



การศึกษาการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย
ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ในสำนักกรรมการธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โดย

นายพูนเพิ่ม กฤษณะวณิช รหัสประจำตัว 63-12-52

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การศึกษาการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร


อาจารย์ที่ปรึกษา :


.....
(อาจารย์วิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :


.....
(อาจารย์กิตติมา บุนนาค)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12


.....
(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัด : นายพูนเพิ่ม กฤษณะวณิช นักศึกษาศาสนาชั้นพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนา
นักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : การศึกษาการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย
ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ
- อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์กิตติมา บุณนาค

เอกสารวิชาการ เรื่อง การศึกษาการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของ
กฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของ
กฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเพื่อศึกษาการ
ขับเคลื่อนแนวทางดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ การศึกษา
ครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย
การรวบรวมแนวคิดทฤษฎี งานวิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้อง การสร้างแบบสอบถามและการสัมภาษณ์

จากการศึกษาพบว่า ข้าราชการในสังกัดสำนักกรรมการส่วนใหญ่มีความเข้าใจในหลักการ
ทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายพอสมควร โดยส่วนใหญ่ของข้าราชการเห็นด้วยกับการมีแนวทาง
การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย โดยเห็นว่าร่างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย
อาจเป็นแนวทางสำคัญสำหรับการพัฒนางานวิชาการด้านกฎหมายของฝ่ายเลขานุการ
ประจำคณะกรรมาธิการ นอกจากนี้ ร่างแนวทางการดังกล่าวยังอาจถือได้ว่าเป็นแนวทางในการกำหนด
มาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการ
ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติเดียวกัน อย่างไรก็ตาม หากมีการบังคับใช้แนวทางการทบทวนความ
เหมาะสมของกฎหมาย ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้ว คาดว่า
ข้าราชการในสำนักกรรมการมีความพร้อมในระดับกลาง ทั้งนี้เนื่องจาก ข้าราชการในสำนักกรรมการ
มีภาระงานที่ค่อนข้างมาก จากการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการสามัญ
คณะกรรมาธิการวิสามัญหรือแม้กระทั่งคณะอนุกรรมาธิการ การเพิ่มภาระงานด้านวิชาการในการทบทวน

ความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อสนับสนุนงานของคณะกรรมการอาจส่งผลกระทบต่อความพร้อมใน 3 ด้าน ด้วยกัน กล่าวคือ ความพร้อมด้านภาระงานและเวลา ความพร้อมด้านวิชาการ และความพร้อมด้านงบประมาณ

ข้อเสนอแนะ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรส่งเสริมให้ข้าราชการมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายมากขึ้น อาจพิจารณาจัดอบรมสัมมนา จัดทำโครงการพี่สอนน้อง หรือโครงการการจัดการความรู้ภายในสำนักกรรมการ นอกจากนี้ควรสร้างระบบคุณค่าของงานภายในสำนักกรรมการเพิ่มขึ้น และต้องเปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็นมากขึ้น

กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำเอกสารวิชาการตามหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการ รัฐสภารุ่นที่ 12 เรื่อง การศึกษาการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ผู้ศึกษาขอบขอบพระคุณ อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งท่านได้ให้ความรู้ ข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำ เอกสารวิชาการจนเกิดความสมบูรณ์และสามารถที่จะนำไปใช้ประโยชน์ต่อไปได้

นอกจากนี้ ขอบขอบพระคุณครอบครัว เพื่อนร่วมงาน และเพื่อนร่วมการอบรมทุก ๆ ท่าน ที่ให้กำลังใจ รวมทั้งเจ้าหน้าที่สถาบันพระปกเกล้า ผู้รับผิดชอบดูแลหลักสูตรที่อำนวยความสะดวก และให้คำแนะนำในการจัดทำรูปแบบเล่มเอกสารวิชาการ จนทำให้เอกสารวิชาการฉบับนี้สำเร็จลุล่วง ด้วยดี

นายพูนเพิ่ม กฤษณะวณิช
นักศึกษหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 12
สถาบันพระปกเกล้า
ตุลาคม 2563

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
3. ขอบเขตของการศึกษา	2
4. นิยามศัพท์เฉพาะ	2
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	
1. ระบบคณะกรรมการธิการ	4
2. แนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย	5
3. พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558	8
4. พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562	10
5. แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	11
6. แนวคิดเกี่ยวกับการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	18
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	
1. วิธีการศึกษา	20
2. ขอบเขตการศึกษา	20
3. ประชากรในการศึกษากลุ่มตัวอย่าง	20
4. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	21
5. ระยะเวลาในการศึกษา	22
6. กรอบแนวคิดในการศึกษา	23

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 4	ผลการศึกษา	
1.	ผลการศึกษาแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักกรรมการสิทธิ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร	24
2.	ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ และสำรวจความรู้พื้นฐานของ ข้าราชการในสำนักกรรมการสิทธิ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	35
3.	แนวทางการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของ กฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการสิทธิ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร	39
4.	แนวทางการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของ กฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการสิทธิ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร อย่างเป็นรูปธรรม	43
บทที่ 5	สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ	
1.	สรุปผลการศึกษา	47
2.	ข้อเสนอแนะ	49
	บรรณานุกรม	52
	ประวัติผู้ศึกษา	53

สารบัญญภาพ

ภาพที่	หน้า
1. ขั้นตอนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเพื่อรองรับ การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	14
2. ขั้นตอนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายของฝ่ายบริหาร	30

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับไประยะหนึ่งแล้ว (Ex Post Evaluation of Legislation) เป็นมาตรการสำคัญหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยแนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนี้เกิดจากการที่กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดโครงสร้างและพฤติกรรมของสังคม ซึ่งทุกรัฐบาลมักจะออกกฎหมายขึ้นมากำหนดการดำเนินชีวิตของประชาชน แต่เมื่อเวลาได้ผ่านไปกฎหมายที่ได้ประกาศใช้ไปแล้วอาจมีมากจนเกินความจำเป็น หรืออาจมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้จึงมีการนำเสนอแนวคิดว่ารัฐควรจัดให้มีกลไกทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายอยู่เป็นระยะ ซึ่งหลักการนี้ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมุ่งหวังจะแก้ไขให้กฎหมายมีเนื้อหาสาระและกลไกตามกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นโดยผลของทัศนคติของมหาชน พัฒนาการของวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและคมนาคม การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศ เป็นต้น

คณะกรรมการการเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ตลอดจนสามารถให้การเสนอแนะและพิจารณากฎหมายได้ด้วย และสำนักกรรมการการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีหน้าที่ในการสนับสนุนบทบาทภารกิจคณะกรรมการการจึงมีหน้าที่ในการสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการการโดยเฉพาะในประเด็นการให้คำแนะนำในการพิจารณากฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการคณะนั้น ๆ เช่นนี้แล้วสำนักกรรมการการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงได้ยกร่างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขึ้น ฉบับหนึ่ง โดยหวังให้แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเป็นแนวทางในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการการทุกคณะ ให้สามารถทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายซึ่งอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการซึ่งตนรับผิดชอบได้

ดังนั้น เพื่อให้การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ถูกใช้บังคับขึ้นจริง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงควรดำเนินการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการสิทธิ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2.2 เพื่อศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการสิทธิ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อย่างเป็นรูปธรรม

2.3 เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการสิทธิ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

3. ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการสิทธิ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้ศึกษาได้วางกรอบการดำเนินการศึกษา ดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) กับแนวคิด หลักเกณฑ์ และแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และร่างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการสิทธิ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้จะใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการศึกษามีขั้นตอนในการสร้างเครื่องมือ ดังนี้

3.2.1 การทบทวนแนวคิดทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ศึกษา ทบทวนงานแนวคิดทฤษฎี วิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาถึงความถูกต้อง ความเหมาะสม ครอบคลุมเนื้อหา วัตถุประสงค์ แนวทางการศึกษา และดำเนินการแก้ไขปรับปรุง เพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา

3.2.2 การสร้างแบบสอบถาม/สัมภาษณ์

4. นิยามศัพท์เฉพาะ

คณะกรรมการสิทธิ หมายถึง คณะกรรมการสิทธิสามัญตามรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย หมายถึง การพิจารณาทบทวนเพื่อพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายว่าได้ผลตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด หรือคุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นใดอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือไม่ อย่างไร

หน่วยงานของรัฐ หมายถึง หน่วยงานที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่จำเป็นต้องเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ

ผู้เกี่ยวข้อง หมายถึง ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(2) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว

(3) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

องค์กรที่เกี่ยวข้อง หมายถึง สมาคมหรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สภาหรือนิติบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการ หมายถึง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 สำนักกรรมการเลขาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างเป็นรูปธรรม

5.2 เกิดการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการเลขาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

5.3 ได้รับข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการเลขาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปด้วยความเรียบร้อยสมบูรณ์จึงควรศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

1. ระบบคณะกรรมการธิการ

1.1 ความหมายของคำว่าคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการ (Committee) หมายถึง องค์กรภายในสภาที่ประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภา ที่สภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภา

Kenenth Bradshaw และ David Pring ได้นิยามคำว่า “คณะกรรมการธิการ” ไว้ว่า คณะกรรมการธิการเป็นเครื่องมือของสภา โดยผลการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการจะถูกนำมาพิจารณาอย่างเหมาะสม และการพิจารณาของคณะกรรมการธิการส่วนใหญ่จะได้แก่การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง และการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาล (อ้างถึงในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักประชาสัมพันธ์, 2551, น. 9)

1.2 ความสำคัญและประโยชน์ของคณะกรรมการธิการ

การตั้งคณะกรรมการธิการเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องการจะถ่วงดุลการใช้อำนาจและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมการธิการของสภาจะสามารถกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด โดยในการกระทำกิจการ การสอบสวนข้อเท็จจริง หรือการศึกษา ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ในการจัดตั้งคณะกรรมการธิการตามข้อบังคับการประชุม และในการดำเนินการของคณะกรรมการธิการต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน (มาตรา 128 และมาตรา 129, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) คณะกรรมการธิการจึงถือเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการดำเนินงานของรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภามีหน้าที่และอำนาจกว้างขวางและครอบคลุมกิจการทุกด้านของประเทศ จะต้องพิจารณาปัญหากฎหมายที่หลากหลาย ดังนั้น จึงทำให้รัฐสภาจะต้องรับทราบข้อเท็จจริงและความเป็นไปในด้านต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณา และการตัดสินใจ แต่ด้วยข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อปริมาณงานของรัฐสภาได้ รวมถึงสมาชิกมีระยะเวลาในการประชุมที่จำกัด และสมาชิกรัฐสภาแต่ละบุคคลมีองค์ความรู้และความสามารถที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐสภาจึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการธิการขึ้นประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่ง เพื่อรับผิดชอบในการพิจารณากฎหมายเฉพาะเรื่องหรือเพื่อ

ดำเนินงานในกิจการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของสภา และตามที่ได้รับมอบหมาย ส่งผลดีทำให้สมาชิกสามารถเข้าใจถึงปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อย่างลึกซึ้ง สามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ ยังสามารถเลือกสรรสมาชิกที่มีความชำนาญเฉพาะด้านเป็นตัวแทนของสภาเพื่อพิจารณารายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ได้ จะเห็นได้ว่าการดำเนินของรัฐสภาได้รับประโยชน์จากระบบกรรมมาธิการ (ปิยะวรรณ ปานโต, ม.ป.ป., ออนไลน์) โดยสรุปดังนี้

- (1) ทำให้ช่วยแบ่งเบาภารกิจของสภา เนื่องจากกิจกรรมต่าง ๆ และภารกิจของสภาได้เพิ่มขึ้น จะเห็นได้จากการเพิ่มจำนวนคณะกรรมมาธิการขึ้นเรื่อย ๆ
- (2) ทำให้ได้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาช่วยทำงานในกิจการของสภาให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น
- (3) ทำให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม เนื่องจากมีการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- (4) ทำให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (5) ทำให้ช่วยผสมผสานความคิดเห็นที่แตกต่างของสมาชิกสภาให้ได้ข้อยุติและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

2. แนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

เจตจำนงร่วมกันของประชาชนซึ่งตกลงกันเพื่อให้ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันด้วยความสุขอันได้แก่ กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งเราเรียกรวม ๆ กันว่ากฎหมายนั้น ย่อมต้องการแก้ไข หรือปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับสภาวะทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปมากที่สุด ทั้งนี้เพราะหากไม่มีการแก้ไข หรือปรับปรุงให้มีความสอดคล้องกับสภาวะทางสังคมแล้ว กฎหมายนั้น ๆ อาจเป็นอุปสรรคและขัดขวางความสามารถในการพัฒนา รวมถึงความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้วย

แนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนี้ เกิดจากการที่กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดโครงสร้างและพฤติกรรมของสังคม ซึ่งทุกรัฐบาลมักจะออกกฎหมายขึ้นมากำหนดการดำเนินชีวิตของประชาชน แต่อย่างไรก็ดี เมื่อเวลาได้ผ่านไป กฎหมายที่ได้ประกาศใช้ไปแล้วอาจมีมากจนเกินความจำเป็น หรืออาจมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้จึงมีการนำเสนอแนวคิดว่ารัฐควรจัดให้มีกลไกทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายอยู่เป็นระยะ ซึ่งหลักการนี้ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้บัญญัติว่า

“รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการ

ตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามชั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

ตามบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายจะถูกบัญญัติไว้ในวรรคแรกและตอนท้ายของวรรค 2 ความว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน” และ “รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป” ตามลำดับ ซึ่งการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนี้จะเป็นการประเมินผลการบังคับใช้ของกฎหมาย หากพบว่ากฎหมายฉบับใดล้าสมัย ไม่เหมาะสมแก่สภาพการณ์ หรือมีข้อบกพร่อง หน่วยงานของรัฐควรจะเสนอให้มีการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนั้นในทันที อันจะส่งผลให้สามารถลดภาระให้แก่ประชาชนและภาคธุรกิจ สร้างความน่าเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อหน่วยงาน และสามารถลดภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีความจำเป็นหรือบกพร่องแล้วแต่กรณี

หากพิจารณาสรุปสาเหตุที่ทำให้ต้องมีกรทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายแล้ว จะสามารถสรุปสาเหตุได้ใน 3 ประการ ด้วยกัน กล่าวคือ

(1) เพื่อแก้ไขปัญหากฎหมายเพ้อ (Regulatory Inflation) ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้และเพิ่มต้นทุนในการบังคับการตามกฎหมาย (Administrative Cost) นอกจากนั้นยังทำให้ประชาชนถูกจำกัดหรือถูกกีดรอนสิทธิเสรีภาพตามกฎหมายที่ไม่จำเป็น และยากต่อการเข้าถึงอีกด้วย

(2) เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ไม่มีความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม กลไกตามกฎหมายไม่เหมาะสม รวมทั้งรูปแบบและถ้อยคำสำนวนของกฎหมายไม่ชัดเจน

(3) เพื่อให้มีกฎหมายที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคมไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร มีความชัดเจน และเข้าใจง่าย

นอกจากนี้ หลักการสำคัญของแนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายมาจากหลัก Regulatory Guillotine กล่าวคือ กลไกปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่ไม่มีคุณภาพ ไม่มีความจำเป็นและไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม ซึ่งเป็นวิธีการทบทวนกฎหมายที่คิดค้นโดย Mr. Scott Jacobs นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน อดีตหัวหน้าหน่วย Regulatory Unit ขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) โดยมีหลักการสำคัญในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย (อภิชน จันทรเสน, 2560, ออนไลน์) ดังนี้

