



เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนตาม  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสอง  
ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นางสาวสุรภา ศรีเมือง  
วิทยากรชำนาญการพิเศษ  
กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย

บทความใช้เพื่อการนำออกอากาศทางสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา  
รายการเจตนารมณ์กฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## บทความวิทย์

เรียบเรียงโดย  
สุรภา ศรีเมือง  
วิทยากรชำนาญการพิเศษ

### บทนำ

การออกกฎหมายมาใช้บังคับกับบุคคลในสังคมย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายจึงต้องมีความชัดเจนและเป็นธรรม และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้งสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่เนื่องจากกระบวนการในการตรากฎหมายที่ผ่านมายังไม่มีบทกฎหมายกลางที่กำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากกฎหมาย การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย จึงส่งผลให้กฎหมายที่ตราขึ้นเกิดความซ้ำซ้อนและมีปริมาณกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เป็นจำนวนมากและส่งผลกระทบและสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนด

(๑) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

(๒) การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย เพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการมีกฎหมายมากเกินไป

(๓) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อให้ผู้มีหน้าที่และอำนาจในกระบวนการตรากฎหมายแต่ละขั้นตอนได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือก ประโยชน์ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในมิติต่าง ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เพื่อประกอบการตัดสินใจหรือใช้ในการพิจารณา ร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ

(๔) การควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น การกำหนดเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และการกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินจำเป็น รวมทั้งเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(๕) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อลดปริมาณกฎหมายที่ไม่จำเป็นรวมทั้งพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐได้บัญญัติหลักการสำคัญในการตรากฎหมายของรัฐไว้ ดังนี้

๑. มาตรา ๗๗ “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

๒. มาตรา ๒๕๘ ค (๑)

“ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ค. ด้านกฎหมาย

มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการ โดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ”

จากการพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีมาตรการสำคัญเพื่อการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมาย ๔ ประการ ได้แก่

๑. มาตรการทั่วไป เป็นมาตรการซึ่งกำหนดให้รัฐพึงต้องจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

๒. มาตรการก่อนการตรากฎหมาย เป็นมาตรการซึ่งกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมถึงการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

๓. มาตรการภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เป็นมาตรการกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องด้วย

๔. มาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย เป็นมาตรการที่จะกำหนดระบบการดำเนินการต่าง ๆ อันได้แก่ ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

จากการศึกษาวิเคราะห์เจตนารมณ์มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว สรุปได้ดังนี้

๑. มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง : การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย กล่าวคือ รัฐพึงต้องจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้กฎหมายที่จะบังคับใช้ไม่ก่อให้เกิดภาระกับประชาชนเกินสมควร โดยกฎหมายที่จะถูกตราขึ้นได้นั้น จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่งใน ๔ ประการ ดังนี้

- ประการที่ ๑ เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- ประการที่ ๒ หากมีข้อเสนอในการปฏิรูปประเทศเรื่องใด ๆ แล้ว จำเป็นต้องมีกฎหมายนั้น ๆ เพื่อให้การปฏิรูปประเทศสัมฤทธิ์ผล
- ประการที่ ๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้มีกฎหมายฉบับนั้น ๆ อย่างชัดเจน
- ประการที่ ๔ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการ

ในปัจจุบันฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีแนวทางปฏิบัติโดยเห็นชอบหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklists) จำนวน ๑๐ ประการ โดยจะต้องแสดงให้เห็นถึงการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ ๑) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ ๒) การกำหนดเจ้าภาพในการทำภารกิจ ๓) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย ๔) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ๕) ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า ๖) ความพร้อมของรัฐ ๗) หน่วยงานที่รับผิดชอบ ๘) วิธีการทำงานและการตรวจสอบ ๙) อำนาจในการตราอนุมัติ และ ๑๐) การรับฟังความคิดเห็น

๒. มาตรา ๗๗ วรรคสอง : การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายและทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมาย และทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย กล่าวคือ รัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตราพระราชบัญญัติทุกฉบับ ซึ่งในกรณีที่เป็นการเสนอกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอนั้น ย่อมมีการรับฟังความคิดเห็นโดยหน่วยงานผู้ปฏิบัติและเป็นเจ้าของร่างกฎหมายขึ้นตามระเบียบขั้นตอนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เห็นชอบแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่มีข้อสังเกตในส่วนของ การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอกับร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนเข้าชื่อนั้น ต้องมีระเบียบปฏิบัติอย่างไรและรัฐพึงรับฟังความคิดเห็นให้กับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ในกรณีที่กฎหมายที่เสนอนั้นมีหลักการเดียวกันกับร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายใหม่ที่ไม่ใช่ร่างของคณะรัฐมนตรีเสนอ ซึ่งจะต้องจัดทำระเบียบปฏิบัติให้ชัดเจนเพราะหากต้องรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายในส่วนนี้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบควรจะเป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการรับภารกิจดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.๒๕๖๒ มาตรา ๒๐ ที่กำหนดว่าการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภากำหนด

ส่วนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐต้องดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายในทุกระยะเวลาตามกำหนด โดยยึดหลักการตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีการตรวจสอบและทบทวนกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้กฎหมายมีความเหมาะสมเป็นธรรม

ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตตามกาลสมัยและวิวัฒนาการของเทคโนโลยีที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยอาจทำการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย

๓. มาตรา ๗๗ วรรคสาม : การควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย

การควบคุมเนื้อหาของกฎหมาย กล่าวคือ ได้กำหนดเรื่องเนื้อหาของร่างกฎหมายที่จะใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการว่าจะออกกฎหมายได้เฉพาะกรณีที่จำเป็น ส่วนการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและให้มีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการให้ชัดเจนและการกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายนั้น ให้กำหนดเฉพาะกรณีที่ร้ายแรง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมายมีหลักการสำคัญ ๔ ประการ อันได้แก่ ๑. การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย ๒. การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย ๓. การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน ๔. การกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงซึ่งเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๗ วรรคสาม เพื่อให้ได้กฎหมายที่มีคุณภาพออกมาบังคับใช้กับประชาชนมีความเหมาะสมและเป็นหลักประกันความยุติธรรมต่อสังคมต่อไป

**๑. แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีการดำเนินการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายในส่วนของร่างกฎหมายที่เป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยให้ดำเนินการตามแนวทางจัดทำแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ดังนี้

หลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐในการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวทางดังต่อไปนี้

๑) ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๒) ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

๓) การร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ และพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

๔) ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

(๒) ในการรับฟังความคิดเห็นให้หน่วยงานของรัฐประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น

(๓) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

(๔) ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ได้ปรับปรุง และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ และในการส่งเรื่องไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้นให้เสนอพร้อมรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นด้วย

(๕) ในกรณีร่างกฎหมายใดมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือต้องดำเนินการเป็นการลับ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายให้แตกต่างจากแนวทางตามที่กำหนดไว้ในข้อ (๑) หรือข้อ (๒) ก็ได้ แต่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นรายกรณีไป

หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ให้มีหลักเกณฑ์ ประกอบด้วย ๑๐ ข้อ โดยสรุปดังนี้

- (๑) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ
- (๒) ผู้ทำภารกิจ
- (๓) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย
- (๔) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
- (๕) ผลกระทบและความคุ้มค่า
- (๖) ความพร้อมของรัฐ
- (๗) หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย
- (๘) วิธีการทำงานและตรวจสอบ
- (๙) การจัดทำกฎหมายลำดับรอง
- (๑๐) การรับฟังความคิดเห็น

## ๒. ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๑) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีให้นำผลดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบที่เสนอมาพร้อมร่างพระราชบัญญัติมาประกอบในการพิจารณา ทั้งนี้ หากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเห็นว่าผลการรับฟังความคิดเห็นไม่ครบถ้วนเพียงพอให้สภาผู้แทนราษฎรมติและให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือแจ้งมติดังกล่าวไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งไปยังหน่วยงานเจ้าของร่างพระราชบัญญัติพิจารณาและดำเนินการต่อไปและให้ส่งผลการพิจารณาดำเนินการดังกล่าวกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้ง ส่วนในชั้นคณะกรรมการการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาว่าจะรับฟังความคิดเห็นหรือไม่อย่างไร โดยหากเห็นว่าจำเป็นให้พิจารณากำหนดรูปแบบและวิธีการ เสนอมายังคณะกรรมการผู้มิอำนาจให้พิจารณาเห็นชอบรูปแบบและวิธีการพร้อมกำหนดกรอบงบประมาณก่อนเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาและอนุมัติ

๒) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและหน่วยงานกลางเป็นมาตรฐานขั้นต่ำทุกฉบับ โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้อนุญาต หรืออาจขอความร่วมมือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเผยแพร่

