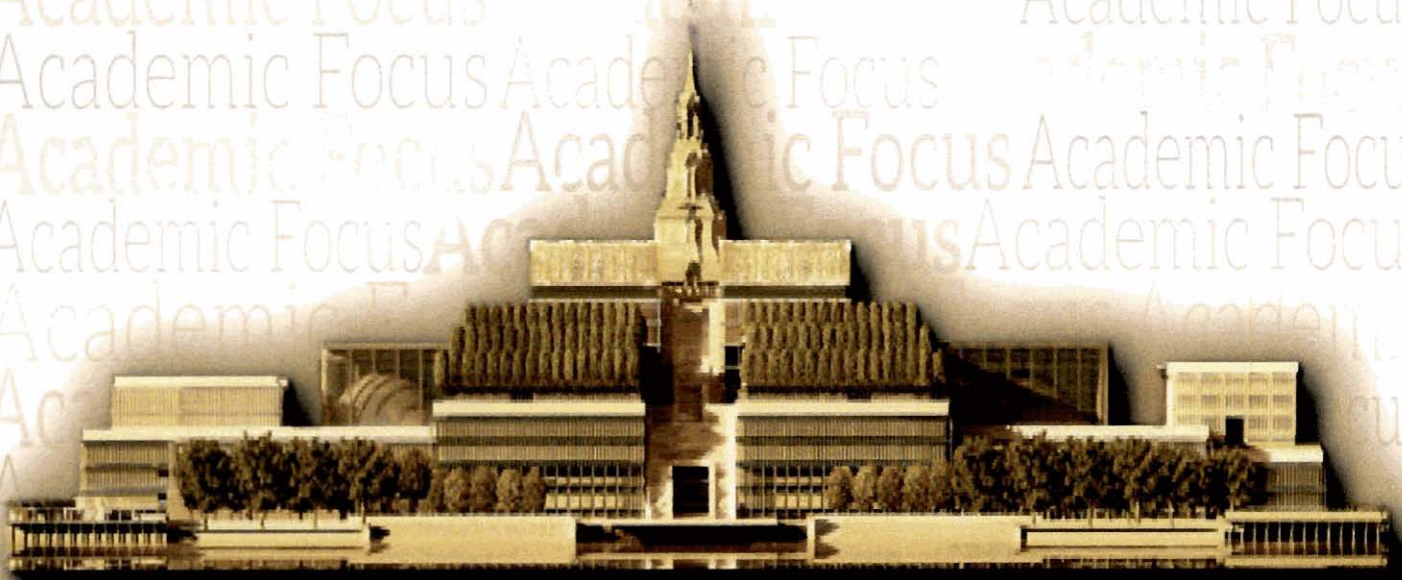


# Academic Focus



เอกสารวิชาการ



พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ :

กฎหมายกับการรองรับประชาคมอาเซียน

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ISSN 2287-0520

ดาวน์โหลดเอกสารได้จาก <http://www.parliament.go.th/library>



Academic Focus  
ตุลาคม 2558

พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสม  
ของกฎหมาย พ.ศ. 2558: กฎหมายกับ  
การรองรับประชาคมอาเซียน

สารบัญ

บทนำ

บทนำ	1
สาเหตุที่ต้องมีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย	3
แนวทางการพัฒนากฎหมาย	3
เหตุใดจึงไม่ตราเป็นพระราชบัญญัติ	4
ที่มาของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้	5
หลักเกณฑ์การทบทวน	7
บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา	8
บรรณานุกรม	11
เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์	
สำนักวิชาการ	
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	

โดยที่กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่สังคม ประกอบกับปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อความต้องการของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เช่น ทักษะคติของมหาชนในเรื่องต่าง ๆ พัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการสื่อสาร สภาพทางเศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง สภาพภูมิอากาศ และสิ่งแวดล้อมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศ เป็นต้น

ดังนั้น ทุกสังคมหรือทุกประเทศจึงมีการปรับปรุง แก้ไข หรือพัฒนากฎหมายอยู่เสมอ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา ประเทศใดสามารถพัฒนากฎหมายให้ทันต่อความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ทั้งความต้องการของสังคมภายในประเทศและสังคมโลก ประเทศนั้นก็พัฒนาไปข้างหน้าและประเทศที่ไม่สามารถพัฒนากฎหมายให้ทันต่อความต้องการของสังคมก็จะกลายเป็นประเทศที่ล้าหลัง

