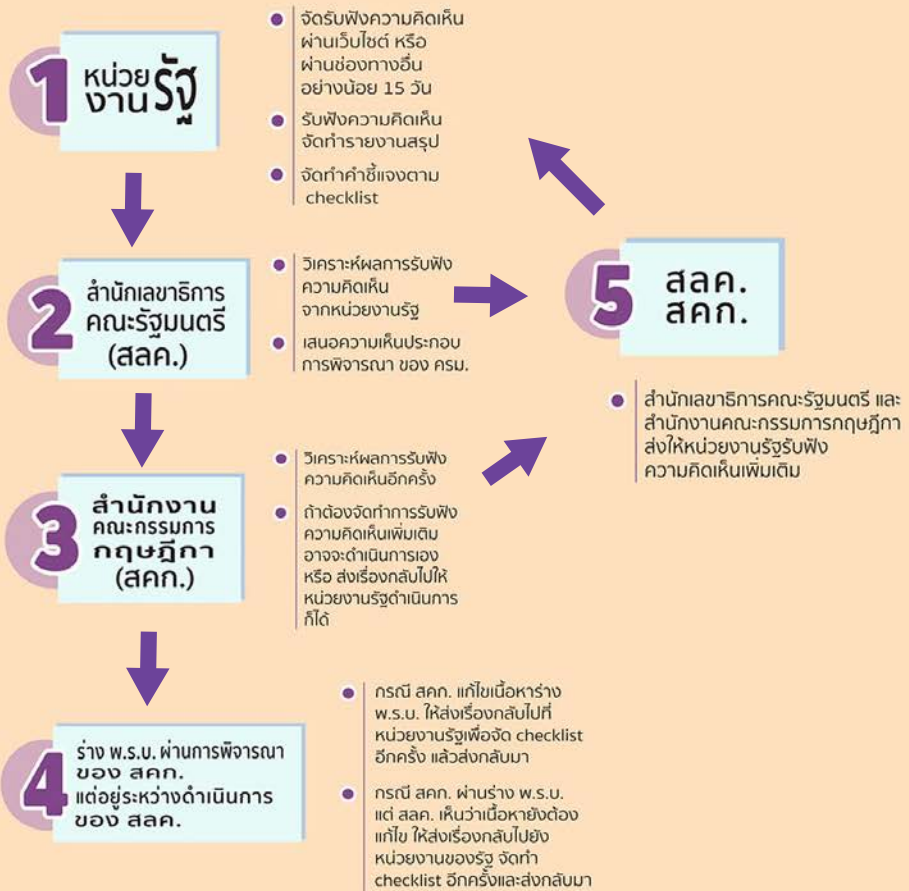
- ส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมาย
- ลดการเผชิญหน้าและความขัดแย้งของกลุ่มคนในสังคมที่ได้ประโยชน์และกลุ่มที่เสียประโยชน์จากนโยบายหรือร่างกฎหมายนั้น



# แนว ทาง

## การรับฟังความคิดเห็น

ประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ตาม ม.77 ของรัฐธรรมนูญ



๒.๔ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในการบริหารราชการแผ่นดินให้แก่ประชาชน ว่าเป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใส และตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

### ๓. การไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง หรือรับฟังความคิดเห็นอย่างไม่มีประสิทธิภาพจะก่อให้เกิดผลเสียอย่างไรบ้าง

๓.๑ นโยบายหรือมาตรการที่กำหนดขึ้นจะไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน กฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จริง หรือมาตรการทางกฎหมายที่เลือกใช้อาจไม่เหมาะสม ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐย่อมทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และสามารถหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมว่าจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายหรือไม่ หรือต้องใช้มาตรการทางกฎหมายในเรื่องใด

๓.๒ ก่อให้เกิดการโต้แย้งและคัดค้าน เนื่องจากประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว หรืออาจนำไปสู่การไม่ไว้วางใจหน่วยงานของรัฐและการไม่ยอมรับและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นในเวลาต่อมา นอกจากนี้ ความไม่ไว้วางใจดังกล่าวอาจเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐรับฟังความคิดเห็นอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