1) การตรวจสอบความเหมาะสมของกฎหมายจะต้องดำเนินการโดยหน่วยงานภายนอก

ภายใต้แนวคิดที่ว่าหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายมักจะหวงแหนอำนาจเดิมซึ่งหน่วยงานของตนมีอยู่ ทำให้การทบทวนกฎหมายเป็นไปได้ยากมากยิ่งขึ้น หรืออาจก่อให้เกิดปัญหาที่หน่วยงานผู้ถืออำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเมื่อทบทวนกฎหมายเองแล้วอาจก่อให้เกิดการเพิ่มอำนาจและหน้าที่ของตนให้มากขึ้นไปอีก หากเป็นเช่นนี้การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายก็คงไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ ดังนั้น หากมุ่งเป้าประสงค์ให้การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายสำเร็จลุล่วงแล้ว ในกระบวนการ Regulatory Guillotine นี้ หน่วยงานที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายย่อมมีหน้าที่เพียงการชี้แจงและเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานที่ทำการทบทวนรวมถึงสาธารณชน เท่านั้น แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายจะไม่มีสิทธิในการคัดค้านการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงกฎหมาย เพราะหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายจะมีตัวแทนอยู่ในคณะทำงานทุกชุดที่พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเมื่อมีข้อเสนอในการปรับแก้ หรือ ยกเลิกกฎหมายฉบับใด ก็จะมีการขอความเห็นโดยตรงต่อหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายอีกครั้ง รวมถึงจะได้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นระหว่างคณะทำงานและหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายจนประเด็นที่เป็นข้อกังขาที่มีความชัดเจนตามเหตุผลที่แต่ละฝ่ายสามารถนำเสนอ (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2560, ออนไลน์)

2) คณะกรรมการหรือหน่วยงานภายนอกซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายจะต้องขึ้นตรงกับผู้มีอำนาจสูงสุดในทางการเมือง

เมื่อการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายจะต้องใช้หน่วยงานภายนอกเป็นผู้ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ดังนั้น หน่วยงานดังกล่าวนี้ย่อมจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของหน่วยงานซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ โดยทางทฤษฎีแล้วควรจะต้องขึ้นตรงต่อผู้มีอำนาจสูงสุดในทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดี เป็นต้น อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎร แล้ว ก็ต้องถือว่าเป็นหน่วยงานภายนอกที่มีสถานะเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ทั้งยังเป็นหน่วยงานโดยตรงในการพิจารณาร่างกฎหมายในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติด้วยเมื่อเป็นเช่นนี้ จึงมีความเหมาะสมที่จะเป็นหน่วยงานในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั่นเอง

3) เน้นการรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง หรือให้ตัวแทนภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นผู้ดำเนินการทบทวน

ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายโดยวิธี Regulatory Guillotine นี้ ต้องมุ่งเน้นในการรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง หรือให้ตัวแทนภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นผู้ดำเนินการทบทวน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่ปฏิบัติงานจริง หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบในฐานะผู้ที่ตกอยู่ในฐานะที่กฎหมายใช้บังคับ ได้สะท้อนถึงอุปสรรคหรือปัญหาตามกระบวนการ และขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชนนี้จะต้องมุ่งเน้นในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้

4) กระบวนการทบทวนจะต้องใช้นักกฎหมาย นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมวิทยา และผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารธุรกิจร่วมกันพิจารณาความเหมาะสมของกฎเกณฑ์และต้นทุนของกฎเกณฑ์ที่มีต่อสังคมโดยรวม

เพื่อให้เกิดความรอบคอบและความสมบูรณ์ในการพิจารณาทบทวนกฎหมายให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลมากที่สุด ผู้ซึ่งเข้ามารับผิดชอบในการพิจารณาทบทวนกฎหมายควรมาจากหลากหลายวิชาชีพ เพื่อให้ความเห็นในการพิจารณาทบทวนเป็นไปอย่างรอบด้าน รัดกุม และครอบคลุมเรื่องที่สำคัญสำหรับการแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนเพื่อลดภาระของประชาชนให้ได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การพิจารณาจากองค์คณะที่มาจากหลากหลายสาขาวิชาชีพอาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรค จนทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาก็เป็นได้

5) ต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการทบทวนที่แน่นอนชัดเจน

ในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการทบทวนที่แน่นอนและชัดเจน ตั้งแต่การกำหนดระยะเวลาที่ต้องทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายภายหลังจากที่มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วก็ดี หรือแม้กระทั่งเมื่อถึงกำหนดเวลาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายแล้ว ก็ย่อมต้องกำหนดระยะเวลาในการใช้เพื่อทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายให้ชัดเจน มิใช่ขยายระยะเวลาออกไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผล ซึ่งโดยปกติจะกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน แต่ไม่เกิน 2 ปี

6) เน้นทางออกที่พอใช้ได้และได้ผลทันที (Quick win) มากกว่าจะหาทางออกที่สมบูรณ์แบบ

ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายโดยเฉพาะวิธี Regulatory Guillotine ซึ่งเป็นวิธีในการพยายามยกเลิกกฎหมายที่ไม่จำเป็นทิ้งเสียนี้ การพิจารณาดังกล่าวจะเป็นการพิจารณาที่เน้นการปฏิบัติให้เป็นจริงที่สุด โดยเป้าหมายของการทบทวนเป็นไปตามหลักทฤษฎี 80/20 หรืออาจกล่าวได้ว่า ในการจะทำให้บรรลุผลลัพธ์ร้อยละ 80 ของผลลัพธ์ที่ดีที่สุดจะต้องใช้ความพยายามหรือใช้ระยะเวลาเพียงร้อยละ 20 ของความพยายามหรือระยะเวลาทั้งหมด แต่การจะทำให้บรรลุผลลัพธ์ที่เหลืออีกร้อยละ 20 จะต้องใช้ความพยายามอีกถึงร้อยละ 80 ซึ่งการพยายามให้บรรลุผลลัพธ์อีกร้อยละ 20 นี้ เป็นการใช้ทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น วิธี Regulatory Guillotine จึงเน้นหาทางออกที่พอใช้ได้และได้ผลทันที (Quick win) มากกว่าจะหาทางออกที่สมบูรณ์แบบนั่นเอง

3. พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

หลักการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายจะได้อธิบายตามเนื้อหาของ พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562, ออนไลน์) ดังนี้

(1) กำหนดการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชกฤษฎีกานี้ กำหนดให้เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน 2558 ทั้งนี้เพราะมาตรา 2 ของพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน

ราชกิจจานุเบกษา ซึ่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 132 ตอนที่ 86 ก ลงวันที่ 8 กันยายน 2558

(2) ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

สำหรับขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้กำหนดไว้ในมาตรา 3 และมาตรา 4 ซึ่งกำหนดไว้โดยสรุปคือ ให้ใช้บังคับกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประมวลกฎหมาย และกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่ไม่ใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะเวลาหนึ่ง ซึ่งได้ล่วงพ้นไปแล้ว หรือกฎหมายที่ว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือกฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่ง และได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว หรือกฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ กฎหมายกำหนดเครื่องหมายราชการ กฎหมายกำหนดเครื่องแบบ หรือกฎหมายอื่นที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

(3) หน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

เมื่อมีขอบเขตในการบังคับใช้กฎหมายแล้ว คงต้องพิจารณาว่าบุคคลใดที่มีหน้าที่ในการจัดให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ทั้งนี้ พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ได้กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้มีหน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย โดยแยกตามลำดับชั้นของกฎหมาย ดังนี้ กรณีเป็นกฎหมายแม่บทในมาตรา 5 วรรคแรก ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้รักษาการตามกฎหมายแม่บทฉบับนั้น ๆ เป็นผู้ มีหน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ส่วนกรณีเป็นกฎหมายลำดับรอง ให้เป็นหน้าที่ของผู้มีอำนาจในการออกกฎนั้น และในกรณีกฎหมายที่ไม่มีผู้รักษาการ มาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ก็ยังคงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้รัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการแทนได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีหน้าที่ในการทบทวนอาจขอให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้พิจารณาทบทวนแทนก็ได้ ตามที่กำหนดในมาตรา 11

(4) กำหนดเวลาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

สำหรับกำหนดเวลาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้น พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ได้กำหนดหลักการไว้ในมาตรา 5 ซึ่งให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายในทุก 5 ปี ที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ ได้ใช้บังคับ หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังนี้ เมื่อเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย หรือเมื่อได้รับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะที่มีเหตุผลอันสมควรจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไป หรือเมื่อได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เมื่อกฎหมายฉบับนั้น ๆ ไม่ได้บังคับใช้ หรือปฏิบัติมานานกว่า 3 ปี นับแต่วันที่มีการประกาศใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการได้พิจารณาทบทวนกฎหมายฉบับใด ๆ ซึ่งไม่ได้บังคับใช้ หรือไม่ได้ปฏิบัติมานานกว่า 3 ปี ถ้าเห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายนั้นต่อไป ให้แสดงเหตุผลต่อคณะรัฐมนตรีถึงความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นต่อไปและเหตุที่ไม่มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น พร้อมทั้ง

กำหนดเวลาที่ชัดเจนที่จะบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่กฎหมายนั้น ครบกำหนดสามปีที่ใช้บังคับ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 10 วรรคแรก

(5) ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้น รัฐมนตรีผู้รักษาการจะต้อง พิจารณาประเด็นตามมาตรา 9 ของพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ทั้งหมดหรือบางประเด็น เช่น เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นใช้บังคับต่อไป การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องหรืออนุวัติการตามพันธกรณีระหว่าง ประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม เป็นต้น

(6) ขั้นตอนและกำหนดระยะเวลาในการทบทวนกฎหมาย

สำหรับขั้นตอนและกำหนดระยะเวลาในการทบทวนกฎหมายนั้น เมื่อพิจารณา เหตุในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเรียบร้อยแล้ว และเห็นว่ามีความจำเป็นต้องพิจารณา ทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 5 ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการประกาศให้ประชาชนทราบ เป็นการทั่วไป และให้ประกาศผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ พร้อมทั้งแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนา กฎหมายทราบด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 7 วรรคแรก จากนั้นให้รวบรวมข้อเสนอแนะจากผู้ที่เกี่ยวข้อง และพิจารณาตามประเด็นหรือเรื่องที่กำหนดในมาตรา 9 ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่นับแต่วันที่เริ่มเหตุต้องพิจารณาทบทวน ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 10 และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้ว ให้เสนอผลการพิจารณาไปยังคณะรัฐมนตรี โดยให้เสนอร่างกฎหมายแนบไปด้วย

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับเรื่องที่ยังพิจารณาเสร็จแล้ว คณะรัฐมนตรีจะพิจารณา และมีมติทางใดทางหนึ่ง ดังนี้

- ก. ไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไข หรือ
- ข. มีมติให้แก้ไขหรือปรับปรุง หรือ
- ค. ให้ยกเลิกกฎหมายฉบับนั้น

ไม่ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีมติอย่างไร ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งผลการพิจารณาไปยังคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อจัดทำรายงานประจำปีต่อไป ทั้งนี้ เป็นไปตาม มาตรา 10 วรรคท้าย

4. พระราชบัญญัติหลักการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติฉบับนี้ อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ได้รับการพัฒนาจากพระราช กฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นผล โดยตรงจากมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยได้กำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย เพื่อให้การร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีหลักการและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งครอบคลุม การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีได้อยู่ในฝ่ายบริหารด้วย สมควรกำหนดให้มีหลักการ การจัดทำร่างกฎหมาย โดยกำหนดประเภทกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย ในกรณีที่เป็นกฎหมาย มุ่งใช้บังคับเฉพาะที่มีผลให้เกิดภาวะและ

กระทบต่อสถานะของประชาชนเท่านั้น กำหนดให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ข้อมูล (ระบบกลาง) การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย กำหนดให้การจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐต้องมีเหตุผลความจำเป็น มีข้อมูลและหลักฐานประกอบที่ชัดเจน มีการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้อง โดยให้นำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น แล้วนำผลการรับฟังไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบและการจัดทำร่างกฎหมายและสรุปผลเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบ ตลอดจนนำผลการรับฟังไปใช้กับการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายด้วย กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้พิจารณาตรวจสอบในการจัดทำร่างกฎหมาย เช่น กรณีการนำระบบอนุญาตหรือระบบคณะกรรมการ หรือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้ กำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม และต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้กฎหมายในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าว ในส่วนหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กำหนดให้มีการกำหนดเป้าหมายวิธีการในการประเมินผล ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ การกำกับดูแล ตลอดจนระยะเวลาดังกล่าว และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย กำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายไว้ในระบบกลางเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง และกำหนดข้อยกเว้นการไม่เปิดเผยข้อมูลบางประเภทไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม กำหนดให้กฎหมายลำดับรองที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับนี้

โดยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การมีหลักเกณฑ์ที่จะช่วยให้กฎหมายที่ตราขึ้นมีคุณภาพสูงขึ้น ไม่เป็นภาระกับประชาชนเกินสมควร มีการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ประชาชนมีช่องทางในการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายและมีฐานข้อมูลกฎหมายที่เข้าถึงได้สะดวกและไม่มีค่าใช้จ่าย กำหนดให้มีกลไกที่จะให้อำนาจแก่ศาลในการใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดโทษที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร เพื่อเป็นการบรรเทาและเยียวยาผลร้ายที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนในระหว่างที่ยังมิได้มีการยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าว (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562, ออนไลน์)

5. แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

แม้ฝ่ายบริหารจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ของแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างเป็นรูปธรรม ความคืบหน้าล่าสุดของแนวทางการดำเนินการของฝ่ายบริหารคือการออกหนังสือเวียนเพื่อขอรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานต่าง ๆ ในฝ่ายบริหารเกี่ยวกับร่างกฎกระทรวงกำหนดกรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. และร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลในระบบกลาง พ.ศ. เท่านั้น

ซึ่งในรายละเอียดเป็นเพียงการแจ้งกำหนดเวลาให้ส่วนราชการจัดทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างน้อยทุก 5 ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ หรือถูกรอระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และกำหนดวิธีให้หน่วยงานฝ่ายบริหารเผยแพร่ตัวบทกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบันไว้ในระบบกลางเท่านั้น

ดังนั้น คณะกรรมการซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายนิติบัญญัติเพราะรัฐสภามีหน้าที่และอำนาจกว้างขวางและครอบคลุมกิจการทุกด้านของประเทศ จะต้องพิจารณาปัญหากฎหมายที่หลากหลาย ดังนั้น จึงทำให้รัฐสภาจะต้องรับทราบข้อเท็จจริงและความเป็นไปในด้านต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาและการตัดสินใจ (ปีชยะวรรณ ปานโต, ม.ป.ป., ออนไลน์) ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ จึงสมควรมีแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยหากฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการได้นำแนวทางดังกล่าวไปใช้แล้ว ย่อมจะสร้างฐานข้อมูลในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งตนปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ โดยฐานข้อมูลกฎหมายซึ่งได้ทำการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายแล้วนี้ จะถูกใช้เป็นข้อมูลในการสนับสนุนและรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการ

ทั้งนี้ นายพูนเพิ่ม กฤษณะวณิช นิตกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินการยกร่างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

“ข้อ 1 แนวทางปฏิบัตินี้เรียกว่า “แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ของสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร”

แนวทางข้อ 1 นี้ เป็นการกำหนดชื่อให้ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการทุกคณะได้รับทราบและเข้าใจตรงกัน

