

บันทึกความเห็น
เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย
และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.
ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. มาเพื่อดำเนินการ ดังนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จึงขอให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้อง หรือส่วนอื่นที่เห็นสมควร เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ภายในวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑ นั้น

ในการนี้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ดำเนินการแล้ว มีประเด็นข้อพิจารณาเพื่อเป็นข้อมูลเสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมาย
ได้โดยสะดวก

ตามที่ร่างมาตรา ๕ วรรคสอง ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง นั้น ความในมาตราดังกล่าวควรบัญญัติรองรับสิทธิในการเข้าถึงตัวบทกฎหมายของประชาชนที่มีความบกพร่องทางด้านการมองเห็นด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาที่ผ่านมา ได้รับการร้องขอจากสมาชิกสภาที่เป็นตัวแทนของผู้ที่มีความบกพร่องทางด้านการมองเห็นว่า ผู้ที่มีความบกพร่องทางด้านการมองเห็นไม่สามารถเข้าถึงตัวบทกฎหมายในรูปแบบของเอกสารได้ จึงต้องการให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนผู้ที่มีความบกพร่องทางด้านการมองเห็นได้รับตัวบทกฎหมายในรูปแบบของไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ด้วย

ประเด็นที่ ๒ การกำหนดให้ศาลสามารถตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา
ที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีโดยให้อำนาจศาลจะไม่ลงโทษหรือจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้

ตามร่างมาตรา ๖^๑ ได้กำหนดกลไกเกี่ยวกับการตรวจสอบหรือโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญาที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีว่าไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดว่า “หน่วยงานของรัฐ
พึงจัดให้มี...

^๑ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. มาตรา ๖ บัญญัติว่า “มาตรา ๖ ในการที่ศาลยุติธรรมจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญาบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลอันสมควรและศาลเห็นด้วยกับคำโต้แย้งนั้น ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และยังไม่มีความวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้การพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ศาลจะไม่ลงโทษหรือจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้

พึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน” โดยหากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดแล้วแต่กรณี วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ศาลจะไม่ลงโทษหรือจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ นั้น

ประเด็นนี้ เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งได้กำหนดว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง” มาตรา ๗๗ วรรคสาม ได้กำหนดว่า “รัฐพึงใช้ระบอบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” มาตรา ๑๙๔ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” และมาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๕ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาคดีต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ” แล้ว

จึงมีข้อพิจารณาว่า การตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญาว่ามีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง กรณีการจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน นั้น เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นหน้าที่และอำนาจของ “ศาลรัฐธรรมนูญ” ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๒๑๒ ประกอบมาตรา ๑๙๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๓...

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่การพิจารณาของศาลทหารด้วยโดยอนุโลม โดยให้อำนาจของประธานศาลฎีกา และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคหนึ่ง เป็นอำนาจของหัวหน้าสำนักตุลาการทหารหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีใดที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ให้ศาลปกครองส่งความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด หรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี”.

ประเด็นที่ ๓ หน้าที่ในการตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

กรณีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ อย่างชัดเจน คงมีแต่เพียงมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ริเริ่มประสงค์จะให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายแก่ประชาชน ยกร่างพระราชบัญญัติให้ก่อนที่จะแจ้งประธานรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง ก็ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือหน่วยงานนั้นดำเนินการให้ตามควรแก่กรณีโดยไม่ชักช้า” จึงมีประเด็นข้อพิจารณาว่า หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใด มีหน้าที่ต้องตรวจสอบความจำเป็น รับฟังความคิดเห็น และวิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งแม้ว่าร่างมาตรา ๒๐ จะกำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภากำหนด แต่ก็เป็นที่ได้มีการเสนอร่างกฎหมายมายังสภาผู้แทนราษฎรแล้วเท่านั้น จึงยังไม่ครอบคลุมถึงขั้นตอนในการจัดทำร่างกฎหมายแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ วรรคสอง ดังกล่าว จึงสมควรกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบความจำเป็น รับฟังความคิดเห็น และวิเคราะห์ผลกระทบของร่างพระราชบัญญัติกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เกิดความชัดเจน

ประเด็นที่ ๔ การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

การที่ร่างมาตรา ๗ วรรคสาม กำหนดว่า เมื่อมีเหตุสมควร คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมก็ได้ นั้น เป็นการกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายใช้ดุลพินิจได้มากเกินไปหรือไม่ เนื่องจาก หากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่าไม่มีเหตุอันสมควร การจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น ควรกำหนดเพิ่มเติมว่า ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุกระยะเวลาที่ปี

