

สรุปการบรรยายโครงการสัมมนาแนวทางการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓

ผู้อำนวยการสำนักนิติธรรม กล่าวเรียนเชิญรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายวีระชัย วีระเมธีกุล) เปิดโครงการสัมมนา ดังนี้

สืบเนื่องจากคณะกรรมการติดตามและเร่งรัดการดำเนินงานพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายวีระชัย วีระเมธีกุล เป็นประธาน ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่ส่วนราชการรักษาการ หรืออยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานในกำกับเกี่ยวกับการอนุมัติหรืออนุญาตทั้งที่มีใบอนุญาตและไม่มีใบอนุญาต แต่เป็นการอนุมัติหรืออนุญาตที่ไม่ถูกต้อง ไม่มีความจำเป็นหรือไม่เหมาะสม เช่น ซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น ล้าสมัย หรือสร้างภาระให้กับผู้รับอนุมัติหรือผู้รับอนุญาต เกินความจำเป็น เมื่อเทียบกับประโยชน์ของประชาชนและส่วนราชการ

สำหรับการดำเนินการแบ่งออกเป็น ๒ ระยะ คือ

ระยะที่ ๑ เป็นการจัดทำแผนพัฒนากฎหมายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓

ระยะที่ ๒ เป็นการจัดทำร่างกฎหมายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔

ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน ในนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมที่มีนโยบายการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่ล้าสมัยและเปิดช่องให้เกิดการทุจริตประทุมิชอบ และการพัฒนากฎหมายให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการประเมินผลการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมีศาสตราจารย์ พิเศษ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล เป็นประธาน พิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางในการพัฒนากฎหมาย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓

การพัฒนากฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้างต้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้จัดให้มีโครงการสัมมนาทิศทางและแนวทางการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้ส่วนราชการเกิดความเข้าใจและสามารถนำความรู้จากการสัมมนาที่ได้ในครั้งนี้นำไปดำเนินการพัฒนากฎหมายได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดทำหนังสือคู่มือประกอบการสัมมนาเพื่อใช้ในการสัมมนาและเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป สำหรับการสัมมนาในครั้งนี้มีจำนวนผู้เข้าร่วมประมาณ ๓๕๐ คน ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และคณะอนุกรรมการประเมินผลการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ จำนวนประมาณ ๗๐ คน และผู้แทนส่วนราชการจากกระทรวง กรม อีกประมาณ ๒๘๐ คน บัดนี้ได้เวลาอันสมควร ขอเรียนเชิญรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายวิระชัย วีระเมธีกุล) เปิดการสัมมนา

รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายวีระชัย วีระเมธีกุล) ประธานการสัมมนา
แนวทางการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓
บรรยายพิเศษเรื่อง “แนวทางในการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓”

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้บริหาร เพื่อนข้าราชการ และวิทยากรผู้มีเกียรติ
ทุกท่าน

ผมมีความยินดี และตั้งใจเป็นอย่างยิ่งที่จะมาร่วมงานสัมมนาทิศทางและแนวทาง
การพัฒนากฎหมายของส่วนราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ เนื่องจากในช่วงที่เข้ามา
รับหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการติดตามและเร่งรัดการดำเนินงานพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น งานพัฒนากฎหมายของปี ๒๕๕๒ ได้ดำเนินการมา
ระยะหนึ่งแล้ว เหลือเพียงแค่การประเมินผลและอุทธรณ์ผลการประเมินเท่านั้น
การดำเนินการพัฒนากฎหมายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็จะไม่เสร็จสิ้น แต่สำหรับ
การพัฒนากฎหมายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ จะต่างกันมาก เพราะผมและ
คณะกรรมการได้มีโอกาสกำหนดทิศทางการพัฒนากฎหมายตั้งแต่เริ่มต้น และมีหลายเรื่องที่เป็น
เรื่องใหม่ มีโอกาสได้รับรู้ รับทราบ เตรียมความพร้อม ได้เห็นแผนพัฒนากฎหมาย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ผ่านมติคณะรัฐมนตรีแล้ว

หลักใหญ่การพัฒนากฎหมายของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้ส่วนราชการ
พิจารณากฎหมายที่ส่วนราชการรักษาการ หรืออยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ
รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานในกำกับ เกี่ยวกับการอนุมัติหรืออนุญาตทั้งที่มีใบอนุญาตและไม่มี
ใบอนุญาต ซึ่งการอนุมัติอนุญาตนั้นไม่มีความจำเป็นหรือไม่เหมาะสม เช่น ข้ำซ้อนกับ
กฎหมายอื่น ล้าสมัย หรือสร้างภาระให้กับผู้ขอรับอนุมัติหรือผู้ขอรับอนุญาตเกินความจำเป็น
เมื่อเทียบกับประโยชน์ของประชาชนและส่วนราชการ

การพัฒนากฎหมายภายใต้หลักการข้างต้นนี้ จะดำเนินการแบ่งออกเป็น ๒ ระยะ คือ ระยะที่ ๑ เป็นการจัดทำแผนพัฒนากฎหมายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ และระยะที่ ๒ เป็นการจัดทำร่างกฎหมายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ สำหรับการดำเนินการโครงการสัมมนาแนวทางการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ นี้เป็นการสัมมนาเพื่อจัดทำแผนพัฒนากฎหมายของระยะที่ ๑ และในระยะที่ ๒ จัดทำกฎหมายที่ได้รับอนุมัติจากปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ให้แล้วเสร็จในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔

แนวความคิดพัฒนากฎหมายปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีโอกาสพูดคุยกับนักลงทุนในต่างประเทศและนักธุรกิจต่างประเทศซึ่งพบว่า กระบวนการขั้นตอนกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต มีกระบวนการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน ไม่ชัดเจน กฎหมายบางเรื่องได้ใช้มาเป็นเวลานานทำให้ล้าสมัย เป็นจุดอ่อนที่มีผลกระทบต่อ การแข่งขันทางธุรกิจของประเทศ และสร้างภาระเกินสมควรแก่ประชาชนในการเข้าถึงบริการ ภาครัฐหรือในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

ภายใต้นโยบายของรัฐบาลที่มี ฯพณฯ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีได้มี คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับติดตามและเร่งรัดการดำเนินงานพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ให้ดำเนินการเพื่อการกำกับติดตามและเร่งรัด การดำเนินงานพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ โดยมีการประชุมทั้งสิ้น จำนวน ๔ ครั้ง ได้ กำกับ ติดตาม เร่งรัด ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร ดำเนินการตรากฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อให้เป็นไปตาม แนวทางการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ และ กำหนดแนวทางการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนากฎหมายของรัฐบาลให้เป็นรูปธรรมและเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติ แผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓

การดำเนินการพัฒนากฎหมายปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ สอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน ในนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมที่มีนโยบายในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่ล้าสมัยและเปิดช่องให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบ สำหรับการพัฒนากฎหมายให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล ได้มีการจัดลำดับความสำคัญของเรื่องนี้ นำแผนเข้ามาดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่ส่วนราชการรักษาการ หรืออยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานในกำกับเกี่ยวกับการอนุมัติหรืออนุญาตทั้งที่มีใบอนุญาตและไม่มีใบอนุญาต แต่เป็นการอนุมัติหรืออนุญาตที่ไม่ถูกต้อง ไม่มี ความจำเป็นหรือไม่เหมาะสม

สำหรับแนวทางในการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ นอกจากจะได้รับแนวคิดจาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ที่ได้พูดคุยกับนักลงทุนชาวต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องการอนุมัติ อนุญาตแล้ว ยังได้รับแนวคิดและความเห็นดังกล่าวจากที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี นายสันติ สาทิพย์พงษ์ และคณะกรรมการติดตามและเร่งรัดการดำเนินงานพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบด้วยอาจารย์ปกรณ์ นิลประพันธ์ อาจารย์ศรีราชา เจริญพานิช ในขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และได้รับแนวคิดจากคณะอนุกรรมการประเมินผลการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีบทบาทให้ความคิดเห็น สรุปได้คือเริ่มต้นพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต ในการให้บริการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว รายละเอียดจะมีวิทยากรหลายท่านที่จะมาบรรยาย แต่จะขอเล่าสาระสำคัญของการพัฒนากฎหมาย ๔ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก การดำเนินการพัฒนากฎหมายจะเน้นผู้ถูกบังคับใช้ คือ ประชาชน เป็นศูนย์กลาง ซึ่งเดิมมีส่วนราชการเป็นศูนย์กลาง กล่าวคือ เดิมส่วนราชการจะพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างอำนาจในการปฏิบัติการหลักหรือเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาที่มีอยู่ แต่ในครั้งนี้ต้องพิจารณาถึงผู้ถูกบังคับใช้ กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาตเรื่องใดที่มี

ประเด็นที่สอง แผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีจุดเน้นเด่นชัด เพราะการดำเนินการแผนการพัฒนากฎหมายมีความสอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๔) ข้อ ๖.๓ การเร่งปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของประเทศ ให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล สอดคล้องกับคำแถลงนโยบาย ของคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน ด้านกฎหมายและการยุติธรรม ตามข้อ ๘.๒.๑ ที่มีนโยบาย ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่ล้าสมัยและเปิดช่องให้เกิดการทุจริตประพหุติมิชอบ และข้อ ๘.๒.๓ การพัฒนากฎหมายให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจสังคม และการคุ้มครอง สิทธิส่วนบุคคล และสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามมาตรา ๓๕ ที่บัญญัติให้ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบและทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับและประกาศที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมายระเบียบขึ้นใหม่ให้ทันสมัยและ เหมาะสมกับสถานการณ์ กฎหมายที่เขียนขึ้นต้องให้สอดคล้องกับนโยบายดังกล่าว จุดเน้น การบริการให้ผู้ถูกบังคับใช้เป็นศูนย์กลางการบริการภาครัฐ การสร้างภาระและเกินความจำเป็น แก่ผู้ถูกบังคับใช้ไม่ควรทำ