ประเทศที่พัฒนาแล้วจึงดำเนินการให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมาย อยู่เสมอ เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง โดยกำหนดวงรอบระยะเวลาที่จะต้องมีการทบทวนไว้ชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ทันท่วงที เนื่องจากปัจจุบันเป็นโลกในยุคดิจิทัล วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร และการคมนาคม มีการพัฒนาไปอย่างก้าวกระโดด การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาจึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น และรอบระยะเวลาในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายก็สั้นลงตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามาประเทศไทยไม่มีมาตรการที่กำหนดให้ต้องมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การเสนอให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายที่ผ่านมา ส่วนใหญ่จึงเป็นไปตามข้อเสนอของเจ้าหน้าที่ของรัฐ “ตามความเหมาะสม” เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นไปโดยสะดวก โดยมีได้คำนึงถึงพลวัตของโลกที่เกิดขึ้น ส่งผลให้กฎหมายจำนวนมากมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม จึงสมควรกำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายทุกฉบับตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดโดยเร่งด่วน

พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2558 พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีระดับศักดิ์ของกฎหมายเป็นเพียงพระราชกฤษฎีกา มิใช่รัฐธรรมนูญ จึงแทบไม่มีใครให้ความสนใจกฎหมายฉบับนี้ หรือบางคนอาจไม่ทราบด้วยซ้ำว่าได้มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้แล้ว ทั้งที่จริงแล้วกฎหมายฉบับนี้มีความสำคัญมาก เนื่องจากจะเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยอย่างแท้จริง

การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับไประยะหนึ่งแล้ว (ex post evaluation of legislation) เป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้กฎหมายมีเนื้อหาสาระและกลไกตามกฎหมายสอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ปัจจุบัน การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายหรือ ex post evaluation of legislation นี้ ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่มีการพูดถึงในเวทีต่าง ๆ ทั่วโลกควบคู่กับการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการตรากฎหมาย (ex ante assessment of impact of legislation to be enacted) รวมทั้ง ASEAN และ APEC ด้วย เพราะถ้ากฎหมายของประเทศใดล้ำสมัย ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการค้าการลงทุน และจะทำให้ประเทศนั้นเป็นปัญหาของประชาคมไปโดยปริยาย

### สาเหตุที่ต้องมีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

สาเหตุที่ต้องมีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

1. ปัญหากฎหมายเฟ้อ (Regulatory Inflation) ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้และเพิ่มต้นทุนในการบังคับการตามกฎหมาย (Administrative Cost) นอกจากนั้น ยังทำให้ประชาชนถูกจำกัดหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพมีการตามกฎหมายที่ไม่จำเป็น และเข้าถึงกฎหมายได้ยาก

2. ให้มีกฎหมายที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม ไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือสร้างภาระแก่ประชาชนมากเกินไปจนสมควร มีความชัดเจน และเข้าใจง่าย

3. เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ไม่มีความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม กลไกตามกฎหมายไม่เหมาะสม รวมทั้งรูปแบบและถ้อยคำสำนวนของกฎหมายไม่ชัดเจน

### แนวทางการพัฒนากฎหมาย

สามารถแบ่งได้ 2 กรณี

#### 1. กรณีร่างกฎหมายใหม่

ในหลายประเทศกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบจากการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) โดยละเอียดและจริงจังก่อนการร่างกฎหมาย การประเมินผลกระทบจากการตรากฎหมาย (RIA) เป็นกระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของนโยบายและวิเคราะห้ทางเลือกสำหรับการดำเนินการ โดยประเมินผลกระทบที่เป็นไปได้ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม การเงิน และเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้ RIA ยังถือว่าเป็นเครื่องมือเกี่ยวกับหลักปฏิบัติที่ดีด้านกฎหมาย (Good Regulatory Practice: GRP) โดยนำมาใช้เพื่อสร้างความมั่นใจว่ากฎระเบียบที่นำมาเสนอได้ถูกประเมินถึงความจำเป็นและผลกระทบทั้งหมดที่มีต่อสังคมก่อนที่จะเสนอไปยังผู้ออกกฎหมาย

