

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
ถ.พิษณุโลก แขวงจตุรดา เขตดุสิต กทม. 10300

โทรศัพท์ 0-2356-9999

Hotline 1785

www.opdc.go.th

คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่
ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

**การทบทวน ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ
ที่ล้าสมัยหรือหมดความจำเป็น [Deregulation]**

คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่
ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การทบทวน ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย
กฎ ระเบียบ ที่ล้าสมัยหรือหมดความจำเป็น
[Deregulation]

คำนำ

นับตั้งแต่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่ส่วนราชการต่างๆ จำเป็นต้องมีแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งมุ่งหวังให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ในกรณีนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้ดำเนินการจัดทำคู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีขึ้น

เอกสารเล่มนี้เป็นเล่มหนึ่งในเอกสารชุดคู่มือดังกล่าว ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 25 เล่ม โดยสำนักงาน ก.พ.ร. จัดทำขึ้นด้วยความร่วมมือของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้มีความรู้ความเข้าใจหลักการและแนวคิดในเรื่องต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งมีแนวทางที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับดำเนินงานที่เป็นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดทำเอกสารชุดนี้ ได้รับความร่วมมือจากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านซึ่งร่วมร้อยเรียงความรู้ หลักการ และแนวทางการดำเนินการในแต่ละเรื่อง รวมทั้งนำเสนอตัวอย่างที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

สำนักงาน ก.พ.ร. หวังว่าเอกสารชุดนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่จะนำไปใช้เป็นเครื่องมือผลักดันการดำเนินงานเรื่องต่างๆ ให้บรรลุเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมุ่งหมายให้มีการบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนดังกล่าวข้างต้น กับทั้งมุ่งหวังที่จะให้เป็นเอกสารที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจโดยทั่วไป

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

สารบัญ

ส่วนที่ 1	ความจำเป็นที่ต้องทบทวนกฎหมายลำดับรอง	1
1.	ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายลำดับรอง	1
2.	สภาพปัญหา	4
3.	สาเหตุของปัญหา	6
4.	แนวทางการแก้ไขปัญหา	9
<hr/>		
ส่วนที่ 2	ทบทวนกฎหมายลำดับรอง	16
1.	ใครเป็นผู้ทบทวน	16
2.	ทบทวนเมื่อใด	17
3.	หลักในการพิจารณาทบทวน	19
4.	ประเด็นที่ต้องพิจารณาทบทวน	21
5.	ดำเนินการแก้ไขกฎหมายลำดับรองโดยเร็ว	23
<hr/>		
สรุป		24
<hr/>		
ภาคผนวก		25
การพัฒนากฎหมายไทย		25
<hr/>		
บรรณานุกรม		32
<hr/>		
ติดต่อขอเอกสารเพิ่มเติม		33



ส่วนที่ 1 ความจำเป็นที่ต้องกบฏกฎหมายลำดับรอง

1. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายลำดับรอง

(ก) ความหมาย



การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่ากฎหมายเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งการดำเนินกรต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หากหน่วยงานของรัฐกระทำการใดโดยกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ ถือเป็นกรกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งต้องถูกยกเลิกหรือเพิกถอนและต้องได้รับการเยียวยาความเสียหาย

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายจะให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะกระทำการใด ๆ ไว้ ก็มีใ้ว่าหน่วยงานของรัฐจะสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นอย่างไรก็ได้ การใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐต้องมีเหตุผลและต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุดหากกรกระทำของหน่วยงานของรัฐไม่ชอบด้วยเหตุผลหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนมากเกินไปจนสมควร ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวอาจฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนกรกระทำนั้นได้

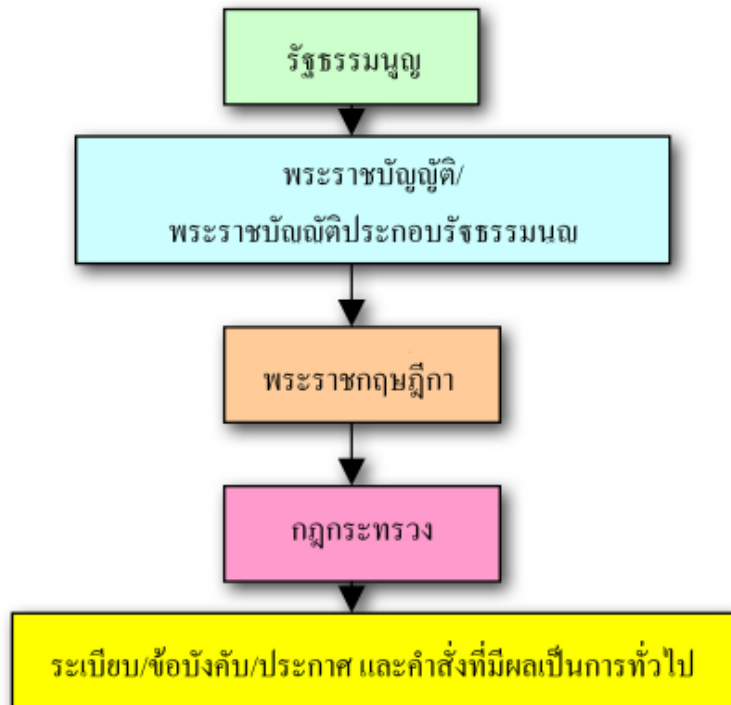
กล่าวโดยสรุป การดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

- (1) ต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการนั้นโดยชัดแจ้ง
- (2) การใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปโดยมีเหตุผลอันสมควร
- (3) การใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุด

ส่วนกฎหมายอันเป็นที่มาของอำนาจรัฐนั้น แม้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา จึงดูเหมือนว่ารัฐสภาเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ แต่โดยที่การบริหารราชการแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวผ่านทางฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจึงเป็น

ผู้บังคับใช้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นและอยู่ในฐานะที่ทราบวิธีการที่จะทำให้การบังคับการตามกฎหมายมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งในแง่ความสะดวกในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและการให้บริการประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติจึงมอบอำนาจในการกำหนดวิธีดำเนินการตามกฎหมายในรายละเอียดให้แก่ฝ่ายบริหาร เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ดังนั้น รัฐสภาจึงมีใช้องค์กรเดียวที่มีอำนาจตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ แต่รัฐสภาจะทำหน้าที่ตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดหลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายว่าจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนในเรื่องใด หน่วยงานใดเป็นผู้บังคับการตามกฎหมาย มีหลักเกณฑ์และกลไกในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติมอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดในรูปของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ หรือที่เรียกโดยรวมว่า **“กฎหมายลำดับรอง”** (Subordinate or Delegated Legislations) โดยกฎหมายมีศักดิ์ ดังนี้



กฎหมายลำดับรองมีสถานะเป็นกฎหมายและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเช่นเดียวกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่มีสถานะต่ำกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยการออกกฎหมายลำดับรองต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น และบทบัญญัติของกฎหมายลำดับรองจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมิได้ หากเรื่องใดกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมีบัญญัติไว้แล้วขัดให้ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดในเรื่องใดฝ่ายบริหารจะออกกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นมิได้

สำหรับประเภทของกฎหมายลำดับรองนั้นอาจแยกออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

- กฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐออกมาเพื่อให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม เช่น กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น
- กฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐออกเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐนั้นเอง เช่น ระเบียบของหน่วยงานของรัฐว่าด้วยการอนุมัติ อนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น
- กฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งออกมาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐอื่นถือปฏิบัติเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น ระเบียบกระทรวงการคลังเรื่องต่าง ๆ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องต่าง ๆ กฎ ก.พ. เป็นต้น