ประเด็นที่สาม การทำแผนครั้งนี้มีเวลาต่อเนื่องเป็นระยะเวลา ๒ ปี ซึ่งอาจขยาย การดำเนินการเป็น ๓-๔ ปีได้ ที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการพัฒนากฎหมายเป็นแบบปีต่อปี ปัจจุบันปัญหาของสังคมไทยมีความซับซ้อนและกว้างขวาง ซึ่งต้องยอมรับว่า ความเป็นจริง ๑ ปีทำการพัฒนากฎหมายไม่สำเร็จ การกำหนดแผนพัฒนากฎหมายต่อเนื่อง ๒ ปีปรับปรุงได้ ระยะเวลาตามกฎหมายที่จะยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่ ส่วนราชการรักษาการ หรืออยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และ หน่วยงานในกำกับเกี่ยวกับการอนุมัติหรืออนุญาตทั้งที่มีใบอนุญาตและไม่มีใบอนุญาต

การดำเนินการแบ่งออกเป็น ๒ ระยะ คือระยะที่ ๑ เป็นการจัดทำแผนพัฒนา
กฎหมายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ และระยะที่ ๒ เป็นการจัดทำร่างกฎหมายใน
ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ การดำเนินการพิจารณาแก้ไขประเด็นใดบ้าง เป็นไปในทิศทางใด
พิจารณาการแก้ไขเสร็จแล้วนำเรื่องเสนอคณะกรรมการติดตามและเร่งรัดการดำเนินงาน
พัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เห็นชอบ ส่วนระยะที่สอง เป็น
การพิจารณารายละเอียดเพื่อปรับปรุงกฎหมายจริงๆแก่ผู้ประกอบการ

ประเด็นที่สี่ การพัฒนากฎหมายในครั้งนี้จะเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
โดยเฉพาะภาคส่วนที่ถูกกฎหมายบังคับใช้ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนากฎหมาย
ซึ่งถือเป็นจุดเด่นของการพัฒนากฎหมาย ที่ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการและภาคประชาสังคม
มีบทบาทมากขึ้น และสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ ทิศทาง ประเด็นและผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น
จากการพัฒนากฎหมาย

จากการดำเนินการพัฒนากฎหมายตามประเด็นแรกถึงประเด็นที่สี่ ถือเป็นจุดเด่นใน
การพัฒนากฎหมายครั้งนี้ แต่ก็ต้องยอมรับว่าเป็นจุดด้อยอยู่ด้วย เพราะการดำเนินการเป็น
เรื่องยาก แต่ก็จำเป็นต้องดำเนินการโดยถือเป็นจุดเริ่มต้น ปัจจุบันสามารถดำเนินการ
ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายได้แค่ไหนก็แค่นั้น แล้วค่อยดำเนินการต่อไปในอนาคต

ขอขอบคุณผู้เข้าร่วมการสัมมนาทุกท่าน และขอจบการบรรยายเพียงเท่านี้

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
บรรยายเรื่อง “การตรวจสอบและรวบรวมกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต”

นายปกรณ์ นิลประพันธ์ กรรมการร่างกฎหมายประจำ

ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยึดประชาชน เป็นศูนย์กลาง เพื่อให้การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินตอบสนองต่อความต้องการ ที่แท้จริงของประชาชนมากที่สุด และโดยที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครอง โดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญที่สุดในการปกครองประเทศ ผู้ใช้อำนาจรัฐจะกระทำการใด ๆ ได้ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจ ส่วนประชาชนก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและจะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต้อง ถูกลงโทษเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

โดยที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเรียกร้องให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม กฎหมายอย่างเคร่งครัดดังกล่าวยังต้น รัฐจึงมีหน้าที่โดยปริยายที่จะต้องพัฒนามาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนรับรู้ถึงความมีอยู่ของกฎหมาย และมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกลไกหรือ มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อที่ประชาชนจะได้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่าง ถูกต้องเพื่อมิให้เกิดข้ออ้างว่าตนไม่รู้กฎหมาย

อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงเรากลับพบว่าประชาชนจำนวนมากฝ่าฝืน หรือไม่ ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้ง ๆ ทุกคนก็รู้ว่ากฎหมายกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นไว้ด้วย คำถามที่เกิดขึ้นก็คือ เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น? ประชาชนมี เจตนาหลบเลี่ยงกฎหมายจริงหรือ?

ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนากฎหมายถึงกับมีการตั้ง “คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย” ขึ้น และคณะอนุกรรมการนโยบาย แห่งชาติว่าด้วยการพัฒนา คณะที่ ๕ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานอนุกรรมการ) ได้หยิบยก

/ปัญหา ...

ประการที่หนึ่ง ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเนื่องจากไม่รู้ถึง “ความมีอยู่” ของกฎหมายนั้น

ประการที่สอง ผู้ที่ตั้งใจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยกลุ่มนี้จะเป็นพวกที่รู้ว่า มีกฎหมาย แต่ตั้งใจที่จะฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเนื่องจาก

๑. มีเจตนาทุจริต

๒. ไม่มีเจตนาทุจริตแต่รู้สึกว่าการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายนั้นหยาบหยาบและเป็นภาระมากจนเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล่าช้าอันเนื่องมาจากขั้นตอนที่มากมาย กฎระเบียบที่ไม่จำเป็น สายการบังคับบัญชาที่ยืดยาวและการให้เอกชนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น หรือ

๓. ไม่เข้าใจเนื้อหาของสาระของกฎหมายจึงทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะที่ ๕ เห็นว่าการแก้ไขปัญหาการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น ต้องใช้มาตรการที่แตกต่างกันไป แต่สำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเนื่องจาก “ไม่รู้ถึงความมีอยู่” ของกฎหมายและผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่มีเจตนาทุจริต แต่รู้สึกว่าการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายเป็นภาระมากจนเกินไปนั้น มีสาเหตุสำคัญดังนี้

๑. ประเทศไทยมีกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยปัจจุบันมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่เป็นประจำกว่า ๖๕๐ ฉบับ ทั้งยังมีกฎหมายที่ใช้ในบางโอกาสอีกเป็นจำนวนมาก ตลอดจนกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายลูกบทที่ออกตามความในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับอีกเป็นจำนวนมาก แต่การมีกฎหมายมากไม่ใช่ปัญหาเพราะฝรั่งก็มีกฎหมายมากเช่นกัน แต่ปัญหาของเราอยู่ที่ว่าประชาชนไม่รู้ว่าถ้าจะทำอะไรสักเรื่องหนึ่ง จะต้องทำตามกฎหมายใดบ้าง ขณะที่ฝรั่งเขาให้บริการนี้แก่ประชาชนได้

๒. กฎหมายไทยใช้ระบบควบคุม (ผ่านการขออนุมัติ ขออนุญาต ขอบอนุญาต จดทะเบียน) มากกว่าระบบกำกับ (ผ่านการแจ้ง) และระบบส่งเสริม

๓. ภาษากฎหมายสั้นกระชับ จึงอาจทำให้ประชาชนทั่วไปยากที่จะทำความเข้าใจ

๔. กฎหมายหลายฉบับมีความคาบเกี่ยวกันมากเสมือนว่ามีความซ้ำซ้อนกันอยู่ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมายหลายหน่วยงานทั้งที่เป็นการดำเนินการในเรื่องทำนองเดียวกัน

สำหรับภาระที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ตัวอย่างที่ทำให้สามารถมองเห็นภาพที่ชัดเจนที่สุด ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน โดยเราจะพบว่า การดำเนินชีวิตประจำวันของทุกคนตั้งแต่เกิดจนตายนั้นกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุมัติ/อนุญาต รับผิดชอบยื่น หรือรับแจ้งกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้น แต่การดำเนินการเหล่านี้ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนหลายประการ

ประการที่หนึ่ง ประชาชนไม่ทราบว่าจะดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือ ประกอบกิจการใดกิจการหนึ่ง จะต้องได้รับอนุมัติอนุญาตใดบ้างและจากหน่วยงานใดบ้าง รวมทั้งไม่ทราบขั้นตอนและระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาอนุญาต เนื่องจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการหรือการประกอบกิจการต่าง ๆ มีจำนวนมากและการดำเนินกิจกรรมแต่ละเรื่องต้องขออนุมัติอนุญาตตามกฎหมายแตกต่างกัน คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะที่ ๕ เคยศึกษาในรายละเอียดของการประกอบกิจการแปรรูปไม้เพื่อการส่งออกในลักษณะอุตสาหกรรมขนาดย่อม (SMEs) อันเป็นการประกอบอาชีพที่สุจริตและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนประกอบอุตสาหกรรมขนาดย่อมนั้น และพบว่าหากจะทำตามกฎหมายให้ถูกต้อง ผู้ประกอบการต้องดำเนินการตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและประมวลกฎหมายถึง ๒๒ ฉบับ กฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาอีก ๑ ฉบับ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ อีก ๑๒ ฉบับ ประชาชนจึงมีความรู้สึกยุ่งยากและเป็นภาระในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

/ประการ ..

