

ที่ นร ๐๕๐๓/๑๗/๕๗๗

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๗๐ พุทธศักราช ๒๕๕๗

เรื่อง มาตรการในการตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมาย

เรียน เลขาธิการ ก.พ.ร.

อ้างถึง หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร ที่ นร ๑๒๐๔.๑/๕๙๖
ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗

ตามที่ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่อง มาตรการในการตรวจสอบความถูกต้องของ
ร่างกฎหมาย ไปเพื่อดำเนินการ นั้น

ในคราวประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๗
(ฝ่ายกฎหมาย) เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ได้พิจารณาแล้ว มีประเด็นอภิปรายและมติ ดังนี้
ประเด็นอภิปราย

๑. ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภาระหน้าที่ตามที่กฎหมาย
กำหนดในการจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และการให้ความเห็นทางกฎหมาย
แก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในแต่ละปีมีจำนวนมาก โดยในปีที่ผ่านมา มีเรื่องที่ส่งให้สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการประมาณ ๑,๔๐๐ เรื่อง เป็นร่างกฎหมายประมาณ ๙๐๐ เรื่อง และ
ในบางเรื่องเป็นเรื่องเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาล นับว่าเป็นปริมาณงานที่มากขึ้นกว่าในอดีตเพราะ
รัฐบาลเร่งรัดการทำงานเพื่อแก้ปัญหาของประเทศในอดีตที่เคยค้างคาหรือหมักหมมมานานหรือติดขัดที่
กลไกทางการเมืองในสภา จึงเคยรู้รื้อไว้ นอกจากนี้ยังมีภาระหน้าที่อื่นที่เกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย
ในขั้นตอนต่าง ๆ เกือบทุกขั้นตอน ทั้งในขั้นตอนของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในหลายฐานะไม่ว่า
จะเป็นเจ้าหน้าที่ กรรมการ หรือผู้ร่วมประชุม หรือผู้ชี้แจง ตลอดจนต้องรับผิดชอบในการติดตามและ
ตรวจสอบร่างกฎหมายในชั้นสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร
ทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานประจำของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นอย่างมาก จึงมี
ความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างและอัตรากำลังให้เหมาะสมกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาต้องสูญเสียบุคลากรไปสู่ฝ่ายตุลาการทั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครองและอัยการ
ในแต่ละปีอีกเป็นอันมาก

๒. เพื่อเป็นการลดภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นควร
พิจารณาดำเนินการตามมาตรการ ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดตำแหน่งข้าราชการเพิ่มเติม ปัจจุบันไม่สามารถกระทำได้ตามมาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายกำลังคนภาครัฐ ดังนั้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นควรจัดหาเจ้าหน้าที่มาช่วยปฏิบัติงานโดยการจ้างเป็นพนักงานราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยให้คัดเลือกจากบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถในสาขาวิชาที่ต้องการเพื่อมาช่วยเหลือในการปฏิบัติงานตามความเหมาะสม

(๒) ควรให้มีการแต่งตั้งอนุกรรมการกฤษฎีกาหรืออนุกรรมการร่างกฎหมาย แม้ว่าไม่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ตาม แต่ถ้าการแต่งตั้งอนุกรรมการดังกล่าวสามารถช่วยให้การปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็สามารถนำเสนอให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งได้ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

(๓) การตรวจพิจารณาร่างระเบียบหรือร่างประกาศต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันมีเป็นจำนวนมาก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาควรพิจารณาร่วมกันเพื่อมอบหมายให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจพิจารณาร่างระเบียบหรือร่างประกาศในบางเรื่อง โดยให้ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการดังกล่าว และไม่ต้องส่งร่างระเบียบหรือร่างประกาศให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจ สำหรับองค์ประกอบและกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งตามความเหมาะสมต่อไป

(๔) การจะยกร่างกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีความซับซ้อน หากส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะเสนอเฉพาะหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนั้น ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการ แล้วให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณายกร่างทั้งฉบับน่าจะใช้เวลาตรวจร่างน้อยลงและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(๕) การขอความเห็นทางกฎหมาย ปัจจุบันแม้แต่หน่วยงานระดับกรมสามารถขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการลดภาระงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงควรให้นิติกรหรือนักกฎหมายของแต่ละหน่วยงานเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นก่อน เว้นแต่เป็นเรื่องสำคัญและอาจมีผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่น ก็ให้หน่วยงานในระดับกรมส่งให้หน่วยงานระดับกระทรวงพิจารณา หากเห็นความจำเป็นต้องส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา จึงเสนอให้ปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าเป็นผู้พิจารณาลงนามส่งเรื่องไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๖) ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถือเป็นหน้าที่สำคัญที่จะพัฒนา นิติกรและนักกฎหมายของส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีขีดความสามารถในการร่าง พิจารณาและตีความ วินิจฉัยกฎหมายเองได้ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำคู่มือการร่างกฎหมายเพื่อให้ ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติด้วย