เพื่อรับฟังความคิดเห็น รวมถึงรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทางวิทยุหรือโทรทัศน์รัฐสภา จดหมาย หรืออย่างอื่น ส่วนการพิจารณากำหนดว่าจะใช้รูปแบบ วิธีการ และกรอบงบประมาณเท่าใดให้คณะกรรมการผู้มิอำนาจ เป็นผู้กำหนดก่อนเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาและอนุมัติ ในขั้นรับหลักการหากที่ประชุม สภาพิจารณาแล้วเห็นว่าผลการรับฟังความคิดเห็นไม่ครบถ้วนเพียงพอให้สภาผู้แทนราษฎรมติและ ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือแจ้งมติดังกล่าวกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้ง แต่เมื่อ ถึงขั้นคณะกรรมการให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาว่าจะรับฟังความคิดเห็นหรือไม่ อย่างไร โดยหากเห็นว่า จำเป็นให้พิจารณากำหนดรูปแบบและวิธีการ เสนอมายังคณะกรรมการผู้มิอำนาจให้พิจารณาเห็นชอบรูปแบบ และวิธีการพร้อมกำหนดกรอบงบประมาณก่อนเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาและอนุมัติ

๓) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้มีการดำเนินการเช่นเดียวกับ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อ เสนอกฎหมาย

### ๓.การตรวจสอบเอกสารร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้สภาพิจารณา

เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติมายังสภา ก่อนที่ประธานสภาจะมีคำสั่งให้บรรจุระเบียบ วาระการประชุม ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ของเอกสารประกอบการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

(๑) บันทึกลักษณะและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ

(๒) ร่างพระราชบัญญัติ

(๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

(๔) ตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติ (ถ้ามี)

(๕) เอกสารการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่ การวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบ (Checklist) การรับฟัง ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายอย่างรอบด้านและ เป็นระบบ

(๖) เอกสารอื่น ๆ ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น ร่างพระราชบัญญัติ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องมีบัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน และแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติด้วย

๒) กรณีร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ นอกจากข้อ ๑) (๑) – (๕) แล้ว ให้เพิ่มการตรวจสอบรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ตามมาตรา ๑๓๓ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

๓) กรณีร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ นอกจากข้อ ๑) (๑) – (๕) แล้ว ให้เพิ่มการตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหมื่นคน ตามมาตรา ๑๓๓ (๓) ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย และให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายกำหนด

หากหน่วยงานใดไม่ดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว แต่หากหน่วยงาน เจ้าของเรื่องยืนยันว่าได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วให้นำความกราบเรียนประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา วินิจฉัยว่า เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วหรือไม่

#### ๔. แนวทางและรูปแบบการจัดการรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และต้องจัดทำรายงานผลการพิจารณาต่อสภานั้น ในหัวข้อ “ผลการพิจารณา” ของรายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้น คณะกรรมการ ให้กำหนดหัวข้อ “ผลการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗” เป็นส่วนหนึ่งของรายงานโดยให้เป็นหัวข้อแรกของหัวข้อผลการพิจารณา และให้แบ่งเป็นหัวข้อย่อย ๒ หัวข้อ คือ หัวข้อแรกประกอบด้วย ส่วนแรกสรุปผลการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ ในชั้นการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีหรือชั้นก่อนรับหลักการกรณีเป็นร่างที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอ แล้วแต่กรณี และส่วนที่สองเป็นสรุปผลการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๗๗ ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ตามลำดับ จากนั้นจึงเป็นหัวข้อที่สอง คือ ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามรูปแบบปกติ ซึ่งสรุปผลการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ มีคำอธิบาย ดังนี้

๑) สรุปผลการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ ในชั้นการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี หรือชั้นก่อนรับหลักการกรณีเป็นร่างที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอ แล้วแต่กรณี คือ สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในชั้นการยกร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ ของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือหน่วยงานเจ้าของเรื่องหรือของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพร้อมกับเอกสารวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมายและวิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ และให้สรุปผลในตอนท้ายของหัวข้อนี้ด้วยว่า จากการรับฟังความคิดเห็นข้างต้นแล้ว หน่วยงานเจ้าของเรื่องได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ และเพียงใด ก่อนที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ มายังสภา

๒) สรุปผลการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร คือ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการภายหลังจากได้นำสรุปผลการดำเนินการในข้อ ๑ มาพิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นประการใด ตลอดจนมีการดำเนินการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบผลการพิจารณาได้ว่าเป็นอย่างไร พร้อมทั้งสรุปผลในตอนท้ายของหัวข้อนี้ด้วยว่า ผลการพิจารณาของคณะกรรมการได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ เพียงใด