ประการที่สอง การอนุมัติบางเรื่องนั้นมีเนื้อหาใกล้เคียงกันมาก แต่ประชาชนต้องขออนุมัติอนุญาตจากหน่วยงานหลายหน่วยงานทำให้ประชาชนสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเวลาในการดำเนินการมาก เช่น กรณีการประกอบกิจการแปรรูปไม้เพื่อการส่งออกในลักษณะอุตสาหกรรมขนาดย่อมดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วผู้ประกอบการยังต้องขออนุมัติใช้อาคาร และต้องขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานทำไม้แปรรูปด้วย เป็นต้น

ประการที่สาม กฎหมายหลายฉบับให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงานที่จะอนุมัติอนุญาต แต่ไม่มีเกณฑ์มาตรฐานในการใช้ดุลพินิจ หรือมีเกณฑ์ดังกล่าวแต่ไม่มีการประกาศเกณฑ์ดังกล่าวให้ประชาชนผู้รับบริการทราบ จึงเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ในเรื่องที่มีเนื้อหาใกล้เคียงกันแต่มีหน่วยงานรับผิดชอบแตกต่างกันทำให้ไม่มีเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจที่เป็นมาตรฐาน

ประการที่สี่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ต้องติดต่อกับประชาชน (Front desk) ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย ถามอะไรก็ตอบไม่ได้ รวมทั้งไม่มีจิตใจที่จะเป็นผู้ให้บริการ (Service mind) และเจ้ายศเจ้าอย่าง ทำให้ประชาชนผู้รับบริการเกิดความเบื่อหน่ายที่จะติดต่อกับภาคราชการ การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ต้องขออนุมัติ/อนุญาตผู้บังคับบัญชาภายใต้สายการบังคับบัญชาหลายขั้นตอน ทำให้การอนุมัติ/อนุญาตต่าง ๆ ล่าช้าซึ่งประชาชนต้องรับต้นทุนนี้ไป นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐจำนวนมากบริหารงบประมาณไม่เหมาะสมทำให้ขาดแคลนเครื่องมือเครื่องไม้และอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการให้บริการแก่ประชาชน

ประการที่ห้า ในการขออนุมัติอนุญาตแต่ละเรื่องนั้นประชาชนต้องยื่นเอกสารประกอบจำนวนมากทั้ง ๆ ที่ใช้ประกอบการพิจารณาเพียงเล็กน้อย เช่น สำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน เป็นต้น ในอดีตเอกสารเหล่านี้อาจจำเป็นต้องใช้พิจารณาประกอบคำขอ แต่ปัจจุบันมีการใช้เลขบัตรประจำตัวประชาชนเป็นตัวอ้างอิงข้อมูลบุคคลและสามารถให้บริการ On-line ได้ทั่วประเทศแล้ว จึงอาจไม่มีความจำเป็นต้องใช้เอกสารเหล่านี้อีก เพราะ

/นอกจาก . . .

ประการที่หก กฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายลำดับรองมักจะกำหนด ขั้นตอนต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการทำงานของหน่วยงานของรัฐมากกว่าการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เช่น การจ่ายเงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าปรับต่าง ๆ ตามกฎหมายหลายฉบับ ประชาชนยังคงต้องไปชำระด้วยตนเองที่หน่วยงานของรัฐ ทั้งที่ภาคเอกชนเปิดให้ชำระ โดยวิธีการต่าง ๆ หลากหลายวิธี

ดังนั้น หากสามารถแก้ไขลักษณะดังกล่าวข้างต้นได้ ก็จะช่วยลดภาระของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายได้เป็นอย่างมาก ทั้งยังเอื้อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย อันจะทำให้การบังคับการตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกด้วย

ข้อที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ แล้วจะแก้ไขปัญหานี้อย่างไร?

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศพบว่าประเทศที่พัฒนาแล้วเกือบทุกประเทศมีการจัดทำฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้โดยสะดวกทั้งสิ้น และหลายประเทศได้จัดทำฐานข้อมูลกลางที่ให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับการอนุมัติ/อนุญาตตามกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยฐานข้อมูลดังกล่าวจะรวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับการขออนุมัติ อนุญาต รับผิดชอบ เบี้ยน รับแจ้ง ทั้งหมดที่มีอยู่ตามกฎหมายไว้ในที่เดียวกันในลักษณะ One-stop shop ที่ประชาชนสามารถตรวจสอบและสืบค้นได้ทันทีโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายว่าหากตนจะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต้องขออนุมัติ อนุญาต ฯลฯ ไต่บ้าง แบบฟอร์มเป็นอย่างไร ใช้เอกสารประกอบใด ต้องติดต่อกับหน่วยงานใด มีหลักเกณฑ์การอนุมัติอนุญาตอย่างไร ใช้เวลาเท่าใด เช่น Business Licensing Information System (BLIS) ของรัฐ New South Wales ของออสเตรเลีย หรือ Service Canada ของแคนาดา เป็นต้น และวันนี้ได้นำ BLIS ของรัฐ New South Wales ของออสเตรเลียมาเป็นตัวอย่างด้วยซึ่งทุกท่านจะเห็นว่าเขามีกฎหมายมากเป็นร้อยฉบับเช่นเดียวกับเรา แต่เขาสามารถให้บริการ

คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะที่ ๕ จึงได้เสนอให้มีการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาต จดทะเบียน ขึ้นทะเบียนขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่นเดียวกับฐานข้อมูลในลักษณะเดียวกันของต่างประเทศ โดยประชาชนสามารถตรวจสอบได้ตั้งแต่เบื้องต้นว่าหากจะดำเนินการในเรื่องใด ต้องขออนุมัติอนุญาตฯ ตามกฎหมายใดบ้าง ผู้ขอต้องมีคุณสมบัติอย่างไร ต้องกรอกแบบฟอร์มใดบ้าง ต้องไปติดต่อหน่วยงานใด หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ที่ไหน เดินทางไปอย่างไร มีหมายเลขโทรศัพท์ โทรสาร หรือ E-mail address เพื่อการติดต่ออย่างไร ต้องยื่นเอกสารใดประกอบการพิจารณาบ้าง ใช้เวลาการพิจารณาเท่าใด มีหลักเกณฑ์การพิจารณาอย่างไรหากไม่ได้รับอนุมัติอนุญาต ฯ จะต้องอุทธรณ์หรือร้องเรียนต่อผู้ใด ภายในระยะเวลาเท่าใด ฯลฯ ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยลดภาระแก่ประชาชนได้มาก ทั้งยังเป็นการสร้างความรู้สึกหรือสำนึกที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายให้แก่ประชาชนด้วย และในอนาคตรัฐบาลอาจใช้ฐานข้อมูลนี้เป็นศูนย์กลางในการให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย E-government ได้ ผลพลอยได้อีกประการหนึ่งในการทำฐานข้อมูลดังกล่าวคือหน่วยงานผู้จัดทำจะพบว่าการขออนุมัติอนุญาต ฯลฯ บางเรื่องอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน และหน่วยงานต่าง ๆ อาจมาร่วมกันบูรณาการการขออนุมัติอนุญาตเหล่านี้เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ ซึ่งอาจนำมาซึ่งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะที่ ๕ เสนอให้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

/ขั้นตอน ...

ขั้นตอนที่หนึ่ง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมข้อมูลกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต ขอบอนุญาต จดทะเบียน หรือจดทะเบียนที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้บริการข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชน โดยประชาชนสามารถตรวจสอบได้ตั้งแต่เบื้องต้นว่าหากจะดำเนินการในเรื่องใด ต้องไปติดต่อหน่วยงานใด หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ที่ไหน ใช้เวลาเท่าใด มีแบบฟอร์มให้ Download ได้ฟรี ถ้าการอนุมัติอนุญาตหรือการแจ้งในเรื่องใดไม่ยุ่งยากก็สามารถออกแบบระบบเพื่อรองรับการดำเนินการผ่านอินเทอร์เน็ต

ขั้นตอนที่สอง เมื่อแต่ละหน่วยงานสามารถให้บริการข้อมูลครบถ้วนแล้ว หน่วยงานกลางซึ่งอาจเป็นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) จะทำหน้าที่บูรณาการข้อมูลทั้งหมดเพื่อจัดทำเป็นฐานข้อมูลกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาต ขอบอนุญาต จดทะเบียน หรือจดทะเบียน โดยเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกัน เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ภายในครั้งเดียว ทั้งนี้ การทำฐานข้อมูลในขั้นตอนที่หนึ่งและสอง ควรทำบนรูปแบบ (Platform) เดียวกันเพื่อประโยชน์ในการบูรณาการข้อมูลในขั้นตอนที่สอง สลค. จึงอาจต้องรับผิดชอบการพัฒนาารูปแบบของฐานข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐจะนำไปใช้ในขั้นตอนที่หนึ่งด้วย

ขั้นตอนที่สาม หากการบูรณาการข้อมูลพบว่าการอนุมัติอนุญาตฯ เรื่องใดอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน อาจกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ อาจมาร่วมกันบูรณาการการขออนุมัติอนุญาตเหล่านี้เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ ซึ่งอาจนำมาซึ่งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป และอาจต้องมีการกำหนดให้การดำเนินการดังกล่าว เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

แม้ข้อเสนอของคณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะที่ ๕ ยังมีได้มีการนำไปปฏิบัติเนื่องจากคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย ได้ยุติการดำเนินงานมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ แต่ผู้บรรยายเห็นว่าข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นเรื่องที่ทันสมัยและสมควรดำเนินการเป็นอย่างยิ่ง และไม่น่าจะเป็นภาระแก่หน่วยงานของรัฐมากนักเพราะในเบื้องต้นเป็นแต่เพียงการรวบรวมและบริหารจัดการข้อมูลที่มีอยู่อย่าง
/รัฐ ...