“ข้อ 2 แนวทางนี้ให้ใช้บังคับเมื่อได้แจ้งเวียนภายในสำนักกรรมการทั้ง 3 สำนัก”

แนวทางข้อ 2 นี้ เป็นการกำหนดวันบังคับใช้แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ของสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมีมุ่งหมายให้มีการใช้บังคับต่อเมื่อผู้อำนวยการสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 เห็นชอบและลงนามร่วมกันและแจ้งเวียนให้ทุกกลุ่มงานคณะกรรมการซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ำนวยการสำนักกรรมการ 1 สำนักกรรมการ 2 และสำนักกรรมการ 3 ได้รับทราบ

“ข้อ 3 ในแนวทางนี้

“กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติพระราชกำหนด และประกาศหรือคำสั่งบรรดาที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมาย

“กฎ” หมายความว่า กฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิ หรือกระทบต่อสถานะของบุคคล

“คณะกรรมการการ” หมายความว่า คณะกรรมการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

“ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ” หมายความว่า กลุ่มงานคณะกรรมการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ

“การทบทวนความเหมาะสม” หมายความว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คำนึงค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด

“ผู้เกี่ยวข้อง” หมายความว่า ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากกฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(2) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว

(3) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

“องค์กรที่เกี่ยวข้อง” หมายความว่า สมาคมหรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สภาหรือนิติบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากกฎหมายหรือกฎ”

แนวทางในข้อ 3 เป็นการกำหนดค่านิยามให้ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการได้รับทราบให้ถูกต้องตรงกันสำหรับการพิจารณาตีความร่างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

“ข้อ 4 แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายฉบับนี้ ไม่ใช่บังคับแก่กฎหมาย ดังต่อไปนี้

(1) กฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะระยะเวลาหนึ่งและระยะเวลานั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว

(2) กฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว เช่น กฎหมายให้ใช้ประมวลกฎหมาย กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กฎหมายจัดตั้งศาล กฎหมายจัดตั้งจังหวัด กฎหมายเกี่ยวกับการออกเหรียญธนบัตร หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กฎหมายกำหนดยศ กฎหมายกำหนดวิทยฐานะ

(3) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือการจัดตั้งหรือการจัดองค์การของหน่วยงานของรัฐเฉพาะที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน

(4) กฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ เครื่องหมาย หรือเครื่องแบบ เช่น กฎหมายกำหนดครุฑวิทยฐานะ กฎหมายกำหนดเครื่องหมายราชการ กฎหมายกำหนดเครื่องแบบ

(5) ประมวลกฎหมาย

(6) กฎหมายอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดในกฎกระทรวง”

ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายสมควรต้องกำหนดขอบเขตของกฎหมายที่จะตกอยู่ภายใต้บังคับแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 เพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทราบว่ากฎหมายระดับใดที่จำเป็นต้องได้รับการทบทวนความเหมาะสม หรือกฎหมายลักษณะใดที่ไม่มีความจำเป็นต้องได้รับการทบทวนความเหมาะสม

“ข้อ 5 ให้ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการการจัดทำบัญชีระยะเวลาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกฉบับ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบตามกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยให้ทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ ยกเว้น คณะกรรมการหรือฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการเห็นว่าไม่เหมาะสมสมควรในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายก่อนระยะเวลาที่กำหนด”

การกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนี้ ต้องถือว่าเป็นหัวใจหลักของแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย เนื่องจากถือได้ว่าเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้กฎหมายมีเนื้อหาสาระและกลไกที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา ดังนั้น ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการจึงจำเป็นต้องเป็นผู้จัดทำบัญชีระยะเวลาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

นอกจากนี้ ในการทำงานของคณะกรรมการ ยังมีความพิเศษตรงที่ คณะกรรมการสามารถเสนอญัตติหรือรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนด้วย ดังนั้น เมื่อนำความพิเศษดังกล่าวมาเทียบเคียงวิธีเสนอให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายจึงต้องเปิดช่องให้ คณะกรรมการสามารถเสนอให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วย

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ ก็เป็นฝ่ายหนึ่งที่มีบทบาทในการประชุมคณะกรรมการ โดยเป็นฝ่ายที่จัดเตรียมข้อมูลเพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา ดังนั้นจึงควรให้ฝ่ายเลขานุการสามารถเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายก่อนระยะเวลาที่กำหนดด้วย

“ข้อ 6 ในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายให้พิจารณากำหนดเป้าหมาย อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

(1) พิจารณาเนื้อหาของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ว่ายังมีความจำเป็น หรือล้าสมัยหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพซึ่งเป็นภาระแก่ประชาชนหรือไม่อย่างไร

(2) พิจารณาว่ามีความจำเป็นในการพัฒนากฎหมายฉบับนั้น ๆ ให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศหรือไม่อย่างไร

(3) พิจารณาว่ากฎหมายฉบับนั้น ๆ มีความซ้ำซ้อน หรือขัดแย้งกับกฎหมายอื่นหรือไม่อย่างไร

(4) พิจารณาว่ากฎหมายฉบับนั้น ๆ เป็นการลดความเหลื่อมล้ำ หรือสร้างความเป็นธรรมในสังคมหรือไม่อย่างไร

(5) พิจารณาว่ากฎหมายฉบับนั้น ๆ เป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศหรือไม่อย่างไร”

แนวทางตามข้อ 6 เป็นการกำหนดเป้าหมายของการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายเลขานุการสามารถกำหนดประเด็นในการพิจารณาได้อย่างถูกต้อง

“ข้อ 7 การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายให้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

(1) พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามลำดับในบัญชีระยะเวลาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย หรือกรณีคณะกรรมการหรือฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการเห็นว่า มีเหตุผลอันสมควรให้ทบทวนกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง

(2) กำหนดเป้าหมายในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

(3) กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จสำหรับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

(4) รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

(5) พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

(6) จัดทำรายงานการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พร้อมข้อเสนอแนะ

(7) นำเสนอต่อประธานคณะกรรมการเพื่อขอบรรจุวาระการพิจารณาของคณะกรรมการ

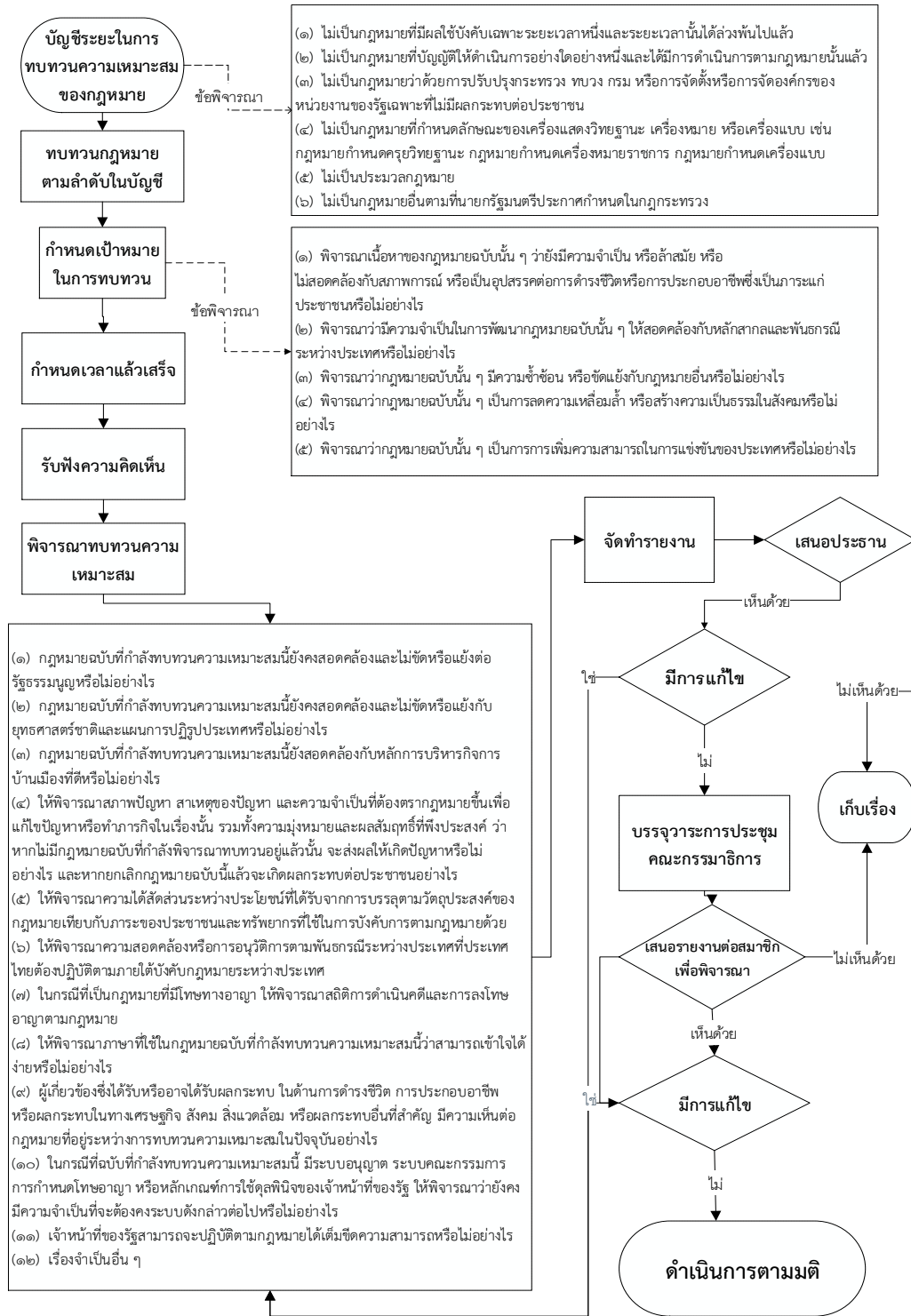
(8) หากประธานคณะกรรมการไม่อนุญาตให้บรรจุวาระการพิจารณารายงานการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ให้เก็บเรื่อง

(9) หากประธานคณะกรรมการอนุญาตให้บรรจุวาระการพิจารณารายงานการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ให้ดำเนินการต่อไป

(10) เสนอรายงานการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ

(11) ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ”

ตามแนวทางในข้อ 7 นี้ เป็นการกำหนดเส้นทางให้ฝ่ายเลขานุการดำเนินการตามขั้นตอน อาจสามารถแสดงได้ตามแผนภาพ ดังนี้



แผนภาพที่ 1 ขั้นตอนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

“ข้อ 8 ในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายควรมีแนวทางการพิจารณา ดังนี้

(1) กฎหมายฉบับที่กำลังทบทวนความเหมาะสมนี้ยังคงสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร

(2) กฎหมายฉบับที่กำลังทบทวนความเหมาะสมนี้ยังคงสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศหรือไม่อย่างไร

(3) กฎหมายฉบับที่กำลังทบทวนความเหมาะสมนี้ยังคงสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่อย่างไร

(4) ให้พิจารณาสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์ ว่าหากไม่มีกฎหมายฉบับที่กำลังพิจารณาทบทวนอยู่แล้วนั้น จะส่งผลให้เกิดปัญหาหรือไม่อย่างไร และหากยกเลิกกฎหมายฉบับนี้แล้วจะเกิดผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร

(5) ให้พิจารณาความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเทียบกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมายด้วย

(6) ให้พิจารณาความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ

(7) ในกรณีที่เป็นการแก้ไขกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ให้พิจารณาสถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย

(8) ให้พิจารณาภาษาที่ใช้ในกฎหมายฉบับที่กำลังทบทวนความเหมาะสมนี้ว่าสามารถเข้าใจได้ง่ายหรือไม่อย่างไร

(9) ผู้เกี่ยวข้องซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ ในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ มีความเห็นต่อกฎหมายที่อยู่ระหว่างการทบทวนความเหมาะสมในปัจจุบันอย่างไร

(10) ในกรณีที่ฉบับที่กำลังทบทวนความเหมาะสมนี้ มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญา หรือหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้พิจารณาว่ายังคงมีความจำเป็นที่จะต้องคงระบบดังกล่าวต่อไปหรือไม่อย่างไร

(11) เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถจะปฏิบัติตามกฎหมายได้เต็มขีดความสามารถหรือไม่อย่างไร

(12) เรื่องจำเป็นอื่น ๆ”

แนวทางตามข้อ 8 นี้ เป็นการกำหนดรายละเอียดเพื่อให้ผู้มีหน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายใช้เป็นแนวทางในการใช้ประเมินพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

“ข้อ 9 ให้ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการของแต่ละคณะกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำรายงานการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกปี โดยให้ดำเนินการตามกรอบระยะเวลาที่บัญญัติระยะเวลาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายกำหนด”

แนวทางตามข้อ 9 นี้ เป็นการกำหนดผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

6. แนวคิดเกี่ยวกับการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

หากต้องการให้มีการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้ว คงต้องพิจารณาเปรียบเทียบสำนักกรรมการเป็นชุมชนซึ่งสมาชิกจะประกอบไปด้วย ผู้นำชุมชน อันได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ และผู้บังคับบัญชา กลุ่มงานคณะกรรมการ เมื่อมีผู้นำชุมชนแล้ว ย่อมต้องมีสมาชิกในชุมชน อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายในกลุ่มงานคณะกรรมการ ซึ่งการขับเคลื่อนนี้จำเป็นต้องมีกระบวนการพัฒนาในระดับปฏิบัติการ ซึ่งการขับเคลื่อนชุมชนจะต้องมีกระบวนการพัฒนาในระดับปฏิบัติการและต้องผ่านมิติวัฒนธรรมใน 3 มิติ ด้วยกัน (สุพรรณิ ไชยอำพร, 2549, น. 20 - 23) คือ

- 1) ระบบความเชื่อหรือระบบความคิด
- 2) ระบบคุณค่าหรือค่านิยม รวมถึงคุณธรรมและจริยธรรม
- 3) แบบแผนของคนส่วนใหญ่ที่กระทำและมีพฤติกรรมคล้ายคลึงกัน หรือเป็น

กึ่งอัตโนมัติ โดยสำนึกว่าต้องทำอะไร เมื่อไร อย่างไร (Pattern of Action Behavior)

ทั้งนี้ ในการขับเคลื่อนชุมชนใด ๆ จะมีขั้นตอนที่เน้นมิติของชาวบ้านเป็นหลัก แต่ยังคงเตรียมคน หรือผู้นำชุมชนให้มีความสนใจและเข้ามามีส่วนร่วม ฉะนั้นการขับเคลื่อนจึงจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมของผู้คน ซึ่งประกอบไปด้วยผู้นำ และประชาชนไว้ (พรชัย กิตติชญาวัตร, 2555, น. 45 - 46) ดังนี้

(1) ขั้นการตระหนักในช่องว่าง (Consciousness Gap) ซึ่งการตระหนักในช่องว่างนี้มีกบ่งชี้ด้วยการรับรู้ปัญหา การมีความต้องการโดยมองเห็นหรือรับรู้ถึงช่องทางของสภาพที่เป็นอยู่กับสิ่งที่พึงปรารถนา (Problem/Need)

(2) ขั้นมีความต้องการเปลี่ยนแปลงอย่างมีขอบเขต (Aspiration Frontier) เมื่อบุคคลตระหนักในช่องว่างแต่ยอมรับได้หรือปลงได้ การขับเคลื่อนเพื่อการเปลี่ยนแปลงย่อมไม่เกิดขึ้น ดังนั้น หากต้องการให้มีการขับเคลื่อน จำเป็นต้องเสริมสร้างให้เกิดแรงจูงใจในการเปลี่ยนแปลง หรือต้องการการเปลี่ยนแปลง การนำสิ่งที่ตั้งมาน่าภาคภูมิใจทั้งในอดีตและปัจจุบันของชุมชนมาเป็นสื่อชักนำให้มีความต้องการให้สิ่งที่ตั้งมาน่าภาคภูมิใจเป็นต้น