(ข) ความสำคัญต่อการปฏิบัติราชการ

โดยที่กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตลอดจนวิธีดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมาย กรณีนี้จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายลำดับรองเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ สามารถปฏิบัติงานและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันมีการออกกฎหมายลำดับรองตามความในพระราชบัญญัติต่าง ๆ หลายหมื่นฉบับ ซึ่งกฎหมายลำดับรองเหล่านี้มีทั้งกฎหมายลำดับรองที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่ประชาชนต้องปฏิบัติตามหากประสงค์จะขอให้หน่วยงานของรัฐอนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และกฎหมายลำดับรองที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หากหลักเกณฑ์ วิธีการ

เงื่อนไข หรือมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองไม่เหมาะสม ก็จะมีผล
กระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของหน่วยงาน และสร้างภาระที่ไม่จำเป็น
แก่ประชาชน ทั้งยังอาจเป็นช่องทางที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้แสวงหาประโยชน์โดยไม่สุจริตได้

2. สภาพปัญหา



(ก) ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติหลายฉบับให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการออก
กฎหมายลำดับรองเพื่อชี้แจงในรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ขั้นตอน เทคนิคต่าง ๆ ของ
วัตถุประสงค์แห่งกฎหมายนั้นซึ่งไม่สามารถกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้
ทราบและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง เช่น กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือ
เงื่อนไขที่ประชาชนต้องปฏิบัติตาม หากประสงค์จะขอให้หน่วยงานของรัฐอนุมัติ อนุญาต หรือ
ให้ความเห็นชอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากกฎหมายลำดับรองเหล่านี้มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสม
ก็จะกลายเป็นภาระแก่ประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยตรง

มีข้อสังเกตว่า ลักษณะสำคัญของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับใด ต้องมี
ลักษณะพลวัตร (Dynamic) หรือต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพ
สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เพราะกฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริง
ของสังคม หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายก็จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของ
สังคมโดยรวม ดังนั้น แม้กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นจะมีบทบัญญัติที่เหมาะสมกับสภาพ
สังคมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่เมื่อเวลาผ่านไป บทบัญญัติดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับ
สภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

ตัวอย่าง ผลกระทบของกฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐออกมาเพื่อให้ประชาชน
ต้องปฏิบัติตาม ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด ได้แก่ การกำหนดให้ผู้ที่จะขออนุมัติอนุญาตต่าง ๆ จาก
รัฐต้องนำหลักฐานที่รัฐออกให้บางอย่าง เป็นต้นว่า สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประชาชน
 เป็นต้น มายื่นประกอบคำขอ การกำหนดเช่นนี้อาจเหมาะสมกับสภาพสังคมในอดีตที่
ประเทศไทยไม่มีการพิสูจน์ตัวบุคคลอย่างเป็นระบบ กฎหมายลำดับรองทุกฉบับจึงกำหนด
ให้ผู้ที่จะขออนุมัติอนุญาตต่าง ๆ จากรัฐ ต้องนำหลักฐานที่รัฐออกให้มายื่นประกอบคำขอ
เพื่อยืนยันว่าผู้ขออนุมัติอนุญาตนั้นมีตัวตนจริง

อย่างไรก็ดี สภาพสังคมปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปมาก มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดเก็บและสืบค้นข้อมูลทะเบียน และระบบทะเบียนราษฎรอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยได้รับการยอมรับว่ามีความสมบูรณ์อยู่ในลำดับต้น ๆ ของโลก และสามารถให้บริการออนไลน์ได้ทุกสำนักทะเบียนทั่วประเทศแล้ว และการตรวจสอบความมีอยู่จริงของบุคคลสามารถทำได้โดยใช้ข้อมูลเลขประจำตัวประชาชน การที่กฎหมายลำดับรองยังคงกำหนดให้ประชาชนต้องทำสำเนาเอกสารดังกล่าวเพื่อแนบไปพร้อมกับคำขอทุกครั้ง จึงไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นภาระและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายของประชาชน นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ที่หน่วยงานของรัฐต้องการเอกสารดังกล่าวก็เพียงเพื่อยืนยันตัวบุคคลเท่านั้น และมีได้ใช้ประโยชน์อื่นได้อีก และทำให้หน่วยงานของรัฐต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บและรักษาเอกสารเหล่านี้เป็นจำนวนมากอีกด้วย

นอกจากนี้ การที่กฎหมายลำดับรองมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมได้สร้างภาระแก่ประชาชนที่ไปติดต่อราชการหลายประการ โดยภาระที่เกิดขึ้นแก่ประชาชน ได้แก่

- ต้องใช้เวลาดำเนินการมาก และไม่ทราบจะได้รับอนุมัติอนุญาตเมื่อใด เนื่องจากกฎหมายลำดับรองกำหนดขั้นตอนดำเนินการไว้หลายขั้นตอนทั้งที่อาจไม่จำเป็น และไม่มี การกำหนดระยะเวลาดำเนินการแต่ละขั้นตอนไว้ชัดเจน
- ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมาก
- ไม่ทราบว่าจะได้รับอนุมัติอนุญาตหรือไม่ เนื่องจากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจไว้ในกฎหมายลำดับรอง
- เป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาประโยชน์โดยไม่สุจริต

ภาระต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายที่จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย แม้จะทราบว่า การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นความผิดและมีโทษ รวมทั้งหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย อันทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ภาระที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนเหล่านี้ยังมีผลกระทบต่อศักยภาพในการแข่งขันของประเทศไทยในเวทีการค้าโลกอีกด้วย โดยเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้ประกอบการไทย ไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการของประเทศอื่น ทั้งยังทำให้นักลงทุนต่างประเทศไม่สนใจที่จะมาลงทุนในประเทศไทย

(ข) ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐ

โดยที่การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมาย และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจำนวนมากเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง เพื่อกำหนดแนวทางหรือวิธีการในการดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ ได้ จึงถือว่ากฎหมายลำดับรองเป็นกลไกสำคัญที่รัฐใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่หากกฎหมายลำดับรองมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสม บทบัญญัติเหล่านี้ก็จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการโดยตรง โดยทำให้การดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปโดยล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ ทั้งการทำงานตามปกติและการให้บริการสาธารณะ นอกจากนี้ ยังทำให้ต้นทุนในการดำเนินงานและการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐเพิ่มสูงขึ้นโดยไม่จำเป็น และเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้แสวงหาประโยชน์โดยไม่สุจริตด้วย

กรณีกฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐออกเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐนั่นเอง เช่น ระเบียบของหน่วยงานของรัฐว่าด้วยการอนุมัติ อนุญาตต่าง ๆ นั้น หากกำหนดขั้นตอน วิธีทำงานไว้ไม่เหมาะสมหรือไม่กำหนดระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจน ก็จะทำให้การทำงานล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ และการไม่กำหนดกรอบหรือเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจให้ชัดเจน อาจทำให้มีการใช้ดุลพินิจเบี่ยงเบนไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

ส่วนกรณีกฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งออกมาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐอื่นถือปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น ระเบียบกระทรวงการคลังเรื่องต่าง ๆ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องต่าง ๆ กฎ ก.พ. เป็นต้น แม้จะทำให้การปฏิบัติราชการของทุกหน่วยงานเป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่หากกฎหมายลำดับรองนั้นไม่เนื้อหาที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ทันสมัย ก็จะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐจำนวนมากโดยตรงและรุนแรง

3. สาเหตุของปัญหา



หากพิจารณาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมายลำดับรองดังกล่าวข้างต้นแล้ว พอสรุปได้ว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ **ประการที่หนึ่ง** กฎหมายลำดับรองมีเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม และ**ประการที่สอง** ไม่มีการทบทวนกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

(ก) กฎหมายลำดับรองมีเนื้อหาไม่เหมาะสม

โดยที่กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เนื้อหาของกฎหมายลำดับรองจึงต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อย่างไรก็ตาม การที่เนื้อหาของกฎหมายลำดับรองสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติมิได้ประกันว่ากฎหมายลำดับรองนั้นจะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หากมีเนื้อหาที่ไม่เหมาะสม กฎหมายลำดับรองนั้นจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานและการให้บริการสาธารณะ

