

๑๑๑๑๑๑

ที่ นร ๐๕๐๓/๑๗/๒๗/๕

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๗๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

เรื่อง มาตรการในการตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมาย

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๘๓๐
ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๗
๒. สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๑๑(ลร.๘)/๒๗๔
ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๗
๓. สำเนาหนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร ๑๒๐๔.๑/๕๙๖
ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗
๔. สำเนาหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๘.๓.๑/๗๒๖
ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๗

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอเรื่อง มาตรการในการตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมาย ให้รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑-๒

สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร. ได้พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓-๔

ในคราวประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๗ (ฝ่ายกฎหมายฯ) เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ได้พิจารณาแล้ว มีประเด็นอภิปรายและมติ ดังนี้
ประเด็นอภิปราย

๑. ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และการให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งในแต่ละปีมีจำนวนมาก โดยในปีที่ผ่านมา มีเรื่องที่ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการประมาณ ๑,๕๐๐ เรื่อง เป็นร่างกฎหมายประมาณ ๙๐๐ เรื่อง และในบางเรื่องเป็นเรื่องเร่งด่วนตามนโยบายของรัฐบาล นับว่าเป็นปริมาณงานที่มากขึ้นกว่าในอดีตเพราะรัฐบาลเร่งรัดการทำงานเพื่อแก้ปัญหาของประเทศในอดีตที่เคยค้างคาหรือหมักหมมมานานหรือติดขัดที่

/กลไก ...

กลไกทางการเมืองในสภา จึงเคยรู้รื้อไว้ นอกจากนี้ยังมีภาระหน้าที่อื่นที่เกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย ในขั้นตอนต่าง ๆ เกือบทุกขั้นตอน ทั้งในขั้นตอนของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในหลายฐานะไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ กรรมการ หรือผู้ร่วมประชุม หรือผู้ชี้แจง ตลอดจนต้องรับผิดชอบในการติดตามและตรวจสอบร่างกฎหมายในชั้นสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานประจำของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นอย่างมาก จึงมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างและอัตรากำลังให้เหมาะสมกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องสูญเสียบุคลากรไปสู่ฝ่ายตุลาการทั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครองและอัยการ ในแต่ละปีอีกเป็นอันมาก

๒. เพื่อเป็นการลดภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นควร พิจารณาดำเนินการตามมาตรการ ดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดตำแหน่งข้าราชการเพิ่มเติม ปัจจุบันไม่สามารถ กระทำได้ตามมาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายกำลังคนภาครัฐ ดังนั้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นควรจัดหาเจ้าหน้าที่มาช่วยปฏิบัติงานโดยการจ้างเป็นพนักงาน ราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยให้คัดเลือกจาก บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถในสาขาวิชาที่ต้องการเพื่อมาช่วยเหลือในการปฏิบัติงานตามความเหมาะสม

(๒) ควรให้มีการแต่งตั้งอนุกรรมการกฤษฎีกาหรืออนุกรรมการ ร่างกฎหมาย แม้ว่าไม่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ตาม แต่ถ้า การแต่งตั้งอนุกรรมการดังกล่าวสามารถช่วยให้การปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็สามารถนำเสนอให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งได้ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

(๓) การตรวจพิจารณาร่างระเบียบหรือร่างประกาศต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบัน มีเป็นจำนวนมาก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาควรพิจารณาร่วมกัน เพื่อมอบหมายให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจพิจารณาร่างระเบียบหรือ ร่างประกาศในบางเรื่อง โดยให้ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยให้สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการดังกล่าว และไม่ต้องส่งร่างระเบียบหรือร่างประกาศ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจ สำหรับองค์ประกอบและกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งตามความเหมาะสมต่อไป

(๔) การจะยกร่างกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีความซับซ้อน หากส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะเสนอเฉพาะหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนั้น ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการ แล้วให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาร่างทั้งฉบับน่าจะใช้เวลาตรวจร่างน้อยลงและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

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

(๖) ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถือเป็นหน้าที่สำคัญที่จะพัฒนานิติกรและนักกฎหมายของส่วนราชการต่าง ๆ ให้มีขีดความสามารถในการยกร่าง พิจารณาและตีความวินิจฉัยกฎหมายเองได้ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำคู่มือการร่างกฎหมายเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติด้วย