ส่วนหนึ่งของการทำ RIA นี้จะต้องมีการกำหนดปัญหาให้ชัดเจน วิเคราะห์ที่มาของปัญหาว่าเกิดจากอะไร มีทางเลือกในการแก้ไขปัญหายังไรบ้าง และทางเลือกใดเหมาะสมที่สุด หรือต้องใช้หลายทางเลือกประกอบกัน หากต้องมีการตรากฎหมายขึ้น หลักการและกลไกตามกฎหมายควรเป็นอย่างไร มีผลกระทบต่อด้านอื่นหรือไม่ เช่น การเพิ่มสวัสดิการแรงงานในระบบ อาจทำให้มีการจ้างงานน้อยลง เพราะผู้ประกอบการอาจเลือกที่จะนำเครื่องจักรมาใช้แทนเพราะมีต้นทุนที่ถูกกว่าการจ้างแรงงานคน เป็นต้น ต้องมีการวิเคราะห์ Cost-benefit relationships และ Cost-effectiveness relationships ของข้อเสนอให้มีกฎหมายโดยละเอียด รวมทั้งต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) อย่างกว้างขวางและทั่วถึง และไม่ใช้เพียงแคร์รับฟัง แต่ต้องให้คำตอบที่มีเหตุผล (Reasonable responses) ต่อข้อกังวลหรือความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียอย่างจริงจังด้วย หากฝ่ายบริหารเห็นว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายนั้นจริงก็จะอนุมัติหลักการของร่างกฎหมายแล้วส่งให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายดำเนินการต่อไป

#### 2. กรณีกฎหมายที่ใช้บังคับแล้ว

บางประเทศใช้วิธีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย (ex post evaluation of legislation) ไว้ แต่ให้เป็นความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะกำหนดให้มีการประเมินกฎหมายใด เมื่อใด และโดยหน่วยงานใด แต่ต้องประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ซึ่งแน่นอนว่าต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียประกอบการดำเนินการ รวมทั้งต้องจัดทำรายงานเสนอรัฐบาลหรือรัฐสภา และรัฐบาลหรือรัฐสภาต้องเปิดเผยรายงานนั้นต่อสาธารณชนด้วย

บางประเทศกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่บางประเทศ เช่น สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ และอังกฤษ มีหน่วยงานในสังกัดรัฐสภาทำหน้าที่นี้เป็นการเฉพาะ หน่วยงานนี้แม้จะสังกัดรัฐสภาก็ตาม แต่ผู้ตรวจสอบจะเป็นคณะนักวิชาการ จำนวน 8-16 คน แล้วแต่กรณี และคณะนักวิชาการเหล่านี้จะมีอิสระในการดำเนินงานและเป็นกลางทางการเมือง โดยเน้นคุณภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินการเป็นหลักมากกว่าเน้นสถานที่ทำงาน

วิธีการประเมินความสัมฤทธิ์ผลของกฎหมาย (ex post evaluation of legislation) นี้เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่สำหรับประเทศไทย เพราะไม่มีหน่วยงานใดที่รับผิดชอบดำเนินการอย่างต่อเนื่องจริงจังและเป็นระบบ ประเทศไทยจะเน้นการออกกฎหมายใหม่ ๆ มากกว่าที่จะไปทบทวนว่ากฎหมายที่มีอยู่เป็นจำนวนมากนั้น มีความเหมาะสมกับโลกที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ควรปรับปรุงแก้ไขอย่างไร หรือควรจะยกเลิกเสีย