๓.๓ ปัญหาอื่น ๆ ได้แก่ การเผชิญหน้าของกลุ่มคนในสังคม เนื่องจากเมื่อรัฐมิได้จัดให้ประชาชนมีเวทีในการแสดงความคิดเห็นก็อาจนำไปสู่การเผชิญหน้ากันของกลุ่มที่ได้ประโยชน์และกลุ่มที่เสียประโยชน์จากนโยบายหรือร่างกฎหมายนั้น และนโยบายหรือมาตรการที่กำหนดขึ้นส่งผลร้ายต่อประชาชนมากกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่มีข้อมูลที่เหมาะสมและจำเป็นในการดำเนินการแก้ปัญหา รวมทั้งการขาดการวางแผนบริหารงบประมาณที่ดี เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นต้องใช้งบประมาณในการสนับสนุน

## ๔. ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องมีข้อควรพิจารณาในเรื่องใดบ้าง

ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มีข้อเสนอแนะประกอบการศึกษาการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

๔.๑ ควรดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจน ไม่ปกปิดข้อมูลต่อประชาชน

๔.๒ ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อทำให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจและแลกเปลี่ยนข้อมูลได้โดยง่าย

๔.๓ ควรให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นและเหตุผลประกอบอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้สนับสนุนหรือคัดค้านความคิดเห็นที่หลากหลายจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่าจะเป็นโทษ

๔.๔ ควรมีระยะเวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้อง คิดวิเคราะห์ ตรึกตรอง และร่วมแสดงความคิดเห็นได้ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศควรมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสัปดาห์วัน เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นอื่น ซึ่งหน่วยงานของรัฐควรระบุเหตุผลและประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไปด้วย

๔.๕ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางอาจไม่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้ครบถ้วนทุกกลุ่ม จึงควรใช้เป็นวิธีการพื้นฐานควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านวิธีการอื่นด้วย เช่น การสัมภาษณ์ การเชิญมา ให้ข้อมูล หรือการประชุม ในกรณีที่เหมาะสมก็อาจจัดการรับฟังความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีเทคโนโลยีเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นนั้นเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๔.๖ ในการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา ผู้แสดงความคิดเห็นจะเป็นใคร ระบุชื่อหรือไม่ ใช้ชื่อจริงหรือชื่อปลอม ไม่ควรถือเป็นสาระสำคัญ สิ่งที่เป็นข้อสำคัญ คือ ข้อคิดเห็นนั้นเกี่ยวข้องและนำมาใช้ประกอบการพิจารณาได้มากน้อยเพียงใด

## ส่วนที่ ๒ ผู้เกี่ยวข้องที่จะรับฟังความคิดเห็น

### ๑. การรับฟังความคิดเห็นต้องรับฟังจากใคร

มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นต้องรับฟังจาก “ผู้เกี่ยวข้อง” ทั้งนี้ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงกำหนดความหมายของคำว่า “ผู้เกี่ยวข้อง” ไว้ให้เกิดความชัดเจนว่า หมายถึง ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจาก ร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

๑.๑ ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

๑.๒ กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว

๑.๓ หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับ หรืออาจได้รับผลกระทบ

๑.๔ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัตินี้ยังกำหนดคำว่า “องค์กรที่เกี่ยวข้อง” ไว้หมายความว่า สมาคมหรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สภาหรือนิติบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย

## ๒. การได้มาซึ่งผู้เกี่ยวข้องที่จะรับฟัง มีกี่วิธี อย่างไรบ้าง

ในการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณารับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องซึ่งผู้เกี่ยวข้องดังกล่าวอาจมาจาก (มาตรา ๑๕)

๒.๑ รายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่รับจดทะเบียนไว้ในระบบกลาง ทั้งนี้ รายชื่อดังกล่าวอาจมาจากผู้เกี่ยวข้องมาจดทะเบียนรายชื่อของตนไว้ในระบบกลาง รายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจดทะเบียนไว้ในระบบกลาง และรายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่หน่วยงานของรัฐได้รวบรวมรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ และได้แจ้งข้อมูลให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจดทะเบียนไว้ในระบบกลาง

๒.๒ การวิเคราะห์เพื่อกำหนดผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับร่างกฎหมายนั้น ซึ่งต้องรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานของรัฐต้องวิเคราะห์เพื่อกำหนดผู้เกี่ยวข้องซึ่งต้องรับฟังความคิดเห็น