สำหรับสาเหตุสำคัญที่ทำให้กฎหมายลำดับรองมีเนื้อหาไม่เหมาะสมนั้นพอสรุปได้ 5 ประการ ดังนี้

(1) มีขั้นตอนมาก

โดยที่ผู้ออกกฎหมายลำดับรองได้แก่ฝ่ายบริหาร โดยหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและจะเป็นผู้เสนอให้มีการออกกฎหมายลำดับรองนั้น หน่วยงานของรัฐส่วนมากจึงมักกำหนดขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายลำดับรองในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน และสอดคล้องกับสายการบังคับบัญชาที่มีอยู่เป็นหลัก แทนที่จะคำนึงถึงการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนหรือหน่วยงานอื่นที่เป็นผู้รับบริการ หรือประสิทธิภาพในการให้บริการเป็นหลัก กฎหมายลำดับรองที่มีเนื้อหาเป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน จึงมักกำหนดให้มีขั้นตอนที่ต้องดำเนินการมากและซับซ้อน ทำให้ผู้ปฏิบัติต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้ครบขั้นตอนที่กำหนด ทั้งที่บางขั้นตอนอาจไม่จำเป็นต้องมี

(2) หลักเกณฑ์วิธีการไม่เหมาะสม

ที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐผู้เสนอให้มีการออกกฎหมายลำดับรองเป็นผู้กำหนดรายละเอียดของกฎหมายลำดับรอง และมักจะกำหนดรายละเอียดในลักษณะที่เอื้อต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่คำนึงถึงปัจจัยภายนอกต่าง ๆ เป็นต้นว่า ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ปัญหาการจราจร หรือต้นทุนที่ต้องใช้ในการดำเนินงาน เช่น การกำหนดให้ผู้ยื่นขออนุญาตต้องมายื่นคำขอด้วยตนเอง การกำหนดให้ยื่นเอกสารประกอบที่อาจไม่จำเป็นแก่การพิจารณาในเนื้อหาของการอนุมัติ อนุญาต การกำหนดวิธีการรับชำระค่าธรรมเนียมโดยเงินสดหรือเช็คเท่านั้น เป็นต้น

(3) ไม่มีกรอบในการใช้ดุลพินิจ

กฎหมายลำดับรองจำนวนมากไม่กำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ทำให้ประชาชนผู้มาขอรับบริการไม่อาจทราบแนวทางการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ และไม่สามารถทราบได้ว่าตนจะได้รับอนุมัติอนุญาตหรือไม่ อันเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตขึ้นได้

(4) ไม่มีการกำหนดระยะเวลาดำเนินการชัดเจน

กฎหมายลำดับรองมักไม่กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไว้ ซึ่งทำให้ผู้รับบริการจากหน่วยงานของรัฐนั้นไม่อาจทราบได้ว่าตนจะได้รับบริการจากรัฐเมื่อใด การขอรับบริการจากรัฐจึงกลายเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน และทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปแสวงหาประโยชน์โดยไม่สุจริต

(ข) ไม่มีการทบทวนกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

โดยที่กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกับสภาพสังคมอยู่เสมอแต่มีกฎหมายลำดับรองจำนวนมากที่ไม่เคยมีการปรับปรุงแก้ไข หลายฉบับมีการปรับปรุงแก้ไขล่าช้า ทำให้กฎหมายลำดับรองเหล่านี้ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบัน และเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการและการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การกำหนดให้ข้าราชการที่จะเดินทางไปราชการต่างประเทศต้องถือเงินสด ทั้งที่การใช้จ่ายเงินในต่างประเทศส่วนใหญ่เป็นการชำระโดยบัตรเครดิต หรือการกำหนดว่าชื้อบุคคลต้องไม่เกินสามพยางค์ เป็นต้น

4. แนวทางการแก้ไขปัญห



(ก) ประสบการณ์ของต่างประเทศ

ปัญหาความไม่เหมาะสมของกฎหมายลำดับรองนี้ถือเป็นปัญหาที่หลายประเทศถือว่ามีความสำคัญอย่างมาก เพราะมีผลกระทบโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม จึงได้พัฒนาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวขึ้นอย่างหลากหลาย โดยตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ กรณีประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

1. แนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน อันจะเป็นหลักประกันของการออกกฎที่มีคุณภาพของประเทศญี่ปุ่น

รายงานของ OECD เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย ประกอบด้วย การประสานยุทธศาสตร์ต่างๆ ซึ่งมุ่งจะปรับปรุงคุณภาพของการออกกฎ โดยส่วนใหญ่ได้นำมาจากข้อเสนอแนะ (Recommendation) ปี ค.ศ. 1995 ของคณะมนตรีของ OECD ซึ่งเกี่ยวกับการปรับปรุงคุณภาพของการออกกฎ ประเทศญี่ปุ่นใช้ยุทธศาสตร์ในข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นฐานในการวิเคราะห์สภาพการบริหารราชการ เพื่อปฏิรูปกฎหมายของตนซึ่งจัดเป็นหัวข้อได้ดังนี้

1.1 การยกร่างแนวทางการดำเนินการของการออกกฎ โดย

- 1.1.1 ให้ฝ่ายการเมืองระดับสูงสุดมีมติเห็นชอบกับนโยบายการปฏิรูปกฎหมาย
- 1.1.2 กำหนดบรรทัดฐานที่จะบ่งชี้คุณภาพของกฎและกำหนดหลักการในการตัดสินใจหรือการมีคำสั่งในการออกกฎ
- 1.1.3 จัดตั้งกลไกขับเคลื่อนการบริหารการออกกฎ

1.2 ปรับปรุงคุณภาพของการจัดทำกฎใหม่ โดย

- 1.2.1 วิเคราะห์ผลกระทบของแนวทางการออกกฎ
- 1.2.2 ปรึกษาหรือสอบถามความคิดเห็นสาธารณะอย่างเป็นระบบ โดยปรึกษาหรือสอบถามความเห็นต่อผู้มีส่วนได้เสียซึ่งถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนเมื่อมีกฎ

1.2.3 ตรวจสอบหาแนวทางอื่นแทนการออกกฎ

1.2.4 ปรับปรุงความเชื่อมโยงของกฎ

1.3. เพิ่มคุณภาพของกฎที่มีอยู่โดย

1.3.1 ตรวจสอบและทำให้ทันสมัยอยู่เสมอ

1.3.2 ลดหรือทำให้ง่าย ซึ่งกระบวนการพิจารณาทางการปกครองและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ไม่จำเป็น

2. สภา Diète ของญี่ปุ่นได้ผ่านกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการส่วนกลาง

กรอบของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการส่วนกลาง ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิรูปกฎหมาย มีดังนี้

- จัดตั้งกระทรวงว่าด้วยกิจการทั่วไป เพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนงานของรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี และมีหน้าที่ประเมินผลและติดตามนโยบายของรัฐบาล
- กระทรวงยุติธรรม จะต้องมีนโยบายเน้นในการปฏิรูปศาลยุติธรรมและศาลปกครอง
- กระทรวงเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ควรเลิกหรือลดการส่งเสริมธุรกิจด้านใดด้านหนึ่ง และหันมาพัฒนาสภาพทั่วไปให้เหมาะสมกับการประกอบธุรกิจทุกด้าน ทั้งนี้ โดยไม่ไปละเมิดกฎของตลาด
- กระทรวงที่ดินและการคมนาคมแห่งชาติ ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการนำที่ดินของชาติมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และจัดทำให้ระบบคมนาคมของประเทศเชื่อมโยงกัน รวมทั้งต้องดำเนินการเพื่อยกเลิกกฎของรัฐบาลที่ใช้ในการควบคุมอุตสาหกรรมเกี่ยวกับการคมนาคม นอกจากนี้ที่กล่าวมาข้างต้น กระทรวงฯจะต้องจัดแผนงานโครงการว่าด้วยการกระจายอำนาจ และการใช้ทรัพยากรของภาคเอกชนในการดำเนินการตามแผนงานการโยธาสาธารณะ
- กระทรวงสิ่งแวดล้อม ต้องจัดกลุ่มภารกิจให้ชัดเจน โดยจัดตามกฎหมายในเรื่องนั้น เช่น กฎหมายว่าด้วยอากาศเป็นพิษ กฎหมายว่าด้วยน้ำ กฎหมายว่าด้วยดิน หรือกฎหมายเกี่ยวกับกำจัดขยะ