### เหตุใดจึงไม่ตราเป็นพระราชบัญญัติ

พระราชกฤษฎีกาถือเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารซึ่งประมุขของรัฐในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้บัญญัติรองรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกาอย่างชัดเจนในมาตรา 22 ซึ่งมีความว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” แต่มีข้อสังเกตว่า กฎหมายที่ตราขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์หลายฉบับจะเรียกว่าพระราชกฤษฎีกาเช่นกัน ตัวอย่างเช่น “พระราชกฤษฎีกาให้ใช้ค่านามสตรี พุทธศักราช 2460” หรือ “พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และ 2 ที่ได้ตรวจพิจารณาใหม่” ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2466 พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่จริงแล้วมีค่าบังคับใช้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 จึงบัญญัติชัดเจนว่าพระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายลำดับรองที่รัฐบาลถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น

ในประเทศอังกฤษมีประเด็นถกเถียงกันมากถึงขอบเขตของการมอบอำนาจการออกกฎหมายให้ฝ่ายบริหาร ในรายงานของคณะกรรมการ (Committee on Ministers' Powers) 1932 Cmnd 4060 ได้สรุปว่าเป็นความจำเป็นและให้เหตุผลความจำเป็นในการให้อำนาจนี้ไว้ดังนี้

1. เหตุผลในด้านเวลา (Pressure on parliament time) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่มีแต่เฉพาะการตรากฎหมาย คงเป็นไปได้ที่ในการตรากฎหมายนั้นฝ่ายรัฐสภาจะกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ของกฎหมายไว้ได้ทั้งหมด การตรากฎหมายของรัฐสภาจึงเป็นเพียงการกำหนดกรอบของสิทธิหน้าที่ของประชาชน หรือขอบเขตของการจำกัดสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน และมอบให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดรายละเอียดเป็นกฎหมายลำดับรองต่อไป

2. เป็นไปไม่ได้ที่จะพิจารณาเรื่องที่เป็นรายละเอียด (Inability of Parliament to deal with technical matters) พระราชบัญญัติหลายฉบับมีเนื้อหาเป็นเรื่องทางเทคนิค การกำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติทุกเรื่องเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้ เพราะนอกจากจะใช้เวลาในการตรวจพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติมาก ยังทำให้เนื้อหาของพระราชบัญญัติยาว ควรมอบรายละเอียดให้ผู้มีความชำนาญเป็นผู้กำหนด

3. ความต้องการที่จะปรับกฎหมายให้เข้ากับสถานการณ์ (Need for flexibility) กฎเกณฑ์ในกฎหมายเมื่อกำหนดเป็นพระราชบัญญัติแล้วผลที่ตามมาคือเคร่งครัดตายตัว ขาดความยืดหยุ่นและไม่เหมาะสมกับกาลสมัย กฎหมายลำดับรองอาจช่วยให้มีการใช้กฎหมายที่เหมาะสมกับกาลสมัยได้

4. เหตุผลของความรีบด่วน (Emergency situations) หากจะต้องตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติทุกเรื่องแล้วอาจไม่ทันต่อสถานการณ์ ถ้าพระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง ก็ทำให้ทันต่อเหตุการณ์ได้

## ที่มาของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย จึงได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. .... ต่อรัฐบาล เพื่อเป็นกลไกผลักดันให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายทุกฉบับในรอบระยะเวลา รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาดำเนินการดังกล่าวให้ชัดเจน

สาระสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ....

1. กำหนดให้ร่างพระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป
2. กำหนดประเภทกฎหมายที่จะต้องมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสม ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย พระราชกำหนด และกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งนี้ ได้กำหนดยกเว้นกฎหมายบางประเภท ได้แก่ กฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะช่วงระยะเวลาที่กำหนด กฎหมายที่กำหนดให้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและได้ดำเนินการแล้ว กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ เครื่องหมาย หรือรูปแบบ และกฎหมายอื่นที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

3. กำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้มีหน้าที่จัดให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุก 5 ปีที่กฎหมายใช้บังคับ หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้น

- (2) เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไป และรัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร

- (3) เมื่อได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

- (4) เมื่อปรากฏว่ามีได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกิน 3 ปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ

อนึ่ง ในกรณีที่กฎหมายไม่มีรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้รัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้รักษาการตามกฎหมายร้องขอ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะพิจารณาดำเนินการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายแทนผู้รักษาการตามกฎหมายก็ได้