(3) ขั้นให้เกียรติไม่สร้างความรู้สึกแปลกแยก (De - Alienation) กล่าวคือในการขับเคลื่อนงาน เพื่อให้บุคคลตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วม จำเป็นต้องให้เกียรติ หรือสร้างความรู้สึกว่าทุกคนมีความสำคัญต่องานการขับเคลื่อน

(4) ชั้นการมีส่วนร่วม (Participation) เนื่องจากการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิด ภาวะการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน ผู้คนในชุมชนจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วม อย่างแท้จริง (Genuine Participation) อันหมายถึง การมีส่วนร่วมตัดสินใจหรือการมีส่วนร่วม แบบต่อเนื่อง (Continuous Participation) คือ การมีส่วนร่วมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งตั้งแต่เริ่ม จนถึงสิ้นสุดการขับเคลื่อน

(5) ชั้นสามารถพึ่งพาตนเอง (Self - Reliance) ทั้งการพึ่งตนเองทางจิตใจ และ การพึ่งตนเองทางสติปัญญา

(6) ชั้นผู้คนในสังคมคำนึงถึงส่วนรวมร่วมกัน (Collective Personality Society) คิดถึงผู้อื่น คิดถึงผลประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนการมีจิตอาสา

บทที่ 3

วิธีการศึกษา

การศึกษาเรื่อง การขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตาม มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนด วิธีการศึกษา ขอบเขตการศึกษา ประชากรและ กลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ระยะเวลาในการศึกษา กรอบแนวคิดในการศึกษา มี รายละเอียดโดยสรุปดังนี้

1. วิธีการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการศึกษาเชิง เอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ เอกสารวิชาการ เอกสารราชการ บทความ รายงาน การวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับสัมภาษณ์ส่วนของผู้ที่ต้องปฏิบัติหากมีการกำหนดให้ดำเนินการตาม แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตาม มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง มีความละเอียดลึกซึ้ง การศึกษานี้มุ่งศึกษาประเด็น เกี่ยวกับ ทิศนะของข้าราชการในสำนักกรรมการและความเป็นไปได้ในการขับเคลื่อนร่าง แนว การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตาม มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาเรื่อง การขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตาม มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษาทางด้านเนื้อหา โดย ศึกษา ค้นคว้า รวบรวม วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Documentary Research) กับแนวคิด หลักเกณฑ์ และแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตาม มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

3. ประชากรในการศึกษากลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตาม มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะได้มีการศึกษาโดยออกแบบสอบถามผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการ ปฏิบัติงานเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ เพื่อสอบถามความพึงพอใจ ความเป็นไปได้ และ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตาม มาตรา 77 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีการกำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างใน การศึกษามีรายละเอียด ดังนี้

- 1) ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตำแหน่งนิติกร ในสำนักกรรมการธิการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 100 คน
- 2) ผู้บริหารสำนักกรรมการธิการ จำนวน 3 คน
- 3) รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรับผิดชอบสำนักกรรมการธิการ

4. เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง การขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย

4.1 การรวบรวมแนวคิดทฤษฎี งานวิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาถึงความถูกต้อง ความเหมาะสม ครอบคลุมเนื้อหา วัตถุประสงค์ แนวทางการศึกษา และดำเนินการแก้ไขปรับปรุง เพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา

4.2 การสร้างแบบสอบถาม/สัมภาษณ์ มีการดำเนินการ ดังนี้

4.2.1 ศึกษาวิธีการสร้างแบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูลจากเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบความคิดในการสร้างแบบสัมภาษณ์

4.2.2 ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาถึงรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ที่กำหนด

4.2.3 สร้างแบบสัมภาษณ์ให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ที่กำหนดเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อนำมาวิเคราะห์ สำหรับประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์ประกอบด้วย

- ท่านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างไร

- ท่านคิดว่าคณะกรรมการการควรมีหน้าที่หรือความจำเป็นในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่อย่างไร

- ท่านคิดว่าฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการการควรมีหน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ หรือไม่อย่างไร

- ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรกับร่างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

- ท่านมีความคิดเห็นว่าการบังคับใช้ร่างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้วจะเกิดผลกระทบอย่างไร (ความยุ่งยาก/ซับซ้อน/งบประมาณ/ระยะเวลา)

- ท่านมีความพร้อมในการปฏิบัติตามร่างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการสิทธิฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มากน้อยขนาดไหน (มากที่สุด/มาก/ปานกลาง/น้อย/น้อยที่สุด)

- ท่านมีข้อเสนอแนะอย่างไรต่อแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการสิทธิฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

- คำถามอื่น ๆ (เจาะลึกในประเด็นต่าง ๆ แล้วแต่ความเหมาะสม)

5. ระยะเวลาในการศึกษา

ในการดำเนินการศึกษาการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการสิทธิฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ครั้งนี้ กำหนดระยะเวลาการดำเนินการศึกษา จำนวน 6 เดือน

6. กรอบแนวคิดในการศึกษา

รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และรัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป



- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562
- พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558
- แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- แนวคิดเกี่ยวกับการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย



แนวคิดเกี่ยวกับการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทที่ 4 ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง การขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย การรวบรวมแนวคิดทฤษฎี งานวิจัย และเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาถึงความถูกต้อง ความเหมาะสม และการสร้างแบบสอบถามสัมภาษณ์ ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ในตำแหน่งนิติกร ผู้บริหารสำนักกรรมการธิการ และรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งรับผิดชอบสำนักงานกรรมการธิการ โดยผู้ศึกษาต้องการทราบถึงพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ความพร้อมในการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และหาข้อเสนอในการปรับปรุงแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ สามารถแสดงผลการศึกษาได้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ผลการศึกษาแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักกรรมการธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้ประกาศใช้ไปแล้ว เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 มีลักษณะเด่นประการหนึ่งเกี่ยวกับแนวคิดในการปรับปรุงระบบกฎหมาย ให้มีความทันสมัยมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับไประยะหนึ่งแล้ว (Ex Post Evaluation of Legislation) ซึ่งเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้กฎหมายมีเนื้อหาสาระและกลไกตามกฎหมายมีความสอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ไม่ว่าจะโดยผลของทัศนคติของมหาชน พัฒนาการของวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและคมนาคม การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศ เป็นต้น

แนวคิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนี้ เกิดจากการที่กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดโครงสร้างและพฤติกรรมของสังคม ซึ่งทุกรัฐบาลมักจะออกกฎหมายขึ้นมากำหนดการดำเนินชีวิตของประชาชน แต่อย่างไรก็ดี เมื่อเวลาได้ผ่านไป กฎหมายที่ได้ประกาศใช้ไปแล้วอาจมีมากจนเกินความจำเป็น หรืออาจมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้จึงมีการนำเสนอแนวคิดว่ารัฐควรจัดให้มีกลไกทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

อยู่เป็นระยะ ซึ่งหลักการนี้ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้บัญญัติว่า

“รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามชั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

ตามบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายจะถูกบัญญัติไว้ในวรรคแรกและตอนท้ายของวรรค 2 ความว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน” และ “รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป” ตามลำดับ ซึ่งการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนี้จะเป็นการประเมินผลการบังคับใช้ของกฎหมาย หากพบว่ากฎหมายฉบับใดล้าสมัย ไม่เหมาะสมแก่สภาพการณ์หรือมีข้อบกพร่อง หน่วยงานของรัฐควรจะเสนอให้มีการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนั้นในทันที อันจะส่งผลให้สามารถลดภาระให้แก่ประชาชนและภาคธุรกิจ สร้างความน่าเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อหน่วยงาน และสามารถลดภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีความจำเป็นหรือบกพร่องแล้วแต่กรณี

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น รัฐบาลได้เคยประกาศพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 โดยพระราชกฤษฎีกานี้ เป็นแนวทางในการกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานตน ว่ามีกฎหมายฉบับใดจะต้องได้รับการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิก แล้วแต่กรณี และต่อมาได้มีการยกระดับกฎหมายดังกล่าวให้มีสถานะในระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 72 ก หน้า 1 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2562 และหากพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการแล้ว ก็จะพบว่า คณะกรรมการเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ตลอดจนสามารถให้การเสนอแนะและพิจารณากฎหมายได้ด้วย ดังนั้น หากฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการจะได้มีแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ย่อมจะทำให้ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการมีเครื่องมือในการสนับสนุนและรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการ โดยเฉพาะในประเด็นการตรวจสอบการใช้อำนาจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ สามารถอธิบายหลักเกณฑ์แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นประเด็นได้ตามหัวข้อดังต่อไปนี้

1.1 กรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

เนื่องจากการพิจารณาร่างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มุ่งเน้นในการเป็นเครื่องมือของฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ ดังนั้น ก่อนที่ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการจะเริ่มทำการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย จึงควรที่จะทราบถึงกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของตนเสียก่อน ว่ามีอำนาจหน้าที่อย่างไร มีหน่วยงานหลักใดบ้างที่อยู่ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ สามารถพิจารณาได้จากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อที่ 90 โดยสาระสำคัญของข้อบังคับการประชุมข้อนี้ได้อธิบายถึงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญทั้ง 35 คณะ หากฝ่ายเลขานุการผู้ซึ่งจะเป็นผู้รับผิดชอบในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายได้ศึกษาหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ย่อมจะทำให้ทราบถึงหน่วยงานหลักของฝ่ายบริหารว่ามีหน่วยงานใดน่าจะตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการชุดนั้น ๆ เพราะแน่นอนว่าที่มาของอำนาจในการดำเนินการของฝ่ายปกครองหรือรัฐบาลเพื่อจะดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายได้นั้น จะต้องมีการกฎหมายให้อำนาจ หมายความว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการกระทำการใดอย่างหนึ่งได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าวไว้ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2560, น. 119)

1.2 ระยะเวลาในการบังคับใช้การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

การกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนี้ ต้องถือว่าเป็นหัวใจหลักของแนวทางในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย เนื่องจากถือได้ว่าเป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้กฎหมายมีเนื้อหาสาระและกลไกที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา ทั้งนี้ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายหรืออาจเรียกว่าการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 34 ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แต่หากพิจารณาบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า การกำหนดระยะเวลาเป็นบทหลักในการกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามรอบระยะเวลา แต่ยังมีกรณีอื่นอีกที่เปิดช่องให้ผู้มีอำนาจในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายสามารถดำเนินการได้ เช่น ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชน หรือได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้ แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักกรรมการสิทธิฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงนำระยะเวลาและข้อยกเว้นมาใช้ด้วย

1.3 ขอบเขตการบังคับใช้แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย
ตามมาตรา 77

ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายสมควรต้องกำหนดขอบเขตของกฎหมายที่จะตกอยู่ภายใต้บังคับแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 เพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทราบว่ากฎหมายระดับใดที่จำเป็นต้องได้รับการทบทวนความเหมาะสม หรือกฎหมายลักษณะใดที่ไม่มีความจำเป็นต้องได้รับการทบทวนความเหมาะสม ทั้งนี้ พระราชบัญญัติหลักการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดขอบเขตของกฎหมายที่ต้องดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายไว้ใน 2 มาตรา กล่าวคือใน มาตรา 28 และมาตรา 29 ซึ่งบัญญัติขอบเขตของกฎหมายโดยให้หมายรวมถึงพระราชกำหนดและประกาศหรือคำสั่งบรรดาที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายด้วย แต่ไม่ใช่บังคับแก่กฎหมาย ดังต่อไปนี้

- (1) กฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะระยะเวลาหนึ่งและระยะเวลานั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว
- (2) กฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว เช่น กฎหมายให้ใช้ประมวลกฎหมาย กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กฎหมายจัดตั้งศาล กฎหมายจัดตั้งจังหวัด กฎหมายเกี่ยวกับการออกเหรียญ ธนบัตร หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กฎหมายกำหนดยศ กฎหมายกำหนดวิทยฐานะ
- (3) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือการจัดตั้งหรือการจัดองค์กรของหน่วยงานของรัฐเฉพาะที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน
- (4) กฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ เครื่องหมายหรือเครื่องแบบ เช่น กฎหมายกำหนดครุวิทยฐานะ กฎหมายกำหนดเครื่องหมายราชการ กฎหมายกำหนดเครื่องแบบ
- (5) ประมวลกฎหมาย
- (6) กฎหมายอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ซึ่งหากพิจารณานิยามของคำว่า “กฎหมาย” แล้วจะพบว่า กฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนความประพฤติของมนุษย์ในสังคมซึ่งมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ (Organized Sanction or Organized Enforcement) ซึ่งจะประกอบด้วยสาระสำคัญ คือเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานหรือเครื่องวัดว่าใครถูกใครผิดเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น (norm) และมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ ซึ่งพัฒนาจากกฎหมายชาวบ้าน มาสู่กฎหมายนักกฎหมาย

และเป็นกฎหมายบัญญัติหรือกฎหมายเทคนิค (สมัยศ เชื้อไทย, 2562, น. 69 – 71) ในการพิจารณา คำว่ากฎหมายของมาตรา มาตรา 28 และมาตรา 29 นี้ จะหมายถึงกฎหมายบัญญัติ หรือที่เรียกว่า กฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีบ่อเกิดมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือองค์การอิสระ อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด กฎหมายลำดับรองอันได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงกฎหมายองค์การบัญญัติ อันได้แก่ เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด ด้วย (สมัยศ เชื้อไทย, 2562, น. 81 – 95) อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 29 ได้กำหนดประเภทของกฎหมายที่ไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการทบทวน เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเพียงในช่วงระยะเวลาหนึ่งหรือเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการ อย่างใดอย่างหนึ่งและได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว หรือเป็นกฎหมายซึ่งมีไว้เพื่อการ ปรับปรุงหน่วยงาน กฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ เครื่องหมาย หรือ เครื่องแบบ ประมวลกฎหมาย หรือกฎหมายอื่นที่ตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศเป็นกฎกระทรวง เช่นนี้ แล้ว แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักกรรมการสิทธิ สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร จึงได้นำขอบเขตของกฎหมายที่ต้องดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายมา กำหนดได้เช่นเดียวกัน

1.4 หน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

การปฏิบัติงานอย่างใดก็ตาม เป็นที่แน่นอนว่าจะต้องมีบุคคลหรือ หน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายก็เช่นเดียวกันที่ จะต้องต้องมีบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการทบทวนความเหมาะสมของ กฎหมาย ซึ่งจากทฤษฎี Regulatory Guillotine หน่วยงานที่ควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการทบทวน ความเหมาะสมของกฎหมายนั้น ควรจะต้องเป็นหน่วยงานภายนอกซึ่งไม่ใช่หน่วยงานที่รักษาการตาม กฎหมาย ทั้งหน่วยงานดังกล่าวนี้ ควรจะต้องขึ้นตรงกับผู้มีอำนาจสูงสุดในทางการเมือง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดผู้มีหน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ได้แก่ หน่วยงานของรัฐที่ รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานที่ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นกำหนดให้ดำเนินการ ทบทวนกฎหมาย หรือหน่วยงานที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

