

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๙๑๕/๕



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ศ26766 ๙๑ กสง
รับที่ : ๕1321/61 กพร
วันที่ : 29 ม.ค. 61 เวลา: 9:01

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๕ มกราคม ๒๕๖๑

เรื่อง การเสนอรายงานเกี่ยวกับหลักสูตรผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ ๖

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
(๒) รายงานข้อเสนอต่อรัฐบาลหลักสูตรผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ ๖
(๓) รายงานสรุปผลการศึกษาการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอรายงานข้อเสนอต่อรัฐบาลหลักสูตรผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ ๖ และรายงานสรุปผลการศึกษาการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ มาเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีรับทราบ โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีตามสิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) ด้วยแล้ว
ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

๑. เรื่องเดิม

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒๐ ของประเทศไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกตราขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองและเป็นการจัดโครงสร้างหน้าที่และอำนาจขององค์กรของรัฐต่าง ๆ ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม สาระสำคัญของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดกลไกเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายอย่างเป็นระบบตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้กำหนดมาตรการที่สำคัญไว้ ๔ ประการ ได้แก่

(๑) มาตรการทั่วไป เป็นการบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น มีการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือเป็นอุปสรรคต่อประชาชน และการดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย

(๒) มาตรการก่อนการตรากฎหมาย เป็นการกำหนดกลไกก่อนการตรากฎหมาย โดยรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

จากกฎหมาย รวมทั้งการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

(๓) *มาตรการภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว* โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องด้วย

(๔) *มาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย* ไม่ว่าจะเป็นระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตระหนักและเล็งเห็นความสำคัญของการดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ที่กล่าวไว้ข้างต้น และโดยที่ภารกิจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวข้องกับการจัดทำและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับให้กับหน่วยงานของรัฐ จึงมีความเกี่ยวพันโดยตรงในมาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้อง สำนักงานฯ จึงได้นำหลักการของมาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมายมากำหนดเป็นหัวข้อในการศึกษาหลักสูตรผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ ๖ โดยมีการกำหนดประเด็นการศึกษาแบ่งเป็น ๔ หัวข้อ ดังนี้

๑. ระบบอนุญาต ปัญหาและทางออก
๒. ระบบคณะกรรมการกับการบริหารราชการแผ่นดิน
๓. การใช้ดุลพินิจในกฎหมายปกครองของไทย
๔. การกำหนดโทษทางอาญากับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

โดยคณะผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ ๖ ได้ร่วมกันจัดทำรายงานทั้งสองฉบับขึ้นโดยเป็นการศึกษาหลักการทางวิชาการ วิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากผู้เข้าร่วมการศึกษาหลักสูตรดังกล่าว รวมทั้งสาระสำคัญ วิธีการ และรูปแบบของการปฏิรูปกฎหมายที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ทั้งนี้ บทสรุปและข้อเสนอแนะต่าง ๆ น่าจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาองค์ความรู้ทางกฎหมายและเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายต่อไป

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

สาระสำคัญของรายงานข้อเสนอต่อรัฐบาลหลักสูตรผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ ๖ และรายงานสรุปผลการศึกษาศึกษาการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ วรรคสอง และวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฯ กล่าวคือ ในส่วนของรายงานข้อเสนอต่อรัฐบาลฯ จะมีเนื้อหาเกี่ยวกับระบบอนุญาตในประเทศไทย และต่างประเทศ การนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน การใช้ดุลพินิจในกฎหมายปกครองของประเทศไทย และการกำหนดโทษอาญากับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และในส่วนของรายงานสรุปผลการศึกษาศึกษาการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้นั้น จะเป็นการนำเสนอภาพรวมเกี่ยวกับกระบวนการร่างกฎหมายและการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ กระบวนการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของประเทศไทย ซึ่งสาระสำคัญของรายงานดังกล่าวทั้งสองฉบับน่าจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายของประเทศไทยต่อไป

ซึ่งรายงานทั้งสองฉบับนี้เข้าข่ายที่จะต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เป็นการเสนอรายงานข้อเสนอต่อรัฐบาลหลักสูตรผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ ๖ และรายงานสรุปผลการศึกษาการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ มาเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีรับทราบ

๔. สารสำคัญ ข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย

๔.๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการจัดทำหลักสูตรผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูงขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บริหารงานด้านกฎหมายมีความรู้ มีสมรรถนะ และมีทัศนคติเกี่ยวกับการวางแผนการเสนอร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและนโยบายของรัฐ รวมทั้งสามารถบังคับใช้กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้ ยังเป็นการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ และความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานด้านกฎหมาย เพื่อนำเสนอข้อมูลที่เกิดขึ้นต่อรัฐบาลอันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนากฎหมายของประเทศ

๔.๒ หลักสูตรผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ ๖ ที่จัดขึ้นในครั้งนี้ ได้กำหนดสาระสำคัญของหัวข้อในการศึกษาโดยนำมาตรการการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งกำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง จากบทบัญญัติดังกล่าว สำนักงานฯ จึงได้กำหนดหัวข้อในการศึกษาแบ่งเป็น ๔ หัวข้อ ดังนี้

- (๑) ระบบอนุญาต ปัญหาและทางออก
- (๒) ระบบคณะกรรมการกับการบริหารราชการแผ่นดิน
- (๓) การใช้ดุลพินิจในกฎหมายปกครองของไทย
- (๔) การกำหนดโทษทางอาญากับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

๔.๓ รายละเอียดเกี่ยวกับรายงานข้อเสนอต่อรัฐบาลหลักสูตรผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ ๖ และรายงานสรุปผลการศึกษาการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ มีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

(๑) รายงานข้อเสนอต่อรัฐบาลหลักสูตรผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ ๖ มีเนื้อหาแบ่งเป็น ๕ บท ได้แก่

บทที่ ๑ ระบบอนุญาต ปัญหา และทางออก ประกอบด้วย แนวความคิดเกี่ยวกับการนำระบบอนุญาตมาใช้ในกฎหมาย แนวความคิดเกี่ยวกับระบบอนุญาตในประเทศไทย แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาตของต่างประเทศ ปัญหาของระบบอนุญาต และบทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ ๒ ระบบคณะกรรมการกับการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย แนวความคิดในการนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ประเภทของคณะกรรมการ

องค์ประกอบของคณะกรรมการ ข้อดีและข้อเสียของระบบคณะกรรมการ ความพยายามในการลด และจำกัดจำนวนคณะกรรมการในประเทศไทย และบทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ ๓ การใช้ดุลพินิจในกฎหมายปกครองของไทย ประกอบด้วย ความหมายของดุลพินิจ ประเภทของดุลพินิจ แนวความคิดเกี่ยวกับดุลพินิจในต่างประเทศ กระบวนการ ใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย และบทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ ๔ การกำหนดโทษอาญากับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบด้วย นิยามและวัตถุประสงค์ของกฎหมายอาญา รูปแบบและขนาดของโทษอาญา ประสิทธิภาพ ในการบังคับใช้โทษอาญา หลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย และบทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ ๕ การศึกษาดูงานเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ ประกอบด้วย สารสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ในแง่มุมมองต่าง ๆ รวมทั้ง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในภาพรวม ของประเทศเกาหลีใต้

(๒) รายงานสรุปผลการศึกษาศึกษาการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ มีเนื้อหาแบ่งเป็น ๖ บท ได้แก่

บทที่ ๑ บทนำเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ ประกอบด้วย การเกิดกฎหมายกลางเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อการพัฒนา กฎหมาย และการดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ ๒ กระบวนการร่างกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ ประกอบด้วย ขั้นตอนเกี่ยวกับกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ และโครงสร้างองค์กรและหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง

บทที่ ๓ ภาพรวมของกฎหมายในปัจจุบันของประเทศเกาหลีใต้ ประกอบด้วย จำนวนกฎหมายและกฎระเบียบ และกระบวนการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบ ที่สำคัญ

บทที่ ๔ คณะกรรมการและหน่วยงานที่สำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูป กฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ ประกอบด้วย บทบาทของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและสำนักงาน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย บทบาทของสถาบันวิจัยกฎหมายแห่งประเทศไทยเกาหลีใต้ บทบาท ของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเกาหลีใต้ และบทบาทของสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย เกาหลีใต้

บทที่ ๕ การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ ประกอบด้วย ทิศทางนโยบาย ของการออกกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ กลยุทธ์และเครื่องมือสำหรับการปฏิรูปกฎหมาย กระบวนการและขั้นตอนเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้

บทที่ ๖ สรุปผลการประชุมทางวิชาการระหว่างสถาบันวิจัย เพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทยและองค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ประกอบด้วย การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย และการกำกับดูแลความมีธรรมาภิบาล ของการออกกฎระเบียบของภาครัฐ

๕. ข้อเสนอของส่วนราชการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนเสนอรายงานข้อเสนอต่อรัฐบาล หลักสูตรผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ ๖ และรายงานสรุปผลการศึกษการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ มาเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีรับทราบ และหากพิจารณาเห็นสมควร สำนักงานฯ จะได้นำส่งรายงานทั้งสองฉบับดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาองค์ความรู้ทางกฎหมายและเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายคิสทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๐๗๔๗ - ๘ ต่อ ๔๐๐๕ (นายอภิชา)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๒๒๗๒

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th