## ๓. ในการกำหนดผู้เกี่ยวข้องมีข้อควรพิจารณาในเรื่องใดบ้าง

### ๓.๑ ต้องวิเคราะห์ผู้เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน

การกำหนดผู้เกี่ยวข้องเป็นปัญหาที่ยุงยากซับซ้อน เนื่องจากผู้ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบนั้นจะมีทั้งผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อม ผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและผู้เกี่ยวข้องอื่นซึ่งไม่ได้อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ หากพิจารณาไม่รอบคอบอาจทำให้ไม่สามารถรวบรวมผู้เกี่ยวข้องได้อย่างครบถ้วนและไม่ได้รับความเห็นจาก

ผู้เกี่ยวข้องที่แท้จริง ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ผู้เกี่ยวข้องจะต้องนำมาตรการหรือหลักการของร่างกฎหมายที่จะตราขึ้นมาใช้เป็นกรอบ ในการกำหนดผู้เกี่ยวข้องด้วย โดยต้องจำแนกให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามาตรการที่จะนำมากำหนดในร่างกฎหมายหรือหลักการของร่างกฎหมายนั้นมีผลเป็นการกำหนดหน้าที่ หรือกระทบหรืออาจกระทบต่อบุคคลใดบ้าง ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ตามหลักการดังต่อไปนี้

๑. การระบุผู้เกี่ยวข้องอาจอยู่ในลักษณะของการระบุเป็นรายบุคคล กลุ่มบุคคล ชุมชน องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ

๒. หากสามารถระบุชื่อผู้เกี่ยวข้องได้ ให้ระบุ เช่น ชื่อบุคคล ชื่อองค์กร หรือชื่อ หน่วยงาน

๓. ในกรณีที่มีบุคคลซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก การระบุผู้เกี่ยวข้องในกรณีนี้ อาจระบุในลักษณะของภาพรวมของบุคคลต่าง ๆ เหล่านั้นก็ได้ เช่น ผู้ถือใบอนุญาตขับขี่สำหรับกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ผู้ประกอบการที่จะมาติดต่อขอรับใบอนุญาตผู้นำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

**๓.๒ ควรจัดลำดับความสำคัญของผู้เกี่ยวข้องตามระดับของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย**

เมื่อหน่วยงานของรัฐรวบรวมผู้เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนแล้ว ควรจัดลำดับความสำคัญของผู้เกี่ยวข้องตามระดับของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่เหมาะสมกับผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่ม



### ส่วนที่ ๓ วิธีการรับฟังความคิดเห็น

ในการเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นจะต้องพิจารณาความเกี่ยวข้อง ขนาด และลักษณะเฉพาะของผู้เกี่ยวข้องในแต่ละกลุ่ม และคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็น ความเหมาะสมของวิธีการที่เลือก และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็น เพื่อให้ได้วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์กับการจัดทำร่างกฎหมายมากที่สุด ซึ่งสามารถแบ่งวิธีการรับฟังความคิดเห็นออกเป็น ๔ กลุ่มดังนี้

#### ๑. การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นวิธีการที่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องและประชาชนที่สนใจได้อย่างกว้างขวาง รวดเร็ว สะดวกต่อการทำงานของหน่วยงานของรัฐ และผู้ที่ต้องการเข้ามาแสดงความคิดเห็น และมีค่าใช้จ่ายค่อนข้างต่ำ วิธีการนี้จึงเป็นวิธีการรับฟังความคิดเห็นพื้นฐานที่สามารถใช้ควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านวิธีการอื่นเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสามารถกระทำได้โดยผ่านทางระบบกลาง และอาจมีการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงานร่วมด้วยก็ได้

#### ๒. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุม

การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการประชุมเป็นวิธีการรับฟังความคิดเห็นในวงแคบ โดยมีลักษณะเป็นการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนแนวคิด ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ และความเชี่ยวชาญ ระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้เกี่ยวข้อง การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบนี้ทำให้หน่วยงานของรัฐ สามารถระดมผู้เข้าร่วมและเลือกรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง

แต่ละกลุ่มได้อย่างละเอียดมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ต้องการจะรับฟังความคิดเห็นมีเนื้อหาที่ยุ้งยากซับซ้อน หรือเป็นร่างกฎหมายที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางความเห็นระหว่างผู้เกี่ยวข้องกลุ่มต่าง ๆ