จะเห็นได้ว่า ผู้มีหน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามที่ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ยังไม่สอดคล้องกับทฤษฎี Regulatory Guillotine ซึ่งมุ่งหวังให้การทบทวนความเหมาะสม ของกฎหมายเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานภายนอกที่มีผู้รับผิดชอบกฎหมายฉบับนั้น ๆ แม้ว่า พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จะเปิดช่องให้องค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชน หรือคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ซึ่งเป็น หน่วยงานภายนอกสามารถส่งข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะแล้วแต่กรณี เพื่อให้หน่วยงานซึ่งเป็น ผู้รับผิดชอบกฎหมายฉบับนั้นดำเนินการทบทวนกฎหมาย แต่หน้าที่หลักในการทบทวนความ

เหมาะสมของกฎหมายยังคงเป็นหน่วยงานภายในหรือหน่วยงานซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกฎหมายฉบับนั้น
อยู่นั่นเอง

ส่วนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนัก
กรรมการสิทธิ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายโดย
มุ่งหวังให้สอดคล้องกับทฤษฎี Regulatory Guillotine โดยให้ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ
แต่ละคณะเป็นผู้รับผิดชอบในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามกรอบอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการนั้น ๆ ซึ่งการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนี้ จะได้เป็นคลังข้อมูลเพื่อเตรียม
ความพร้อมให้คณะกรรมการไว้ใช้ในการพิจารณาเพื่อดำเนินการพิจารณาและมีมติอย่างใดอย่าง
หนึ่ง ตามหน้าที่และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น เสนอกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย ปรับปรุงกฎหมาย
หรือยกเลิกกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากคณะกรรมการมิเห็นด้วยกับการทบทวนความเหมาะสม
ของกฎหมายซึ่งฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการได้เสนอ ก็คงมีผลกระทบเพียงแก่กฎหมาย
ฉบับดังกล่าว ยังคงไว้ต่อไป

1.5 เป้าหมายในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ต้องกำหนดเป้าหมายโดย
ต้องการให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย
หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อ
ไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชนนี้ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นหัวใจหลักที่มีความสำคัญในการทบทวนความ
เหมาะสมของกฎหมายที่สุด ซึ่งในการพิจารณาว่ากฎหมายใดยังคงมีความจำเป็นอยู่หรือไม่นั้น
อาจต้องนำหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในตราตราพระราชบัญญัติ โดยมีหลักเกณฑ์
ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย หรือ Checklist ของประเทศไทยในกระบวนการขึ้น
ก่อนการตรากฎหมาย (เพลินตา ตันรังสรรค์, 2560, น. 48) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาว่าอย่างไรเป็นการลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของ
กฎหมายนั้น คงต้องใช้แนวทางในการพิจารณาคำหาความมุ่งหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายมา
พิจารณา หากพิจารณาค้นหาความมุ่งหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้วพบว่ามีความซ้ำ หรือ
คล้ายกัน อาจถือว่ากฎหมายนั้น ๆ มีความซ้ำซ้อนกัน หรือหากพิจารณาแล้วพบว่า กฎหมายใดมีความ
มุ่งหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปขัดหรือแย้งความมุ่งหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น
ย่อมต้องถือว่ามีความขัดแย้งกันของกฎหมาย ทั้งนี้ ในการค้นหาความมุ่งหมายของบทบัญญัติแห่ง
กฎหมาย เพื่อทราบความหมายที่แท้จริงนั้นเป็นเรื่องซับซ้อน ซึ่งก็ต่างเสนอคำอธิบายแตกต่างกันไป
จึงมีคำแนะนำบางประการเพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นในการพิจารณาค้นหาความมุ่งหมายของ
บทบัญญัติแห่งกฎหมาย (สมยศ เชื้อไทย, 2562, น. 187 – 192) ดังนี้

ก. สังเกตลักษณะกฎหมายว่ามีแหล่งที่มาจากแห่งไหน ใน
เบื้องต้นสามารถพิจารณาที่มาใน 3 รูปแบบ กล่าวคือ ที่มาของกฎหมายจากขนบธรรมเนียมจารีต
ประเพณี ที่มาของกฎหมายจากหลักกฎหมายหรือกฎหมายที่บัญญัติขึ้น และที่มาของกฎหมายที่
เกิดขึ้นจากเหตุผลเจาะจงบางประการ

ข. การพิจารณาทุกถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ หากพิจารณาพิเคราะห์และอ่านทุกคำที่ติดต่อกันเชื่อมโยงกันจนประกอบเป็นข้อความของกฎหมายก็ย่อมทำให้สามารถทราบถึงเหตุผลของเรื่องหรือความมุ่งหมายของบทบัญญัติของกฎหมายได้

ค. พิจารณาตำแหน่งข้อความในบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ พิจารณาตำแหน่งข้อความว่าอยู่ภายใต้หมวดหมู่ ลักษณะ บรรพ หรือกฎหมายเรื่องอะไร ก็อาจช่วยให้ทราบถึงความมุ่งหมายของข้อความได้

ง. พิจารณาประกอบกับมาตราอื่น ๆ กล่าวคือ ในบางกรณีนั้น การจะพิจารณาค้นหาความมุ่งหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีความจำเป็นต้องอ่านข้อความประกอบมาตราอื่น ๆ เพื่อหาความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน

จ. พิจารณาถึงสภาวการณ์ที่เกี่ยวข้องที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมายในระยะเวลาหนึ่งอาจเปลี่ยนไปอาจตามสภาวการณ์ จึงจำเป็นต้องพิจารณาสภาวการณ์ที่เกี่ยวข้องที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ ด้วยสภาวะทางสังคมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และมีใช้เปลี่ยนแปลงเฉพาะภายในประเทศ แต่พลวัตทางสังคมระหว่างประเทศก็มีความเปลี่ยนแปลงเช่นกัน ซึ่งในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนี้ มีความจำเป็นอย่างสูงที่ต้องพิจารณาถึงการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศด้วย จึงมีความจำเป็นที่ผู้รับผิดชอบในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศด้วย ซึ่งสิ่งที่ต้องพิจารณาเป็นอย่างแรกในเรื่องนี้คือ ระบบหรือกระบวนการในการรับสนธิสัญญาไปใช้บังคับในระบบกฎหมายภายใน ซึ่งระบบที่ได้ยอมรับในทุกวันนี้ มีรูปแบบที่แตกต่างกันอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบ Monisme หรือ ระบบเอกนิยม ที่กำหนดให้สนธิสัญญา สามารถปรับใช้เป็นกฎหมายในประเทศได้โดยตรงหลังจากที่มีการให้สัตยาบัน ซึ่งกรณีนี้รัฐไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายภายในมารองรับ อีกระบบคือ Dualisme หรือระบบทวินิยม ที่กำหนดให้การเข้าสู่ระบบกฎหมายภายในของสนธิสัญญา จะต้องมีการออกกฎหมายภายในมารองรับก่อน สนธิสัญญานั้นจึงจะถูกนำมาใช้ได้ ซึ่งเรียกว่าการอนุวัติการ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561, น. 318) พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จึงได้กำหนดให้การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศเป็นเป้าหมายหนึ่งในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 อนุ 2 เช่นนี้แล้ว แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักกรรมการสิทธิฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงนำเอาหลักการดังกล่าวมาใช้ด้วย

1.6 กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จสำหรับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

จากทฤษฎี Regulatory Guillotine ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายต้องมีกำหนดระยะเวลาในการทบทวนที่แน่นอนชัดเจน มิใช่ขยาย

ระยะเวลาออกไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผล ซึ่งโดยปกติจะกำหนดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน แต่ไม่เกิน 2 ปี ในประเด็นนี้ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มิได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น เพื่อความสมบูรณ์ของแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงได้กำหนดให้มีการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จสำหรับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายไว้

1.7 การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง

การรับฟังความคิดเห็น ถือว่าเป็นอีกหนึ่งหัวใจของการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ทั้งนี้ ตามทฤษฎี Regulatory Guillotine ต้องมุ่งเน้นในการรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชนอย่างกว้างขวาง หรือให้ตัวแทนภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นผู้ดำเนินการทบทวน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่ปฏิบัติงานจริงหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบในฐานะผู้ที่ตกอยู่ในฐานะที่กฎหมายใช้บังคับ ได้สะท้อนถึงอุปสรรคหรือปัญหาตามกระบวนการ และขั้นตอนการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นจากภาคเอกชนนี้จะต้องมุ่งเน้นในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนมากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ อย่างไรก็ตาม มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดนิยามของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ได้รับผลกระทบ เพื่อกำหนดกรอบแนวทางในการรับฟังความคิดเห็น โดยในนิยามความหมายของผู้เกี่ยวข้อง นั้น ให้หมายความว่า ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากกฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(2) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว

(3) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ

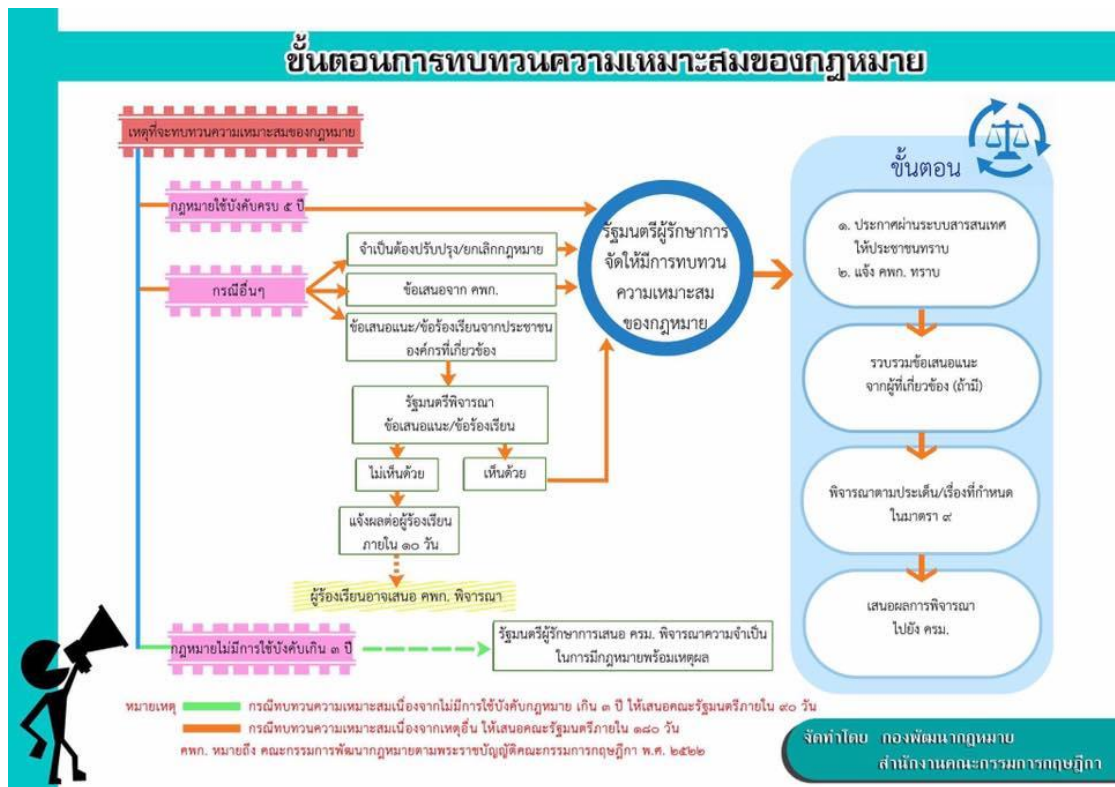
(4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

นอกจากนี้ ต้องมีการกำหนดนิยาม “องค์กรที่เกี่ยวข้อง” ไว้ด้วย โดยให้หมายความว่า สมาคมหรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สภาหรือนิติบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากกฎหมายหรือกฎ

1.8 การพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการศึกษาขั้นตอนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทั้งในฝ่ายบริหาร และในการดำเนินการของฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมาธิการ ซึ่งอาจถือว่าเป็นหน่วยงานในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ โดยสามารถอธิบายรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

1.8.1 ขั้นตอนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายของฝ่ายบริหาร
 สำหรับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายของฝ่ายบริหารนั้น จะมีขั้นตอนและกระบวนการตาม
 แผนภาพที่ได้แสดงดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 2 ขั้นตอนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายของฝ่ายบริหาร
 ที่มา <http://lawreform.go.th/uploads/files/1516851901-03zes-wz6wp.pdf>

1.8.2 ขั้นตอนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ตามมาตรา 77
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนัก
 กรรมการธิการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนี้ เป็น
 การประมวลผลสำคัญทั้งหมด เพื่อให้ผู้รับผิดชอบในการทบทวนความเหมาะสมได้รายละเอียดของ
 พระราชบัญญัติที่กำลังดำเนินการทบทวนตามขั้นตอนหัวข้อที่กำหนดนี้ ดังนี้

- (1) กฎหมายฉบับที่กำลังทบทวนความเหมาะสมนี้ยังคง
 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร
- (2) กฎหมายฉบับที่กำลังทบทวนความเหมาะสมนี้ยังคง
 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศหรือไม่อย่างไร

(3) กฎหมายฉบับที่กำลังทบทวนความเหมาะสมนี้ยังสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่อย่างไร

(4) ให้พิจารณาสภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์ ว่าหากไม่มีกฎหมายฉบับที่กำลังพิจารณาทบทวนอยู่แล้วนั้น จะส่งผลให้เกิดปัญหาหรือไม่ อย่างไร และหากยกเลิกกฎหมายฉบับนี้แล้วจะเกิดผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร

(5) ให้พิจารณาความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเทียบกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมายด้วย

(6) ให้พิจารณาความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ

(7) ในกรณีที่เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา ให้พิจารณาพฤติการณ์การดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย

(8) ให้พิจารณาภาษาที่ใช้ในกฎหมายฉบับที่กำลังทบทวนความเหมาะสมนี้ว่าสามารถเข้าใจได้ง่ายหรือไม่อย่างไร

(9) ผู้เกี่ยวข้องซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ ในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ มีความเห็นต่อกฎหมายที่อยู่ระหว่างการทบทวนความเหมาะสมในปัจจุบันอย่างไร

(10) ในกรณีที่ฉบับที่กำลังทบทวนความเหมาะสมนี้ มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญา หรือหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้พิจารณาว่ายังคงมีความจำเป็นที่จะต้องคงระบบดังกล่าวต่อไปหรือไม่อย่างไร

(11) เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถจะปฏิบัติตามกฎหมายได้เต็มขีดความสามารถหรือไม่อย่างไร

(12) เรื่องจำเป็นอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ได้อธิบายขั้นตอนเป็นแผนภาพไว้แล้ว ในหน้าที่ 14 แผนภาพที่ 1 ขั้นตอนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักกรรมการสิทธิฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อนำขั้นตอนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายของฝ่ายบริหารมาเปรียบเทียบกับขั้นตอนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักกรรมการสิทธิฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตามที่ได้อธิบายมาก่อนหน้านี้แล้วจะพบว่ามีความแตกต่างกัน โดยจะเห็นได้ว่าขั้นตอนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ตามมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักกรรมการสิทธิฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีความละเอียดมากกว่าขั้นตอนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายของฝ่ายบริหารมากกว่า อาจเพราะฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่มีใหญ่ ประกอบด้วยบุคลากรจาก

หลากหลายกรม หลากหลายกระทรวง การกำหนดขั้นตอนจึงทำได้เพียงแค่กำหนดหลักการกว้าง ๆ ซึ่งผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่มีขนาดเล็กกว่ามาก สามารถตกลงใจในการดำเนินการได้ง่ายกว่าจึงสามารถพิจารณากำหนดรายละเอียดของขั้นตอนการทำงานได้ละเอียดกว่านั่นเอง