- สำนักว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ ส่วนกลางต้องจัดตั้งกลไกเกี่ยวกับการประเมิน โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อให้แต่ละกระทรวงจัดตั้งหน่วยประเมินขึ้น รวมถึงการจัดตั้งหน่วยประเมินในกระทรวงว่าด้วยกิจการทั่วไปด้วย และเพื่อให้การประเมินสัมฤทธิ์ผล ควรนำผลประเมินมาเผยแพร่

- จำต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการลดจำนวนข้าราชการในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศ อย่างน้อยร้อยละสิบ และเมื่อไม่นานมานี้รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดเป้าหมายลดจำนวนข้าราชการร้อยละสิบห้า นักวิชาการเห็นว่าการลดจำนวนข้าราชการเป็นการปฏิรูปกฎหมายในทางอ้อม กล่าวคือ เมื่อกระทรวงใดมีจำนวนข้าราชการน้อย ความสามารถในการจัดทำกฎเพื่อแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของกระทรวงนั้นย่อมน้อยตามไปด้วย

3. ประสิทธิภาพของส่วนราชการเพื่อนำเอาวิธีการออกกฎหมายที่มีคุณภาพมาใช้

3.1 ความโปร่งใสของระบบราชการ

ในกรณีที่ส่วนราชการประสงค์จะผลักดันการแข่งขัน การค้า และการลงทุน วิธีการออกกฎหมายต้องมีความโปร่งใส นอกจากนี้ความโปร่งใยังช่วยลดอิทธิพลอันไม่พึงปรารถนาจากกลุ่มผลประโยชน์ได้ด้วย

สำหรับประเทศญี่ปุ่น ความโปร่งใสมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากประเทศอื่นๆ นักวิชาการต่างวิพากษ์ว่าระบบการออกกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นขาดซึ่งความโปร่งใส สถาบัน Keidanren ได้แสดงความเห็นว่า เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการประสบความสำเร็จ จำต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ให้อำนาจส่วนราชการต่างๆ เสียใหม่ โดยต้องกำหนดอย่างชัดเจนว่า ส่วนราชการนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่อย่างไร รวมทั้งเรื่องการใช้ดุลพินิจด้วย มิใช่บัญญัติไว้อย่างกว้างๆ เช่นปัจจุบัน

ในประเทศญี่ปุ่นเมืองค็ะประกอบ 3 ประการ ในการจัดทำกฎที่มีส่วนทำให้ความโปร่งใสลดลง คือ เอกสารพื้นฐานที่ใช้ในการออกกฎหมายไม่ได้อยู่อย่างชัดเจน กระบวนการตัดสินใจที่เคลือบคลุม และการฟ้องคดีต่อศาลมีข้อจำกัด

ประเทศญี่ปุ่นก่อนปี ค.ศ. 1993 ไม่มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ศาสตราจารย์ผู้หนึ่งได้กล่าวว่า ประเทศญี่ปุ่น “ใช้ส่วนราชการผ่านทางกฎหมายที่ตีความโดยส่วนราชการ” มากกว่า “การบังคับใช้กฎหมาย” และต่อมา ในปี ค.ศ. 1974 คณาจารย์กลุ่มหนึ่งก็ได้ประกาศว่า ประเทศญี่ปุ่นมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนต้องประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ในปี ค.ศ. 1993 สภา Diete ได้เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุม 3 ส่วนที่สำคัญ คือ การออกคำสั่งทางปกครอง โครงการของส่วนราชการ และการให้ความเห็น ในมาตรา 2 ของพระราชบัญญัตินี้ ได้ให้ความหมายของการออกคำสั่งทางปกครองว่า เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนคำว่า “โครงการของส่วนราชการ” คือ แนวทาง ข้อเสนอแนะ คำแนะนำ ซึ่งส่วนราชการรับไปปฏิบัติ

3.2 การออกคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบัญญัติให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ออกใบอนุญาตหรือรับจดทะเบียน จัดพิมพ์กฎเกณฑ์ที่ส่วนราชการใช้ประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตหรือรับจดทะเบียนให้ชัดเจน รวมทั้งให้ร่นระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตด้วย

มาตรา 5 บัญญัติให้ส่วนราชการต้องจัดทำหลักเกณฑ์ที่ใช้ประกอบการพิจารณาอนุญาตอย่างชัดเจน และกฎเกณฑ์นั้นต้องเป็นรูปธรรมให้ได้มากที่สุด

มาตรา 8 บัญญัติให้ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองที่ไม่อนุญาต

มาตรา 10 บัญญัติให้มีการรับฟังสาธารณะ หรือโดยวิธีการอื่นเพื่อจะรวบรวมความคิดเห็นของบุคคลที่สาม

มาตรา 13 บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ที่จะถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองเข้ามาในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 24 จัดให้มีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าตรวจดูได้

ในแผนงานการปฏิรูปกฎหมายของปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลได้ผูกพันว่า การบังคับใช้กฎหมายจะต้องยึดแนวทางตามวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

3.3 โครงการของส่วนราชการ

ศาสตราจารย์ด้านการบริหารรัฐกิจของประเทศญี่ปุ่นได้ให้ความหมายของโครงการของส่วนราชการว่า หมายถึง มาตรการที่ส่วนราชการนำมาใช้โดยไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เพื่อจะเร่งกระบวนการต่างๆ ที่นำไปสู่ผลผลิตตามที่มุ่งหมายไว้ โครงการของส่วนราชการอาจจะได้มาจากหลายทาง เช่น สมาคมการค้าหรือราชการส่วนท้องถิ่น โครงการของส่วนราชการเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐบาลในการใช้อำนาจหน้าที่ไปยังภาคเอกชนและภาครัฐ และโดยส่วนใหญ่การออกกฎก็จะเป็นไปตามโครงการดังกล่าว

3.4 การขึ้นทะเบียนหรือการจัดทำประมวล

เพื่อที่จะทราบได้ว่าประเทศญี่ปุ่นมีกฎที่ใช้บังคับบ้างจะต้องสำรวจตรวจตราขึ้นทะเบียนหรือจัดทำในรูปประมวล ทั้งนี้ เพื่อทำการยกเลิกหรือแก้ไขกฎให้ครบถ้วนตามโครงการปฏิรูปกฎหมายในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน สภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสได้กล่าวว่า การจะพูดว่ากฎหมายเพื่อได้ก็ต่อเมื่อต้องมีวิธีหรือมาตรวัดเสียก่อน

ประเทศญี่ปุ่นเมื่อมีการปฏิรูปกฎหมายได้นำกฎหมายลำดับรอง คือ ประกาศกระทรวง คำสั่งของคณะกรรมการต่างๆ มาลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา และสำหรับกฎของท้องถิ่นก็นำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาส่วนท้องถิ่นเมื่อได้จัดพิมพ์เอกสารดังกล่าวแล้ว ประเทศญี่ปุ่นได้จัดตั้งหน่วยทะเบียนกฎหมายกลางอันเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดความโปร่งใสแก่การบริหารราชการมากขึ้น