ที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายสันติ สาทิพย์พงษ์) บรรยายเรื่อง “การตรวจสอบและรวบรวมกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต” ต่อจาก นายปกรณ์ นิลประพันธ์

ผู้อำนวยการสำนักนิติธรรมขอให้บรรยาย ได้เตรียมตัวเมื่อคืนนี้หลังจากที่ได้พูดคุยกับ คุณกาญจนารัตน์ รองเลขาธิการศาลปกครอง และคุณพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนกุล จากสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งก็ได้รับฟังตัวอย่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาตที่ซับซ้อน

ขอเน้นย้ำจุดเด่นและหลักสำคัญของการพัฒนากฎหมายที่จะดำเนินการในปี ๒๕๕๓ ใน ๔ ประเด็นที่ท่านรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้กล่าวไว้ คือ

๑. การให้ผู้ถูกกฎหมายบังคับใช้เป็นศูนย์กลาง เป็นหลักในการพิจารณา กล่าวคือ ทุกคนมีสองสถานะ คือ สถานะของผู้ใช้ และอีกสถานะหนึ่ง คือ เป็นผู้ถูกกฎหมายบังคับใช้

๒. จุดเน้นที่ชัดเจน โดยจะมุ่งเน้นการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติและอนุญาต โดยให้พิจารณากฎหมายที่ไม่มีความจำเป็น ไม่เหมาะสม หรือสร้างภาระเกินความจำเป็นแก่ประชาชนหรือภาคธุรกิจเอกชน เช่น ข้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น ล้าสมัย หรือสร้างภาระให้กับผู้ขออนุมัติหรือผู้ขออนุญาตเกินความจำเป็น เมื่อเทียบกับประโยชน์ของประชาชนและส่วนราชการ

โดยการดำเนินการแบ่งออกเป็น ๒ ระยะ คือ ระยะที่ ๑ เป็นการจัดทำแผนพัฒนา กฎหมายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยจะครอบคลุมถึงการอนุมัติอนุญาตที่ควรยกเลิก หรือการแก้ไขปรับปรุง การวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติอนุญาต แนวทางในการพัฒนากฎหมาย และหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่จะดำเนินการ สำหรับระยะที่ ๒ จะเป็นการจัดทำร่างกฎหมายโดยให้ ดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔

๓. การนำผู้ถูกกฎหมายบังคับใช้มาร่วมเป็นคณะกรรมการเจรจาและคณะกรรมการ ประเมินผล เพราะว่าเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก จึงต้องให้ผู้ถูกบังคับใช้ดูเพื่อตอบโจทย์ที่ต้อง แก้ไขและลดปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น

๔. ระยะเวลาในการดำเนินการจะทำต่อเนื่องกันสองปีต่อไป งานจะมีมากเช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติจะมีขั้นตอนที่ใช้ระยะยาว อาจขยายระยะเวลาการเตรียมตัวลดภาระ การใช้บริการภาครัฐและแก้ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ

ปัจจุบัน แต่ละกระทรวง แต่ละส่วนราชการ มีกฎหมายที่เกี่ยวกับใบอนุญาต อนุญาต เป็นจำนวนมาก เช่น กระทรวงการคลังมีประมาณ ๑๑๓ รายการ กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์มีประมาณ ๑๑๕ รายการ และกระทรวงมหาดไทยมีประมาณ ๑๔๙ รายการ เป็นต้น ไม่มีใครทราบว่าใบอนุญาตมีเท่าใด มีอะไรบ้างและต้องทำอะไร ซึ่งไม่มีใครตอบได้ดีกว่า สำนักงานนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายที่ดำเนินการขออนุญาตให้กับผู้ว่าจ้าง

ลักษณะกฎหมายที่ดีมี ๔-๕ แบบ ดังนั้น กฎหมายที่จะเสนอแก้ไขปรับปรุง หรือ ยกเลิก จะต้องเป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับกฎหมายที่ดี คือ

๑. กฎหมายต้องมีความโปร่งใส อ่านแล้วต้องเข้าใจว่าจะต้องทำอะไรบ้าง ถ้าอ่านแล้วยังไม่เข้าใจทั้งหมดว่าการจะได้สิทธินั้นต้องทำอะไรบ้าง กฎหมายเช่นนี้เรียกว่า ไม่โปร่งใส เช่น กฎหมายบัญญัติว่าการดำเนินการกำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรืออธิบดีเป็นผู้กำหนด แต่กฎกระทรวงยังไม่มี อธิบดียังไม่ได้กำหนด จะทำอย่างไรกฎหมายก็ไม่ได้บอกไว้ ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจ ถือว่าไม่โปร่งใส นอกจากผู้ที่ประสงค์จะใช้สิทธิหรือได้สิทธิตามกฎหมายไม่เข้าใจแล้ว ผู้ปฏิบัติงานเองก็จะไม่ทราบรายละเอียดของเชิงลึก ดังนั้น จะทำอย่างไรเพื่อส่งคายนานุบัญญัติ ขั้นที่ ๑ หรือการเขียนหลักเกณฑ์สำคัญไว้ในพระราชบัญญัติเลย แต่การกำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติก็มีข้อเสีย คือ หากจะดำเนินการแก้ไขถือเป็นเรื่องยาก

ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แบบหนึ่ง บอกว่าต้องทำรายงานผลกระทบต่อ สุขภาพ และต้องให้องค์กรอิสระรับรองตรวจสอบ แต่กฎหมายแม่บทบัญญัติไว้เฉพาะเรื่อง ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม อย่างนี้ทำให้คนไม่เข้าใจจะต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ รายงานผลกระทบต่อสุขภาพและองค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมอย่างไร แต่รัฐธรรมนูญกลับมี ผลบังคับใช้ อย่างนี้ถือว่าไม่โปร่งใส

๒. กฎหมายต้องสามารถตรวจสอบได้ กล่าวคือ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจในการอนุมัติอนุญาตนั้นจะต้องถูกตรวจสอบจากประชาชนได้ เช่น การกำหนดให้ต้องพิจารณาคำขออนุมัติอนุญาตภายในกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน แน่นนอน ต้องกำหนดผลและวิธีการในการขยายระยะเวลาในการพิจารณา โดยต้องมีการแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอรับทราบถึงเหตุผลและระยะเวลาที่เลื่อนออกไป และเมื่อพิจารณาผลเป็นประการใดแล้ว ก็ต้องกำหนดให้แจ้งผู้ยื่นคำขอรับทราบ พร้อมด้วยเหตุผลที่ชัดเจน เพื่อให้ผู้ยื่นคำขอหรือผู้ถูกกฎหมายบังคับใช้สามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจได้

๓. กฎหมายมีความแน่นอนในการตีความ ในการบังคับใช้ เพราะความไม่แน่นอนจะทำให้ความต่อเนื่องในการบังคับใช้กฎหมายไม่มี และอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือการเลือกปฏิบัติ ซึ่งถือเป็นต้นทุนหรือเป็นอุปสรรคของประชาชนและภาคเอกชน การบังคับใช้หลายคนประสบปัญหาทุกวัน เช่น กฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ไม่ได้กำหนดว่าเมื่อคนต่างด้าวยื่นคำขอประกอบธุรกิจครบถ้วนเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการจะต้องพิจารณาคำขอให้เสร็จสิ้นภายในเมื่อใด ทำให้เกิดความไม่แน่นอน ความล่าช้า และ เป็นต้นทุนอย่างหนึ่งที่สร้างความเสียหาย เพราะว่าคณะกรรมการต้องประชุมอนุมัติเมื่อไร ไม่แน่นอน

หรือกรณีของกฎหมายส่งเสริมการลงทุน ในอดีตมีการตีความว่า บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน สามารถนำบัญชีของโครงการที่ไม่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนมารวมกับบัญชีของโครงการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน เพื่อสิทธิประโยชน์ในการคิดคำนวณกำไรสุทธิเพื่อการชำระภาษีเงินได้ได้ แต่วันหนึ่งอธิบดีกรมสรรพากรก็ได้ออกหนังสือเวียนว่าต่อไปนี้จะไม่ให้บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมนำบัญชีของโครงการที่ได้รับการส่งเสริมและไม่ได้รับการส่งเสริมมารวมกัน เพื่อประโยชน์ในการเสียภาษีเงินได้ และต้องเสียภาษีแยกจากต่างหากจากกัน ซึ่งก็สร้างความสงสัยแก่ผู้ประกอบการ และสร้างผลกระทบต่อการตัดสินใจเข้ามาลงทุนของผู้ประกอบการรายใหม่

๔. กฎหมายต้องมีความเป็นอัตโนมัติในการบังคับใช้มากที่สุด คือ ทำครบขั้นตอนแล้วได้สิทธินั้นเลย แต่หากผู้ยื่นคำขอทำตามที่กฎหมายกำหนดไว้ครบถ้วนทุกขั้นตอนแล้ว

๕. กฎหมายต้องมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ ความทันสมัย เช่น การกำหนด ให้คนขับรถแท็กซี่ ใส่หมวกหม้อตาลขับรถ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ยังมีผลใช้บังคับอยู่แต่ไม่มีการขับรถแท็กซี่ใส่หมวกหม้อตาล ซึ่งอาจเป็นสาเหตุให้เจ้าหน้าที่ตำรวจใช้เป็นข้อหากว่าหาคนขับรถแท็กซี่ว่ากระทำความผิดได้ หรือกรณีกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ต้องมีการปรับปรุงอยู่เสมอ เพื่อให้มีความทันสมัยและทันกับเทคโนโลยีการผลิตผลิตภัณฑ์ที่เกิดขึ้นใหม่หรือเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว

๖. กฎหมายต้องไม่สร้างภาระเกินสมควร อะไรคือกฎหมายที่สร้างภาระเกินสมควร ตัวอย่างเช่น การนำแรงงานต่างด้าวไปตรวจสุขภาพเพื่อป้องกันการนำโรคติดต่อเข้าประเทศ มีเหตุผลมีความจำเป็นหรือไม่ที่ต้องตรวจสุขภาพทุกปีเป็นการสร้างภาระแก่ผู้ประกอบการเกินสมควรหรือไม่

เช่น การก่อสร้างที่กำหนดให้ต้องมีสถาปนิกรับรองแบบและวิศวกรควบคุม การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างทุกชนิดเหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็นบ้านชั้นเดียว บ้านหลายชั้น ไปจนถึงอาคารขนาดใหญ่ ซึ่งเทคโนโลยีในการก่อสร้างปัจจุบันนี้มีความทันสมัยและความปลอดภัยสูง การกำหนดให้ต้องมีวิศวกรควบคุมการก่อสร้างบ้านเดี่ยวเพื่ออยู่อาศัย เพียงชั้นเดียวหรือสองชั้น และต้องอยู่ควบคุมทุกวันนี้ นั้น ถือว่าไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เป็นการสร้างภาระเกินสมควร หรือการต่อเติมบ้านพักอาศัยก็ต้องขออนุญาตก่อนดำเนินการ ซึ่งจริง ๆ แล้วอาจใช้ระบบการแจ้งให้ทราบก็น่าจะเป็นการเพียงพอ