1.9 สรุปผลการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

การสรุปผลการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเป็นการนำผลจากการวิเคราะห์ สังเคราะห์ ของกฎหมายซึ่งผู้มีส่วนที่รับผิดชอบในการดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายจะต้องข้อดี ข้อเสีย ของร่างกฎหมาย โดยจะต้องชี้แจงน้ำหนักประโยชน์ให้คณะกรรมการเห็นว่า กฎหมายฉบับที่ได้ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนี้ ควรดำเนินการอย่างไรต่อไป เช่น ให้คงกฎหมายฉบับนั้นไว้ หรือควรมีการแก้ไขกฎหมาย หรือควรมีการปรับปรุงกฎหมาย หรือแม้แต่ควรรยกเลิกกฎหมาย แล้วแต่กรณี

1.10 แนวทางการดำเนินการขั้นต่อไป

แนวทางการดำเนินขั้นต่อไปในที่นี้ หมายถึง การแสดงความเห็นของผู้มีส่วนที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายในขั้นตกลงใจว่าควรดำเนินการอย่างไรต่อไป เช่น ให้คงกฎหมายฉบับนั้นไว้ หรือควรมีการแก้ไขกฎหมาย หรือควรมีการปรับปรุงกฎหมาย หรือแม้แต่ควรรยกเลิกกฎหมาย แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ต้องแนบผลการศึกษาหรือแนวทางการดำเนินการในขั้นถัดไปด้วย ดังนี้

(1) กรณีมีความเห็นว่า “ให้คงกฎหมายฉบับนั้นไว้” กรณีเช่นนี้ คงเพียงแค่แจ้งให้คณะกรรมการทราบ ว่า กฎหมายฉบับที่ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมไปแล้วนี้ ยังคงมีความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายฉบับนั้น ๆ ต่อไป จึงเป็นเพียงกำหนดระยะเวลาในการทบทวนความเหมาะสมครั้งต่อไปในแบบบัญชีตารางระยะเวลาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

(2) กรณีมีความเห็นว่า “ควรมีการแก้ไขกฎหมาย” กรณีเช่นนี้ เป็นกรณีที่ผู้รับผิดชอบทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ได้ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายแล้วพบว่า กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ยังคงมีความจำเป็นต้องบังคับใช้อยู่ แต่มีเพียงบางประเด็นที่ต้องดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคม จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายในบางประเด็น ดังนั้น ผู้รับผิดชอบทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายควรพิจารณายกร่างกฎหมายในประเด็นที่ต้องแก้ไขกฎหมาย เพื่อแนบร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ ท้ายรายงานการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายไปด้วย

(3) กรณีมีความเห็นว่า “ควรมีการปรับปรุงกฎหมาย” กรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้รับผิดชอบทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ได้ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายแล้วพบว่า กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ยังคงมีความจำเป็นต้องบังคับใช้ในสังคมอยู่ เพียงแต่สถานการณ์ทางสังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปมาก จนเนื้อหาทางกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ต้องมีการแก้ไขปรับปรุง

ทั้งฉบับ เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้รับผิดชอบทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายจึงควรเสนอร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการยกเลิกเนื้อหากฎหมายเดิมและแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายใหม่ทั้งฉบับ แนบในท้ายรายงานการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วย

(4) กรณีมีความเห็นว่า “ควรยกเลิกกฎหมายฉบับที่ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมนั้นทั้งฉบับ” กรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้รับผิดชอบทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎหมายซึ่งได้ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมนั้น ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางสังคมในปัจจุบันแล้ว หรือเมื่อพิจารณาซึ่งน้ำหนักความได้สัดส่วนของการมีกฎหมายกับการไม่มีกฎหมายแล้ว เห็นว่า การมีกฎหมายฉบับที่ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมอยู่นั้น เป็นการสร้างอุปสรรคหรือภาระต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน จึงสมควรต้องยกเลิกกฎหมายฉบับนั้น ๆ เสีย เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้รับผิดชอบทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายจึงควรเสนอร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายฉบับนี้แนบในท้ายรายงานการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วย

2. ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์ และสำรวจความรู้พื้นฐานของข้าราชการในสำนักงานกรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ทำการศึกษาค้นคว้าได้สำรวจพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ความพร้อมในการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักงานกรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยใช้แบบสอบถามทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยสามารถอธิบายผลการศึกษาดังนี้

2.1 ความเข้าใจของข้าราชการต่อหลักการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

จากที่ได้อธิบายหลักการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้นว่าเป็นการทบทวนกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายใช้บังคับไประยะหนึ่งแล้ว ทั้งนี้ หลักการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายต้องนำหลักการวิधिकกฎหมาย (Regulatory Guillotine) มาพิจารณา

จากผลการสำรวจพบว่า ข้าราชการในสังกัดสำนักงานกรมการ ทั้ง 3 ส่วนใหญ่มีความเข้าใจในหลักการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายพอสมควร โดยส่วนใหญ่ทราบว่าเป็นไปตามหลักการในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย อย่างไรก็ตามยังมีข้าราชการจำนวนหนึ่งมีความสับสนในหลักการสำคัญในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย เช่น ยังคงเห็นว่าควรให้หน่วยงานผู้รักษากฎหมายเป็นผู้ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ซึ่งอันที่จริงแล้วแนวคิดเช่นนี้ก็ถูกต้องตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 32 ที่ว่า

“มาตรา 32 ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ในกรณีมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดหลายหน่วย ให้ผู้รักษากฎหมายนั้นกำหนดให้

หน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น

ในกรณีกฎหมายใดมีผู้รักษาการตามกฎหมายร่วมกันหลายคน การกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะรับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำโดยการปรึกษาร่วมกัน

ในกรณีกฎหมายใดไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมาย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวรรคหนึ่ง

ผู้รักษาการตามกฎหมายหรือนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับและติดตามการประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ”

หากทว่า ในเรื่องดังกล่าวนี้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ก็ได้บัญญัติให้สอดคล้องกับหลักการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายต้องนำหลักการวิधिकเลิกกฎหมาย (Regulatory Guillotine) ที่การตรวจสอบความเหมาะสมของกฎหมายควรจะต้องดำเนินการโดยหน่วยงานภายนอก ดังนั้น แม้คณะกรรมการจะมีได้อำนาจตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แต่คณะกรรมการมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้ อำนาจ และการพิจารณากฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ ทั้งข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 90 ที่ให้สภาสามารถตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้น 35 คณะ โดยมีหน้าที่และอำนาจกระทำการพิจารณาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญนั้น ๆ แตกต่างกันไป โดยคำว่า “ศึกษาเรื่องใด ๆ” นี้เอง ที่ทำให้คณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ซึ่งหลังจากที่มีการอธิบายและทำความเข้าใจกับข้าราชการในสำนักกรรมการแล้วพบว่ามีความเข้าใจที่เพิ่มสูงมากขึ้น

สำหรับประเด็นที่ว่าฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการการควรมีหน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ หรือไม่ว่าอย่างนั้น สามารถพิจารณาได้ว่า เนื่องจากหน้าที่และอำนาจของกลุ่มงานประจำคณะกรรมการสามัญทั้ง 35 คณะ ได้ถูกประกาศไว้ตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่องกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2545 ข้อ 17 ข้อ 18 และข้อ 19 กำหนดให้กลุ่มงานประจำคณะกรรมการสามัญคณะต่าง ๆ มีหน้าที่และอำนาจในการศึกษา วิเคราะห์ รวบรวม ข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะด้านวิชาการและกฎหมายเพื่อประกอบเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ รวมถึงการค้นคว้าและจัดทำเอกสารทางวิชาการ เปรียบเทียบกฎหมายเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการ ดังนั้น ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการการจึงควรมีหน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

2.2 ความเข้าใจของข้าราชการต่อแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถูกจัดทำขึ้นโดยล้าจากพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย เพื่อให้ข้าราชการของสำนักกรรมการสามารถทำความเข้าใจได้ในระยะเวลาอันสั้น โดยรายละเอียดของแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้ถูกอธิบายโดยสรุปไว้ในหัวข้อที่ 5 ในบทที่ 2 ของรายงานฉบับนี้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ทั้งนี้ โดยส่วนใหญ่ของข้าราชการในตำแหน่งนิติกร ของสำนักกรรมการ เห็นด้วยกับการมีแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเห็นว่าร่างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อาจเป็นแนวทางสำคัญสำหรับการพัฒนางานวิชาการด้านกฎหมายของฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ

นอกจากนี้ ร่างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ยังอาจถือได้ว่าเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติงานอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการเป็นแนวทางในการปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน

2.3 ความพร้อมของข้าราชการในการดำเนินการตามแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หากมีการบังคับใช้แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้ว คาดว่าข้าราชการในสำนักกรรมการมีความพร้อมในระดับกลาง ทั้งนี้เนื่องจาก ข้าราชการในสำนักกรรมการมีภาระงานที่ค่อนข้างมาก จากการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการวิสามัญ หรือแม้กระทั่งคณะกรรมการ ซึ่งภารกิจประจำที่ต้องปฏิบัติงานนั้นได้แก่ การติดต่อประสานงาน การจัดทำงานวิชาการ การจัดการประชุม การเป็นฝ่ายเลขานุการในที่ประชุม การติดตามมติ การจัดสัมมนา การเดินทาง ศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งในแต่ละเรื่องนั้นย่อมมีขั้นตอนการปฏิบัติตามระบอบราชการที่ย่างยากลำบากซับซ้อนแล้วแต่กรณี ๆ ไป

การเพิ่มภาระงานด้านวิชาการในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อสนับสนุนงานของคณะกรรมการอาจส่งผลกระทบต่อความพร้อมใน 3 ด้าน ด้วยกัน กล่าวคือ ความพร้อมด้านภาระงานและเวลา ความพร้อมด้านวิชาการ และความพร้อมด้านงบประมาณ

(1) ความพร้อมด้านภาระงานและเวลา

เนื่องจากแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการสิทธิฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มุ่งเน้นให้ข้าราชการภายในกลุ่มงานคณะกรรมการสิทธิฯ ชุดต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย โดยในปัจจุบันจำนวนอัตราข้าราชการในตำแหน่งนิติกรประจำกลุ่มงานคณะกรรมการสิทธิฯ มีอยู่เพียง 4 อัตรา เท่านั้น แต่ภาระงานของข้าราชการในสำนักกรรมการสิทธิฯ มีอยู่เป็นจำนวนมาก การเพิ่มภาระงานให้กับข้าราชการในสำนักกรรมการสิทธิฯ อาจก่อให้เกิดปริมาณที่มากเกินไปจนเกินสมควร และทำให้สูญเสียเวลาไปกับการทำงานที่เพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การเป็นข้าราชการต้องมุ่งมั่นบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชนผู้เสียภาษีเป็นค่าตอบแทนแก่เงินเดือนและสิทธิสวัสดิการของข้าราชการ หากการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะช่วยแก้ไขปัญหาของประชาชน หรือเป็นการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติอย่างหาที่สุดมิได้

นอกจากนี้ ในช่วงต้นของการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อาจต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร แต่เมื่อระบบได้ดำเนินการเป็นวงรอบระยะเวลาแล้ว เชื่อว่าการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะไม่เป็นการเสียเวลาในการปฏิบัติราชการจนเกินสมควรอย่างแน่นอน

ทั้งนี้ หากสามารถขยายอัตราข้าราชการในกลุ่มงานคณะกรรมการสิทธิฯ เพื่อรองรับภารกิจใหม่ที่เพิ่มเติมขึ้นก็จะเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน หรือจะดำเนินการด้วยวิธีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบจากตำแหน่งนิติกรและวิทยาการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้ข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ สามารถปฏิบัติงานได้ตรงตามสายงานก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้นของการปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้นนี้เพื่อเป็นการจูงใจให้ข้าราชการในสำนักกรรมการสิทธิฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อาจต้องเร่งรัดให้มีนักกฎหมายนิติบัญญัติขึ้นโดยเร็ว เพื่อเป็นการให้เกียรติและเพิ่มค่าตอบแทนในความเสียสละในการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องใช้ความรับผิดชอบที่เพิ่มสูงขึ้น

(2) ความพร้อมด้านวิชาการ

เนื่องจากแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการสิทธิฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นการปฏิบัติราชการในเชิงวิชาการที่ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการสิทธิฯ จำเป็นต้องพิจารณาและยกยกร่างงานทางวิชาการเพื่อเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการสิทธิฯ ดังนั้น ข้าราชการที่รับผิดชอบในการทำรายงานทางวิชาการขึ้นนี้จะต้องมีพื้นฐานความรู้ทางวิชาการในระดับหนึ่ง กล่าวคือ ต้องมีความรู้พื้นฐานด้านกฎหมาย ต้องมีพื้นฐานความรู้ในสภาพปัญหา รวมถึงต้องมีความรู้ทั่วไปด้านสังคมอื่น ๆ เพื่อประกอบการพิจารณา

ในประเด็นด้านความรู้วิชาการด้านกฎหมายนั้น ข้าราชการในตำแหน่งนิติกรของสำนักกรรมการ โดยเฉพาะนิติกรที่ปฏิบัติหน้าที่ในกลุ่มงานคณะกรรมการชุดต่าง ๆ นั้น ล้วนมีความรู้ความสามารถในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมการซึ่งตนเองปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการไม่มากนักน้อยอยู่แล้ว ถึงแม้จะมีความยากลำบาก แต่ก็ไม่ถึงเป็นการลำบากจนเกินสมควรในการพิจารณาถึงหลักการทางกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การขัดหรือแย้งต่อยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นต้น นอกจากนี้ ในปัจจุบัน ความรู้ทางวิชาการด้านกฎหมายยังสามารถสืบค้นจากข้อมูลสารสนเทศได้จากหลายแหล่ง ซึ่งมีผู้รู้ ผู้ที่ให้ความสนใจต่อกฎหมายมักแวะเวียนมาให้ความเห็นหรือชี้แจงข้อเท็จจริงให้ทราบอยู่เสมอ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายเลขานุการดังกล่าวจึงไม่เป็นการยากเกินสมควร อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ควรพิจารณาให้มีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ที่มีความเกี่ยวข้องด้านกฎหมายเป็นที่ปรึกษาในการจัดทำรายงานทางวิชาการฉบับนี้ก็ได้

สำหรับในประเด็นพื้นฐานความรู้ในสภาพปัญหา รวมถึงต้องมีความรู้ทั่วไปด้านสังคมอื่น ๆ นั้น ข้าราชการในสำนักกรรมการ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการนั้น อาจมีความจำเป็นต้องศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม ตลอดจนอาจจำเป็นต้องหาข้อมูลทางวิชาการเพื่อนำมาประกอบการพิจารณา อย่างไรก็ตามการที่คณะกรรมการแต่ละคณะประกอบไปด้วยบุคคลที่มาจากหลากหลายสาขาอาชีพ ย่อมจะสามารถเป็นที่ปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ได้บ้างไม่มากนัก

(3) ความพร้อมด้านงบประมาณ

ในเบื้องต้น การดำเนินการจัดทำรายงานทางวิชาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย สามารถดำเนินการโดยให้เป็นภารกิจประจำของฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ หากเป็นเช่นนี้ คงไม่มีภาระด้านงบประมาณเพิ่มเติม

หากแต่ในอนาคต หากมีการยกระดับความสามารถของข้าราชการในตำแหน่งนิติกรของสำนักกรรมการ ให้สามารถเป็นนักกฎหมายในตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติแล้ว อาจทำให้มีภาระด้านงบประมาณในส่วนของคุณค่าตอบแทนหรือเงินเดือนที่เพิ่มมากขึ้น