4. กำหนดขอบเขตของเรื่องที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบการทบทวน ขั้นตอนในการพิจารณาทบทวน และการตรวจสอบกฎหมายที่จะต้องมีการพิจารณาทบทวนในวาระเริ่มแรกตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนด

5. กำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายสั่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำคำแปลของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ทั้งหมดเป็นภาษากลางของอาเซียน (ปัจจุบันตกลงให้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากลางของอาเซียน) ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ และให้เผยแพร่ทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ประชาชนสามารถเข้าถึงโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และเมื่อใดที่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแก้ไขและเผยแพร่คำแปลของกฎหมายนั้นโดยเร็ว

6. กำหนดให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้  
ต่อมา วันจันทร์ที่ 20 เมษายน 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ ดังนี้

1. เห็นชอบในหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีมาตรการในการพิจารณา ทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายอยู่เสมอ โดยกำหนดประเภทกฎหมายที่จะต้องมีการพิจารณา ทบทวนความเหมาะสม และกำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาทบทวนความ เหมาะสมของกฎหมายทุก 5 ปีที่กฎหมายใช้บังคับ หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งตามที่พระราชกฤษฎีกานี้กำหนด ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ

2. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับข้อสังเกตของกระทรวงการคลังซึ่งได้พิจารณาร่างพระราช กฤษฎีกาฯ แล้ว และเห็นว่าเพื่อเป็นการรักษาวินัยการเงินการคลังของประเทศ อีกทั้งไม่สู้เสี่ยงต่อการขัดต่อ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงควรที่จะต้องมีการพิจารณาแก้ไขโดยตัดมาตรา 11 วรรคสาม ของร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว ซึ่งเป็นการกำหนดบทบัญญัติยกเว้นเงินที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็น รายได้แผ่นดินตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติวิธีการ บประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงต้องตราเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ไปหารื้อร่วมกับ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

### หลักเกณฑ์การทบทวน

เมื่อปรากฏว่ามีได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกิน 3 ปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ ในการ พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย รัฐมนตรีผู้รักษาการพิจารณาทบทวนในเรื่องดังต่อไปนี้ทั้งหมดหรือ บางเรื่องตามที่จำเป็น

- (1) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นใช้บังคับต่อไปหรือไม่
- (2) การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อยกระดับ ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- (3) การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องหรือนวัตกรรมตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ
- (4) การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อลดผลกระทบและภาระของประชาชนที่เกิดขึ้นจาก กฎหมายนั้น
- (5) การใช้ระบบคณะกรรมการ การอนุมัติ การอนุญาต ใบอนุญาต ระบบการจดทะเบียน หรือระบบอื่น ที่กำหนดขึ้นเพื่อกำกับหรือควบคุม เพียงเท่าที่จำเป็น
- (6) การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
- (7) การป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น
- (8) เรื่องอื่นใดที่จะทำให้กฎหมายนั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตหรือการประกอบอาชีพของ ประชาชนโดยไม่จำเป็น ไม่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น

อนึ่ง การดำเนินการดังกล่าว รัฐมนตรีผู้รักษาการต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับกฎหมายนั้น ตามหลักการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders Consultation) หรือจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการทั่วไปด้วยก็ได้

เมื่อปรากฏว่ามีได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกิน 3 ปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกกฎหมายดังกล่าว หรือถ้าเห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายต่อไป ให้แสดงเหตุผลต่อคณะรัฐมนตรีถึงความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นต่อไปและเหตุที่ไม่มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น พร้อมทั้งกำหนดเวลาที่ชัดเจนที่จะบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ครบ 3 ปีที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ

สำหรับกรณีอื่น ๆ ได้แก่ เมื่อเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้น เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไป และรัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร หรือเมื่อได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายนั้น ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการเสนอรายงานสรุปผลการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่มีสาระสำคัญทั้ง 8 ประการข้างต้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายใน 180 วันนับแต่วันที่มิเหตุต้องพิจารณาทบทวน และในกรณีที่จำเป็นต้องปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย ให้เสนอร่างกฎหมายไปพร้อมกันด้วย และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำรายงานประจำปีต่อไป