ประสบการณ์ของประเทศสวีเดน สวีเดนได้มีโครงการปฏิรูปกฎหมายในปี ค.ศ. 1980 และประสบปัญหาทำนองเดียวกับประเทศญี่ปุ่น คือ กฎต่างๆ มิได้มีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ในช่วงของปี ค.ศ. 1984 ประเทศสวีเดนจึงสร้างกติกากฎ “กียอตินันท์” ขึ้นมาบังคับใช้กับส่วนราชการ คือ กฎใดๆ ที่ไม่ได้นำมาขึ้นทะเบียนตีพิมพ์ภายในเวลาที่

กำหนดก็จะมีสภาพบังคับของกฎอีกต่อไป เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่ารัฐบาลไม่มีเครื่องมือที่จะทำการสำรวจกฎที่ใช้บังคับอยู่ การสะสมของพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองที่ส่วนราชการร่างขึ้นมาโดยไม่มีการควบคุมทำให้รัฐไม่อยู่ในสภาพที่จะบอกได้ว่ารัฐกำหนดอะไรไปบ้างแก่ประชาชน กฎกียัตินัยบังคับให้ส่วนราชการนำกฎหมายตีพิมพ์ขึ้นทะเบียนภายในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1986 มิฉะนั้น กฎนั้นจะไม่มีสภาพบังคับ การดำเนินการเช่นนี้ ทำให้ส่วนราชการกลับไปทบทวนกฎที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนว่าสมควรใช้บังคับต่อไปหรือสมควรแก้ไขอย่างไร ผลของกฎกียัตินัยทำให้กฎจำนวนมาก ร้อยฉบับถูกยกเลิกไป

3.5 การปฏิรูประบบศาล

การปฏิรูประบบศาลก็เป็นส่วนสำคัญของการปฏิรูปกฎหมาย ในปี ค.ศ. 1994 ได้มีการสำรวจจำนวนคดีปกครอง ปรากฏว่าคดีปกครองมีจำนวนน้อยมาก แต่กลับมีจำนวนการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองมากถึง 36,000 คำอุทธรณ์ ปรากฏการณ์นี้ก็เนื่องมาจากค่าธรรมเนียมศาลที่แพง และความกลัวของราษฎรที่มีต่อความแค้นของส่วนราชการที่ถูกฟ้องเป็นคดี และอีกเหตุผลหนึ่ง คือ วัฒนธรรมของญี่ปุ่นที่ประสงค์จะแก้ไขความไม่ถูกต้องของคำสั่งทางปกครองโดยวิธีการอื่นมากกว่าจะไปต่อสู้กันในศาล

สถาบัน Keidanren ได้มีหนังสือแจ้งขอให้รัฐบาลแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดพลาดของส่วนราชการในการออกคำสั่งทางปกครอง และเสนอให้แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายบริหารให้สะดวกมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงมากขึ้นกว่าเดิม

ในปี ค.ศ.1998 รัฐบาลญี่ปุ่นยอมรับที่จะให้มีมาตรการที่จะทำให้การฟ้องคดีปกครองเหมาะสมยิ่งขึ้น และได้มอบหมายหน้าที่นี้ให้แก่ฝ่ายศาลที่จะไปปรับปรุงกฎที่ใช้พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งได้เพิ่มจำนวนนายความด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น



(ข) แนวทางการแก้ปัญหาของไทย

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากกฎหมายลำดับรองของประเทศไทยนั้น ก็เป็นเช่นเดียวกับต่างประเทศโดยการกำหนดหลักเกณฑ์การออกกฎหมายลำดับรองให้ชัดเจน และกำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองเป็นระยะ ๆ

ก.พ.ร.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

1. กำหนดหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรองที่ชัดเจน

ก่อนกำหนดรายละเอียดของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติโดยกฎหมายลำดับรองนั้น หน่วยงานผู้เสนอให้มีการออกกฎหมายลำดับรองนั้น ควรจะต้องพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้โดยละเอียดก่อน เพื่อให้กฎหมายลำดับรองมีเนื้อหาที่เหมาะสมที่สุด

- ภารกิจที่จะกระทำคืออะไร
- มาตรการที่กำหนดจะทำให้ภารกิจประสบความสำเร็จหรือไม่ และสอดคล้องกับสภาพสังคมหรือไม่
- มาตรการนั้นจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และมีประสิทธิภาพหรือไม่
- มาตรการนั้นก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนเกินสมควรหรือไม่
- กำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจไว้ชัดเจนหรือไม่
- กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการเหมาะสมหรือไม่
- หน่วยงานของรัฐมีความพร้อมที่จะดำเนินการมาตรการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

หากหน่วยงานที่จะออกกฎหมายลำดับรองสามารถตอบคำถามดังกล่าวได้ชัดเจน และมีเหตุผล ก็จะเป็นหลักประกันได้ว่ากฎหมายลำดับรองนั้นมีเนื้อหาที่เหมาะสมกับสภาพของสังคมแล้ว

2. ต้องมีการทบทวนกฎหมายลำดับรอง

ดังกล่าวข้างต้นแล้วว่า ลักษณะสำคัญของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับใด ต้องมีลักษณะพลวัต (Dynamic) หรือต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เมื่อกฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียด และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ จึงต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพสังคมอยู่เสมอ มิฉะนั้น หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายก็จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของสังคมโดยรวม

สำหรับคู่มือนี้ จะกล่าวถึงแนวทางการปรับปรุงให้กฎหมายลำดับรองมีเนื้อหาที่เหมาะสม โดยการทบทวนกฎหมายลำดับรองเท่านั้น



ส่วนที่ 2 การทบทวนกฎหมายลำดับรอง

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นของการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองเป็นอย่างมาก และบัญญัติหลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ไว้ในมาตรา 35 มาตรา 36 และมาตรา 42 โดยมีแนวทางในการทบทวนกฎหมายลำดับรอง ดังนี้

1. ใครเป็นผู้ทบทวน



โดยที่กฎหมายลำดับรองนั้น เป็นกฎหมายบริหารบัญญัติหรือกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร โดยหน่วยงานที่มีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแต่ละฉบับจะทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งเป็นผู้เสนอให้มีปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั้น ดังนั้น การริเริ่มการพิจารณาทบทวนกฎหมายลำดับรองจึงเป็นหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานที่มีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั้น

ในการนี้ มาตรา 35 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนบรรดากฎหมายลำดับรองที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อปรับปรุงกฎหมายลำดับรองให้ทันสมัย และเหมาะสมกับสภาวะการณ์และความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศ

อย่างไรก็ดี การให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เริ่มการทบทวนกฎหมายลำดับรองของตนเอง อาจไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการตามกฎหมายลำดับรองมานานจนเป็นความเคยชิน และเห็นว่าเหมาะสมอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข ดังนั้น มาตรา 36 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จึงให้อำนาจแก่ **“สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา”** ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ที่จะเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เพื่อให้มีการทบทวนกฎหมาย

ลำดับรองที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาวการณ์ด้วย และเมื่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษากาเสนอแนะต่อส่วนราชการใดแล้ว ส่วนราชการนั้นต้องพิจารณาทบทวนกฎหมายลำดับรองนั้นโดยเร็ว

หากหน่วยงานใดไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษากาให้มีการทบทวนกฎหมายลำดับรองใด หน่วยงานนั้นต้องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

2. ทบทวนเมื่อใด



การทบทวนกฎหมายลำดับรองตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นั้น แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ เมื่อหน่วยงานทราบฎกฎหมายลำดับรองนั้นก่อให้เกิดปัญหาขึ้น และเมื่อครบรอบระยะเวลาที่กำหนด