หรือกรณีอุตสาหกรรมไม้ยางพารา ขณะที่รัฐบาลต้องการส่งเสริมอุตสาหกรรมไม้ยางพาราซึ่งเป็นไม้เศรษฐกิจ แต่ขณะเดียวกันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมไม้ยางพารายังไม่มี ยังต้องอยู่ภายใต้ พ.ร.บ.ป่าไม้ และต้องถูกดำเนินการแบบเช่นเดียวกัน ไม้สงวนหวงห้ามชนิดอื่น ๆ เช่น ต้องทำบัญชีไม้ยางทุกวัน เรื่องนี้มีความเห็นเป็นสองแนวทาง

หรือกรณีโรงงานเหล็ก บางโรงงานอาจสร้างมลภาวะ แต่บางโรงงานอาจไม่สร้างมลภาวะก็ได้ ทำอย่างไรที่จะจำแนกแยกแยะว่าโรงงานประเภทไหนสร้างมลภาวะ โรงงานประเภทไหนไม่สร้างมลภาวะ ซึ่งการกำหนดให้ต้องศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมก็ควรมีความแตกต่างกัน ไม่ใช่หากเป็นโรงงานเอกชนต้องทำแบบเข้มงวด แต่เป็นโรงงานของส่วนราชการ แม้จะนำสารพิษมาใช้ในโรงงานอย่างชัดเจน แต่ก็ไม่มีมาตรการใด ๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเข้าไปใช้บังคับเลย

ประเด็นตัวอย่าง การเลือกกฎหมาย เช่น เรื่อง Home Stay ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐบาลในสมัยหนึ่งต้องการส่งเสริมให้ชาวต่างประเทศเข้ามาพักอาศัยอยู่นาน ๆ แต่ความเป็นจริงกฎหมายของเรายังไม่ส่งเสริมให้เป็นอย่างนั้น เพราะชาวต่างประเทศที่จะมา Home Stay เขาจะมาอยู่หลายเดือน แต่กฎหมายวีซ่าท่องเที่ยวให้ได้แค่ ๙๐ วัน ดังนั้น ชาวต่างประเทศคนนั้นต้องออกไปยังประเทศที่ใกล้ประเทศไทยแล้วกลับเข้ามาใหม่ และระยะเวลาให้วีซ่าได้ยาวที่สุด ๒ ปี ซึ่งหลายคนเขามาเป็นประจำทุกปี อย่างนี้เขาก็ต้องขอวีซ่าใหม่ทุก ๆ ๒ ปี ซึ่งก็ไม่ใช่การอำนวยความสะดวกสำหรับธุรกิจโฮมสเตย์ในประเทศไทย หรืออย่างการส่งเสริมให้เข้ามาจัดประชุมสัมมนาต่าง ๆ ในประเทศ เขาบอกจะเข้ามาประชุมสัมมนา ๒ วัน เขาไม่ต้องการวีซ่า ๙๐ วัน จะมีรูปแบบวีซ่าและค่าทำวีซ่าที่หลากหลายกว่าที่เป็นอยู่ได้อย่างไร และเรื่องการนำสิ่งของเข้ามาจัดแสดงระยะสั้น ๆ อย่างนี้ กฎหมายศุลกากรจะอำนวยความสะดวกได้มากน้อยแค่ไหน เพียงใด ซึ่งเหล่านี้ต้องทบทวน ถ้าเราต้องการส่งเสริมให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการท่องเที่ยว การจัดประชุมนานาชาติ และการจัดแสดงสินค้าและเทคโนโลยีนานาชาติ

/ท้ายสุด . . .

ท้ายสุด ผมไม่ได้หมายความว่าระบบอนุมัติ อนุญาตไม่ควรมี แต่ต้องพิจารณาว่า เรื่องใดต้องการการส่งเสริม กำกับ ควบคุม หรือจัดแจงทางทะเบียนแค่นั้นก็เพียงพอ และการดูกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาตนั้น ต้องดูให้ครบทั้งกระบวนการ เพราะ การดำเนินการบางเรื่องเกี่ยวข้องกับหลายกรม หลายกระทรวง ซึ่งหากดูเฉพาะกฎหมายของกรมใด กรมหนึ่งใด แต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้

ผู้แทนกรมป่าไม้ได้ชี้แจงกรณีไม่ย่ำงพารว่าเป็นไม้ยืนต้น แต่ไม่เป็นไม้หวงห้ามของ กรมป่าไม้ ดังนั้น โรงงานแปรรูปสามารถแปรรูปได้ทุกชนิด ตัวอย่างเช่น ไม้บัวเป็น สิ่งประดิษฐ์ด้วยหรือไม่ เป็นปัญหาจากคำนิยามกฎหมายที่จะต้องตีความ

ผู้แทนจากสำนักนโยบายและแผน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ถามว่า ใจความสำคัญของกฎหมายปกป้องคุ้มครองประชาชนกลุ่มหนึ่ง แต่สร้างภาระ ให้กับประชาชนอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น จะใช้อะไรพิจารณาได้ว่า ความพอดีอยู่ตรงไหน มีการรับ ฟังความคิดเห็นด้วยหรือไม่ กลุ่มหนึ่งว่าน้อยไป อีกกลุ่มว่าพอ จุดพอดีอยู่ตรงไหน ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้คนขับรถแท็กซี่สวมหมวกม้อตาลมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนขับรถมองตรง ไม่มองไปทางอื่น ๆ หรือกรณีการใส่หมวกกันน็อกมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ขับขี่ รถจักรยานยนต์ให้ปลอดภัยกรณีเกิดอุบัติเหตุ

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี พูดถึงการพัฒนานิติกรแต่ไม่เห็นแสงสว่างของการพัฒนานิติกร นิติกรไม่มีขวัญกำลังใจ ดังนั้นจึงควรคิดสร้างกระทรวงการกฎหมายและยุติธรรมให้นิติกรมา อยู่ร่วมกันทำหน้าที่เพื่อร่างกฎหมาย ปัญหาที่เกิดขึ้นคือนิติกรกรมสรรพากรปฏิบัติหน้าที่เป็นปกติ แต่มีผลให้ติดคุก นิติกรไปอยู่ในกระทรวงที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมาย หากไม่ทำตามที่ผู้บังคับบัญชา ในกระทรวงสั่งการก็เตรียมย้ายหรือมีตำแหน่งอยู่แค่นั้นไม่เจริญก้าวหน้า เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม โรงงานลักลอบปล่อยน้ำเสีย หากกฎหมายเปิดช่องจะมีการละเมิดกฎหมายที่ นิติกรที่เป็น คนตรงเกินไปอยู่ลำบาก ไม่ยอมบิดเบือนก็อยู่ลำบาก ประเด็นอยู่ที่คนไม่เข้าใจกฎหมาย เช่น บางโครงการฟ้องอำนาจในการออกกฎ มีใช้ฟ้องตัวโครงการ หน่วยงานที่ปกป้องคุ้มครองนิติกรไม่มี สมาคมนิติกรไม่มี จึงควรมีสถานักกฎหมายปกป้องคุ้มครองนิติกร นิติกรจะไม่บิดเบือนกฎหมาย

/คำตอบ . . .

คำตอบ นายสันติฯ ตอบว่า

ไม่มีใครชี้ได้ว่าเป็นความพอดีอยู่ตรงไหน แต่เดิมมีกฎหมายส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมประกาศใช้ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมาในปัจจุบันใช้กฎหมายฉบับปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งการพิจารณาตัดสินคดีสิ่งแวดล้อมต่างจากการตัดสินคดีอาญาหรือคดีแพ่งมิใช่พิจารณาแค่ว่าเป็นสีขาว สีดำ ตัดสินใครผิดใครถูก แต่การพิจารณาออกเป็นสี่เทาที่ทุกคนต้องมีส่วนร่วมรับภาระไปคนละฝ่าย ตัวอย่างเช่น สร้างบ้านอยู่อาศัยไว้ก่อน ต่อมาเมื่อผู้อื่นแอบสร้างแล้วไถ่ไถ้อ้อ บ้านซึ่งส่งกลิ่นเหม็น วิธีพิจารณาคดีมิใช่พิจารณาจากการมาอยู่ก่อนหรืออยู่หลังแล้วได้เปรียบ แต่มาตรฐานของสิ่งแวดล้อมอาจไปพิจารณาให้นำหนักว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศก็ได้ วันนี้ทางวิชาการพิจารณาให้นำหนักแก่ผู้ประกอบการ ประชาชนหรือนักสิ่งแวดล้อม ยังไม่มีคำตอบหรือหากมีคำตอบก็อาจจะไม่ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย การพิจารณาอาจพิจารณาถึง ๓ ด้าน ด้านผู้ใช้ ด้านผู้ทำ หรือด้านผู้ถูกระงับหรือผู้ไม่ยอมให้เกิดปัญหา แล้วแต่ใครจะเห็นการพิจารณาในเรื่องใด เช่น ข้าราชการเลือกการพัฒนากฎหมายตามที่เห็นว่าควรทำแต่คณะกรรมการอาจพิจารณาเป็นอีกอีกแนวทางหนึ่งก็ได้

ผู้แทนคณะกรรมการประเมินผลการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ (นายอำนาจ พัวเวส) ซึ่งแจ้งหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๓ และ ๒๕๕๔ ดังนี้

ผู้เข้าร่วมการสัมมนาทุกท่าน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีความยินดีที่ทุกท่านสละเวลาเข้าร่วมสัมมนาโครงการสัมมนาแนวทางการพัฒนากฎหมาย

คณะกรรมการประเมินผลการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมีท่านศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โสวิไลกุล เป็นประธานคณะกรรมการและอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกหลายท่านซึ่งรวมถึงท่านกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์ และท่านพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล ได้ให้เกียรติเข้าร่วมสัมมนาในครั้งนี้ด้วย คณะอนุกรรมการฯ ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการกำกับติดตามและเร่งรัดการดำเนินงานพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาและจัดทำหลักเกณฑ์วิธีการและแนวทางในการพัฒนากฎหมาย โดยกำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่ส่วนราชการรักษาการ หรืออยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานในกำกับเกี่ยวกับการอนุมัติหรืออนุญาตทั้งที่มีใบอนุญาตและไม่มีใบอนุญาต

สำหรับหลักการพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับใบอนุญาตและมีปัญหา เช่น ไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม

๑. พิจารณาว่าบทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด หากบทบัญญัติของกฎหมายอื่นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นใช้บังคับไม่ได้

๒. พิจารณาสันติสัญญาที่มีผลผูกพันกับประเทศไทย

๓. กฎหมายล้าสมัย กฎหมายบางฉบับออกมานานอาจล้าสมัย แต่บางฉบับแม้จะออกมานานแต่บทบัญญัติก็ยังสอดคล้องกับสถานะของสังคมซึ่งต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น กฎหมายตามช้างเป็นกฎหมายในสมัย ร.ศ. ๑๒๗ ได้กำหนดให้การขออนุญาต โครนำช้างเข้า

/หรือ ...