ประเด็นที่ ๕ ช่องทางในการรับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนในระบบกลางของสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน)

ในมาตรา ๑๑ กำหนดให้สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) รับผิดชอบในการจัดให้มีระบบกลาง เพื่อเป็นช่องทางในการรับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนว่าสมควรปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใดตาม (๖) นั้น ใน (๖) ดังกล่าว ควรกำหนดให้สามารถรับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนว่าสมควรกำหนดให้ “ยกเลิก” กฎหมายได้ด้วย โดยไม่จำกัดเฉพาะแต่ในเรื่อง “การปรับปรุง” หรือ “แก้ไขเพิ่มเติม” กฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับความในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพด้วย

ประเด็นที่ ๖...

ประเด็นที่ ๖ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น

เนื่องจากในปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยดำเนินการตามแนวทางที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำขึ้น^๒ ซึ่งในส่วนของกรรับฟังความคิดเห็น โดยเฉพาะระยะเวลาในการรับความคิดเห็นนั้น ได้กำหนดว่า “ต้องไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน” แต่เมื่อพิจารณาความในวรรคหนึ่งของร่างมาตรา ๑๔ ที่กำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแล้ว พบว่า มิได้มีการกำหนดระยะเวลาเพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการรับฟังความคิดเห็นไว้แต่อย่างใด จะกำหนดเพียงให้ประกาศ “ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น” เท่านั้น^๓ จึงมีประเด็นควรพิจารณาว่า ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นว่าต้องใช้ระยะเวลาไม่น้อยกว่ากี่วันหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำเพื่อให้หน่วยงานของรัฐประกาศกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องได้อย่างรอบด้าน

ประเด็นที่ ๗ การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย

เนื่องจากร่างมาตรา ๑๙ ได้กำหนดลักษณะของร่างกฎหมายที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องรับฟังความคิดเห็นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด หรือไม่ต้องเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นหรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ หรือจะเปิดเผยตามที่เห็นสมควรก็ได้ ไว้ดังนี้

- (๑) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ
- (๒) ร่างกฎหมายที่มีได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชน
- (๓) ร่างกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นโดยรีบด่วนเพื่อประโยชน์สำคัญของประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
- (๔) ร่างกฎหมายอื่นที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีมีข้อสงสัยว่าร่างกฎหมายใดมีลักษณะเป็นร่างกฎหมายที่ได้รับการยกเว้นดังกล่าวหรือไม่ ยังมีได้มีการกำหนดกลไกในการหาข้อยุติหรือองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นไว้อย่างชัดเจน จึงมีประเด็นควรพิจารณาว่า ควรมีการกำหนดแนวทางหรือกลไกในการดำเนินการกรณีมีปัญหาความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย หรือกำหนดให้หน่วยงานใดเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการหาข้อยุติหรือวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าวหรือไม่

ประเด็นที่ ๘...

^๒มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐, สำเนาหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๒๖๑ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐, สืบค้นจาก http://www.cabinet.soc.go.th/doc_image/2560/993237122.pdf.

^๓ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๔ ให้หน่วยงานของรัฐนำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมาย ไปรับฟังความคิดเห็น โดยต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น อย่างน้อยดังต่อไปนี้

- (๑) สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์

ประเด็นที่ ๘ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อประกอบการพิจารณา ร่างกฎหมายตามร่างมาตรา ๒๐

ตามร่างมาตรา ๒๐ ที่กำหนดว่า “การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อประกอบการพิจารณา ร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภากำหนด” นั้น เมื่อพิจารณาถึงการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อการปฏิรูปประเทศ ซึ่งมาตรา ๑๓๒ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และตามมาตรา ๒๗๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา” แล้ว เห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๒๐ ให้ครอบคลุมถึงทั้งสองกรณีข้างต้นด้วย

ประเด็นที่ ๙ การสิ้นสุดของกฎหมายที่มีได้มีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย

เนื่องจากร่างมาตรา ๒๒ ได้กำหนดให้กฎหมายใดที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้ หรือรัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ ให้กฎหมายนั้นเป็นอันสิ้นผลบังคับ