ทั้งนี้ กรณีหากมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันและมีการรับฟังความคิดเห็นให้ดำเนินการเช่นเดียวกัน

รายละเอียดตามรูปแบบรายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการวิสามัญ และรายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการวิสามัญร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

#### ๕. การกำหนดกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์หรือแนวทางที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ

เพื่อให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น ควรจะกำหนดแนวทางการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ไว้เป็นหลักการในข้อบังคับการประชุมสภาโดยให้มีการออกกฎ ประกาศ ระเบียบ แนวทาง หรือหลักเกณฑ์ที่จะใช้ดำเนินการที่ออกตามข้อบังคับ ซึ่งขั้นตอนวิธีการต่าง ๆ ในการดำเนินการอย่างละเอียดสามารถนำไปกำหนดเป็นคู่มือหรือระเบียบได้โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับ รวมทั้งจะเป็นการสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและ

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ ที่ผ่านการเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ที่กำหนดว่า “สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือในระหว่างการศึกษาร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร”

**กระบวนการดำเนินงานและผังกระบวนการ (Work Flow) เกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็น**

### ๑.๑ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี

#### ขั้นตอนการดำเนินงาน

เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาและสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับเรื่องไว้แล้ว ให้ดำเนินการดังนี้

#### ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุม

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ หากเห็นว่าดำเนินการครบถ้วนแล้วให้พิจารณาเสนอร่างพระราชบัญญัติตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาอนุญาตให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมต่อไป

#### หลังบรรจุระเบียบวาระการประชุม

ในการพิจารณาวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร หากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเห็นว่าผลการรับฟังความคิดเห็นไม่ครบถ้วนเพียงพอให้สภาผู้แทนราษฎรและให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือแจ้งมติดังกล่าวไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งไปยังหน่วยงานเจ้าของร่างพระราชบัญญัติพิจารณาและดำเนินการต่อไปและให้ส่งผลการพิจารณาดังกล่าวกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาอีกครั้ง

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการการร่างพระราชบัญญัติแล้ว ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ หากคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ควรรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเติมจากเดิม ให้ดำเนินการ ดังนี้

๑) คณะกรรมการพิจารณากำหนดรูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เสนอให้คณะกรรมการผู้มิอำนาจ เพื่อพิจารณาและกำหนดกรอบงบประมาณก่อนนำเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและอนุมัติ

๒) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ตามรูปแบบ วิธีและกรอบงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากประธานสภาผู้แทนราษฎรตามการเสนอของคณะกรรมการผู้มิอำนาจ

๓) เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องเสร็จแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจัดทำและเสนอรายงานสรุปผลต่อคณะกรรมการพิจารณาเพื่อพิจารณาต่อไป

๔) คณะกรรมการนำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเผยแพร่ต่อประชาชนและนำไปประกอบการพิจารณา

๕) จัดทำรายงานเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุระเบียบวาระการประชุม

๖) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติวาระที่สอง และวาระที่สาม เพื่อมีมติเห็นชอบ และนำเสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไป

อนึ่ง ในกรณีกระบวนการพิจารณาหลังจาวาระที่สองในชั้นคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว ก่อนที่รัฐสภาจะให้ความเห็นชอบอาจมีความจำเป็นต้องมีการรับฟังความคิดเห็น เช่น การตั้งคณะกรรมการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ให้ดำเนินการเช่นเดียวกับชั้นคณะกรรมการธิการสภาผู้แทนราษฎร จนกว่ารัฐสภาจะเห็นชอบเป็นกฎหมาย

กรณีที่คณะกรรมการหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเติมให้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปตามข้อที่ ๕) จัดทำรายงานเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุระเบียบวาระการประชุม

ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องนำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ผลการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายที่แนบมาพร้อมกันกับร่างพระราชบัญญัติมาประกอบการพิจารณาด้วย

## ๑.๒ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

### ขั้นตอนการดำเนินงาน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างพระราชบัญญัติมาเอง แล้วเสนอร่างพระราชบัญญัติมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา และส่งตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติตามแนวทางการจัดทำและการเสนอตามมาตรา ๗๗ และหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็น (Checklist) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ และเมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับเรื่องไว้แล้ว ให้ดำเนินการดังนี้

### ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุม

๑) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลพร้อมก็นำเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและอนุญาตเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานและเว็บไซต์หน่วยงานกลางเพื่อรับฟังความคิดเห็นมาตรฐานขั้นต้น