๔. สร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรหรือไม่ ภาระที่เกิดขึ้นเกินประโยชน์ที่ประชาชน หรือส่วนราชการจะได้รับหรือไม่ เช่น การขอเปิดโรงงานอุตสาหกรรมต้องขออนุญาตทำ E.I.A. โรงไฟฟ้าแม่เมาะ ทำให้รัฐเสียประโยชน์หรือไม่

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓ กำหนดให้ส่วนราชการจัดทำ แผนพัฒนากฎหมายส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายใน ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ และ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งแผนดังกล่าวให้คณะกรรมการเจรจาและประเมินผล การพัฒนากฎหมายของส่วนราชการไปพิจารณาว่าควรรับแผนหรือไม่ ก็ฉบับ จะเพิ่มเติมอะไร โดยปีพ.ศ. ๒๕๕๔ จึงให้ส่วนราชการยกร่างกฎหมาย

สำหรับเวลาในการพัฒนากฎหมายครั้งนี้มีห้วงระยะเวลาดำเนินการ ๒ ปี คือ

๑. จัดทำแผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ปี พ.ศ. ๒๕๕๓

๒. ดำเนินการแก้ไขกฎหมายปี พ.ศ. ๒๕๕๔

ซึ่งแบ่งเป็นตัวชี้วัดที่ส่วนราชการดำเนินการ ๒ ตัวชี้วัด คือ

๑. การพัฒนากฎหมายของกรมหรือกระทรวง

๒. การรวบรวมกฎหมายที่กรมหรือกระทรวงทำแล้วแจ้งสำนักงานปลัดกระทรวงเป็น ผู้นำส่งแผนหรือกฎหมายเหล่านั้นส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การดำเนินการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มีขั้นตอน ดังนี้

๑. คณะกรรมการกำกับฯ แต่เดิมกำหนดขั้นตอนการพัฒนากฎหมายไว้ ๖ ขั้นตอน แต่พิจารณาเห็นว่าขั้นตอนมากไปจึงกำหนดให้ ๕ ขั้นตอนโดยรวมขั้นที่ ๑ กับขั้นที่ ๒ มาเป็นข้อ ๑.๑ กับ ๑.๒ เป็นข้อเดียวกัน และมีการให้คะแนนเชิงปริมาณ เชิงคุณภาพ

๒. ขั้นตอนที่ ๑.๒ ส่วนราชการ สํารวจ ตรวจสอบ และรวบรวมบทบัญญัติของ กฎหมายตามขั้นตอนที่ ๑.๑ ที่เกี่ยวกับการอนุมัติ หรืออนุญาตทั้งที่มีใบอนุญาตและไม่มี

๓. ขั้นตอนที่ ๒ ส่วนราชการ ศึกษา วิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายตามขั้นตอนที่ ๑.๒ ว่ามีความถูกต้อง ความจำเป็น หรือความเหมาะสม เช่น ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น ในระดับที่สูงกว่าหรือในระดับเดียวกัน ข้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น ล้าสมัย หรือสร้างภาระให้กับ ผู้ขอรับอนุมัติ หรือผู้ขอรับอนุญาตเกินความจำเป็นหรือไม่ประการใด เมื่อเปรียบเทียบกับ ประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักและประโยชน์ของส่วนราชการ หากเห็นว่าบทบัญญัติของ กฎหมายดังกล่าวไม่ถูกต้อง ไม่มีความจำเป็นหรือความเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้ว ให้เสนอยกเลิก หรือปรับปรุงแก้ไขแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ หากมีผลงานวิจัยเกี่ยวกับ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ให้ส่วนราชการนำมาวิเคราะห์ด้วย ในกรณีบทบัญญัติของ กฎหมายที่เสนอขอยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่น ที่ไม่อยู่ในการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแล ให้ประสานการดำเนินการในลักษณะบูรณาการ เช่น ร่วมกันศึกษา วิเคราะห์ เพื่อดำเนินการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของ กฎหมายดังกล่าวต่อไป

๔. ส่วนราชการนำผลการดำเนินการตามขั้นตอนที่ ๑ และ ๒ เผยแพร่ใน website ของส่วนราชการ และจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมาย หรือผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง เช่น ใช้วิธีการที่บุคคลดังกล่าวสามารถทราบและแสดง ความคิดเห็นได้อย่างแท้จริง หากเป็นการประชุมหรือสัมมนาของส่วนราชการทั้งที่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยกับบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ ให้ส่วนราชการนำผลรับฟังความคิดเห็น ดังกล่าวมาวิเคราะห์อย่างเที่ยงธรรมเพื่อจัดทำแผนพัฒนากฎหมายต่อไป กฎหมายยกเลิก เกี่ยวข้องกับส่วนราชการ เช่น กฎหมาย อาวุธเครื่องกระสุน ปืน และดอกไม้เพลิง ว่าการขอมิ และพกพาอาวุธในต่างจังหวัดขออนุญาตต่อผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในกรุงเทพมหานคร

ขั้นตอน ๓ นำข้อมูลตามขั้นตอนที่ ๑ และขั้นตอนที่ ๒ ลงเว็บไซต์และทำโฟกัสกรุป (Focus group) เว็บไซต์มีผลเช่นไร การจัดสัมมนา เชิญใครบ้าง เป็นผู้มีส่วนได้เสียจริงหรือไม่ มีใช้เชิญแค่ข้าราชการ กระทรวง ต้องเชิญสองฝ่ายทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและเชิญฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย เมื่อเสร็จแล้วได้นำความคิดเห็นมาดำเนินการอย่างไรบ้าง ประชาชนมีส่วนร่วมไหม ต้องพิจารณาเป็นขั้น ๆ และส่วนราชการต้องวิเคราะห์ห้อย่างเป็นธรรมชาติ

ขั้นตอนที่ ๔ จัดทำแผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ และเสนอแผนพัฒนากฎหมาย โดยระบุกฎหมายและบทบัญญัติที่ยกเลิก หรือปรับปรุงแก้ไข พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญและความเร่งด่วนในการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่จะดำเนินการร่างเพื่อยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว โดยระบุหลักการและเหตุผล สรุปสาระสำคัญ เสนอคณะกรรมการพัฒนากฎหมายระดับกระทรวงพิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบ ในกรณีส่วนราชการสังกัด

สำหรับส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ให้นำแผนพัฒนากฎหมายเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของตนให้ความเห็นชอบพิจารณาว่าจะยกร่างกฎหมายอะไรเพื่อแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายฉบับเดิม โดยระบุหลักการเหตุผลมีอย่างไร ขั้นตอนนี้มีความสำคัญ ๔ คะแนน ซึ่งต้องเสนอคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของกระทรวงเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน

ขั้นตอนที่ ๕ นำแผนพัฒนากฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายระดับกระทรวง หรือคณะกรรมการพัฒนากฎหมายของกรมเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือรัฐมนตรีที่กำกับดูแลแล้วแต่กรณี อนุมัติ แล้วส่งมาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ในกรณีที่ทำครบทุกขั้นตอนได้ ๑๐ คะแนน

/คณะกรรมการ . . .

คณะกรรมการกำกับฯ และคณะอนุกรรมการฯ เป็นห่วงเรื่อง (Template) ที่กำหนดไว้
มีดังนี้

ส่วนที่ ๑ กฎหมายที่รักษาการหรืออยู่ในความรับผิดชอบ

| | | | | |
|-----|---------------|-------|-------|------|
| ๑.๑ | พระราชบัญญัติ | จำนวน | | ฉบับ |
| ๑.๒ | พระราชกำหนด | จำนวน | | ฉบับ |
| ๑.๓ | พระราชกฤษฎีกา | จำนวน | | ฉบับ |
| ๑.๔ | กฎกระทรวง | จำนวน | | ฉบับ |
| ๑.๕ | กฎหมายอื่น | จำนวน | | ฉบับ |
| | | รวม | | ฉบับ |

สำหรับรายชื่อกฎหมายลำดับรองให้จัดหมวดหมู่ด้วยว่าขึ้นอยู่กับกฎหมายหลัก
ฉบับใด จำนวนรายชื่อกฎหมายที่ส่วนราชการรับผิดชอบตามกฎหมายปรับปรุงกระทรวง
ทบวง กรม มาตรา ๗ ประกอบมาตรา ๔๓ กำหนดไว้แล้วว่า สำนักนายกรัฐมนตรีมีส่วนราชการ
อะไรบ้างและทำให้พิจารณาข้อมูลได้ง่ายขึ้น

ส่วนที่ ๒ กฎหมายที่รักษาการหรืออยู่ในความรับผิดชอบที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ
การขออนุมัติหรืออนุญาต

๒.๑ ระบุชื่อกฎหมาย มาตราและบทบัญญัติ (เนื้อหาของกฎหมาย)
ที่เกี่ยวกับการขออนุมัติหรืออนุญาต

๒.๒ ระบุชื่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการขออนุมัติหรืออนุญาต ได้แก่
ส่วนราชการระดับกรมในสังกัด และส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นที่ไม่ได้อยู่ใน
สังกัด

ส่วนที่ ๓ การพัฒนากฎหมายในภาพรวมของกระทรวง/ส่วนราชการสังกัด สำนัก
นายกรัฐมนตรีที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี/ส่วนราชการ ไม่สังกัดสำนัก
นายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง.....