2.4 ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เนื่องจากร่างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถูกยกยกร่างขึ้นมาโดยลือจากบางส่วนของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ดังนั้นหากสามารถเขียนกำหนดรายละเอียดแนวทางให้ชัดเจนในประเด็นวิธีการปฏิบัติงานก็จะเป็นประโยชน์กับการดำเนินการของฝ่ายเลขานุการ

3. แนวทางการสร้างการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จากการสำรวจพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ความพร้อมในการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ หากต้องการให้มีการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้ว คงต้องพิจารณาแนวทางการสร้างการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรขึ้นเสียก่อน โดยอาจดำเนินการดังนี้

3.1 การสร้างระบบความเชื่อหรือระบบความคิด

พจนานุกรมศัพท์ปรัชญา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2548 ได้ให้นิยามคำว่า “ความเชื่อ” ไว้ว่า “การยอมรับว่าสิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นความจริง หรือมีการดำรงอยู่จริง (Exist) โดยอาศัยประสบการณ์ตรง การไตร่ตรอง หรือการอนุมาน” ตรงกับภาษาอังกฤษที่ว่า “Belief” ซึ่งการยอมรับว่าสิ่งใดมีอยู่จริงหรือไม่จริง ในแง่นี้ ความเชื่อก็มีความหมายของการคาดการณ์ต่อสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น (Prediction) ดังเช่นกรณีคาดการณ์ว่าฝนจะตก ดังนั้น ความเชื่อทั้งสองความหมายจึงเป็นอัตวิสัยหรือมุมมองหรือความคิดเห็นของบุคคล อาศัยการพิจารณา วิเคราะห์ และตรรกะของแต่ละบุคคล การถกกันในเรื่องความมีอยู่จริงของความเชื่อนั้น ย่อมไม่เกิดประโยชน์เป็นแน่ แต่อะไรที่เราควรคิดและตั้งคำถามกับผลที่เกิดจากความเชื่อรอบ ๆ ตัว (อรช กระแสอินทร์, ออนไลน์, 2562) ความเชื่อก่อให้เกิดผลที่ตามมาอย่างมากมาย เช่น เป็นแรงผลักดันในการสร้างงานที่สำคัญ ความเชื่อทำให้เกิดคุณค่าทางการตลาด ความเชื่อเป็นเหตุที่ทำให้เกิดสิ่งใหม่ ๆ

การจะนำความเชื่อมาใช้ให้เกิดประโยชน์ โดยเฉพาะในการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะต้องเข้าใจเรื่องของความเชื่อใน 3 ประเด็น อันได้แก่

(1) เข้าใจการเกิดของความเชื่อของบุคคล

สำหรับการเข้าใจความเชื่อในแต่ละบุคคลนั้น คงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาเป็นอัตวิสัยหรือมุมมองหรือความคิดเห็นของบุคคล และตรรกะของแต่ละบุคคล ซึ่งมาจากประสบการณ์ส่วนตัวหรือจากความทรงจำ อาจต้องพิจารณาตั้งแต่พื้นฐานครอบครัว การศึกษา ประสบการณ์ในการทำงานของแต่ละบุคคล ว่ามีพื้นฐานความรู้ต่อแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้จัดเตรียมกระบวนการสร้างความเชื่อให้เหมาะสมแก่บุคคล ทั้งนี้ อาจกระทำโดยการอบรมสัมมนา การแนะนำผ่านโครงการพี่สอนน้อง หรือการจัดทำเอกสารแนะนำ ก็เป็นไปได้แล้วแต่กรณี

(2) เข้าใจในกระบวนการสร้างความเชื่อ
บุคคลที่จะเป็นผู้สร้างความเชื่อจะต้องมีความเข้าใจในกระบวนการเป็นอย่างดี เพื่อสร้างความไว้วางใจ และความเชื่อมั่น ให้กับบุคคลที่เราต้องการจะสร้างความเชื่อในทางเดียวกัน

(3) ประยุกต์ความเข้าใจในความเชื่อมาเป็นประโยชน์
เมื่อสามารถเข้าใจการเกิดของความเชื่อของบุคคล และเข้าใจในกระบวนการสร้างความเชื่อ แล้วก็ต้องประยุกต์ความเข้าใจในความเชื่อมาเป็นประโยชน์ ในกรณีนี้อาจหมายถึงการทำให้ข้าราชการในสำนักงานกรมการศึกษานอกโรงเรียน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เห็นด้วย และยินยอมปฏิบัติตามที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะการจัดทำกรทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ดังนั้น การจะขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้เกิดขึ้นจริง มีความจำเป็นอย่างสูงจะต้องสร้างความเชื่อให้เกิดขึ้นก่อน โดยอาจจะต้องดำเนินการจัดอบรมสัมมนา การแนะนำผ่านโครงการพี่สอนน้อง หรือการจัดทำเอกสารแนะนำ ก็เป็นไปได้แล้วแต่กรณี ทั้งนี้อาจต้องจัดทำโครงการวิทยากรต้นแบบ เพื่อให้วิทยากรเหล่านี้ ได้เข้าใจกระบวนการแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นอย่างดี เพื่อให้สามารถเพื่อสร้างความไว้วางใจ และความเชื่อมั่น ให้กับบุคลากรส่วนใหญ่ด้วย

3.2 การสร้างระบบคุณค่าหรือค่านิยม รวมถึงคุณธรรมและจริยธรรม

นอกจากความเชื่อที่จำเป็นต้องสร้างให้กับข้าราชการในสำนักงานกรมการศึกษานอกโรงเรียนแล้ว ต้องสามารถชี้ให้ข้าราชการในสำนักงานกรมการศึกษานอกโรงเรียนเห็นคุณค่าการปฏิบัติงานด้วย นั่นหมายความว่า การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะต้องสำเร็จเป็นรูปธรรม และจะต้องเกิดมรรคเกิดผลต่อประโยชน์ส่วนร่วม นั่นหมายถึงสามารถลดภาระของประชาชนที่เกิดขึ้นจากกฎหมายที่ล้าสมัย หรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ หรือการดำรงชีวิตของประชาชนแล้วแต่กรณี

หากสามารถแสดงให้เห็นได้ว่า การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นประโยชน์แก่ประชาชนแล้ว ย่อมแน่ใจได้ว่าข้าราชการของสำนักงานกรมการศึกษานอกโรงเรียนจะมีความเต็มใจในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างดี

3.3 การสร้างแบบแผนของคนส่วนใหญ่ที่กระทำและมีพฤติกรรมคล้ายคลึงกัน หรือเป็นกึ่งอัตโนมัติ โดยสำนึกว่าต้องทำอะไร เมื่อไร อย่างไร (Pattern of Action Behavior)

การขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในขั้นตอนนี้ เป็นการขับเคลื่อนในลักษณะที่ทุกคนรู้หน้าที่ของตนเอง ทั้งนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อาจต้องมีการเตรียมความพร้อมของผู้คน ซึ่งประกอบไปด้วยผู้นำและผู้ปฏิบัติไว้ ดังนี้

(1) **ขั้นการตระหนักในช่องว่าง (Consciousness Gap)** ซึ่งการตระหนักในช่องว่างนี้มักบ่งชี้ด้วยการรับรู้ปัญหา การมีความต้องการโดยมองเห็นหรือรับรู้ถึงช่องห่างของสภาพที่เป็นอยู่กับสิ่งที่พึงปรารถนา (Problem/Need)

ขั้นตอนนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงการมีและไม่มีแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นว่าในอดีตที่ผ่านมาเมื่อไม่มีแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว คณะกรรมาธิการจะไม่ได้ดำเนินการพิจารณากฎหมายเท่าที่ควร ซึ่งส่งผลให้กฎหมายหลายฉบับตกอยู่ในภาวะล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับยุคสมัย หรือแม้กระทั่งเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพหรือดำเนินชีวิตของประชาชน แต่หากมีการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว คณะกรรมาธิการอาจมีการพิจารณากฎหมายมากขึ้น ข้าราชการของสำนักกรรมาธิการมีผลงานมากขึ้น ได้รับการยอมรับและความเชื่อถือจากคณะกรรมาธิการมากขึ้น

หากสามารถแสดงให้เห็นข้าราชการของสำนักกรรมาธิการได้เห็นหรือรับรู้ถึงช่องห่างของสภาพที่เป็นอยู่กับสิ่งที่พึงปรารถนาดังที่กล่าวแล้ว เชื่อว่าการขับเคลื่อนจะสามารถบรรลุผลได้อย่างแน่นอน

(2) **ขั้นมีความต้องการเปลี่ยนแปลงอย่างมีขอบเขต (Aspiration Frontier)** เมื่อบุคคลตระหนักในช่องว่างแต่ยอมรับได้หรือปลงได้ การขับเคลื่อนเพื่อการเปลี่ยนแปลงย่อมไม่เกิดขึ้น ดังนั้น หากต้องการให้มีการขับเคลื่อน จำเป็นต้องเสริมสร้างให้เกิดแรงจูงใจในการเปลี่ยนแปลง หรือต้องการการเปลี่ยนแปลง การนำสิ่งที่ตั้งมโนภาควิมใจทั้งในอดีตและปัจจุบันของชุมชนมาเป็นสื่อชักนำให้มีความต้องการให้สิ่งที่ตั้งมโนภาควิมใจเป็นต้น

ขั้นตอนนี้เป็นการเสริมสร้างให้เกิดแรงจูงใจในการเปลี่ยนแปลง แม้หากสามารถแสดงให้เห็นได้ว่า การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นประโยชน์แก่ประชาชนแล้ว แต่แน่นอนว่าสิ่งนี้เป็นสิ่งที่เกิดผลกระทบต่อสังคมเป็นวงกว้าง อาจมีระยะเวลาที่ยาวนานจนไม่สามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงหรือสร้างความภาคภูมิใจได้ในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้น อาจต้องมีการพิจารณาให้ความดีความชอบที่เป็นรูปธรรมและไม่ใช้ระยะเวลานานเกินสมควร เช่น คำชมเชย การพิจารณาดำรงนักกฎหมายนิติบัญญัติ หรือแม้กระทั่งค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

(3) **ขั้นให้เกียรติไม่สร้างความรู้สึกแปลกแยก (De - Alienation)** กล่าวคือในการขับเคลื่อนงาน เพื่อจะให้บุคคลตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วม จำเป็นต้องให้เกียรติ หรือสร้างความรู้สึกที่ทุกคนมีความสำคัญต่องานการขับเคลื่อน

ขั้นตอนนี้เป็นการสร้างความสามัคคีภายในสำนักงาน มิให้เกิดความแตกต่างเกินสมควร นั้นหมายถึงจำเป็นต้องให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เหมือนกันในทุกกลุ่มงาน เพื่อไม่สร้างความแตกต่างหรือแตกแยก

(4) **ขั้นการมีส่วนร่วม (Participation)** เนื่องจากการขับเคลื่อนเพื่อให้เกิดภาวะการเปลี่ยนแปลงที่ยั่งยืน ผู้คนในชุมชนจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Genuine Participation) อันหมายถึง การมีส่วนร่วมตัดสินใจหรือการมีส่วนร่วมแบบต่อเนื่อง (Continuous Participation) คือ การมีส่วนร่วมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งตั้งแต่เริ่มจนถึงสิ้นสุดการขับเคลื่อน

แน่นอนว่าเมื่อมีการปฏิบัติงานได้ในระยะเวลาหนึ่ง ย่อมเกิดปัญหาในการดำเนินการไม่มากก็น้อย เช่นนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานให้มีความเหมาะสมและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(5) **ขั้นสามารถพึ่งพาตนเอง (Self - Reliance)** ทั้งการพึ่งตนเองทางจิตใจ และการพึ่งตนเองทางสติปัญญา

ขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนที่ข้าราชการในสำนักกรมการสามารถดำเนินการใช้แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ด้วยตนเอง และสามารถทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้โดยตนเอง ซึ่งจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นทั้งตนเองและคณะกรรมการ

(6) **ขั้นผู้คนในสังคมคำนึงถึงส่วนรวมร่วมกัน (Collective Personality Society)** คิดถึงผู้อื่น คิดถึงผลประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนการมีจิตอาสา

สำหรับขั้นตอนนี้ เกิดจากการที่ผู้ปฏิบัติเล็งเห็นประโยชน์ ได้รับเกียรติจากผลงานที่ได้ดำเนินการ ได้รับความร่วมมือจากเพื่อนร่วมงานและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน มีความรู้สามารถทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการได้โดยตนเอง เหล่านี้จะเป็นการสร้างเชื่อมั่นและสร้างจิตสำนึกในการคำนึงถึงส่วนรวม และส่งผลให้เกิดการอาสาในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4. แนวทางการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อย่างเป็นรูปธรรม

ตามที่ได้อธิบายถึงแนวทางการสร้างการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ดังนั้น จะได้เสนอแนวทางการขับเคลื่อนเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม โดยเห็นว่าองค์ประกอบที่จะทำให้การขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะประกอบด้วยกันสามฝ่าย ได้แก่ 1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ

2. ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งฝ่ายเลขานุการประจำ คณะกรรมการ และ 3. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะได้อธิบายต่อไปดังนี้

4.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ

ตามที่ได้อธิบายไปแล้วว่า แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นเรื่องใหม่ตาม รัฐธรรมนูญที่ถือได้ว่าเป็นจุดเด่นสำคัญเรื่องหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับหลักการในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย นอกจากนี้ยังต้องมีความรู้พื้นฐานตามกรอบหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการซึ่งตนดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย ดังนั้น ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการควรดำเนินการดังนี้

(1) คณะกรรมการ ควรเปิดโอกาสให้ข้าราชการของสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ ได้อธิบาย หลักการในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

(2) คณะกรรมการ ควรกำหนดวาระการประชุมเพื่อพิจารณาทบทวน ความเหมาะสมของกฎหมายซึ่งฝ่ายบริหารเป็นผู้รักษาการกฎหมายอย่างน้อยเดือนละครั้ง

(3) คณะกรรมการควรมีความรู้ ความเข้าใจ ในเนื้อหาของกฎหมายที่ ถูกต้อง เพื่อจะได้สามารถนำมาประกอบการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายได้

(4) เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของ กฎหมายเสร็จเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หากผลการพิจารณาได้ข้อสรุปว่าต้องแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิก กฎหมายฉบับใด ๆ แล้ว คณะกรรมการต้องกล้าตัดสินใจที่จะดำเนินการเสนอสภาผู้แทนราษฎร ต่อไป

4.2 ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งฝ่าย เลขานุการประจำคณะกรรมการ

สำหรับข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรง ตำแหน่งฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ นอกจากจะต้องมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับหลักการใน การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ความรู้พื้นฐานตามกรอบหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการซึ่งตนปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการอยู่ด้วยแล้ว ความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของ กฎหมายที่ถูกต้องแล้ว ยังต้องมีความเชื่อว่า การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายซึ่งจะได้ปฏิบัติ ต่อไปในอนาคตนี้เป็นประโยชน์ต่อประชาชน ทั้งยังเป็นการยกระดับความรู้ความสามารถในการ ปฏิบัติราชการในฐานะฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการอีกด้วย ดังนั้น ในส่วนของข้าราชการ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ ควรดำเนินการ ดังนี้

(1) ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ต้องตระหนัก ถึงความสำคัญและความยากลำบากในการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อนำไปเป็นแรงบัลดาลใจในการ เร่งพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายให้แล้วเสร็จโดยไว

(2) ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ต้องพิจารณา ทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยใจที่เป็นกลาง ต้องยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้อง และต้องสามารถ พิจารณาข้างน้ำหนักประโยชน์ตามหลักกฎหมายมหาชนให้ได้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูง ที่สุด