๓. การติดตามตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมายในขั้นตอนการพิจารณา ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีการติดตามตรวจสอบทุกระยะเพื่อไม่ให้เกิด ความผิดพลาด ดังนั้น ในการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หากมีการ แต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ให้มีผู้แทนสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการด้วยทุกครั้ง หากเป็นการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการสามัญ ของสภาผู้แทนราษฎรหรือการพิจารณาของวุฒิสภา ให้มีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ติดตามและสนับสนุนการพิจารณาร่างกฎหมายในแต่ละเรื่องอย่างใกล้ชิดเพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมาย ดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องสมบูรณ์

๔. การเพิ่มคำตอบแทนนักกฎหมายกฤษฎีกา เป็นหลักการที่จะต้องทำควบคู่ ไปกับการพัฒนาบุคลากรด้านกฎหมายเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้เป็นระบบ ทั้งในด้านความรู้ความสามารถและคำตอบแทนเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนนักกฎหมายที่มีความรู้ ความสามารถของภาครัฐ สมควรที่จะได้มีการพิจารณาแยกเป็นเรื่องต่างหากโดยพิจารณาในภาพรวม ทั้งระบบ และต้องกำหนดมาตรการภายในที่จะพัฒนาบุคลากรทางด้านกฎหมายให้มีความเจริญก้าวหน้า ในตำแหน่งและคำตอบแทนที่เหมาะสมควบคู่กันไปด้วย

มติคณะกรรมการกลั่นกรองฯ

๑. เห็นควรให้ความเห็นชอบในหลักการให้มีการจัดตั้งหน่วยงานตามที่สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ สำหรับสถานะและจำนวนอัตรากำลังให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับไปพิจารณาร่วมกับสำนักงาน ก.พ. เพื่อพิจารณากำหนดตามความจำเป็นและเหมาะสมสอดคล้อง กับปริมาณงานต่อไป

๒. เห็นควรเห็นชอบให้มีการกำหนดตำแหน่งรองเลขาธิการ (นักบริหาร ๑๐) และ กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นิติกร ๙ - ๑๐ ชช.) เพิ่มขึ้น สำหรับตำแหน่งใดจะมีจำนวนเท่าใด ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาร่วมกับสำนักงาน ก.พ. ต่อไป

๓. เห็นควรให้ถือเป็นหลักการว่า ในการแต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ให้มีผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามอบหมายร่วมเป็นกรรมาธิการด้วย

๔. เห็นควรเห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับประเด็นอภิปรายตามข้อ ๒ ไปดำเนินการ โดยในข้อ (๓) ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไปโดยเร่งด่วน

๕. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. และคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติ รับไปพิจารณากำหนดมาตรการที่จะพัฒนาบุคลากรทางด้านกฎหมายให้มีความก้าวหน้าในตำแหน่งและให้ได้คำตอบแทนที่เหมาะสมเพื่อจูงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูงคงอยู่ในระบบต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ลงมติอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๗ (ฝ่ายกฎหมาย ฯ) และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน ก.พ. และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. ความรู้ความสามารถและประสบการณ์เป็นคุณสมบัติที่จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ดังนั้น หากจะพิจารณาหาแนวทางให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่พ้นจากราชการไปแล้ว หรือบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่เหมาะสม หรือรับโอนบุคลากรจากองค์กรอิสระต่าง ๆ เช่น ศาลปกครอง เป็นต้น มาปฏิบัติงานในด้านนี้ได้ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

๒. ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการไปแล้ว ควรถือเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรี การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวสมควรมุ่งเน้นไปในเรื่อง รูปแบบและประเด็นข้อกฎหมายเป็นหลัก ในขั้นการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หากมีการพิจารณาในเชิงนโยบายอีกอาจทำให้เกิดความล่าช้าและไม่สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้

๓. การให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเสนอเฉพาะหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายแล้วให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างกฎหมายตามหลักการและสาระสำคัญนั้น หากมีกรอบแนวคิด หลักการ และสาระสำคัญที่ชัดเจนก็จะทำให้การยกร่างชัดเจนและรวดเร็ว แต่ในบางกรณีอาจไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในเรื่องที่มีรายละเอียดและวิธีปฏิบัติเป็นพิเศษแตกต่างจากการปฏิบัติโดยทั่วไป ซึ่งส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะออกกฎหมายเป็นอย่างดี กรณีดังกล่าวจึงสมควรที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะได้ยกร่างกฎหมายในเบื้องต้นเพื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ตรวจพิจารณาในประเด็นข้อกฎหมาย จะทำให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับนโยบายและแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการเจ้าของเรื่อง

(Handwritten notes)

or no. m 30-7

no. 30 10/29

no. /

no. /

no. 25. no. 30/CV

no. 30, II, 47