๓.๑ กฎหมายที่จะยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไข

๓.๑.๑ ระบุชื่อและมาตราของกฎหมายที่จะยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไข

๓.๑.๒ ระบุเหตุผลของการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไข

๓.๒ กฎหมายที่จะยกร่างขึ้นใหม่ เพื่อยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

สำคัญที่สุดในแบบฟอร์มการพัฒนากฎหมายในภาพรวม เช่น ระบุว่า สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีกฎหมาย ๙ ฉบับ กรอกลำดับ ชื่อกฎหมาย มาตรา เหตุผลของการยกเลิกปรับปรุง อาจใช้ชื่อกฎหมายชื่อเดียวยกเลิกกฎหมาย ๑๐ ฉบับก็ได้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย พ.ศ. . . . กรมที่รับผิดชอบจะได้ติดตามงานได้ง่ายขึ้น แล้วระบุไว้ในตารางเวลาว่าปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จะทำอะไรบ้าง

ส่วนที่ ๔ จำนวนนิติกรและเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่จัดทำกฎหมายของหน่วยงานระดับกรม ให้กรอกจำนวนนิติกรเจ้าหน้าที่ผู้ทำกฎหมายระดับกรมใส่ไว้ในส่วนที่ ๔ เพื่อให้คณะกรรมการเจรจาและประเมินผลพิจารณาว่ามีนิติกรทำงานเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายกี่คน เพื่อดูความเหมาะสมกับการแก้ไขกฎหมาย โดยพิจารณาตามจำนวนนิติกรผู้ปฏิบัติงานด้วย เมื่อดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วเสนอปลัดกระทรวงลงนามเป็นผู้ส่งแผนพัฒนากฎหมาย

สำหรับตัวชี้วัดตัวที่ ๒ ของสำนักงานปลัดกระทรวง ความสำเร็จในการจัดส่งแผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการในกระทรวง : การพัฒนากฎหมาย (สำหรับสำนักงานปลัดกระทรวงยกเว้นสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ กรณีที่สำนักงานปลัดกระทรวงไม่มีกฎหมายพัฒนา)

๑) สำนักงานปลัดกระทรวง กรณีไม่กฎหมายจะพัฒนาให้รวบรวมแผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการระดับกรม

๒) สำนักงานปลัดกระทรวงที่มีกฎหมายพัฒนาก็ต้องอยู่ในเงื่อนไขกรมเช่นกัน คือดำเนินงาน ๕ ขั้นตอนทีกล่ามาแล้ว ทั้งนี้ ต้องพิจารณากรมต่าง ๆ ทางกรมส่งแผนเข้าจะโดนหักคะแนนของกรมนั้นปีนี้ตัวชี้วัดดังกล่าว

/คำถาม

คำถาม - คำตอบ

ระหว่างผู้แทนคณะอนุกรรมการประเมินผลการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ กับผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ดังนี้

๑. **คำถาม** ถามว่าการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาตนั้นมีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งหมายให้แก้ไขการอนุมัติ อนุญาตของท้องถิ่นด้วยหรือไม่

ตอบ ในขั้นนี้ต้องการให้มีการพัฒนากฎหมายราชการส่วนกลาง กระทรวง กรม ไม่ลงลึกไปถึงราชการส่วนท้องถิ่น

๒. **คำถาม** รัฐวิสาหกิจจะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้วยหรือไม่

ตอบ รัฐวิสาหกิจไม่ต้องทำแผนพัฒนากฎหมาย แต่ถ้ามีกฎหมายที่รัฐวิสาหกิจต้องแก้ไข กระทรวงก็ต้องจัดทำแผน เช่น กระทรวงยุติธรรม มีกฎหมายเกี่ยวกับสภาพนายความอยู่ในกำกับดูแลและรับผิดชอบ หากกฎหมายดังกล่าวมีปัญหา กระทรวงต้องพัฒนากฎหมายตัวนั้น ผู้รับผิดชอบต้องให้กระทรวงพิจารณา สรุปก็คือรัฐวิสาหกิจไม่ต้องทำแผนพัฒนากฎหมายของรัฐวิสาหกิจแต่กระทรวงอาจมอบกรมดูแลให้ดำเนินการตามแผนพัฒนากฎหมายได้

๓. **คำถาม** ขั้นตอนที่ ๓ เมื่อส่วนราชการนำข้อมูลลงเว็บไซต์กรมแล้วต้องนำลงในเว็บไซต์ของกระทรวงอีกหรือไม่

ตอบ กระทรวงไม่ต้องลงเว็บไซต์กระทรวงอีกเพราะว่ากรมเป็นผู้ลงเว็บไซต์แล้วกล่าวคือทำแล้ว

๔. **คำถาม** จัดลำดับความสำคัญ ความเร่งด่วนของกฎหมาย หมายถึงอะไร

ตอบ หมายถึงจัดลำดับความสำคัญของกฎหมายที่จะดำเนินการโดยถือเรื่องที่มีทั้งความเร่งด่วนและความสำคัญเป็นระดับต้น

๕. **คำถาม** ขั้นตอนที่ ๕ ให้เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด อนุมัติ หมายถึง อนุมัติแผนหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดลงนามส่งแผน ซึ่งการลงนามส่งแผนปลัดกระทรวงสามารถลงนามส่งแผนได้เอง เสนอรัฐมนตรีลงนามส่งแผนจะเป็นขั้นตอนที่ยุงยาก

ตอบ สำหรับผู้ส่งแผนปลัดกระทรวงส่งแผนได้แต่ต้องให้รัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแผน

๖. คำถาม จาก (Template) ส่วนที่ ๔ ชื่อนิติกร เฉพาะนิติกรที่ทำหน้าที่ตามแผนหรือต้องใส่ชื่อนิติกรของทั้งกรม

ตอบ วัตถุประสงค์ของการกำหนดให้ใส่ชื่อนิติกรที่เป็นผู้รับผิดชอบ หมายถึงนิติกรและผู้ที่ทำหน้าที่จัดทำกฎหมายเพื่อเป็นข้อมูลให้คณะกรรมการเจรจาและประเมินผลฯ จะสามารถพิจารณาการพัฒนากฎหมายได้ว่ามีจำนวนนิติกรจะเพียงพอกับการพัฒนากฎหมายได้ทันตามกำหนดเวลาหรือไม่

๗. คำถาม ในกรณีส่วนราชการใดไม่มีกฎหมายที่จะต้องดำเนินการข้างต้นให้แจ้งขอยกเว้นการดำเนินการดังกล่าวต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไปนั้น ถ้ามว่า กรมจะต้องทำถึงขั้นตอนใดจึงจะขอยกเว้นได้

ตอบ ขอยกตัวอย่างเช่น กระทรวงพิจารณาในขั้นตอนแรกว่ามีกฎหมายอะไรที่ต้นรักษาการหรือรับผิดชอบ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุมัติหรืออนุญาต กระทรวงก็ดำเนินการขอยกเว้นซึ่งในการพิจารณายกเว้นจะมีคณะกรรมการเจรจาและประเมินผลฯ ที่ได้เชิญภาคเอกชนมาร่วมเป็นคณะกรรมการเจรจาและประเมินผลฯ ด้วย ซึ่งหากข้อเท็จจริงคณะกรรมการเจรจาและประเมินผลพิจารณาแล้วเห็นว่า กระทรวงหรือกรมมีกฎหมายที่ต้องพัฒนา คณะเจรจาและประเมินผลฯ จะส่งให้กระทรวงหรือกรมนั้นพิจารณาดำเนินการต่อไป ไม่ให้ยกเว้นการพัฒนากฎหมายนั้นก็ได้

๘. คำถาม มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมอยู่ในขั้นตอนระหว่างการตรวจสอบพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผลจะขอผ่อนผันได้ไหม

ตอบ กฎหมายมี ๒ กรณีคือกรณีแรกกฎหมายกฎหมายระดับกฎกระทรวงจนถึงพระราชบัญญัติ และกรณีที่ ๒ กฎหมายระดับอนุบัญญัติ

ในกรณีแรกเป็นกฎหมายที่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วต้องส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายสำหรับกรณีที่สองเป็นระดับอนุบัญญัติที่ไม่ผ่านคณะรัฐมนตรีพิจารณา

/สำหรับ ...

สำหรับคำถามนี้เป็นกรณีแรกที่กฎหมายต้องผ่านคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีไปแล้ว จึงไม่อยู่ในเงื่อนไขการจัดทำแผนพัฒนากฎหมายนี้

๙. **คำถาม** นิติกรผู้กำหนดหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนากฎหมายหมายรวมถึงพนักงานราชการด้วยหรือไม่

ตอบ การกำหนดรายชื่อผู้รับผิดชอบหมายถึงผู้ที่ต้องดำเนินการพัฒนากฎหมายนั้นให้ทันกำหนดเวลา หากพนักงานราชการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการพัฒนากฎหมายก็หมายรวมถึงด้วย

๑๐. **คำถาม** การขออนุมัติค่าใช้จ่ายจากกองทุนของส่วนราชการจะมีลักษณะเข้าข่ายการพัฒนากฎหมายในครั้งนี้อย่างไรหรือไม่

ตอบ การอนุมัติกองทุนเข้าใจว่าเป็นเรื่องการปฏิบัติราชการระหว่างส่วนราชการด้วยกันเองจึงไม่เกี่ยวข้อง เพราะในกรณีพัฒนากฎหมาย หมายถึงการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการกับประชาชนเป็นหลัก

๑๑. **คำถาม** กฎหมายการเดินอากาศมีเรื่องอนุมัติ อนุญาต แต่กรมยังไม่มีกฎหมายอนุบัญญัติหรือกฎหมายลูกออกมาใช้บังคับในวิธีดำเนินการ จะต้องดำเนินการอย่างไรหรือไม่

ตอบ ไม่มีกฎหมายลูกก็ต้องดูกฎหมายแม่ ให้กรมแจ้งไปยังกระทรวงและขอยกเว้นการพัฒนากฎหมายโดยระบุเหตุผลว่ายังไม่ออกกฎหมายลูกออกมาใช้บังคับเลย

๑๒. **คำถาม** บัญชีกฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อมูลปี พ.ศ. ๒๕๔๕ กระทรวงแรงงานมีกฎหมาย ๓ ฉบับ ต้องยึดถือบัญชีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหลักแล้วดำเนินการพัฒนากฎหมายตามบัญชึ้นั้นหรือไม่

ตอบ ขอให้ยึดบัญชีกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำเป็นหลัก ประกอบกับกฎหมายที่ออกมาภายหลังจากการจัดทำบัญชีกฎหมายนั้นด้วย

๑๓. **คำถาม** จากบัญชีกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาลำดับความสำคัญทำ ๓ ฉบับ ที่คิดว่ากรมทำได้ แต่หากมีกฎหมายแก้ไขมากกว่านั้น เช่น พัฒนากฎหมายอนุบัญญัติด้วย ทำได้หรือไม่

/ตอบ ...