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

กฎหมายเมื่อตราขึ้นใช้บังคับแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย เมื่อระยะเวลาล่วงเลยมา สภาพแวดล้อมของโลกได้มีการเปลี่ยนแปลงไป อาทิ เศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ ประเทศจึงมีหน้าที่ต้องปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลง ซึ่งแน่นอนว่ากฎหมายที่ได้ตราขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่งย่อมจะไม่มีทางสอดคล้องและสามารถบังคับใช้ได้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะเป็นข้อตกลงด้านภาษีระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปจากการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงต่าง ๆ โดยเฉพาะการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่จะมีขึ้น เมื่อโลกมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว หน่วยงานจึงจะเสนอให้มีการแก้ไข เพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมาย แต่ส่วนใหญ่ที่ผ่านมาพบว่าการเสนอแก้ไข เพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมาย จะเป็นลักษณะการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการ การเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ และการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้ใหญ่ขึ้น นาน ๆ ครั้งจึงจะมีการเสนอปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีกลไกปฏิบัติที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนี้ ถือเป็นอีกก้าวหนึ่งของการปฏิรูปกฎหมายไทย (Regulatory Reform) ที่มีจุดมุ่งหมายที่ดีเพื่อให้กฎหมายมีความสอดคล้องกับความต้องการของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยผลของพัฒนาการของวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและคมนาคม และระบบเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สภาพภูมิอากาศ และสิ่งแวดล้อมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งเพื่อลดเลิกกฎหมายที่ไม่จำเป็นและสร้างต้นทุนในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Compliance Cost หรือ Administrative Burden) การมี

กฎหมายจำนวนมากมิได้หมายความว่าช่วยให้สังคมเจริญขึ้นได้ทั้งหมด แต่ต้องมีการประเมินและตรวจสอบว่ากฎหมายแต่ละฉบับนั้นสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของนโยบายสาธารณะในภาพรวมหรือไม่ จะสังเกตเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วมักจะมีกฎหมายจำนวนไม่มาก แต่ปฏิบัติได้จริงและสอดคล้องกับความต้องการของสังคม การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนี้ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่มีการพูดถึงในเวทีต่าง ๆ ทั่วโลก อาทิ ASEAN และ APEC ควบคู่กับการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการตรากฎหมาย เนื่องจากกฎหมายที่ล้ำสมัยย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการค้าการลงทุน และจะทำให้กลายเป็นปัญหาของประชาคมในที่สุด

ที่ผ่านมาระบบราชการไทยยึดมั่นอยู่กับระบบควบคุมอย่างใกล้ชิดผ่านการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ฯลฯ กับการประกอบกิจกรรมเกือบทุกชนิด ดังจะเห็นได้จากการที่ร่างกฎหมายใหม่ ๆ ที่มีการเสนอต่อรัฐบาลและรัฐสภาเพื่อพิจารณานั้นยังคงอุดมไปด้วยการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาตอย่างเสมอตันเสมอปลาย ดังนั้นประเทศไทยจึงค่อนข้างประสพกับอุปสรรคในการที่จะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เปรียบเทียบกับสิงคโปร์ โดยสิงคโปร์ได้คะแนนในหัวข้อ Burden of government regulation เป็นอันดับ 1 ของโลก ขณะที่ไทยได้คะแนนในหัวข้อ Burden of government regulation เป็นอันดับที่ 90 ของโลก และอันดับที่ 7 ของอาเซียน ดังนั้น จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า เหตุใดเมื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน แล้ว สิงคโปร์แทบจะไม่ต้องปรับปรุงกฎหมายอะไรเลย

มาตรการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายดังกล่าวจะต้องดำเนินการโดยเปิดเผยและโปร่งใส มิเช่นนั้นจะทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วต้องมีการเปิดเผยรายงานผลการทบทวนต่อสาธารณะ และต้องเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อทราบด้วยตามหลักรัฐบาลเปิดเผย (Open Government Doctrine) นอกจากกระบวนการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่ว่านั้นแล้ว