ข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบต้องวิเคราะห์ประกอบด้วย

(๑) สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ กำหนดประเด็นการรับฟังความคิดเห็นรูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

(๒) กรอบงบประมาณที่จะต้องใช้ดำเนินการ

กรณีวินิจฉัยเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้ดำเนินการต่อไปผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และกรอบงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการและเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎร

๒) ผู้มีอำนาจพิจารณาวิธีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และกรอบงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการและเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ

๓) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ตามวิธีและกรอบงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

๔) เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเสร็จแล้วให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจัดทำและเสนอรายงานสรุปผลต่อคณะกรรมการผู้มิอำนาจเพื่อพิจารณาต่อไป

๕) คณะกรรมการผู้มิอำนาจพิจารณารายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ตามที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเสนอ หากเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

แต่หากเห็นว่ายังไม่ถูกต้องครบถ้วน ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบนำไปปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนตามข้อเสนอแนะ แล้วเสนอต่อคณะกรรมการผู้มิอำนาจ เพื่อพิจารณาอีกครั้ง

๖) เมื่อคณะกรรมการผู้มิอำนาจให้ความเห็นชอบรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ตามที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเสนอแล้ว ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติและเอกสารดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาบรรจุระเบียบวาระการประชุมและเผยแพร่ต่อประชาชน

#### หลังบรรจุระเบียบวาระการประชุม

ในการพิจารณาวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร หากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นไม่ครบถ้วนเพียงพอให้สภาผู้แทนราษฎรมีมติและให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือแจ้งมติดังกล่าวไปยังคณะกรรมการผู้มิอำนาจเพื่อพิจารณาและดำเนินการต่อไปและให้ส่งผลการพิจารณาดังกล่าวกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาอีกครั้ง

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติแล้ว ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ หากคณะกรรมการธิการเห็นว่า ควรรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเติมให้ดำเนินการดังนี้

๑) คณะกรรมการธิการพิจารณากำหนดรูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เสนอต่อคณะกรรมการผู้มิอำนาจเพื่อพิจารณาและกำหนดกรอบงบประมาณก่อนนำเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและอนุมัติ

๒) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ตามรูปแบบ วิธีการและกรอบงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากประธานสภาผู้แทนราษฎรตามที่คณะกรรมการผู้มิอำนาจเสนอ

๓) เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเสร็จแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจัดทำและเสนอรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายต่อคณะกรรมการธิการเพื่อพิจารณาต่อไป

๔) คณะกรรมการธิการนำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเผยแพร่ต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณา

๕) จัดทำรายงานเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุระเบียบวาระการประชุม

๖) สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง และวาระที่สาม เพื่อมีมติเห็นชอบและนำเสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไป

อนึ่ง ในกรณีกระบวนการพิจารณาหลังจากวาระที่สองในชั้นคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว ก่อนที่รัฐสภาจะให้ความเห็นชอบอาจจะมีควมจำเป็นต้องมีการรับฟังความคิดเห็น

เช่น การตั้งคณะกรรมการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ให้ดำเนินการเช่นเดียวกับชั้นคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร จนกว่ารัฐสภาจะเห็นชอบเป็นกฎหมาย

กรณีที่คณะกรรมการหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเติมให้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปตามข้อที่ ๕) จัดทำรายงานเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุระเบียบวาระการประชุมต่อไป ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องนำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ผลการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายที่แนบมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติมาประกอบการพิจารณาด้วย

### ๑.๓ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ขั้นตอนการดำเนินงาน

เมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและส่งตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติตามแนวทางการจัดทำและการเสนอตามมาตรา ๗๗ และหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็น (Checklist) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ และเมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับเรื่องไว้แล้วให้ดำเนินการดังนี้

#### ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุม

๑) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบวิเคราะห์และนำเสนอข้อมูลพร้อมก็นำเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและอนุญาตเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานและเว็บไซต์หน่วยงานกลางเพื่อรับฟังความคิดเห็นมาตรฐานขั้นต้น

ข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบต้องวิเคราะห์ประกอบด้วย

(๑) สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ กำหนดประเด็นการรับฟังความคิดเห็น รูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

(๒) กรอบงบประมาณที่จะต้องใช้ดำเนินการ

๒) คณะกรรมการผู้มีความชำนาญ พิจารณารูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และกรอบงบประมาณที่จะใช้ดำเนินการและเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ

๓) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ตามรูปแบบวิธีการและกรอบงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ

๔) เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเสร็จแล้วให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจัดทำและเสนอรายงานสรุปผลต่อคณะกรรมการผู้มีความชำนาญเพื่อพิจารณาต่อไป

๕) คณะกรรมการผู้มีความชำนาญ พิจารณารายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ตามที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หากเห็นว่าถูกต้องครบถ้วนแล้วให้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป แต่หากเห็นว่ายังไม่ถูกต้อง

ครบถ้วน ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบนำไปปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง ครบถ้วนตามข้อเสนอแนะ แล้วเสนอต่อกรรมการผู้มิอำนาจเพื่อพิจารณาอีกครั้ง

๖) เมื่อคณะกรรมการผู้มิอำนาจให้ความเห็นชอบรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ตามที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเสนอแล้ว ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และเอกสารการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจระบุเบียบวาระการประชุมและเผยแพร่ต่อประชาชน

#### หลังบรรจระบุเบียบวาระการประชุม

ในการพิจารณาวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร หากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเห็นว่าควรรับฟังความคิดเห็นไม่ครบถ้วนเพียงพอให้สภาผู้แทนราษฎรมติ และให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือแจ้งมติดังกล่าวไปยังคณะกรรมการผู้มิอำนาจเพื่อพิจารณาและดำเนินการต่อไปและให้ส่งผลการพิจารณาดังกล่าวกลับมายังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาอีกครั้ง

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติแล้ว ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ หากคณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ควรรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเติมให้ดำเนินการดังนี้

๑) คณะกรรมาธิการพิจารณากำหนดรูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เสนอต่อคณะกรรมการผู้มิอำนาจเพื่อพิจารณาและกำหนดกรอบงบประมาณก่อนนำเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและอนุมัติ

๒) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ตามรูปแบบ วิธีการและกรอบงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากประธานสภาผู้แทนราษฎรตามที่คณะกรรมการผู้มิอำนาจเสนอ

๓) เมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเสร็จแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจัดทำและเสนอรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายต่อคณะกรรมการพิจารณาต่อไป

๔) คณะกรรมาธิการนำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเผยแพร่ต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณา

๕) จัดทำรายงานเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจระบุเบียบวาระการประชุม

๖) สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง และวาระที่สาม เพื่อมีมติเห็นชอบและนำเสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเป็นอันตกไป

อนึ่ง ในกรณีกระบวนการพิจารณาดังกล่าวในชั้นคณะกรรมการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว ก่อนที่รัฐสภาจะให้ความเห็นชอบอาจมีความจำเป็นต้องมีการรับฟังความคิดเห็น เช่น การตั้งคณะกรรมการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ให้ดำเนินการเช่นเดียวกับชั้นคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร จนกว่ารัฐสภาจะเห็นชอบเป็นกฎหมาย

กรณีที่คณะกรรมการหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเติมให้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปตามข้อที่ ๕) จัดทำรายงานเสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจระบุเบียบวาระการประชุมต่อไป ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาจะต่อนำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ผลการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายที่แนบมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติ

มาประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญสมควรจัดทำร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวขึ้น โดยมีเหตุผลดังนี้

(๑) เนื่องจากมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งกำหนดให้รัฐพึงดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้เพื่อเป็นการสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ในเรื่องขอบเขต ขั้นตอน หน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตาม ให้เกิดความสอดคล้องและมีแนวทางปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงสมควรจัดทำร่างกฎหมายฉบับนี้เพื่อกำหนดหลักการในเรื่องดังกล่าว

(๒) เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ จะมีผลใช้บังคับกับรัฐ ซึ่งย่อมมีความหมายครอบคลุมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ รวมทั้งองค์กรอิสระและหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่โดยที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดขึ้นเพื่อรองรับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ จะมีผลบังคับใช้เฉพาะกับองค์กรในฝ่ายบริหาร ซึ่งยังไม่ครอบคลุมถึงองค์กรอื่นที่มีใช้องค์กรในฝ่ายบริหาร ดังนั้น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกองค์กรมีแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องกำหนดหลักการในเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยในการกำหนดหลักการของร่างกฎหมายนี้จะพิจารณาให้สอดคล้องหรือไม่ขัดหรือแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

**บุคคลซึ่งได้รับผลกระทบหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย**

#### ๑. ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน

(๑) ร่างกฎหมายนี้ไม่มีผลเป็นการสร้างภาระหน้าที่ต่อประชาชน เพราะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดให้หน่วยงานของรัฐต้องเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติ จึงไม่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

