

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๑/ว๒๓



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	
รับที่	๖๖๕๒
วันที่	๒๖ มี.ค. ๒๕๕๙
เวลา	๙.๓๐

สวค. 446
วันที่ ๒๖ มี.ค. ๒๕๕๙
เวลา ๑๕.๓๐ น.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๕ เมษายน ๒๕๕๙

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. และร่างระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว(ล) ๑๓๐๗๘
ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๙

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี กรณีร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. และร่างระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ ความละเอียดทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว เห็นชอบในหลักการของร่างพระราชกฤษฎีกาและร่างระเบียบดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตดังนี้

ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.

มาตรา ๕ ของร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวควรเพิ่มบทบัญญัติเพื่อรองรับกรณีที่คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินชุดใหม่ยังมิได้มีมติยืนยันหรือยกเลิกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งไว้ด้วย โดยอาจกำหนดให้ถือปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ไปพลางก่อนจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินชุดใหม่จะมีมติเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ เพื่อความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน

ร่างระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.

๑. การขออนุมัติโครงการตามข้อ ๙ (๑) นั้น หน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องชี้แจงข้อมูลความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายของรัฐบาลโดยละเอียด และควรต้องชี้แจงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และต้องมีความเห็นของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ภาคเอกชน และประชาชนประกอบด้วย เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีข้อมูลและความเห็นทางวิชาการประกอบการพิจารณาโครงการนั้นอย่างรอบคอบรอบด้าน

ส่วนผลการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามข้อ ๔ (๒) นั้น สมควรกำหนดให้ชัดเจนว่าต้องได้ข้อยุติระหว่างทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้องก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ สมควรกำหนดให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องชี้แจงโดยละเอียดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risks Assessment) และการวิเคราะห์ผลกระทบ (Impact Assessment) ของโครงการที่อาจมีต่อบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง ประชาชนทั่วไป และสิ่งแวดล้อม รวมถึงมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาประชาชนหรือชุมชนที่อาจได้รับผลกระทบดังกล่าวอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม ตลอดจนมาตรการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในการดำเนินโครงการดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

๒. การเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติตามข้อ ๑๗ นั้น สมควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติตามหลักเกณฑ์แบบท้ายระเบียบโดยละเอียด เพื่อให้การตราพระราชบัญญัติอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริงเท่านั้น และสมควรกำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ดังกล่าวก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการ โดยนอกจากการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของหัวข้อตามแบบที่กำหนดแล้ว ควรกำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะรัฐมนตรีตรวจสอบความสมบูรณ์ทางวิชาการของรายงานการวิเคราะห์ดังกล่าวด้วย เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอ ก่อนที่จะพิจารณาอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติอันเป็นการตัดสินใจทางนโยบาย (Policy approval) ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรงนั้นเป็นไปโดยรอบคอบมากที่สุด

๓. เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการของร่างพระราชบัญญัติและส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สมควรกำหนดในข้อ ๒๓ ให้ชัดเจนด้วยว่าให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติโดยละเอียดก่อนการพิจารณาในเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อช่วยคณะรัฐมนตรีกลั่นกรองมิให้มีการเสนอกฎหมายที่ไม่จำเป็นอีกชั้นหนึ่ง

๔. สำหรับหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติแบบท้ายระเบียบที่เสนอนั้น เป็นหลักเกณฑ์เดิมที่ใช้มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ และมีลักษณะเป็นคำถามในเชิงตอบรับหรือปฏิเสธ (ใช่หรือไม่ใช่ มีผลกระทบหรือไม่มี) ประกอบกับไม่มีการกำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ตรวจสอบความสมบูรณ์ทางวิชาการของรายงานการวิเคราะห์ดังกล่าว หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจึงจัดทำรายงานการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติโดยมีหัวข้อตามที่กำหนดเพื่อให้เป็นไปตามแบบและขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่ได้มีการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติอย่างแท้จริง อันทำให้การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่ผ่านมาไม่สัมฤทธิ์ผล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า นอกจากการกำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบรายงานการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติอย่างจริงจังทั้งก่อนและหลังที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติตามที่เสนอใน ๓. แล้ว มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการ

ตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติให้เหมาะสมยิ่งขึ้นด้วย โดยให้หน่วยงานเจ้าของเรื่อง อธิบายโดยละเอียดในเรื่องที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ผลกระทบของปัญหาทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สาเหตุที่แท้จริงของปัญหา วิธีการแก้ไขปัญหาที่เป็นทางเลือกทั้งหมด ทั้งมาตรการทางบริหารและมาตรการทางกฎหมาย ผลสัมฤทธิ์และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการแก้ไขปัญหาดังกล่าว วิธี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติที่เสนอ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยการวิเคราะห์ดังกล่าวต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปประกอบ และต้องเสนอผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาของ คณะรัฐมนตรีด้วย และต้องมีการนำเสนอมาตรการหรือแนวทางในการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะได้นำข้อมูลดังกล่าวไปประกอบการวิเคราะห์เรื่องก่อนสรุปเป็นความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติของคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติก่อนที่จะมีการพิจารณาเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป

๕. นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า สมควรต้องกำหนดให้มีการวิเคราะห์เรื่องดังต่อไปนี้ในหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติด้วย

๕.๑ ร่างพระราชบัญญัตินั้นสอดคล้องกับพันธกรณีและความผูกพันตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยมีต่อรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศใด ในเรื่องใด และจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยอย่างไร

๕.๒ กลไกที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินั้นทำให้ประชาชนส่วนรวม มีคุณภาพชีวิตดีขึ้นมากน้อยเพียงใด หรืออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด หรือทำให้การประกอบกิจการของผู้ประกอบการเป็นไปโดยสะดวก (Ease of Doing Business) หรือลดต้นทุน (Cost Reduction) ของผู้ประกอบการได้มากน้อยเพียงใด หรือยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (National Competitiveness) มากน้อยเพียงใด หรือส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) มากน้อยเพียงใด หรือเสริมสร้างประสิทธิภาพหรือนวัตกรรมในการปฏิบัติราชการอย่างไร หรือสามารถลดงบประมาณแผ่นดินได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ต้องมีการกำหนดวิธีการและระยะเวลาประเมินผลสัมฤทธิ์ในแต่ละประเด็นดังกล่าวให้ชัดเจนด้วย

๕.๓ เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องใช้ระบบคณะกรรมการ การอนุมัติ การอนุญาต ใบอนุญาต ระบบการจดทะเบียน หรือระบบอื่นที่กำหนดขึ้นเพื่อกำกับหรือควบคุม และความคุ้มค่าในการใช้ระบบดังกล่าว โดยต้องระบุขั้นตอน ระยะเวลา และต้นทุนทั้งของภาคเอกชนและภาครัฐ ในการดำเนินการในแต่ละกิจกรรมประกอบด้วย

๕.๔ มาตรการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น

๕.๕ มีมาตรการบังคับใช้กฎหมายที่เสนอให้มีประสิทธิภาพอย่างไร ต้องมีการเพิ่มอัตราค่าลงและงบประมาณเพื่อบังคับใช้กฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด หากมีการกำหนดโทษอาญา ต้องวิเคราะห์ด้วยว่าโทษอาญาจะทำให้การบังคับการตามกฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้อย่างแท้จริงหรือไม่ เพราะเหตุใด

๖. ทั้งนี้ ในการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติตาม ๕. นั้น คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการร่วมกับคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นผู้พัฒนามาตรการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Regulatory Impact Assessment: RIA) และมาตรการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย (Sunset Law) มาแต่ต้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายดิศทัต तोตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการ

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๒๑๔ (นางฐานัญญาฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๒๖ ๕๑๙๗

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th