



รายการ ร้อยเรื่อง...เมืองไทย

สถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา และสำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนสามเสน เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5761

เรื่อง คุณภาพการร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
ผู้เรียบเรียง นางสาวปิยะวรรณ ปานโต วิทยากรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
ออกอากาศ มีนาคม 2569

โดยทั่วไป “กฎหมาย” มีไว้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการกำหนดแนวทางการดำเนินชีวิตของคนในสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ความเท่าเทียม และความสงบสุขร่วมกันภายในประเทศ นอกจากนี้ กฎหมายยังเป็นกลไกที่ช่วยให้รัฐสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและความมั่นคงของประเทศโดยรวมอีกด้วย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนที่รัฐสภาจะตราออกมาเป็นกฎหมายใช้บังคับกับประชาชน และต้องนำความเห็นของประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้นมาประกอบการพิจารณาในทุกขั้นตอน เมื่อพิจารณาช่องทางการเสนอร่างกฎหมาย โดยเฉพาะกรณีของร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดไว้ 3 ช่องทาง คือ 1) คณะรัฐมนตรี 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และ 3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบจะส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

การตรากฎหมายแต่ละฉบับจำเป็นต้องผ่านกระบวนการพิจารณาอย่างรอบคอบจากทั้งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย และที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่สำคัญในการกลั่นกรอง ตรวจสอบ และถ่วงดุลความเหมาะสมของร่างกฎหมาย ทั้งในด้านเนื้อหา หลักการ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้กฎหมายที่ประกาศใช้มีความถูกต้องตามหลักนิติรัฐ มีความชอบธรรม และสอดคล้องกับประโยชน์ของประชาชนและสังคมส่วนรวมตามหลักการประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา พบว่า การพิจารณาร่างกฎหมายบางฉบับประสบปัญหาความล่าช้า โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอาจเกิดจากข้อจำกัดของกระบวนการนิติบัญญัติที่มีความซับซ้อนของเนื้อหากฎหมาย บริบททางการเมือง อีกทั้งยังขาดข้อกำหนดที่เข้มงวดเกี่ยวกับการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะและผู้มีส่วนได้เสีย ส่งผลให้ข้อมูลประกอบร่างกฎหมายบางฉบับไม่ครอบคลุม ทำให้เกิดอุปสรรคในกระบวนการร่างกฎหมาย เมื่อเปรียบเทียบกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้รับการสนับสนุนทางวิชาการและด้านเทคนิคจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) โดยยึดหลักการว่ากฎหมายที่ดีควรมี “โครงสร้างและกลไกที่มีความเหมาะสม

สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป” อันจะช่วยอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ลดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายและเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

จากผลการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า มีปัจจัยสำคัญหลายประการที่ส่งผลต่อคุณภาพของการยกร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1. ด้านกระบวนการ มีการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยจะต้องแสดงเหตุผลและความจำเป็นหรือหลักฐานที่ชัดเจน และมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน

2. ด้านเนื้อหาและรูปแบบ จะต้องมีความชัดเจน เข้าใจง่าย ถูกต้องทางกฎหมาย มีความสอดคล้องและมีความเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ ซึ่งร่างกฎหมายบางฉบับมีเนื้อหาซับซ้อนและมีผลกระทบหลายมิติ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารราชการแผ่นดิน จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลและประเมินผลกระทบอย่างรอบด้าน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศ พบว่า จะมีความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบรัฐสภาของแต่ละประเทศ และยังคงมุ่งเน้นการคงไว้ซึ่งบทบาทหลักของรัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย รวมถึงการกำกับและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ขณะที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้สนับสนุนการดำเนินงานด้านการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพ ดังนี้ 1. ด้านวิชาการ จัดทำข้อมูลทั้งในรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์และเอกสารให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ 2. ด้านงบประมาณ จัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ 3. ด้านบุคลากร มีการส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรในด้านความรู้และทักษะที่จำเป็นในการสนับสนุนการตรากฎหมาย 4. ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ได้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการสนับสนุนการตรากฎหมาย ตั้งแต่ขั้นตอนผู้เสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรจนร่างกฎหมายประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย หรือสิ้นสุดกระบวนการ และ 5. ด้านการดำเนินงาน มีหน่วยงานสนับสนุนด้านการยกร่างกฎหมายให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีความประสงค์จะเสนอร่างกฎหมายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย ที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย ทั้งนี้ การสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าว สามารถพัฒนาศักยภาพของรัฐสภาไทยให้ทันต่อบริบทสากล ส่งผลให้ได้กฎหมายที่มีคุณภาพ สามารถบังคับใช้ได้จริง ก่อให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งเป็นการรักษาดุลยภาพแห่งอำนาจและเสถียรภาพของระบบการปกครองตามหลักประชาธิปไตยแบบรัฐสภาต่อไป

บรรณานุกรม

- คณะอนุกรรมการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่เสนอ
โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง. (2567). **“การมีส่วนร่วมของประชาชน
ในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง”**
ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (พิมพ์ครั้งที่ 1).
กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134
ตอนที่ 40 ก, น. 20.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2568). **การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ
สภาผู้แทนราษฎร**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานการประชุม. (2562). **คู่มือการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอร่าง
กฎหมาย ญัตติ และกระทู้ถาม**. สืบค้น 26 ธันวาคม 2568 จาก [https://www.parliament.go.th/
assets/portals/79/filenewspar/79_336_file.pdf](https://www.parliament.go.th/assets/portals/79/filenewspar/79_336_file.pdf)