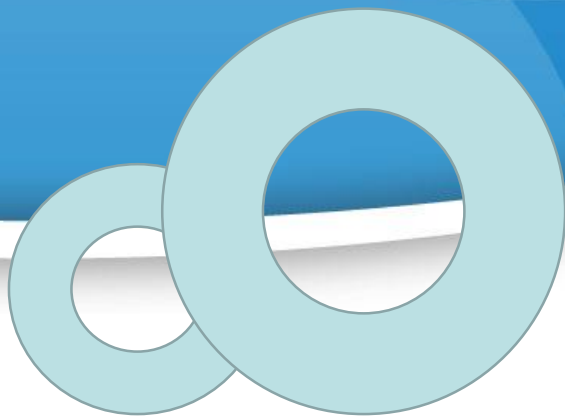


เหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมาย
เพื่อรองรับการดำเนินการมาตรา ๗๗
และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ



โดย นายประพันธ์ นัยโกวิท

กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

กรรมการพัฒนากฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๕ กันยายน ๒๕๖๐

๑. มาตรา ๗๗

มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง

รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

มาตรา ๗๗ วรรคสอง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตามกฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

มาตรา ๗๗ วรรคสาม

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะ
กรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย
ให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

๒. มาตรา ๒๕๘

ค. ด้านกฎหมาย

(๑) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ค. ด้านกฎหมาย

(๒) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมาย เพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

(๓) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย

(๔) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

๓.

การตรากฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการ
ตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ

มีมาตรการที่สำคัญ ๔ ประการ คือ

- มาตรการทั่วไปในการตรากฎหมาย
- มาตรการก่อนการตรากฎหมาย
- มาตรการเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว
- มาตรการควบคุมเนื้อหาในการตรากฎหมาย

๔.

ความพยายามในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการ ตรากฎหมาย ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๔.๑ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ อนุมัติหลักเกณฑ์
การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและแบบคำชี้แจงความจำเป็น
ในการตรากฎหมาย

- กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้เสนอให้มีหรือปรับปรุงกฎหมายดำเนินการ
ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยมีบทตรวจสอบ (Checklist) ๑๐ ประการ
ให้ตอบในการเสนอแนะและพิจารณากฎหมาย

๔.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๗๘ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

มาตรา ๘๑ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(๓) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งกาปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้น ประกอบด้วย

๔.๓ พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

- ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการมีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกห้าปีที่กฎหมายใช้บังคับ
- ให้หน่วยงานตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบทั้งหมดแล้วแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับ

๔.๔ จำนวนกฎหมายในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชกฤษฎีกา

กฎกระทรวง	พรบ.	พรฎ.	กฎ กระทรวง	ประกาศ	ระเบียบ	อื่น ๆ	รวม
๑. สำนักนายกรัฐมนตรี	๑๐	๖	๔	๗	๙	-	๗๖
๒. กระทรวงกลาโหม	๓๕	๑๑	๓๐	๑๓	๑๒	๙	๑๑๐
๓. กระทรวงการคลัง	๙๗	๒๔๑	๓๖๓	๑,๓๑๘	๘๖	๑๓๑	๒,๒๓๖
๔. กระทรวงการต่างประเทศ	๑	-	๑	๑	๑	-	๔
๕. กระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬา	๑	-	-	-	-	-	๑
๖. กระทรวงพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์	๑๙	๑	๒๒	๓๑	๙๖	-	๑๖๙

๔.๔ จำนวนกฎหมายในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชกฤษฎีกา (ต่อ)

กฎกระทรวง	พรบ.	พรฎ.	กฎ กระทรวง	ประกาศ	ระเบียบ	อื่น ๆ	รวม
๗. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๒๗	๖๑	๕๑	๔๓๖	๙๖	๕๑	๗๒๒
๘. กระทรวงคมนาคม	๒๔	๖	๑๒๔	๑๘๙	๓๑	๒๒	๓๙๖
๙. กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ และสังคม	๓	๑	-	-	-	-	๔
๑๐. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	๑๑	๒	๒๗	๗๙	๒๙	๑	๑๔๙
๑๑. กระทรวงพลังงาน	๑๑	๓	๕๕	๙๕	๘	-	๑๗๒
๑๒. กระทรวงพาณิชย์	๒๘	๑๖	๘๕	๓๗๐	๙๕	-	๕๙๔

๔.๔ จำนวนกฎหมายในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชกฤษฎีกา (ต่อ)

กฎกระทรวง	พรบ.	พรฎ.	กฎ กระทรวง	ประกาศ	ระเบียบ	อื่น ๆ	รวม
๑๓. กระทรวงมหาดไทย	๑๐๒	๒	๑๓๘	๗๑	๖๒	๒๐	๓๙๕
๑๔. กระทรวงยุติธรรม	๓๑	๓	๓๒	๒๙	๑๑๒	๒๐	๒๒๗
๑๕. กระทรวงแรงงาน	๑๓	๘	๖๑	๗๘	๕๑	-	๒๑๑
๑๖. กระทรวงวัฒนธรรม	๘	๒	๑๐	๓๐	๑๒	๓	๖๕
๑๗. กระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี	๖	๘	๒	๖	๗๖	๓๗	๑๓๕
๑๘. กระทรวงศึกษาธิการ	๑๕	๒	๒๗	๕๓	๗๙	๑๓๘	๓๑๔

๔.๔ จำนวนกฎหมายในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชกฤษฎีกา (ต่อ)

กฎกระทรวง	พรบ.	พรฎ.	กฎ กระทรวง	ประกาศ	ระเบียบ	อื่น ๆ	รวม
๑๙. กระทรวงสาธารณสุข	๑๙	๒	๘๑	๕๖๑	๑๙	๓๗	๗๑๙
๒๐. กระทรวงอุตสาหกรรม	๒	-	๑	๒๔	๒๔	-	๕๑
๒๑. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง	๑๗	๒	๑๒	๒๕	๑๖	๓๗	๑๐๙
รวมทั้งสิ้น	๔๘๐	๓๗๗	๑,๑๒๖	๓,๔๑๖	๙๑๔	๕๐๖	๖,๘๑๙

๔.๕ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เรื่อง แนวทางการดำเนินการด้านกฎหมาย (แผนการเสนอร่างกฎหมายในระยะ ๑ ปี (พฤศจิกายน ๒๕๕๘-ตุลาคม ๒๕๕๙)) และแผนการเสนอกฎหมายของหน่วยงานตามกรอบระยะเวลาการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิรูปประเทศของคณะรัฐมนตรี และนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร

- แผนการเสนอกฎหมายในระยะ ๑ ปี
- กำชับให้ตรวจสอบ “ความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” (Checklist)
- เร่งรัดในการตรากฎหมายลำดับรอง

๕.

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตาม
บทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๕.๑ เห็นชอบแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติ
มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ

๕.๒ เห็นชอบหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรา
พระราชบัญญัติ (Checklist)

๖.

ข้อควรพิจารณาในการจัดทำร่างกฎหมายตาม มาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ

(๑) ควรครอบคลุมถึง “กฎ” หรือกฎหมายลำดับรองด้วย

(๒) “หน่วยงานของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ” ควรต้องเป็น
หลักในการจัดทำกฎหมาย

(๓) มีหน่วยงานกำกับดูแลในการจัดทำร่างกฎหมาย

- สาธารณรัฐเกาหลี มี Regulatory Reform Committee (RRC)

- ประเทศไทย มีคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๔) การตรวจสอบความจำเป็นที่จะมีกฎหมายในเรื่องนั้น

(๕) การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย

๖.

ข้อควรพิจารณาในการจัดทำร่างกฎหมายตาม มาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ (ต่อ)

- (๖) การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง
- (๗) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย
- (๘) การเปิดเผยการรับฟังความเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชน
- (๙) การประเมินผลสัมฤทธิ์เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย
- (๑๐) การดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย

จบการนำเสนอ