(ก) การทบทวนเมื่อทราบปัญหา

โดยที่กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดที่ประชาชนต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งวิธีดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้บัญญัติไว้ ดังนั้น แม้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จะมีได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการทบทวนกฎหมายลำดับรองเมื่อใด หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานก็มีหน้าที่โดยนัย (Implied duty) ที่จะต้องดำเนินการทบทวนทันทีที่ทราบว่ากฎหมายลำดับรองใดเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชนหรือต่อการปฏิบัติหน้าที่ เพราะมีฉะนั้นแล้ว หน่วยงานของรัฐจะไม่สามารถให้บริการประชาชนหรือปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หน่วยงานของรัฐอาจทราบปัญหาที่เกิดจากกฎหมายลำดับรองที่อยู่ในความรับผิดชอบได้จาก

- คำร้องเรียนจากประชาชน
- รายงานจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
- ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
- ข้อเสนอแนะจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษากา

ในกรณีกฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งออกมา เพื่อให้หน่วยงานของรัฐอื่นถือปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกันนั้น มาตรา 42 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า หากหน่วยงานของรัฐที่ออกกฎหมายลำดับรองนั้นได้รับการร้องเรียน หรือข้อเสนอแนะจากหน่วยงานอื่นว่ากฎหมายลำดับรองนั้นไม่เหมาะสม จะต้องดำเนินการพิจารณาทบทวนทันทีโดยหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองนั้น อาจร้องเรียนต่อหน่วยงานที่ออกกฎหมายลำดับรองนั้นโดยตรง หรือจะเสนอผ่านกรมการพัฒนาระบบราชการก็ได้

(ข) การทบทวนทูลกระอบระยะเวลาที่กำหนด

โดยที่กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับสภาพสังคม กรณีนี้จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงรายละเอียดต่างๆ เหล่านี้ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา มิฉะนั้น กฎหมายลำดับรองที่มีความเหมาะสมกับสภาพสังคม และสามารถทำให้การบังคับการตามกฎหมายในยุคสมัยหนึ่งมีประสิทธิภาพ อาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการบังคับการตามกฎหมายได้ หากไม่มีการทบทวนกฎหมายนั้น เมื่อระยะเวลาผ่านไป

ดังนั้น แม้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 จะมีได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองทูลกระอบระยะเวลา แต่โดยที่หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ ผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐจึงสามารถกำหนดนโยบาย หรือแนวปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวขึ้นภายในหน่วยงานของตนได้ว่า จะให้มีการพิจารณาทบทวนกฎหมายลำดับรองทูลกระอบระยะเวลาเท่าใด เพราะเป็นหน้าที่โดยนัยที่ต้องดำเนินการ ทั้งยังเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานในการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง

สำหรับกำหนดเวลาที่เหมาะสมในการเริ่มต้นพิจารณาทบทวนกฎหมายลำดับรองนั้น ไม่มีกำหนดตายตัว ผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐจึงอาจกำหนดได้ตามความเหมาะสม แต่หลายประเทศกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาทบทวนกฎหมายลำดับรองเมื่อบังคับใช้มาครบ 5 ปี เนื่องจากเป็นระยะเวลาที่สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปมากพอสมควรแล้ว

แต่ทั้งนี้ ไม่ห้ามหน่วยงานของรัฐที่จะทบทวนกฎหมายลำดับรองก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว หากเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ

3. หลักในการพิจารณากบว



การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ และการให้บริการประชาชน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานจำเป็นต้องดำเนินการ และเพื่อให้การพิจารณาทบทวนกฎหมายลำดับรองเกิดผลสัมฤทธิ์ การพิจารณาทบทวนกฎหมายลำดับรองดังกล่าว ต้องเป็นไปตามหลักการสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

(ก) ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders)

การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องจะทำให้หน่วยงานของรัฐทราบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรอง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาว่าปัญหานั้น เกิดขึ้นจากความไม่เหมาะสมหรือข้อบกพร่องของกฎหมายลำดับรองจริงหรือไม่ หรือเป็นเรื่องที่ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจผิด หากปัญหานั้นเกิดขึ้นจากความไม่เหมาะสมหรือข้อบกพร่องของกฎหมายลำดับรองจริง สมควรปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวอย่างไร เพื่อให้การบริการประชาชนหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐมีประสิทธิภาพมากที่สุด

สำหรับผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ที่สมควรรับฟังความคิดเห็นประกอบการพิจารณาทบทวนกฎหมายลำดับรองนั้น อาจแยกออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

- ประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองนั้น
- เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองนั้น
- หน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายลำดับรองนั้น

เพื่อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง หน่วยงานของรัฐควรพัฒนาวิธีการที่เปิดให้มีการแจ้ง หรือรายงานปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมายลำดับรองได้โดยสะดวก และสร้างภาระแก่ผู้แจ้งหรือรายงานน้อยที่สุด เช่น การรับแจ้งทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

หรือการที่หน่วยงานของรัฐรับภาระค่าไปรษณีย์แทนผู้แจ้งหรือรายงาน เป็นต้น รวมทั้งต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้แจ้งหรือรายงานได้รับผลกระทบจากการแจ้งนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองนั้น เป็นผู้แจ้งหรือรายงาน โดยอาจต้องมีการปกปิดชื่อเจ้าหน้าที่ผู้แจ้งหรือรายงานเป็นความลับ เป็นต้น

(ข) ต้องดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

การพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองจะทำให้ทราบปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมายลำดับรองนั้น และสามารถกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง อันเป็นผลดีต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน และการทำงานของหน่วยงานของรัฐนั่นเอง การดำเนินการเพื่อทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรอง จึงต้องดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง หลายประเทศถึงกับกำหนดให้ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น 3 เดือน 6 เดือน เป็นต้น

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มิได้กำหนดเวลาแล้วเสร็จในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองไว้ชัดเจน โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง อาจกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองได้ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างจริงจังและต่อเนื่อง หากสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วก็สามารถที่จะพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการและการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างรวดเร็ว

(ค) ต้องคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการและความถูกต้อง

วัตถุประสงค์หลักในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองนั้น เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดและบรรเทาความยุ่งยากต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากกฎหมายลำดับรองนั้น การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมายลำดับรองจึงต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมาย และประสิทธิภาพในการให้บริการ กล่าวคือ แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองนั้น และแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบัน ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนและสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

เพื่อให้การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมายลำดับรองบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว มาตรา 35 และมาตรา 42 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องนำความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วย

(ง) ต้องเปิดเผยผลการพิจารณาทบทวน

การเปิดเผยผลการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองเป็นการประกันได้ว่าการพิจารณาทบทวนกฎหมายลำดับรองนั้นเป็นไปอย่างจริงจังและโปร่งใส โดยมาตรา 41 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้เกี่ยวข้องทราบด้วย โดยจะแจ้งโดยตรงหรือแจ้งให้ทราบทั่วไปทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐก็ได้ แต่ถ้ามีการแจ้งทางระบบเครือข่ายสารสนเทศนั้น จะเปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้ร้องเรียนหรือแจ้งข้อมูลไม่ได้

4. ประเด็นที่ต้องพิจารณาในการทบทวน



ในการพิจารณาทบทวนเนื้อหาสาระของกฎหมายลำดับรองนั้น มีประเด็นที่หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณา 4 ประเด็น ดังนี้

(ก) ความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนที่กำหนดไว้เดิม

ในการพิจารณาประเด็นนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองนั้นสร้างภาระแก่ประชาชน หรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไร และอะไรเป็นสาเหตุของปัญหา เมื่อทราบสาเหตุของปัญหาที่ชัดเจนแล้วจึงจะกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ สามารถให้บริการหรือช่วยให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ได้รวดเร็วที่สุด มีขั้นตอนการดำเนินการน้อยที่สุด สร้างภาระแก่ประชาชนน้อยที่สุด มีต้นทุนในการให้บริการหรือการดำเนินงานน้อยที่สุด ซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป

(ข) ความเหมาะสมของเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

กฎหมายลำดับรองมักไม่กำหนดเวลาในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐไว้ด้วย ซึ่งทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างล่าช้า แต่ปรากฏว่ามีมีการกำหนดเวลาให้ประชาชนต้องดำเนินการไว้เสมอ ดังนั้น เมื่อมีการพิจารณาทบทวนกฎหมายลำดับรอง จึงมีข้อที่จะต้องพิจารณาว่า

- ระยะเวลาที่กำหนดให้ประชาชนต้องดำเนินการนั้นเหมาะสมแล้วหรือไม่ หรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรหรือไม่
- สมควรกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไว้ด้วยหรือไม่ และควรกำหนดเป็นเวลาเท่าใด

(ค) ความชัดเจนของกรอบในการใช้ดุลพินิจ

หากกฎหมายลำดับรองมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจพิจารณาหรือวินิจฉัยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ด้วย เพื่อให้การใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นไปในทำนองเดียวกัน และป้องกันมิให้เกิดกรณีการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม

(ง) ความพร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

หน่วยงานของรัฐเป็นกลจักรสำคัญที่จะทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายประสบความสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องมีความพร้อมในการดำเนินการตามกฎหมายลำดับรองด้วย เพราะแม้กลไกหรือมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองจะมีความเหมาะสม หรือสอดคล้องกับสภาพสังคมเพียงใด หากหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองนั้นจะไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างแน่แท้

ความพร้อมของหน่วยงานของรัฐอาจแยกออกเป็นความพร้อมด้านบุคลากร และความพร้อมด้านงบประมาณและอุปกรณ์

ความพร้อมด้านบุคลากร ต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐมีบุคลากรมากเพียงพอที่จะทำหน้าที่นั้นหรือไม่ บุคลากรที่ต้องปฏิบัติหน้าที่นั้นมีความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถที่จะปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และหน่วยงานของรัฐมีการเตรียมการเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และทัศนคติในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรเหล่านั้นหรือไม่

ความพร้อมด้านงบประมาณและอุปกรณ์ ต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐมีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการนั้นหรือไม่ และอุปกรณ์ที่ต้องใช้ในการดำเนินการตามกฎหมายลำดับรองนั้นเหมาะสมและเพียงพอที่จะดำเนินการนั้นหรือไม่

5. ดำเนินการแก้ไขกฎหมายลำดับรองโดยเร็ว



หากผลการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองปรากฏว่า บัญญัติของกฎหมายลำดับรองนั้น ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือการให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างล่าช้า ยุ่งยาก ซ้ำซ้อน หรือไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน หรือไม่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ หรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการหรือการดำรงชีวิตของประชาชน หรือก่อให้เกิดภาวะหรือความยุ่งยากแก่ประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรองดังกล่าวโดยเร็ว



สรุป

กฎหมายลำดับรองเป็นกลไกที่สำคัญอย่างมาก ทั้งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและการให้บริการแก่ประชาชน บทบัญญัติของกฎหมายลำดับรองจึงต้องเอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและการให้บริการประชาชน ซึ่งการจะทำให้บทบัญญัติของกฎหมายลำดับรองมีลักษณะดังกล่าวได้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองทันที ที่หน่วยงานของรัฐทราบว่าการกฎหมายลำดับรองนั้นก่อให้เกิดปัญหาขึ้น รวมทั้งต้องมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองเมื่อใช้บังคับมาครบรอบระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่ควรนานเกินไปนัก เนื่องจากสภาพสังคมปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามกระแสโลกาภิวัตน์

ในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองนั้น หน่วยงานของรัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องจริงจังและมีกำหนดเวลาแล้วเสร็จแน่นอน โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องมีการเปิดเผยผลการพิจารณา รวมทั้งต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรองนั้นอย่างจริงจัง หากปรากฏว่ากฎหมายลำดับรองนั้นไม่เหมาะสม หากดำเนินการได้เช่นนี้ ก็จะทำให้กฎหมายลำดับรองเอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและการให้บริการประชาชนในที่สุด



ภาคผนวก

การพัฒนากฎหมายไทย

ปัจจุบันโลกมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว จนกฎหมายที่มียุติตามไม่ทันเหตุการณ์ ทั้งในส่วนเนื้อหาและกระบวนการ ทำให้มีกฎหมายและกฎระเบียบหลายฉบับที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป บางครั้งก็เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ หรือสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคมขึ้น

รัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร จึงเห็นความสำคัญในการทบทวนการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมตามเหตุการณ์และกาลสมัย และเป็นการลดภาระโดยไม่จำเป็นให้กับประชาชน โดยมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 174/2547 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย เพื่อทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- การยกเลิกหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ รวมทั้งการจัดให้มีกฎหมายหรือกฎระเบียบขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม หรือส่งเสริมการพัฒนาประเทศ หรือสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

- การให้ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจกฎหมาย และระบบการอำนวยความสะดวกของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน

- ให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และต่อเนื่อง

และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย นายกรัฐมนตรี (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร) ในฐานะประธานกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย ได้มีคำสั่งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย ที่ 1/2548 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ รวม 10 คณะ ดังนี้

- คณะที่ 1** คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิ์ ให้มีความเป็นเอกภาพ
- คณะที่ 2** คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายตามยุทธศาสตร์แก้ไขปัญห ความยากจน
- คณะที่ 3** คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการ แข่งขันเพื่อการพัฒนาประเทศ
- คณะที่ 4** คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมของรัฐและติดตามการบังคับใช้กฎหมาย
- คณะที่ 5** คณะอนุกรรมการลดและเลิกกฎหมายที่สร้างภาระโดยไม่จำเป็นแก่ ประชาชน
- คณะที่ 6** คณะอนุกรรมการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาออกกฎหมายและ พัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย
- คณะที่ 7** คณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของ ประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย
- คณะที่ 8** คณะอนุกรรมการดำเนินการจัดทำข้อเสนอการแยกคดีพาณิชย์ออก จากคดีแพ่ง
- คณะที่ 9** คณะอนุกรรมการกำกับการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ
- คณะที่ 10** คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและการประชาสัมพันธ์

โดยคณะที่ 9 คณะอนุกรรมการกำกับการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ซึ่งมี รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เป็นประธาน เป็นผู้กำกับดูแล ได้กำหนดให้กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง จัดทำแผนพัฒนากฎหมายของแต่ละ กระทรวงในส่วนที่รับผิดชอบ ให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายการพัฒนากฎหมาย นโยบาย ของรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธี การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกเชิงธุรกิจ และสังคมของประเทศต่อไป

ในการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการได้กำหนดกรอบนโยบายในการดำเนินการดังนี้

1. การดำเนินการให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดไว้

- 1) แก้ไข เพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ หรือจัดทำกฎหมายใหม่ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
- 2) เลิกกฎหมายที่ไม่ได้มีการบังคับใช้
- 3) ลดและเลิกกฎหมายหรือกฎระเบียบที่สร้างภาระโดยไม่จำเป็นแก่ประชาชน ตามมาตรา 35 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- 4) ลดและเลิกกฎหมายหรือกฎระเบียบซึ่งควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ หรือการประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนโดยไม่จำเป็น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 87
- 5) ลดและเลิกกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ก่อให้เกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน หรือความล่าช้าต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ตามมาตรา 42 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

2. การพัฒนากฎหมายตามนโยบายพิเศษของรัฐบาล

- 1) แก้ไข เพิ่มเติมกฎหมาย หรือจัดให้มีกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และขยายโอกาสให้คนจนและคนด้อยโอกาสเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม
- 2) ลด เลิก หรือจัดให้มีกฎหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ
- 3) ปรับปรุงกฎหมายเพื่อเอื้อต่อการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ
- 4) แก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือกระบวนการปฏิบัติราชการ เพื่อป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบ
- 5) อื่น ๆ ตามที่นโยบายของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนา กฎหมาย หรือคณะกรรมการกำกับการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ กำหนด

