

การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย*

หลักการ

โดยที่กฎหมายเป็นข้อกำหนดหรือข้อบังคับที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะมีผลทำให้ได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษได้ โดยผลดังกล่าวเมื่อมีกฎหมายมากขึ้นเท่าใด บุคคลย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอันมีผลเป็นการลดทอนเสรีภาพหรือจำกัดสิทธิมากขึ้นเท่านั้น

ในขณะเดียวกัน การที่สังคมหนึ่งจะอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุขสงบ มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่เกิดการเอาเปรียบ ย่อมจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน และเป็นธรรม หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้น สมควรที่จะได้รับโทษตามความหนักเบาแห่งการกระทำ

เมื่อมีความจำเป็นต้องออกกฎเกณฑ์และมีผลเป็นการลดทอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การพิจารณาออกกฎเกณฑ์หรือตรากฎหมายจึงสมควรกระทำเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นอันจะหลีกเลี่ยงมิได้ เพื่อมิให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องถูกระงับกระเทือนโดยไม่สมควร

อีกประการหนึ่ง การแข่งขันกันในโลกปัจจุบันนี้มีความรุนแรงมากขึ้นและเป็นที่ยอมรับกันว่าการกระทำใดๆ โดยภาครัฐมักจะเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน แนวคิดในปัจจุบันจึงพยายามลดภารกิจของรัฐให้เหลือน้อยลง แต่กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับใหม่มักจะเป็นต้นเหตุหนึ่งในการขยายหรือเพิ่มภารกิจของรัฐและสร้างขั้นตอนในการปฏิบัติงานจนเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน ทั้งยังเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ประเทศทั้งหลายที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศในกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น จึงมีความระมัดระวังในการตรากฎหมายอย่างมาก โดยแต่ละประเทศได้วางหลักเกณฑ์ในเชิงคำถามเพื่อตรวจสอบมิให้มีการตรากฎหมายโดยไม่มี ความจำเป็นหรือไม่คุ้มค่า โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอให้มี

* ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กฎหมาย ขร่างกฎหมายและพิจารณากฎหมายจะต้องตอบคำถามต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมายใหม่อย่างแท้จริงและกฎหมายนั้นจะคุ้มค่ากับการที่บุคคลจะต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ทั้งยังต้องกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการให้ชัดเจน เพื่อเป็นการระมัดระวังมิให้มีการขยายภารกิจของรัฐหรือก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของงานอีกด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้หลายอย่างหลายประการ ในขณะเดียวกัน ทุกฝ่ายต่างมีความเห็นสอดคล้องต้องกันว่าจำเป็นต้องปฏิรูประบบราชการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคล่องตัว กำหนดภารกิจของรัฐให้เหลือเท่าที่จำเป็นพร้อมทั้งดำเนินการให้มีการปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและแนวคิดใหม่ของโลกปัจจุบัน

เพื่อเป็นการระมัดระวังมิให้มีการตรากฎหมายโดยไม่จำเป็น และกฎหมายนั้นจะไม่เป็นการเพิ่มภารกิจของรัฐหรือก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคหรือความซ้ำซ้อน เป็นการสมควรที่จะมีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบเบื้องต้นก่อนที่จะมีการเสนอร่างกฎหมายต่อสภา โดยวิธีการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยต้องตอบคำถาม ดังต่อไปนี้

บทตรวจสอบ (Checklist) ๑๐ ประการ

คำถามที่ทุกฝ่ายพึงต้องตอบในการเสนอแนะและพิจารณากฎหมาย

๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

- ๑.๑ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจนั้นคืออะไร
- ๑.๒ มีความจำเป็นต้องทำภารกิจนั้นเพียงใด
- ๑.๓ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใด
- ๑.๔ มาตรการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจคืออะไร
- ๑.๕ มีทางเลือกอื่นที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันหรือไม่
- ๑.๖ ภารกิจนั้นจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้เพียงใด

๒. ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจ

๒.๑ รัฐควรทำเองหรือควรให้ออกชนเป็นผู้ทำ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการคุ้มครองประชาชน ประสิทธิภาพ ต้นทุนและความคล่องตัว

๒.๒ ถ้ารัฐควรทำ รัฐบาลควรเป็นผู้ทำหรือควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำ

๓. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

๓.๑ ในการทำภารกิจนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายออกมาบังคับหรือไม่ ถ้าไม่ตรากฎหมายจะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติการกิจอย่างไร

๓.๒ ถ้าจำเป็นต้องมีกฎหมาย กฎหมายนั้นควรเป็นกฎหมายระดับชาติหรือกฎหมายระดับท้องถิ่น

๓.๓ ถ้าควรเป็นกฎหมายระดับชาติจำเป็นต้องใช้บังคับพร้อมกันทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักรหรือควรทยอยใช้เป็นท้องที่ไปหรือเพียงบางท้องที่เท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและจะกำหนดอายุของกฎหมายไว้ด้วยหรือไม่

๓.๔ กฎหมายที่จะตราขึ้นควรใช้ระบบควบคุม ระบบกำกับหรือระบบส่งเสริม

๓.๕ สภาพบังคับของกฎหมายควรกำหนดเป็นโทษทางอาญาหรือมาตรการบังคับทางปกครอง

๔. ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

๔.๑ ในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันนี้มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้แล้วหรือไม่หากมีจะสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงภารกิจที่จะทำหรือสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่

๔.๒ ถ้าสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่จะดำเนินการอย่างไรกับกฎหมายที่มีอยู่แล้วสมควรยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกันเพียงใดหรือไม่

๕. ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า

๕.๑ กฎหมายที่จะตราขึ้นได้สร้างภาระหน้าที่ใดให้เกิดขึ้นแก่บุคคลบ้าง

๕.๒ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด

๕.๓ การจำกัดนั้นได้จำกัดเท่าที่จำเป็นหรือไม่

๕.๔ ประชาชนและสังคมส่วนรวมจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง

๕.๕ บทบัญญัติในกฎหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติได้โดยไม่เกิดความยุ่งยากหรือภาระหน้าที่เกินสมควรหรือไม่

๕.๖ เมื่อคำนี้ถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับแล้วจะคุ้มค่าหรือไม่

๖. ความพร้อมของรัฐ

๖.๑ รัฐมีความพร้อมในด้านกำลังคน กำลังเงิน ความรู้ ที่จะบังคับการให้ เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

๖.๒ มีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้ผู้ที่จะต้องถูกกฎหมายบังคับมีความเข้าใจ มีความพร้อมและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างยินยอมพร้อมใจ

๗. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

มีหน่วยงานอื่นใดที่ปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ถ้ามี สมควร ยุบหน่วยงานนั้นหรือควรปรับเปลี่ยนอย่างไรหรือไม่

๘. วิธีการทำงานและการตรวจสอบ

๘.๑ ในการกำหนดวิธีการทำงานได้กำหนดให้สอดคล้องกับหลักการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่

๘.๒ มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจ และกระบวนการที่ทำให้เกิดความรวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพอย่างไรบ้าง

๙. อำนาจในการตราอนุบัญญัติ

ได้กำหนดกรอบหรือมาตรการป้องกันมิให้มีการตราอนุบัญญัติเป็นการ ขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรไว้เพียงใดหรือไม่

๑๐. การรับฟังความคิดเห็น

๑๐.๑ ในการยกร่างกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแสดงความคิดเห็นแล้วหรือไม่

๑๐.๒ ข้อคัดค้านของผู้เกี่ยวข้องมีประการใด