### ๓. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสัมภาษณ์

การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสัมภาษณ์ เหมาะสำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องบางกลุ่มมีความสำคัญหรือมีผลกระทบต่อการจัดทำร่างกฎหมายเป็นพิเศษ เป็นกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายมากและหน่วยงานของรัฐต้องการความคิดเห็นในเชิงลึก และเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่หน่วยงานสามารถนำไปใช้รับฟังความคิดเห็นได้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐคาดว่าจะเกิดความขัดแย้งทางความเห็นระหว่างผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่ม นอกจากนี้ ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐมักใช้วิธีการขอความเห็นเป็นหนังสือ (Consultation documents) เพื่อขอความคิดเห็นระหว่างกันด้วย

### ๔. การรับฟังความคิดเห็นในรูปแบบการสำรวจความคิดเห็น

วิธีการนี้เป็นเพียงวิธีการสำรวจความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในวงกว้าง โดยความคิดเห็นที่ได้รับมักเป็นความคิดเห็นในเชิงปริมาณที่อาจไม่มีรายละเอียดในเชิงลึกมากเท่าความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่รวบรวมได้จากวิธีการอื่น ๆ จึงเหมาะในการเป็นเครื่องมือสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่สนใจทั่วไป เพิ่มเติมจากการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องด้วยวิธีอื่น โดยสามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น การสำรวจความคิดเห็นและแบบสอบถาม (Surveys and questionnaires) การประชาพิจารณ์ (Public Hearings) หรือการจัดให้ผู้ที่ต้องการแสดงความคิดเห็นสามารถส่งความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร (Written Submissions)

## ส่วนที่ ๔ กระบวนการรับฟังความคิดเห็น

### ๑. การรับฟังความคิดเห็นจะเกิดขึ้นได้ในขั้นตอนใดบ้าง

๑.๑ ในขั้นก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย : หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ต้องเปิดเผย หลักการ เหตุผล ความมุ่งหมาย ผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์ และผลกระทบที่จะเกิดกับประชาชน ให้ประชาชนทราบ และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ ในกรณีที่กฎกระทรวงกำหนดให้การจัดทำร่างกฎฉบับใดต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ในขั้นก่อนการจัดทำร่างกฎฉบับนั้นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วย

๑.๒ การรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมในชั้นการเสนอเรื่อง และการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย

๑.๓ ในขั้นจัดทำร่างกฎหมายเสร็จแล้ว หน่วยงานของรัฐ อาจนำร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นไปรับฟังความคิดเห็นได้ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายให้เกิดความสมบูรณ์

### ๒. สิ่งที่จะนำไปรับฟังความคิดเห็นและข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นมีอะไรบ้าง

หน่วยงานของรัฐต้องนำหลักการและประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น และต้องกำหนดประเด็นที่จะรับฟังความคิดเห็นให้ครบถ้วนและครอบคลุมหลักการ หรือสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่จะจัดทำขึ้น โดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายและคำนึงถึงความรู้ความเข้าใจ และความเกี่ยวข้องเกี่ยวกับกฎหมายในเรื่องนั้นของผู้เกี่ยวข้องแต่ละกลุ่มด้วย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานของรัฐต้องจัดทำข้อมูลเพื่อประกอบการรับฟังความคิดเห็นและเผยแพร่ให้ผู้เกี่ยวข้องหรือประชาชนทราบ

### ๓. ขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็น

๓.๑ การประกาศเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการรับฟังความคิดเห็น

หน่วยงานของรัฐจะมีการประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไปเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้

#### ๓.๒ การจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

เมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว หน่วยงานของรัฐจะนำผลการรับฟังความคิดเห็น ไปประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเผยแพร่รายงานดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและให้ผู้เกี่ยวข้องหรือประชาชนสามารถตรวจสอบ การดำเนินการดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐได้

#### ๓.๓ การเผยแพร่สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

หลังจากหน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นแล้ว จะมีการนำรายงานนั้นสรุปผลรับฟังความคิดเห็นนั้น มาเผยแพร่ผ่านระบบกลางและอาจมีการเผยแพร่ โดยวิธีการอื่นด้วยก็ได้ เช่น การเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐ สำหรับการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ร่างกฎหมายที่มีได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชน ร่างกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้น โดยรีบด่วนเพื่อประโยชน์สำคัญของประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือร่างกฎหมายอื่นที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน หน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว หรืออาจเปิดเผยตามที่เห็นสมควร

๓.๔ การตรวจสอบการรับฟังความคิดเห็นและการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม

ในกระบวนการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมาย จะเสนอรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นไปพร้อมกับร่างกฎหมายและรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและอาจสั่งให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมได้แก่