ตอบ กฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อมูลเกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาตในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ไม่มีกฎหมายลำดับรอง

๑๔. คำถาม อนุบัญญัติบรรจุในแผนพัฒนากฎหมายได้ไหม

ตอบ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนดการพัฒนากฎหมายทุกระดับชั้น เนื่องจากกฎหมายลูกอาจมีความสำคัญกว่ากฎหมายแม่ได้

๑๕. คำถาม มีนิติกรเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการทำกฎหมาย

ตอบ มีเจ้าหน้าที่อื่นทำก็ใส่ชื่อเจ้าหน้าที่ทำมาด้วย

๑๖. คำถาม หากมีการดำเนินการพัฒนากฎหมายแล้ว กรมทำถึงขั้นตอนที่ ๒ แล้วได้สิ้นสุดแต่เพียงนั้น ทำต่อไปไม่ได้ กรมจะต้องทำอย่างไร

ตอบ ให้ทำเรื่องขอยกเว้นการพัฒนากฎหมาย

๑๗. คำถาม หากพนักงานคุมประพฤติทำกฎหมายแทนนิติกรเพราะนิติกรไม่ได้ทำกฎหมาย

ตอบ หากเป็นเจ้าหน้าที่อื่นทำแทนนิติกรก็ใส่ชื่อเจ้าหน้าที่ทำกฎหมายมา

๑๘. คำถาม กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังไม่มีกฎหมายตามบัญชีกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตอบ ต้องพิจารณาว่าในปัจจุบันกรมบัญชีกลางมีกฎหมายอะไรอยู่บ้างและกฎหมายฉบับนั้นอยู่ในข่ายที่จะต้องดำเนินการพัฒนาหรือไม่

๑๙. คำถาม กรมมีกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่อาจต้องพัฒนาและอำนาจที่เชื่อมโยงระหว่างกรมกับรัฐวิสาหกิจเป็นอำนาจกำกับดูแล ไปบังคับรัฐวิสาหกิจให้ทำไม่ได้ กรมจะต้องทำอย่างไร

ตอบ เป็นคำถามที่ดีมาก กฎหมายที่รัฐวิสาหกิจรับผิดชอบ ถ้ากฎหมายมีปัญหาควรประสานให้รัฐวิสาหกิจแก้ไขกฎหมาย ส่วนราชการอาจไม่สามารถบังคับบัญชาให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการได้ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องของการกำกับดูแล เพราะฉะนั้น รัฐวิสาหกิจไม่ต้องพัฒนากฎหมายฉบับนั้น แต่ส่วนราชการที่กำกับดูแลกฎหมายรับผิดชอบต้องทำแผนพัฒนากฎหมายฉบับนั้นเอง โดยถือว่าเป็นส่วนราชการที่กำกับดูแลรับผิดชอบทำแผนเอง

๒๐. คำถาม ยกร่างกฎหมายใหม่ จะขอพ่วงการแก้ไขกฎหมายอื่นมาด้วยกันได้หรือไม่

ตอบ ได้ เช่น อาจใช้คำว่าร่างพระราชบัญญัติแก้ไขกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย พ.ศ.

๒๑. **คำถาม** การพัฒนากฎหมายที่กระทรวงได้รักษาการหรือรับผิดชอบปรากฏว่ามี สภาวิศวกรและสภาสถาปนิกเกี่ยวข้องอยู่ด้วย นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดำรงตำแหน่งประธานสภาวิศวกรและสถาปนิก ถามว่า ใครจะเป็นผู้แก้ไขกฎหมายระหว่างกรม หรือสภาฯ

ตอบ ให้ระบุว่ากรมเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง แล้วจะระบุสภาเป็นผู้เกี่ยวข้องด้วยก็ได้

๒๒. **คำถาม** กำหนดให้กฎหมายมีรัฐมนตรีรักษาการ แต่เรื่องใบอนุญาตการบริหาร กำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้ดูแล ซึ่งรัฐมนตรีไม่สามารถบังคับคณะกรรมการให้ทำ แผนพัฒนากฎหมายเองได้ คณะกรรมการไม่ขึ้นกับกระทรวงจะดำเนินการอย่างไร

ตอบ ให้พิจารณาแยกกันระหว่าง operator กับ Regulator หากเป็นหน่วยงานเดียวกันและ คณะกรรมการไม่ขึ้นกับรัฐมนตรี ดังนั้น รัฐมนตรีอาจไม่สามารถบังคับคณะกรรมการได้ ผลคืออาจไม่ต้องพัฒนากฎหมายในส่วนนั้น ซึ่งต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป

๒๓. **คำถาม** รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๕๗ กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียต้องรับฟังอย่างทั่วถึง จะดำเนินการอย่างไรให้ทั่วถึง

ตอบ ควรนำกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นมาบังคับใช้โดยอนุโลม

๒๔. **คำถาม** ไฟกัสรูปจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมาตลอดแต่เป็นไฟกัสรูปเดิมที่เพิ่งทำเสร็จ จะต้องทำไฟกัสรูปใหม่หรือไม่

ตอบ น่าจะใช้ของเดิมได้ เพราะเป็นไฟกัสรูปที่เพิ่งผ่านมา

๒๕. **คำถาม** หากการพัฒนากฎหมายมีรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

ตอบ ๑. ให้ใส่ชื่อรัฐวิสาหกิจนั้น

๒. ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาด้วย

๓. ถ้ามีกฎหมายที่ต้องยกเลิก แก้ไขก็ให้ใส่ข้อมูล ถ้าไม่มีก็ไม่ใส่ข้อมูล

๒๖. คำถาม การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่ขึ้นต่อกรมการขนส่งทางบก หากจะต้องพัฒนากฎหมายจะดำเนินการได้อย่างไร

ตอบ การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจไม่ขึ้นต่อกรมการขนส่งทางบก ถ้าเข้าเงื่อนไขการพัฒนากฎหมาย กระทรวงคมนาคมก็ต้องแก้ไข กรมใดของกระทรวงคมนาคมเป็นผู้รับผิดชอบก็ต้องไปตกลงกันเอง ซึ่งอาจเป็นกระทรวงคมนาคมทำร่วมกับรัฐวิสาหกิจหรือร่วมกับกรมก็ได้

๒๗. คำถาม กฎหมายที่กรมรักษาการ รับผิดชอบมีจำนวน ๒๐๐ ฉบับ ต้องใส่รายชื่อทั้งหมดหรือไม่

ตอบ ก็ให้ใส่หมด

๒๘. คำถาม คณะกรรมการเจรจาและประเมินผลฯ จะตรวจสอบเมื่อไหร่กระทรวงจะได้วางแผนดำเนินการโฟกัสกรุป

ตอบ คณะกรรมการจะตรวจสอบหลังส่งแผน ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ แล้วเมื่อได้ทำโฟกัสกรุปแล้วให้ส่งโฟกัสกรุปก่อนเสนอแผนต่อรัฐมนตรีตามขั้นตอนที่ ๓

๒๙. คำถาม กรมชลประทานมีกฎหมายรองจำนวนมหาศาล หน่วยงานต้องแจ้งรายการกฎหมายทั้งหมด ใช่หรือไม่

ตอบ ใช่ เนื่องจากการพัฒนากฎหมายปีที่ผ่านมากระทรวงก็รวบรวมอยู่แล้ว ในการพัฒนากฎหมายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการประเมินผลฯ จะพิจารณาได้

๓๐. คำถาม กฎหมายที่กรมป่าไม้รักษาการมีกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติกว่า ๑,๒๐๐ ฉบับจะระบุในแผนพัฒนากฎหมายอย่างไร

ตอบ กฎหมายลำดับรองชื่อคล้าย ๆ กัน ให้ใส่ชื่อข้อ ๑ กฎกระทรวงแล้วระบุต่อว่า “กฎหมายนี้มีจำนวนประมาณ ๑,๒๐๐ ฉบับ”

/ผู้แทน . . .

ผู้แทนคณะอนุกรรมการประเมินผลการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ (นายอำนาจ พัวเวส) ได้กล่าวปิดการสัมมนา ดังนี้

การพัฒนากฎหมายเป็นกระบวนการที่ต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการอีกพอสมควร ซึ่ง
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งเจ้าหน้าที่ไปพูดคุยในเฉพาะกรณีส่วนราชการร้องขอ
หรือตอบข้อหารือในเว็บไซต์ ผมในฐานะสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กราบขอบคุณเป็นอย่างสูง
ที่ผู้ร่วมการสัมมนาทุกท่านได้สละเวลาอันมีค่ามาร่วมพัฒนากฎหมาย ขอให้ทุกส่วนราชการ
พัฒนากฎหมายได้คะแนนเต็มทุกส่วนราชการ ขอให้มีความสุขและประสบผลสำเร็จในการ
พัฒนากฎหมายเหมือนที่ผ่านมา ขอขอบคุณครับ