(3) ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ต้องกล้าที่ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้ ความกล้าที่จะเสนอความเห็นนั้นจะเกิดขึ้นได้เพราะองค์ ความรู้ที่มีอยู่กับตัวนั้นมากพอที่จะกล้าคิด กล้าพูด และกล้าทำ

(4) ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ต้องถ่ายทอด และเผยแพร่ความรู้แก่กันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการสร้างเลือดใหม่และสร้างความเข้มแข็งให้กับ บุคลากร และองค์กรในอนาคต

4.3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในฐานะที่เป็น หน่วยงานหลักที่สามารถส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย จึงควร ดำเนินการในระยะเร่งด่วน และระยะยาว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ระยะเร่งด่วน

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องเห็นความสำคัญในการ ทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายอย่างเร่งด่วน เพื่อมอบหมายงานไปยังสำนักต่าง ๆ ที่มีความ เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย เช่น สำนัก กรรมการธิการ สำนักวิชาการ หรือสำนักกฎหมาย เป็นต้น

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องส่งเสริมให้สำนัก กรรมการธิการประกาศใช้แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการธิการ สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดฝึกอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดฝึกอบรมให้ความรู้ ด้านกฎหมายให้บ่อยครั้งมากยิ่งขึ้น เพื่อทบทวนความรู้ด้านกฎหมายให้กับข้าราชการ โดยอาจเชิญ วิทยากรซึ่งเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยมาบรรยายเรื่องกฎหมาย ทั้งนี้อาจอัดเป็นรายการวิดีโอเพื่อให้ ข้าราชการเข้าไปรับฟังในช่วงเวลาที่สะดวกก็ได้

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรสร้างระบบคุณค่าของ งานโดยเฉพาะการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายภายในสำนักกรรมการธิการ

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องเปิดกว้างในการรับฟัง ความคิดเห็น เนื่องจากในการปฏิบัติงานย่อมเกิดปัญหาและอุปสรรคขึ้นเสมอ ไม่ว่าจะเกิดจากผู้ร่วม ปฏิบัติงาน จากระบบการปฏิบัติงาน หรือแม้กระทั่งจากกฎระเบียบเองก็ตาม ซึ่งสำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎรต้องเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องเร่งรัดให้มีตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติเกิดขึ้นโดยเร็ว

(2) ในระยะยาว

- ควรดำเนินการยกระดับสถานะของกลุ่มงานคณะกรรมการต่าง ๆ ให้มีสถานะเป็นระดับสำนัก เพื่อให้สามารถรองรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้อย่างทันทั่วถึง โดยให้สำนักคณะกรรมการ ประกอบไปด้วยกลุ่มงาน เช่น กลุ่มงานบริหาร กลุ่มงานการประชุมและชวเลข กลุ่มงานวิชาการ วิจัย และพัฒนากฎหมายเฉพาะด้าน กลุ่มงานพัสดุและงบประมาณ เป็นต้น โดยให้สำนักกรรมการต่าง ๆ ขึ้นตรงต่อรองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้

- หากมีการยกระดับกลุ่มงานคณะกรรมการ ให้มีสถานะเป็นระดับสำนักแล้ว เห็นควรเสนอให้ยุบสำนักกรรมการ ทั้ง 3 สำนัก รวมถึงสำนักวิชาการและสำนักรายงานการประชุมและชวเลขบางส่วนด้วย

เหล่านี้ จึงเป็นแนวทางการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อย่างเป็นทางการ

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการศึกษา

การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับไประยะหนึ่ง เป็นมาตรการสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งหลักการนี้ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 77 โดยมุ่งหวังจะแก้ไขให้กฎหมายมีเนื้อหาสาระและกลไกตามกฎหมาย ให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ไม่ว่าจะเป็นโดยผลของทัศนคติของมหาชน พัฒนาการของวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและคมนาคม การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศ เป็นต้น โดยที่คณะกรรมการนั้นเป็นเครื่องมือหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ตลอดจนสามารถให้การเสนอแนะและพิจารณากฎหมายได้ด้วย ซึ่งมีข้าราชการในสำนักกรรมการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ โดยมีหน้าที่ในการสนับสนุนบทบาทภารกิจคณะกรรมการคณะต่าง ๆ ตามภารกิจที่ถูกกำหนดไว้ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงได้มีการยกร่างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขึ้น ฉบับหนึ่ง โดยหวังให้แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนี้ เป็นแนวทางในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการทุกคณะ ให้สามารถทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายซึ่งอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งตนรับผิดชอบได้

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายสามารถนำไปปฏิบัติงานจริง จึงต้องมีการศึกษาแนวทางการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยต้องการทราบถึงพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ความพร้อมในการขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และหาข้อเสนอในการปรับปรุงแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

จากผลการศึกษาพบว่า ข้าราชการในสังกัดสำนักกรรมการส่วนใหญ่มีความเข้าใจในหลักการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายพอสมควร โดยส่วนใหญ่ทราบว่า เป็นไปตามหลักการใน

มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย อย่างไรก็ตามยังมีข้าราชการจำนวนหนึ่งมีความสับสนในหลักการสำคัญในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย เช่น ยังคงเห็นว่าควรให้หน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ซึ่งอันที่จริงแล้วแนวคิดเช่นนี้ก็เป็นสิ่งถูกต้องตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หากทว่า ในเรื่องดังกล่าวนี้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ก็ได้บัญญัติให้สอดคล้องกับหลักการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายต้องนำหลักการวิधिकฎหมาย (Regulatory Guillotine) ที่การตรวจสอบความเหมาะสมของกฎหมายควรจะต้องดำเนินการโดยหน่วยงานภายนอก ดังนั้น แม้คณะกรรมการการจะมีได้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แต่คณะกรรมการมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจ และการพิจารณากฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ ทั้งข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 90 ที่ให้สภาสามารถตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้น 35 คณะ โดยมีหน้าที่และอำนาจกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญนั้น ๆ แตกต่างกันไป โดยคำว่า “ศึกษาเรื่องใด ๆ” นี้เอง ที่ทำให้คณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ซึ่งหลังจากที่มีการอธิบายและทำความเข้าใจกับข้าราชการในสำนักกรรมการแล้วพบว่ามึระดับความเข้าใจที่เพิ่มสูงมากขึ้น และโดยส่วนใหญ่ของข้าราชการในตำแหน่งนิติกร ของสำนักกรรมการเห็นด้วยกับการมีแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเห็นว่าร่างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อาจเป็นแนวทางสำคัญสำหรับการพัฒนางานวิชาการด้านกฎหมายของฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ ทั้งนี้ กลุ่มงานประจำคณะกรรมการสามัญทั้ง 35 คณะ มีหน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เรื่องกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2545 ข้อ 17 ข้อ 18 และข้อ 19 ซึ่งกำหนดให้กลุ่มงานประจำคณะกรรมการสามัญคณะต่าง ๆ มีหน้าที่และอำนาจในการศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อเสนอแนะด้านวิชาการและกฎหมายเพื่อประกอบเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ รวมถึงการค้นคว้าและจัดทำเอกสารทางวิชาการ เปรียบเทียบกฎหมายเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการ ดังนั้น ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการจึงควรมีหน้าที่ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

นอกจากนี้ ร่างแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ยังอาจถือได้ว่าเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติงานอย่าง

เป็นรูปธรรม เพื่อให้ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการเป็นแนวทางในการปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม หากมีการบังคับใช้แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้ว คาดว่าข้าราชการในสำนักกรรมการมีความพร้อมในระดับกลาง ทั้งนี้เนื่องจาก ข้าราชการในสำนักกรรมการมีภาระงานที่ค่อนข้างมาก จากการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการวิสามัญ หรือแม้กระทั่งคณะอนุกรรมการ ซึ่งภารกิจประจำที่ต้องปฏิบัติงานนั้นได้แก่ การติดต่อประสานงาน การจัดทำงานวิชาการ การจัดการประชุม การเป็นฝ่ายเลขานุการในที่ประชุม การติดตามมติ การจัดสัมมนา การเดินทาง ศึกษาดูงานทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งในแต่ละเรื่องนั้นย่อมมีขั้นตอนการปฏิบัติตามระบอบราชการที่ยุ่ยากละซับซ้อนแล้วแต่กรณี ๆ ไป การเพิ่มภาระงานด้านวิชาการในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อสนับสนุนงานของคณะกรรมการอาจส่งผลกระทบต่อความพร้อมใน 3 ด้าน ด้วยกัน กล่าวคือ ความพร้อมด้านภาระงานและเวลา ความพร้อมด้านวิชาการ และความพร้อมด้านงบประมาณ

2. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนแนวทางการขับเคลื่อนเรื่องดังกล่าวอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมแล้ว องค์ประกอบที่สำคัญที่จะทำให้การขับเคลื่อนแนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำเร็จ จะมีองค์ประกอบด้วยกัน 3 ฝ่าย ได้แก่ 1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ 2. ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ และ 3. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เช่นนี้ จึงขอเสนอแนะแนวทางการดำเนินการทั้ง 3 ส่วน ได้แก่

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ

(1) คณะกรรมการ ควรเปิดโอกาสให้ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ ได้อธิบายหลักการในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

(2) คณะกรรมการ ควรกำหนดวาระการประชุมเพื่อพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายซึ่งฝ่ายบริหารเป็นผู้รักษาการกฎหมายอย่างน้อยเดือนละครั้ง

(3) คณะกรรมการควรมีความรู้ ความเข้าใจ ในเนื้อหาของกฎหมายที่ถูกต้อง เพื่อจะได้สามารถนำมาประกอบการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายได้

(4) เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเสร็จเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หากผลการพิจารณาได้ข้อสรุปว่าต้องแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายฉบับใด ๆ แล้ว คณะกรรมการต้องกล้าตัดสินใจที่จะดำเนินการเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

2. ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งฝ่ายเลขานุการประจำคณะกรรมการ

(1) ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ต้องตระหนักถึงความสำคัญและความยากลำบากในการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อนำไปเป็นแรงบัลดาลใจในการเร่งพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายให้แล้วเสร็จโดยไว

(2) ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ต้องพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยใจที่เป็นกลาง ต้องยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้อง และต้องสามารถพิจารณาข้างน้ำหนักประโยชน์ตามหลักกฎหมายมหาชนให้ได้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

(3) ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ต้องกล้าที่เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการฯ ทั้งนี้ ความกล้าที่จะเสนอความเห็นนั้นจะเกิดขึ้นได้เพราะองค์ความรู้ที่มีอยู่กับตัวนั้นมากพอที่จะกล้าคิด กล้าพูด และกล้าทำ

(4) ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ต้องถ่ายทอดและเผยแพร่ความรู้แก่กันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการสร้างเลือดใหม่และสร้างความเข้มแข็งให้กับบุคลากร และองค์กรในอนาคต

3. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในส่วนของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักที่สามารถส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย จึงควรดำเนินการในระยะเร่งด่วน และระยะยาว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ระยะเร่งด่วน

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องเห็นความสำคัญในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายอย่างเร่งด่วน เพื่อมอบหมายงานไปยังสำนักต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย เช่น สำนักกรรมการฯ สำนักวิชาการ หรือสำนักกฎหมาย เป็นต้น

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องส่งเสริมให้สำนักกรรมการฯ ประกาศใช้แนวทางการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในสำนักกรรมการฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดฝึกอบรมให้ความรู้ด้านกฎหมายให้บ่อยครั้งมากยิ่งขึ้น เพื่อทบทวนความรู้ด้านกฎหมายให้กับข้าราชการ โดยอาจเชิญวิทยากรซึ่งเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยมาบรรยายเรื่องกฎหมาย ทั้งนี้อาจอัดเป็นรายการวิดีโอเพื่อให้ข้าราชการเข้าไปรับฟังในช่วงเวลาที่สะดวกก็ได้

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรสร้างระบบคุณค่าของงาน โดยเฉพาะการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายภายในสำนักกรรมการฯ

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องเปิดกว้างในการรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากในการปฏิบัติงานย่อมเกิดปัญหาและอุปสรรคขึ้นเสมอ ไม่ว่าจะเกิดจากผู้ร่วมปฏิบัติงาน จากระบบการปฏิบัติงาน หรือแม้กระทั่งจากกฎระเบียบเองก็ตาม ซึ่งสำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎรต้องเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถแสดงความคิดเห็นเพื่อนำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมต่อไป

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องเร่งรัดให้มีตำแหน่ง

นักกฎหมายนิติบัญญัติเกิดขึ้นโดยเร็ว

(2) ในระยะยาว

- ควรดำเนินการยกระดับสถานะของกลุ่มงานคณะกรรมการต่าง ๆ ให้มีสถานะเป็นระดับสำนัก เพื่อให้สามารถรองรับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการได้อย่างทันที่ โดยให้สำนักคณะกรรมการ ประกอบไปด้วยกลุ่มงาน เช่น กลุ่มงานบริหาร กลุ่มงานการประชุม และชวเลข กลุ่มงานวิชาการ วิจัย และพัฒนากฎหมายเฉพาะด้าน กลุ่มงานพัสดุและงบประมาณ เป็นต้น โดยให้สำนักกรรมการต่าง ๆ ขึ้นตรงต่อรองเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ปรึกษาสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้

- หากมีการยกระดับกลุ่มงานคณะกรรมการ ให้มีสถานะเป็นระดับสำนักแล้ว เห็นควรเสนอให้ยุบสำนักกรรมการ ทั้ง 3 สำนัก รวมถึงสำนักวิชาการและสำนักgrayงานการประชุมและชวเลขบางส่วนด้วย

บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2561). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. *ขอให้คุณโชคดี กับ คลังสะสมกฎหมายและกฎระเบียบของไทยกว่า 100,000 ฉบับ*. สืบค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2563 จาก <https://tdri.or.th/2017/08/interview-dr-deunden-rg-ria/>
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2560). *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” การจำกัดอำนาจรัฐ*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ปิยะวรรณ ปานโต. *คณะกรรมการสิทธิการ*. สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2563 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%84%E0%B8%93%E0%B8%B0%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3>
- เพลินตา ตันรังสรรค์. (2560). *กลไกในการปฏิรูปกฎหมายและการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายไทยในปัจจุบัน*. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สมยศ เชื้อไทย. (2562). *ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายและระบบกฎหมาย ความรู้พื้นฐานทางนิติศาสตร์*. (พิมพ์ครั้งที่ 25). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.* . สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2563 จาก <https://gnews.apps.go.th/news?news=41550>
- สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2551). *คณะกรรมการสิทธิการ*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักการพิมพ์.
- สุพรรณิ ไชยอำพร. (2549). *วัฒนธรรมกับการพัฒนา: ศาสตร์ของการพัฒนาในระดับปฏิบัติการ*. กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อภิชน จันทระเสน. *ทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายด้วยวิธี Regulatory Guillotine*. สืบค้นเมื่อ 30 สิงหาคม 2563 จาก http://lawreform.go.th/uploads/files/1514178220-b5359-bvd8i.pdf?fbclid=IwAR0GBGlfUOXsF-__LOEtmiCRITXv2K_-CRFT2bS3xz7GRq_d2mm-DnuBNtu0
- อรช กระแสอินทร์. *เชื่อหรือไม่*. สืบค้นเมื่อ 11 มิถุนายน 2563 จาก <https://www.creativethailand.org/article/thinktank/32123/th#believe-or-not>

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ - สกุล	นายพนเพิ่ม กฤษณะวณิช
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ชื่อหน่วยงาน	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สถานที่ติดต่อ	กลุ่มงานคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อาคารรัฐสภา 1111 ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300
หมายเลขโทรศัพท์	0 2242 5900 ต่อ 7221