ประเด็นนี้ เมื่อได้พิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะพบว่า มีกฎหมายเป็นจำนวนมากที่กำหนดให้มีการออกกฎหรือตรากฎหมายลำดับรองหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ผู้รับผิดชอบกฎหมายนั้นไม่สามารถดำเนินการได้ภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งแม้ร่างมาตรา ๒๒ วรรคสอง จะเป็นหลักการที่ดีที่จะทำให้กฎหมายมีผลใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็มีประเด็นที่ควรพิจารณาว่า บทบัญญัติดังกล่าวจะกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายที่มีบทบัญญัติกำหนดให้มีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ จึงเห็นว่า ควรมีการเร่งรัดกับผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการจะเป็นการเหมาะสมกว่าการกำหนดให้กฎหมายสิ้นผลไปหรือไม่ เช่น การกำหนดให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบที่ไม่สามารถดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดได้ ต้องพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ เป็นต้น

ประเด็นที่ ๑๐ เอกสารประกอบการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากร่างมาตรา ๒๕ กำหนดให้ในการเสนอร่างกฎหมายหรือหลักการของร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานของรัฐเสนอ (๑) ร่างกฎหมายหรือหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่จะจัดทำขึ้น (๒) สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น (๓) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และมาตรา ๒๘ กำหนดให้ในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา ให้คณะรัฐมนตรีจัดส่งเอกสารตามมาตรา ๒๕ (๒) และ (๓) และเอกสารตามมาตรา ๒๗ (๓) เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภาด้วย

เมื่อพิจารณาแล้ว...

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรมีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา ต้องเสนอเอกสารหรือหลักฐานที่แสดงถึงการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชนด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดมาตรการก่อนการตรากฎหมายไว้ว่า นอกเหนือจากการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบซึ่งร่างมาตรา ๒๕ (๒) และ (๓) ดังกล่าวได้กำหนดไว้แล้ว ยังต้อง “เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน” และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนด้วย

นอกจากนี้ ตามร่างมาตรา ๒๘ ควรกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีการจัดส่งเอกสารบันทึกความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการประกอบการพิจารณาของรัฐสภาที่จะต้องมีการมีข้อมูลความเห็นที่ครบถ้วนรอบด้านด้วย

ประเด็นที่ ๑๑ กฎหมายที่ได้รับข้อยกเว้นไม่ต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เนื่องจากร่างมาตรา ๓๐ ได้กำหนดข้อยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์มาใช้บังคับกับ “ประมวลกฎหมาย” แต่ให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสภาพการณ์และหลักการตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่งและวรรคสี่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนด จึงมีประเด็นข้อพิจารณาว่า เหตุใดจึงยกเว้นให้ประมวลกฎหมายไม่ต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และในการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสภาพการณ์ดังกล่าว เหตุใดจึงกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนด กรณีจะเป็นการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. ที่ทางสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในขณะนี้หรือไม่

ประเด็นที่ ๑๒ รูปแบบการระบุชื่อหมวดกฎหมายในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

เนื่องจากรูปแบบการร่างกฎหมาย และในทางปฏิบัติที่ผ่านมาเกี่ยวกับการระบุชื่อหมวดกฎหมาย ในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการกล่าวถึงนั้น จะระบุทั้งลำดับของหมวดกฎหมาย และชื่อของหมวดกฎหมายนั้น ๆ อย่างชัดเจนด้วย ดังนั้น ในร่างมาตราที่ได้มีการกล่าวถึงหมวดกฎหมาย จึงเห็นควรให้ระบุชื่อหมวดกฎหมายต่อท้ายเลขลำดับหมวดกฎหมายเพิ่มเติมด้วย ดังนี้

- ในร่างมาตรา ๑๑ (๕) คำว่า “หมวด ๕ และหมวด ๖” ให้แก้ไขเป็นคำว่า “หมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์ และหมวด ๖ การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย”

- ในร่างมาตรา ๑๑ (๕) คำว่า “หมวด ๒” ให้แก้ไขเป็นคำว่า “หมวด ๒ การตรวจสอบความจำเป็นการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ”

- ในร่างมาตรา ๒๗ (๒)...

- ในร่างมาตรา ๒๗ (๒) คำว่า “หมวด ๓” ให้แก้ไขเป็นคำว่า “หมวด ๓ การตรวจสอบเนื้อหา
ของร่างกฎหมาย”
 - ในร่างมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง คำว่า “หมวด ๑ และหมวด ๓” ให้แก้ไขเป็นคำว่า “หมวด ๑ บททั่วไป
และหมวด ๓ การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย”
 - ในร่างมาตรา ๓๘ คำว่า “หมวด ๕” ให้แก้ไขเป็นคำว่า “หมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์”
-

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
พฤษภาคม ๒๕๖๑