ผู้ศึกษาเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยควรมีนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายที่ชัดเจนและดำเนินการอย่างจริงจัง เพื่อให้การควบคุมโดยรัฐมีประสิทธิภาพดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ตามนโยบาย Better Regulation ของประเทศในกลุ่ม OECD และปรับเปลี่ยนทัศนคติของนักกฎหมายไทยให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงในบริบทโลก น่าจะช่วยให้ประเทศไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น ลดปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ รวมทั้งทำให้ระบบกฎหมายของประเทศไทยพัฒนาเหนือกว่าประเทศอื่น ๆ ในอาเซียนดังเช่นที่สิงคโปร์เคยดำเนินการสำเร็จมาแล้ว และหลาย ๆ ประเทศในอาเซียนก็กำลังดำเนินตามรอยสิงคโปร์

ดังนั้น ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติควรร่วมกันผลักดันอย่างต่อเนื่อง จริงจัง และเป็นระบบเพื่อให้มีการทบทวนและปรับปรุงกลไกตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เหมาะสม และปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐจากผู้ควบคุม (Controller) การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ผ่านการอนุมัติ อนุญาต ออกใบอนุญาต ฯลฯ มาเป็นผู้ส่งเสริมหรืออำนวยความสะดวก (Facilitator) แก่ภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการต่าง ๆ และทำหน้าที่เป็นกรรมการคอยกำกับดูแล (Regulator) ให้ผู้ประกอบการประกอบกิจการให้เป็นไปตามกติกาที่วางไว้ รวมทั้งบังคับให้มีการทำ RIA และการประเมินความสัมฤทธิ์ผลของกฎหมายกันอย่างจริงจังและเป็นระบบ กฎหมายไทยจะได้ก้าวทันโลกเหมือนอย่างประเทศที่พัฒนาแล้ว

จัดทำโดย

นายอานันท์ เกียรติสารพิภพ

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ ๒ สำนักวิชาการ

โทร. 0 2244 2065

โทรสาร. 0 2244 2058

## บรรณานุกรม

- จิตรพรต พัฒนสิน). 2545 (คำอธิบายการตรวจสอบถึงความจำเป็นในการตรากฎหมายและบทตรวจสอบ  
**10 ประการ**. สืบค้น 22 กันยายน 2558 จาก <http://www.lawreform.go.th>
- ธรรมนิติย์ สุมันตกุล. (2547). **การจัดทำกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง**. สืบค้น 23 กันยายน 2558  
 จาก <http://www.lawreform.go.th>
- ปกรณ์ นิลประพันธ์. (21 มิถุนายน 2555). **การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment)**.  
 สืบค้น 24 กันยายน 2558 จาก <http://lawdrafter.blogspot.com/2012/06/regulatory-impact-assessment.html>  
 \_\_\_\_\_ . (9 กันยายน 2558). **การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย**. สืบค้น 23 กันยายน 2558  
 จาก [http://lawdrafter.blogspot.com/2015/09/blog-post\\_9.html](http://lawdrafter.blogspot.com/2015/09/blog-post_9.html)  
 \_\_\_\_\_ . (17 พฤศจิกายน 2556). **การพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของ  
 ประเทศ**. สืบค้น 23 กันยายน 2558 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1903>  
 \_\_\_\_\_ . (9 ตุลาคม 2556). **โลกหมุนไปแต่กฎหมายไทย (แทบจะ) ไม่หมุนตาม**. สืบค้น 25 กันยายน 2558  
 จาก <http://www.lawreform.go.th>
- พรพรรณ ไม้สุพร. (2558). **การประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (Regulatory Impact Assessment: RIA)  
 และการแถลงการณ์ผลกระทบของกฎระเบียบ (Regulatory Impact Statement: RIS)**. สืบค้น  
 24 กันยายน 2558 จาก <http://laws.anamai.moph.go.th/download/article/RIA%20&%20RIS.pdf>  
 “พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558” (8 กันยายน 2558). **ราชกิจจานุเบกษา**.  
 เล่ม 132 ตอนที่ 86 ก, น.91.
- หทัยรัตน์ เนาวิพิริยวัฒน์. (2552). **การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรอง**. (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
 มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. คณะนิติศาสตร์. กฎหมายมหาชน.