(๒) ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ

ร่างกฎหมายนี้มีผลให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายในแต่ละขั้นตอน โดยการแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งในการรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนนั้น จะส่งผลให้มีการตรากฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน

(๓) ความยุ่งยากที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมาย

ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายนั้น ประชาชนจะต้องเข้ามาแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางหรือวิธีการที่หน่วยงานของรัฐจัดให้มีขึ้น เช่น การเข้าร่วมสัมมนา ประชุมหรือการแสดงความคิดเห็นผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่อย่างไรก็ดีในร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ช่องทางหรือวิธีการที่หน่วยงานของรัฐจะใช้ในการรับฟังความคิดเห็นจะต้องสามารถรับฟังความคิดเห็นได้อย่างทั่วถึง แสดงความคิดเห็นได้อย่างสะดวกและไม่เป็นภาระเกินสมควร

#### ๒. ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ

(๑) ผู้มีหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ คือ หน่วยงานของรัฐทุกองค์กร โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรง คือ ผู้ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

(๒) ร่างกฎหมายนี้ไม่มีผลต่อการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ แต่อาจมีผลให้หน่วยงานของรัฐหน่วยที่ขาดหรือมีบุคลากรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายไม่เพียงพอ อาจต้องมีการเพิ่มบุคลากรดังกล่าวบางส่วนเพื่อรองรับภาระงานที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณัติ ในการเตรียมบุคลากรเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามกฎหมายนี้ จะใช้วิธีการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่แล้วเป็นหลัก

(๓) การปฏิบัติตามกฎหมายนี้จะมีผลเป็นการเพิ่มงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในแต่ละขั้นตอนที่เพิ่มขึ้นจากกระบวนการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน เช่น การรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

### สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ มีดังนี้

๑. ทุก ๕ ปีที่กฎหมายใช้บังคับ ต้องทบทวนว่ามีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้หรือไม่ ถ้ามีต้องเสนอแก้ไขปรับปรุงได้แก่

(๑) เห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย

(๒) ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไปและรัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร

(๓) ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

(๔) เมื่อปรากฏว่ามีได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกินสามปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ (มาตรา ๕)

๒. เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาคม มูลนิธิ หรือจากประชาชนทั่วไป ถ้ารัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นไม่มีเหตุผลอันสมควรให้มีหน้าที่แจ้งให้ผู้ร้องเรียนหรือผู้เสนอแนะทราบพร้อมทั้งเหตุผลภายใน ๑๐ วันนับแต่วันที่มีความเห็นดังกล่าว (มาตรา ๘) ในทางปฏิบัติย่อมเป็นหน้าที่ของหน่วยงานระดับกรมที่รับผิดชอบพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ เป็นผู้ดำเนินการร่างเพื่อเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

๓. พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้กำหนดแนวทางที่ต้องทบทวนไว้ด้วยแล้ว เมื่อมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามความจำเป็น คือ

(๑) ยังมีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นใช้บังคับต่อไปหรือไม่

(๒) จำเป็นต้องปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(๓) จำเป็นต้องปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้อง หรืออนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ

(๔) จำเป็นต้องปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อลดผลกระทบและภาระของประชาชนที่เกิดขึ้นจากกฎหมายนั้น

(๕) การใช้ระบบคณะกรรมการ การอนุมัติ การอนุสรณ์ ใบนุญาต ระบบการจดทะเบียน หรือระบบอื่นที่กำหนดขึ้นเพื่อกำกับหรือควบคุม เพียงเท่าที่จำเป็น

(๖) การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(๗) การป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น

(๘) เรื่องอื่นใดที่จะทำให้กฎหมายนั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตหรือการประกอบอาชีพ ของประชาชนโดยไม่จำเป็นไม่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น (มาตรา ๙)

๔. เมื่อปรากฏว่ามีได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกิน ๓ ปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายดังกล่าว หรือถ้าเห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายนั้นต่อไป ให้แสดงเหตุผลต่อคณะรัฐมนตรีถึงความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นต่อไป และเหตุที่ไม่มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้นพร้อมทั้งกำหนดเวลาที่ชัดเจนที่จะบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบสามปีที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ (มาตรา ๑๐)

๕. ในวาระเริ่มแรก ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้รักษาการนั้นทั้งหมดแล้วแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ (๙ กันยายน ๒๕๕๙) เมื่อได้ข้อมูลแล้วให้รัฐมนตรีผู้รักษาการสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำคำแปลของกฎหมายทั้งหมดเป็นภาษากลางของอาเซียนให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ (๙ กันยายน ๒๕๖๐) และเผยแพร่ทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศโดยที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบด้วย (มาตรา ๑๓)