3. การพัฒนากฎหมายเชิงกระบวนการ

- 1) จัดทำระบบการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรี
- 2) การจัดทำระบบการดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ ตามมาตรา 7, 9 และ 11 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และมาตรา 44 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- 3) ลด เลิก หรือแก้ไขกระบวนการหรือขั้นตอนที่ล่าช้าหรือไม่จำเป็นตามกฎหมาย
- 4) จัดทำระบบรับฟังความคิดเห็นในการตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
- 5) การทบทวนกฎหมายโดยรับฟังข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับกฎหมายเป็นระยะ ตามมาตรา 35 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2547 ให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนดตัวชี้วัดในการพัฒนากฎหมายไว้ในข้อตกลงคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี 2548 ของทุกกระทรวงและกรม โดยให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการร่วมกับคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายร่วมกันเป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว

เพื่อให้การประเมินผลการดำเนินงานพัฒนากฎหมายตามนโยบายของรัฐบาลดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ คณะอนุกรรมการกำกับการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการจึงได้มีคำสั่งคณะอนุกรรมการกำกับการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ที่ 2/2548 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2548 แต่งตั้งคณะเจรจาข้อตกลงและการประเมินการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปี 2548 รวม 10 คณะ ดังนี้

- คณะที่ 1** คณะเจรจาข้อตกลงและการประเมินการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ (หน่วยงานสำนักนายกรัฐมนตรี หน่วยงานกลาง และกรมบัญชีกลาง)
- คณะที่ 2** คณะเจรจาข้อตกลงและการประเมินการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ (กระทรวงการคลัง ยกเว้นกรมบัญชีกลาง)

- คณะที่ 3** คณะเจรจาข้อตกลงและการประเมินการพัฒนานากฎหมายของส่วนราชการ (กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงการต่างประเทศ)
- คณะที่ 4** คณะเจรจาข้อตกลงและการประเมินการพัฒนานากฎหมายของส่วนราชการ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)
- คณะที่ 5** คณะเจรจาข้อตกลงและการประเมินการพัฒนานากฎหมายของส่วนราชการ (กระทรวงคมนาคม และกระทรวงพลังงาน)
- คณะที่ 6** คณะเจรจาข้อตกลงและการประเมินการพัฒนานากฎหมายของส่วนราชการ (กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี)
- คณะที่ 7** คณะเจรจาข้อตกลงและการประเมินการพัฒนานากฎหมายของส่วนราชการ (กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)
- คณะที่ 8** คณะเจรจาข้อตกลงและการประเมินการพัฒนานากฎหมายของส่วนราชการ (กระทรวงกลาโหม และกระทรวงมหาดไทย)
- คณะที่ 9** คณะเจรจาข้อตกลงและการประเมินการพัฒนานากฎหมายของส่วนราชการ (กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาลังคม และความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงวัฒนธรรม ราชบัณฑิตยสถาน และสำนักงานคณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ)
- คณะที่ 10** คณะเจรจาข้อตกลงและการประเมินการพัฒนานากฎหมายของส่วนราชการ (กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด)

โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ใน 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

**□ อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้เจรจาและประเมินแผนพัฒนากฎหมาย
ของส่วนราชการ**

- 1) ศึกษาตรวจสอบแผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการว่าเป็นไปตามกรอบนโยบายการพัฒนากฎหมาย 3 หลักการ 15 แนวทาง กรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2548-2551) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตลอดจนข้อเสนอนของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย หรืออนุกรรมการพัฒนากฎหมายทั้ง 9 คณะ
- 2) ดำเนินการประเมินการให้นำหนักในการพัฒนากฎหมายแต่ละฉบับตามที่ส่วนราชการเสนอว่ามีความเหมาะสมกับความยากในการดำเนินการหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคมมากน้อยเพียงใด และมีอำนาจในการปรับน้ำหนักคะแนนได้ตามข้อมูลและการเจรจาตกลงกับส่วนราชการ
- 3) ดำเนินการตรวจสอบหลักการทางกฎหมายที่จะพัฒนา และเหตุผลในการดำเนินการ หรือประเด็นที่จะพัฒนาว่ามีความเหมาะสม สมบูรณ์ ครบถ้วน โดยมีอำนาจให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม แก้ไข เปลี่ยนแปลงหลักการและประเด็นทางกฎหมายที่จะให้ส่วนราชการพัฒนา เพื่อให้แผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการมีความสมบูรณ์และเชื่อมโยงกับการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ
- 4) ดำเนินการให้คะแนนตามระดับความสำเร็จของการจัดทำแผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ตามเกณฑ์การประเมินเชิงปริมาณของสำนักงาน ก.พ.ร. และเชิงคุณภาพของแผนพัฒนากฎหมาย
- 5) มีหน้าที่เสนอความเห็นในการพัฒนากฎหมายให้คณะอนุกรรมการกำกับการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ เพื่อให้การดำเนินการพัฒนากฎหมายมีความสมบูรณ์ ครบถ้วน และมีบูรณาการระหว่างส่วนราชการ
- 6) รายงานผลการเจรจาและประเมินแผนพัฒนากฎหมายให้คณะอนุกรรมการกำกับการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการทราบตามระยะเวลาที่กำหนด

□ อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ประเมินผลการดำเนินการพัฒนากฎหมาย แต่ละฉบับตามแผนพัฒนากฎหมาย

1) ศึกษาและตรวจสอบร่างกฎหมายรายฉบับของส่วนราชการในความรับผิดชอบว่าเป็นไปตามกรอบนโยบายการพัฒนากฎหมาย 3 หลักการ 15 แนวทาง กรอบยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในระยะ 4 ปี (พ.ศ. 2548-2551) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตลอดจนข้อเสนอของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย หรืออนุกรรมการพัฒนากฎหมายทั้ง 9 คณะ

2) ดำเนินการประเมินคะแนนของกฎหมายแต่ละฉบับว่าได้ดำเนินการไปจำนวนร้อยละเท่าใดในกฎหมายแต่ละฉบับ ตามเกณฑ์การประเมินเชิงปริมาณของสำนักงาน ก.พ.ร. และเชิงคุณภาพ ว่ากฎหมายแต่ละฉบับมีความสมบูรณ์ ครบถ้วน และสอดคล้องกับกรอบนโยบายการพัฒนากฎหมายตามข้อ 1) หรือไม่เพียงใด

3) ดำเนินการศึกษา ตรวจสอบว่าร่างกฎหมายที่แก้ไขเป็นไปตามหลักการทางกฎหมายที่จะพัฒนา เหตุผลในการดำเนินการ และประเด็นทางกฎหมายที่จะพัฒนาตามแผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการที่เสนอหรือไม่ นอกจากนั้น ให้ตรวจสอบความเหมาะสมสมบูรณ์ ครบถ้วนในเนื้อหาของกฎหมายที่ยกกว้างด้วย

4) มีหน้าที่เสนอความเห็นในการพัฒนากฎหมายให้คณะอนุกรรมการกำกับการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการทราบตามระยะเวลาที่กำหนด



บรรณานุกรม

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

Office of the Juridical Council of Thailand and Konrad Adenauer Foundation, Germany, **Law Reform and Law Drafting**, Second Dialogue Seminar, 5-8 August 1993, Rayong

OECD, **The Economic Benefits of Regulatory Reform**, OECD Economic Studies No. 28, 1997/1

OECD, **La Reforme de la Reglementation aux Etats-Unis**, La capacite? du gouvernement a produire des reglementations de grande qualite, 1999.

OECD, **La Reforme de la Reglementation au Japon**, La capacite du gouvernement a produire des reglementations de grande qualite, 1999.



ติดต่อขอข้อมูลเพิ่มเติม

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ถ.พิษณุโลก แขวงจตุจักร เขตจตุจักร กทม. 10300

โทรศัพท์ 0-2356-9999

Hotline 1785

www.opdc.go.th