๓. การติดตามตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมายในขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีการติดตามตรวจสอบทุกระยะเพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาด ดังนั้น ในการพิจารณาร่างกฎหมายในขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หากมีการแต่งตั้งกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ให้มีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการด้วยทุกครั้ง หากเป็นการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือการพิจารณาของวุฒิสภา ให้มีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาติดตามและสนับสนุนการพิจารณาร่างกฎหมายในแต่ละเรื่องอย่างใกล้ชิดเพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นไปโดยถูกต้องสมบูรณ์

๔. การเพิ่มคำตอบแทนนักกฎหมายกฤษฎีกา เป็นหลักการที่จะต้องทำควบคู่ไปกับการพัฒนาบุคลากรด้านกฎหมายเพื่อให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้เป็นระบบทั้งในด้านความรู้ความสามารถและคำตอบแทนเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนนักกฎหมายที่มีความรู้ความสามารถของภาครัฐ สมควรที่จะได้มีการพิจารณาแยกเป็นเรื่องต่างหากโดยพิจารณาในภาพรวมทั้งระบบ และต้องกำหนดมาตรการภายในที่จะพัฒนาบุคลากรทางด้านกฎหมายให้มีความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งและคำตอบแทนที่เหมาะสมควบคู่กันไปด้วย

มติคณะกรรมการกลั่นกรองฯ

๑. เห็นควรให้ความเห็นชอบในหลักการให้มีการจัดตั้งหน่วยงานตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ สำหรับสถานะและจำนวนอัตรากำลังให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับไปพิจารณาร่วมกับสำนักงาน ก.พ. เพื่อพิจารณากำหนดตามความจำเป็นและเหมาะสมสอดคล้องกับปริมาณงานต่อไป
๒. เห็นควรเห็นชอบให้มีการกำหนดตำแหน่งรองเลขาธิการ (นักบริหาร ๑๐) และกรรมการร่างกฎหมายประจำ (นิติกร ๙ - ๑๐ ชช.) เพิ่มขึ้น สำหรับตำแหน่งใดจะมีจำนวนเท่าใด ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาร่วมกับสำนักงาน ก.พ. ต่อไป
๓. เห็นควรให้ถือเป็นหลักการว่า ในการแต่งตั้งกรรมการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ให้มีผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามอบหมายร่วมเป็นกรรมการด้วย
๔. เห็นควรเห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับประเด็นอภิปรายตามข้อ 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 รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี ไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

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

๒. ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการไปแล้ว ควรถือเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรี การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวสมควรมุ่งเน้นไปในเรื่อง รูปแบบและประเด็นข้อกฎหมายเป็นหลัก ในขั้นการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หากมีการพิจารณาในเชิงนโยบายอีกอาจทำให้เกิดความล่าช้าและไม่สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้

๓. การให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเสนอเฉพาะหลักการและสาระสำคัญของกฎหมาย แล้วให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาร่างกฎหมายตามหลักการและสาระสำคัญนั้น หากมีกรอบแนวคิด หลักการ และสาระสำคัญที่ชัดเจนก็จะทำให้การยกร่างชัดเจนและรวดเร็ว แต่ในบางกรณีอาจไม่เหมาะสม โดยเฉพาะในเรื่องที่มีรายละเอียดและวิธีปฏิบัติเป็นพิเศษแตกต่างจากการปฏิบัติโดยทั่วไป ซึ่งส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะออกกฎหมายเป็นอย่างดี กรณีดังกล่าวจึงสมควรที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะได้ยกร่างกฎหมายในเบื้องต้น เพื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ตรวจพิจารณาในประเด็นข้อกฎหมาย จะทำให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับนโยบายและแนวทางปฏิบัติของส่วนราชการเจ้าของเรื่อง

๔. การมอบหมายให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจพิจารณาร่างประกาศหรือร่างระเบียบในบางเรื่อง โดยดำเนินการในรูปของคณะกรรมการ นั้น เป็นการปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงสมควรให้คณะกรรมการดังกล่าว และผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับคำตอบแทนในอัตราและลักษณะเดียวกันกับกรณีของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

จุล

(นายสุรัชย์ ภูประเสริฐ)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

30 มี.ย. 2547

สำนักนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๖-๗

๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๔

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๔

(P163/C/8)

คสช 13
ม.ก. ๒๒ ๙๐ ๕๔
จ.ร. ๕๒ ๕๐ ๕๔
ท.ร. ๕๒ ๕๐ ๕๔
ท.ร. ๕๒ ๕๐ ๕๔
จ.ร. ๕๒ ๕๐ ๕๔
จ.ร. ๕๒ ๕๐ ๕๔