(ก) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี : เมื่อตรวจสอบรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นแล้ว หากเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้มีการดำเนินการให้ครบถ้วน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งเรื่องคืนหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการให้ครบถ้วน และในกรณี que เห็นว่าดำเนินการครบถ้วนแล้ว ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

(ข) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา : เมื่อตรวจสอบรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นแล้วเห็นว่าสมควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมเพื่อให้มีข้อมูลประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเองหรืออาจแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

(ค) การรับฟังความเห็นในชั้นรัฐสภา : สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ก่อนหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

## ๔. ข้อยกเว้นการรับฟังความคิดเห็นและการเปิดเผยสรุปผล การรับฟังความคิดเห็น

มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติว่า ในการจัดทำร่างกฎหมายบางประเภทตามที่กฎหมาย กำหนด หน่วยงานผู้รับผิดชอบสามารถรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพียงเท่าที่จำเป็นได้ และไม่ต้องเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น หรืออาจเปิดเผยตามที่ เห็นสมควรก็ได้ อย่างไรก็ตาม การไม่เปิดเผยข้อมูลนั้นต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น โดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าของเรื่อง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องพิจารณา กลั่นกรองให้การดำเนินการที่จะเข้าครม.ตามร่างมาตรา ๑๙ เป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็น

### ร่างกฎหมายที่ได้รับการยกเว้น มีดังต่อไปนี้

๑. ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ
๒. ร่างกฎหมายที่มีได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชน
๓. ร่างกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นโดยรีบด่วนเพื่อประโยชน์สำคัญของประเทศ เกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติ สาธารณะ หรือ
๔. ร่างกฎหมายอื่นที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน



## บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ มีความมุ่งหมายเพื่อกำหนดกรอบและหลักการสำคัญ ในการตรากฎหมายตามแนวคิดที่ว่าไม่ควรมีกฎหมายเกินความจำเป็น และเป็นการสร้างหลักประกันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและรับรู้ถึง กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายตั้งแต่เริ่มต้น

โดยก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก กฎหมาย รวมทั้ง ต้องเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการ ตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วรัฐพึงจัดให้มี การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟัง ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

การรับฟังความคิดเห็นจะเกิดขึ้นได้ในขั้นตอนก่อนการจัดทำ ร่างกฎหมาย โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผย หลักการ เหตุผล ความมุ่งหมาย ผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์ และผลกระทบที่จะเกิดกับ ประชาชน ให้ประชาชนทราบและต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของ ผู้เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ ในกรณีที่กฎกระทรวงกำหนดให้การจัด ทำร่างกฎฉบับใดต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ในขั้นก่อนการจัด

ทำร่างกฎฉบับนั้นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นด้วย จากนั้น ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมในชั้นการเสนอเรื่องและการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย และในชั้นจัดทำร่างกฎหมายเสร็จแล้ว หน่วยงานของรัฐ อาจนำร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นไปรับฟังความคิดเห็นได้ เพื่อประโยชน์ ในการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายให้เกิดความสมบูรณ์

นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องยังเป็น กลไกที่สำคัญยิ่งในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ กำหนดนโยบายสาธารณะของฝ่ายบริหาร อันจะช่วยทำให้นโยบายหรือ มาตรการของรัฐมีเนื้อหาสาระและกลไกที่สอดคล้องกับความต้องการ ที่แท้จริงของสังคมต่อไป





## บรรณานุกรม

- กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. สืบค้นเมื่อ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓. จาก [http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc\\_pr/ndc\\_2560-2561/](http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_2560-2561/)
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐. สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๓. จาก <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตรา ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. สืบค้นเมื่อ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓. จาก [https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/download/article/article\\_20191021103453.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/download/article/article_20191021103453.pdf)
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. การพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดี. สืบค้นเมื่อ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๓. จาก [www.ija.go.th](http://www.ija.go.th)
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒. สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๓. จาก <https://www.krisdika.go.th/web/guest/intro-page>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. แนวทางการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี. สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๓. จาก <http://www.soc.go.th/soc-landing/index2.html>
- ilaw. ขึ้นชื่อเว็บไซต์อย่างน้อย ๑๕ วัน ถือเป็นารับฟังความคิดเห็นตาม รธน. ม.๗๗. สืบค้นเมื่อ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๓. จาก [www.ilaw.or.th](http://www.ilaw.or.th)