จากการศึกษาวิเคราะห์เจตนารมณ์มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้ว สรุปได้ดังนี้

**๑. มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง :** การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย กล่าวคือ รัฐพึงต้องจัดให้มีกฎหมายเพียง เท่าที่จำเป็นเพื่อให้กฎหมายที่จะบังคับใช้ไม่ก่อให้เกิดภาระกับประชาชนเกินสมควร โดยกฎหมายที่จะ ถูกตราขึ้นได้นั้น จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่งใน ๔ ประการ ดังนี้ ประการที่ ๑ เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ชาติตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประการที่ ๒ หากมีข้อเสนอในการปฏิรูปประเทศเรื่องใด ๆ แล้ว จำเป็นต้องมีกฎหมายนั้น ๆ เพื่อให้การปฏิรูปประเทศสัมฤทธิ์ผล ประการที่ ๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้มีกฎหมาย ฉบับนั้น ๆ อย่างชัดเจน ประการที่ ๔ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการ ซึ่งปัจจุบันฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีแนวทางปฏิบัติโดยเห็นชอบหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) จำนวน ๑๐ ประการ โดยจะต้องแสดงให้เห็นถึงการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ ๑) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ ๒) การกำหนด เจ้าภาพในการทำภารกิจ ๓) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย ๔) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ๕) ภาระต่อ บุคคลและความคุ้มค่า ๖) ความพร้อมของรัฐ ๗) หน่วยงานที่รับผิดชอบ ๘) วิธีการทำงานและการ ตรวจสอบ ๙) อำนาจในการตราอนุมัติ และ ๑๐) การรับฟังความคิดเห็น

**๒. มาตรา ๗๗ วรรคสอง :** การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมาย และทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมาย และทบทวนความ เหมาะสมของกฎหมาย กล่าวคือ รัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตราพระราชบัญญัติทุกฉบับ ซึ่งในกรณีที่เป็นการเสนอกฎหมายโดย คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอนั้น ย่อมมีการรับฟังความคิดเห็นโดยหน่วยงานผู้ปฏิบัติและเป็นเจ้าของร่างกฎหมายขึ้นตามระเบียบขั้นตอนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เห็นชอบ แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่มีข้อสังเกตในส่วนของการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอกับ ร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชน

เข้าชื่อนั้น ต้องมีระเบียบปฏิบัติอย่างไรและรัฐพึงรับฟังความคิดเห็น ให้กับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ในกรณีที่กฎหมายที่เสนอนั้นมีหลักการเดียวกัน กับร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายใหม่ที่ไม่มืร่างของคณะรัฐมนตรี เสนอ ซึ่งจะต้องจัดทำระเบียบปฏิบัติให้ชัดเจนเพราะหากต้องรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายในส่วนนี้ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบควรจะเป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการรับภารกิจ ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. .... มาตรา ๒๐ ที่กำหนดว่าการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อ ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ให้เป็นไปตามข้อบังคับ ที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภากำหนด ส่วนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐต้อง ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายในทุกระยะเวลาตามกำหนด โดยยึดหลักการตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องมีการตรวจสอบและทบทวนกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้กฎหมายมีความเหมาะสม เป็นธรรม ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตตามกาลสมัยและ วิวัฒนาการของเทคโนโลยีที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาโดยอาจทำการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย

**๓. มาตรา ๗๗ วรรคสาม :** การควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย การควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย กล่าวคือ ได้กำหนดเรื่องเนื้อหาของร่างกฎหมายที่จะ ใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการว่าจะออกกฎหมายได้เฉพาะ กรณีที่จำเป็น ส่วนการกำหนด หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและให้มีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการให้ชัดเจน และการกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายนั้น ให้กำหนดเฉพาะกรณีที่ร้ายแรง ซึ่งจะเห็นได้ว่าการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมายมีหลักการสำคัญ ๔ ประการ อันได้แก่

- ๑.การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย
- ๒.การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย
- ๓.การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน
- ๔.การกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ซึ่งเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๗ วรรคสาม เพื่อให้ได้ กฎหมายที่มีคุณภาพออกมาบังคับใช้กับประชาชน มีความเหมาะสมและเป็นหลักประกัน ความยุติธรรมต่อสังคมต่อไป