

บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาออกกฎหมาย
และพัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย
ครั้งที่ ๑/๒๕๕๗
วันอังคาร ที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๗
ณ ห้องประชุมอำนวยการนาวาสวัสดิ์
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๓๐ นาฬิกา

รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุฯ) ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมกล่าวเปิดประชุมและ
ดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระ ดังนี้

วาระที่หนึ่ง เรื่องที่ประธานฯ แจ้งให้ที่ประชุมทราบ

ไม่มี

วาระที่สอง เรื่องการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาออกกฎหมายและ
พัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย

เพื่อให้การทำงานตามนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายเป็นไปอย่างมี
ประสิทธิภาพ คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตาม
อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการขึ้น ๘ คณะ โดยคณะอนุกรรมการชุดนี้เป็นคณะที่ ๖ คือคณะอนุกรรมการ
ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาออกกฎหมายและพัฒนาบุคลากรทางกฎหมายซึ่งมีอำนาจหน้าที่ใน
การศึกษาวเคราะห์และพิจารณาปรับปรุงกระบวนการออกกฎหมายทั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร
การลดจำนวนเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา การลดจำนวนกฎหมายที่เสนอเข้าสู่สภา การพัฒนาและ
เสริมสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากรทางกฎหมายในภาครัฐและการจัดการศึกษากฎหมาย จัดทำเหตุผลและ
ความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายข้างต้น และเสนอหลักการสำคัญของร่างกฎหมายให้
คณะกรรมการนโยบายฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบ รวมทั้งจัดทำสรุปผลการดำเนินการ รายละเอียด เนื้อหา
ของร่างกฎหมาย รับฟังความคิดเห็น พร้อมทั้งยกร่างกฎหมายที่สมบูรณ์เพื่อเสนอต่อ
คณะกรรมการนโยบายฯ

มติ ที่ประชุมรับทราบ

วาระที่สาม เรื่องเพื่อพิจารณา

๓.๑ พิจารณากรอบและแนวทางการทำงานของคณะอนุกรรมการฯ

ที่ประชุมได้มีการแสดงความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวกับการปรับปรุงกระบวนการออกกฎหมายทั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร การลดจำนวนเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา การลดจำนวนกฎหมายที่เสนอเข้าสู่สภา และการพัฒนาและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากรทางกฎหมายในภาครัฐและการจัดการศึกษากฎหมายกันอย่างกว้างขวางซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

๓.๑.๑ การพัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายบวรศักดิ์ฯ) เห็นว่า ปัจจุบันนิติกรของหน่วยงานราชการทั้งหลายเกิดความเบื่อหน่ายในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนิติกร เนื่องจากความเหลื่อมล้ำของค่าตอบแทนทั้งในระหว่างฝ่ายบริหารและตุลาการและระหว่างฝ่ายบริหารด้วยกันเอง จึงเกิดปัญหาสมองไหล โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่แม้จะมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหานี้บ้างแล้วเช่น การให้เบี้ยประชุม เป็นต้น ก็ยังไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเบ็ดเสร็จ ดังนั้น เพื่อให้ปัญหาดังกล่าวถูกแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ การศึกษาวิเคราะห์เรื่องแรงจูงใจย่อมเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งกรณีนี้ต้องพิจารณาทั้งระบบทั้งในส่วนของภาคตุลาการ ฝ่ายบริหารและองค์กรอิสระเพื่อลดช่องว่างของความแตกต่างในด้านค่าตอบแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (คุณพรทิพย์ฯ) ชี้แจงว่า ในส่วนของการพัฒนาบุคลากรทางกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ คือ โครงการพัฒนาด้านกฎหมายมหาชนและฝึกอบรมนักกฎหมายมหาชน โดยมุ่งเน้นที่จะช่วยเสริมสร้างความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการร่างกฎหมายให้กับนิติกรของหน่วยงานราชการโดยทั่วไป ซึ่งโครงการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยทำให้นักกฎหมายของหน่วยงานต่างๆ สามารถนำความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมไปใช้ในการทำงาน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เป็นการลดภาระในส่วนองงานของสำนักงานรับผิดชอบในปัจจุบัน โดยในอนาคตนิติกรของหน่วยงานที่ผ่านการฝึกอบรมอาจสามารถรับผิดชอบงานกฎหมายง่าย ๆ เช่น ระเบียบหรือประกาศ เป็นต้น ได้ นอกจากปัญหาในเรื่องสมองไหลแล้ว ปัจจุบันภาระหน้าที่ของนิติกร ของสำนักงานฯ ยังเพิ่มมากขึ้น โดยนอกเหนือจากงานเลขานุการฯของคณะกรรมการร่างกฎหมายและตีความกฎหมายแล้ว นิติกรของสำนักงานฯ ยังต้องเป็นผู้แทนฯ เพื่อเข้าร่วมในการประชุม คณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการในชุดต่างๆ อีก ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานของสำนักงานฯ ในภาพรวม ดังนั้น หากสามารถทำการอบรมการร่างกฎหมายให้กับนิติกรหน่วยงานอื่นได้ก็จะเป็นการแบ่งเบาภาระของสำนักงานฯ ได้ส่วนหนึ่ง และสำนักงานฯ ได้มีแนวความคิดที่จะจัดทำคู่มือการร่างกฎหมายเพื่อให้เป็นแนวทางการร่างกฎหมายให้กับนิติกรในหน่วยงานรัฐต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายให้กับหน่วยงานที่ตนสังกัด

ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ชี้แจงว่า ปัญหาในเรื่องของบุคคลากรทางด้านกฎหมายมีอยู่ ๒ ส่วนคือ ในด้านปริมาณและคุณภาพ อัตราการเปลี่ยนงานด้านกฎหมายในปัจจุบันมีอัตราที่สูงมากอันสืบเนื่องมาจากความแตกต่างในเรื่องค่าตอบแทนระหว่างหน่วยงานยังคงมีอยู่มาก สำนักงาน ก.พ. จึงมีแนวความคิดที่จะเพิ่มค่าตอบแทนให้กับบุคคลากรด้านกฎหมาย โดยบุคคลที่จะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นจากเดิม ต้องมีคุณภาพสูงขึ้นด้วย เช่น ต้องผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมที่ได้รับการรับรองก่อนจึงจะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น เป็นต้น

๓.๑.๒ เรื่องการลดจำนวนเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และการลดจำนวนกฎหมายที่เสนอเข้าสู่สภา

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายบวรศักดิ์) ชี้แจงว่า ในปัจจุบัน ฝ่ายบริหารครอบงำวาระการประชุมของทั้งสองสภาซึ่งจะเห็นได้จาก ปริมาณกฎหมายที่เสนอเข้าสู่สภาร้อยละ ๙๘ เสนอโดยคณะรัฐมนตรี มีกฎหมายน้อยมากที่เสนอโดยสภา ที่มาของการกำหนดให้นำกฎหมายใดต้องได้รับการพิจารณาของสภานั้นมี ๒ ที่มา ได้แก่ ๑. รัฐธรรมนูญ ที่กำหนดว่ากฎหมายใดที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ประชาชนรับรองไว้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ๒. กฎหมายแม่บทกำหนดให้ออกกฎหมายที่ต้องเข้าสู่สภา ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่นกฎหมายคณะสงฆ์ ที่กำหนดให้การโอนที่วัด ที่ธรณีสงฆ์จะทำได้ต่อเมื่อออกเป็นพระราชบัญญัติซึ่งต้องให้สภาพิจารณา เป็นต้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษากฎหมายในปัจจุบันที่มีการกำหนดให้ออกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าว เช่นกำหนดให้ออกพระราชกฤษฎีกาแทนที่จะให้ออกเป็นพระราชบัญญัติ เป็นต้น เพื่อลดจำนวนกฎหมายที่ต้องผ่านการพิจารณาของสภา

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (คุณพรทิพย์) ชี้แจงว่า ในขณะนี้ สำนักงานฯ ได้ดำเนินโครงการเกี่ยวกับการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการออกกฎหมาย ได้แก่

๑. โครงการปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากธนาคารโลกซึ่งมีขอบเขตการทำงานเหมือนกับงานของคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งในเบื้องต้นได้จัดให้มีการสัมมนาระดมความคิดเห็นกับผู้แทนหน่วยงานราชการเกี่ยวกับปัญหากระบวนการร่างกฎหมาย ซึ่งที่ประชุมเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

- บุคคลากรไม่มีความเชี่ยวชาญด้านการร่างกฎหมาย
- การประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่ขัดแย้งกัน
- ขาดการสนับสนุนที่ดีจากฝ่ายบริหาร เช่นการให้งบประมาณพิเศษสำหรับการยกร่าง

กฎหมายที่ยาก

- ผู้บริหารมีนโยบายที่ไม่ชัดเจน

๒. จัดทำฐานข้อมูลกฎหมายกลาง และการเชื่อมโยงเครือข่ายข้อมูลงานร่างกฎหมายระหว่างสำนักงานฯ สลค. และรัฐสภา

ในส่วนของการลดจำนวนกฎหมายเข้าสู่สภา นั้น เมื่อมีร่างกฎหมายเข้ามาสู่การพิจารณาของสำนักงานฯ โดยสำนักงานฯ ได้ยึดหลักการตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ต้องมีการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมายดังกล่าวก่อนเริ่มพิจารณา โดยตรวจสอบความจำเป็นของร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานรัฐตาม check list นอกจากนี้สำนักงานฯ ยังได้มีการออกแบบสอบถามและจัดสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่กระบวนการปรับปรุงกระบวนการร่างกฎหมายอีกด้วย

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ชี้แจงว่า ในกรณีของการออกกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ไม่กี่มาตรา ในขณะที่รายละเอียดส่วนใหญ่จะปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุมสภา ดังนั้น หากต้องการลดจำนวนกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาอาจจำเป็นต้องแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภา

๓.๑.๓ การจัดการศึกษากฎหมาย

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (คุณพรทิพย์ฯ) ชี้แจงว่า ในส่วนของการพัฒนาประสิทธิภาพผู้สอนกฎหมายมหาชนและตำรากฎหมายมหาชน สำนักงานฯ มีการให้ทุนการศึกษากับผู้สอนกฎหมายมหาชนไปศึกษาต่อต่างประเทศ โดยปัจจุบันได้ให้ไปแล้วทั้งหมด ๖ ทุน

ผู้แทน สกว. ชี้แจงว่า การปฏิรูปศึกษาอบรมและการพัฒนาวิชาชีพด้านกฎหมาย โดยสถานิติศึกษา ได้ศึกษาถึงปัญหาด้านการศึกษากฎหมาย โดยพบว่าการพัฒนาคุณภาพของคณาจารย์ด้านกฎหมายไม่เท่าเทียมกับการขยายความต้องการการศึกษาวิชากฎหมาย ทำให้คุณภาพนักกฎหมายด้อยลงกว่าเดิม

ผู้แทนมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (นายเอียรชัยฯ) ชี้แจงว่า แนวโน้มของการเรียนกฎหมายของประชาชนทั่วไปเพิ่มมากขึ้นและมีการเปิดหลักสูตรการศึกษาด้านกฎหมายของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ดังนั้น หากต้องการนักกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะทาง มีความจำเป็นต้องเข้มงวดในการกรองบุคคลก่อนเข้าสู่การประกอบอาชีพทางกฎหมาย เช่น ต้องผ่านการศึกษาอบรมหลักสูตรนักกฎหมายมหาชนภาครัฐก่อนที่จะสมัครเข้ารับราชการในหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

หลังจากที่อนุกรรมการได้แสดงความคิดเห็นและเสนอแนวทางในการทำงานของอนุกรรมการแล้ว ประธานฯ ได้กล่าวสรุปแนวทางการทำงานของคณะอนุกรรมการได้ ดังนี้

๑. ต้องจัดให้มีการพัฒนาบุคลากรทางกฎหมายของแต่ละกระทรวงให้มีความสามารถในการร่างกฎหมายหรือตีความข้อกฎหมายง่าย ๆ ได้เอง ทั้งนี้ โดยจัดทำหลักสูตรการฝึกอบรมนักกฎหมายภาครัฐขึ้น และจัดให้มีค่าตอบแทนเป็นแรงจูงใจให้กับผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรดังกล่าว

๒. จำกัดบุคคลผู้ที่จะสามารถนำเรื่องเข้าหาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เช่น ปลัดกระทรวง เป็นต้น เนื่องจากในปัจจุบันผู้ที่สามารถนำเรื่องเข้าหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายรวมถึงทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจด้วยซึ่งในบางกรณี ทบวงหรือกรมยื่นหาหรือ

มายังสำนักงานฯ โดยตรง ทั้ง ๆที่ยังไม่ยังไม่มีกรทหรือกันภายในหน่วยงานตนก่อน จึงทำให้ปริมาณเรื่องที่หรือมายังสำนักงานฯมีจำนวนมาก โดยที่ในบางเรื่องสามารถที่จะยุติได้ภายในหน่วยงาน

๓. เสริมสร้างความสามารถในการร่างกฎหมายให้กับคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นต้องออกระเบียบหรือประกาศ เพื่อลดปริมาณงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจพิจารณาร่างประกาศหรือระเบียบ โดยอาจจะตั้งคณะกรรมการในการตรวจร่างประกาศหรือระเบียบดังกล่าวในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้

๔. ตั้งคณะอนุกรรมการกฤษฎีกาเพื่อแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นคณะอนุกรรมการกฤษฎีกาให้มีประสบการณ์ในการร่างกฎหมายที่ต่ำกว่าคณะกรรมการฯ

๕. การจัดทำแผนนิติบัญญัติแห่งชาติตามพระราชกฤษฎีการะเบียบบริหารบ้านเมืองที่ดี ประธานฯ ได้กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการดำเนินการตามแผนงานดังต่อไปนี้

๑. ปรับปรุงกระบวนการออกกฎหมายทั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

- ฝ่ายนิติบัญญัติ หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยรับผิดชอบ ศึกษาปัญหาและเสนอทางแก้ไข เช่น แก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาฯ พร้อมยกร่างเสนอ

- ฝ่ายบริหาร หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. การลดจำนวนเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓. การลดจำนวนกฎหมายที่เสนอสภาเพื่อพิจารณา หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๔. การพัฒนาเสริมสร้างแรงจูงใจบุคลากรทางกฎหมายในภาครัฐ หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง

๕. การจัดการศึกษากฎหมาย ประธานฯมอบหมายให้ นายกิติพงษ์ฯ เป็นผู้รับผิดชอบ

ทั้งนี้ ประธานฯ ได้มอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการดังกล่าวข้างต้นจัดทำแผนงานและงบประมาณการดำเนินการตามแผนงานดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมในการประชุมครั้งต่อไป

ปิดประชุมเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา

นายอภิวัฒน์ จิระศิริโสภณ ผู้จัดรายงานการประชุม

นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ ผู้ตรวจรายงานการประชุม