

ปัญหาการรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมาย Problems of Hearing Opinions and Assessing the Impacts of Enacting

¹รัฐฉา ฤๅแรง,²บุญมาก กันหาสาย,³ณัฐนันท์ ทองทรัพย์ และ⁴เฉลียว นครจันทร์

¹Radchada Lurang,²Bunmark Kunharsai, ³Nattanan Thongsab and ⁴Chalarw Nakornchun

^{1,4}หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น และ

^{2,3}หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น

^{1,4}Master of Laws Program Faculty of Law, Western University and

^{2,3}Bachelor of Laws Program Faculty of Law, Western University

¹Corresponding Author. E-mail: tapdow2012@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยศึกษาเอกสารจากตัวบทกฎหมาย ตำราทางวิชาการ งานวิจัย ข้อมูลจากเว็บไซต์ ทางอินเทอร์เน็ต ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมาย ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ปัญหา สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยพบว่า กระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 77 วรรคสอง กำหนดให้ ก่อนการตรากฎหมาย รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบ ด้านและเป็นระบบ ซึ่งระบบนี้คือ ระบบ RIA หรือการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย ที่มีต้นแบบมาจาก สหรัฐอเมริกา โดยมีหลักการสำคัญ 3 ขั้นตอน คือ เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน เปิดรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชน และการเผยแพร่ร่างกฎหมายฉบับสุดท้าย แต่มีปัญหาว่า หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายไม่เข้าใจในระบบ RIA และไม่มีหน่วยงานกลางที่ตรวจสอบคุณภาพของการรับฟังความเห็นสาธารณะของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ซึ่งในต่างประเทศจะมีหน่วยงานกลางในการดูแลเกี่ยวกับการจัดทำ การประเมินผลกระทบกฎหมาย เช่น สหรัฐอเมริกา สำนักงานประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา เป็นหน่วยงานหลัก และออสเตรเลียมีสำนักงาน Best Practice Regulatory Office คอยดูแล อีกทั้ง มาตรา 77 วรรคสอง และ พรบ.หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 5 วรรคสามก็ไม่ได้กำหนดถึงขั้นตอนหรือระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นไว้เช่นกัน ดังนั้นปัจจุบัน หากจะเสนอร่างกฎหมายการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ต้องปฏิบัติตามมติรัฐมนตรี ที่กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานนั้นอย่างน้อย 15 วัน ซึ่งมีความเห็นว่ามันน้อยเกินไปจึงทำให้ได้ข้อมูลจากประชาชนผู้ที่มีส่วนได้เสียไม่ครบทุกด้าน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงต้องตั้งหน่วยงานกลางที่ตรวจสอบคุณภาพของการรับฟังความเห็นของประชาชน กำหนดจำนวนระยะเวลาในการเปิดรับ ฟังความคิดเห็น 30 วัน และกำหนดจำนวนข้อมูลที่จะนำมาใช้ได้ต้องเก็บมาจากผู้แสดงความคิดเห็นไม่น้อยกว่า 500 คน

คำสำคัญ : การรับฟังความคิดเห็น; การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย

Abstract

This research is a qualitative research by studying documents from the law. Academic textbooks, research papers, information from websites on the Internet Both of Thailand and other countries regarding hearing opinions and assessing the impact of legislation Conduct in-depth interviews for information on

problem analysis. Conclusions and recommendations.

According to research studies, it is found that the process of enacting the law under the 2017 Constitution, Section 77, paragraph two, is required before the enactment The State should arrange for a hearing of the opinions of relevant persons. Analyze the potential impact of the law in a comprehensive and systematic manner. This is the RIA system or assessment of the impact of legislation. With a prototype from the United States There are 3 main steps which are to distribute information to the public. Open to hear opinions from the public. And the publication of the final draft law but there is a problem though The body that proposed the bill does not understand the RIA and does not have a central agency that examines the quality of public hearings by government agencies. Make an assessment of the impact of laws such as the United States, the US Presidential Office As the main unit And Australia has the Best Practice Regulatory Office overseeing both Section 77, paragraph two and the Regulatory Commission Act and the Evaluation of Law 2019, Section 5, paragraph three, does not set the stage or The time to listen to opinions as well. So now If to propose a draft law for public hearing management Must follow the Minister's resolution Which requires that the hearing of opinions must be heard through the information technology system of that agency for at least 15 days, which is of the opinion that too little, therefore, incomplete information from the public, the stakeholders In order to resolve the issue, a central agency must be established to examine the quality of public hearing. Set a period of 30 days for comment exposure and the amount of information that will be available to be collected from at least 500 commenters.

Keywords: Hearing Opinions; Assessing the Impact of Legislation

บทนำ

กฎหมายไทยมีวิวัฒนาการยาวนานมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา ที่ได้รับอิทธิพลจากคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ของฮินดู ซึ่งเชื่อว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองแต่เพียงผู้เดียวต้องปกครองบ้านเมืองไพร่ฟ้าประชาชนด้วยความเป็นธรรม ยุติธรรม และมีเมตตาธรรม และพระราชศาสตร์ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทำการร่างและประกาศใช้ ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ซึ่งถือว่าเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทย ต่อมามีการปรับปรุงอีก 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2486 และ 2499 เรียกว่า ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน ในสมัยต่อ ๆ มาได้มีการร่างและประกาศใช้ประมวลกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฯลฯ เป็นต้น การปฏิรูปกฎหมายศาล ยุติธรรมและการประกาศใช้ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ทำให้ประเทศไทยหมดยุคกฎหมายเก่า และเข้าสู่ยุคขบวนการกฎหมายตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา (Thailaw,2561)

ในยุคปัจจุบันกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายไว้ในมาตรา 77 ซึ่งมีมาตรการสำคัญ 4 ประการ คือ มาตรการทั่วไปมาตรการก่อนการตรากฎหมาย

มาตรการภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว และมาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย (อรรถธรณ เกษร, 2561) จากมาตรา 77 ก็มีปัญหาในขั้นตอนที่สอง คือ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ หมายความว่าก่อนที่จะออกกฎหมายต้องมีการประเมินผลกระทบของการออกกฎหมายเสียก่อน ซึ่งระบบนี้คือ ระบบ RIA ที่มีต้นแบบมาจากสหรัฐอเมริกา หลักการสำคัญที่สหรัฐอเมริกานำมาใช้ในการประเมินผลกระทบของการออกกฎหมาย มี 3 ขั้นตอน คือ เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน เปิดรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชน และการเผยแพร่ร่างกฎหมายฉบับสุดท้ายแต่มีปัญหา

1) หน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายไม่เข้าใจหลักการประเมินผลกระทบของการออกกฎหมาย ดังนั้นที่ผ่านมาในประเทศไทยหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมาย ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวน้อยมาก โดยเฉพาะขั้นตอนที่ 2 คือ การเปิดรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชน โดยการจัดการรับฟังความคิดเห็นนั้น มีลักษณะเป็นเพียงการทำตามแบบฟอร์มตามมติคณะรัฐมนตรีและไม่สนใจกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติวางแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ว่าให้หน่วยงานรัฐมีหน้าที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน หรือผ่าน www.lawamendment.go.th หรืออาจจะใช้วิธีอื่นด้วยก็ได้ และต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นเป็นอย่างน้อย 15 วัน เมื่อจัดทำรับฟังความคิดเห็นเสร็จแล้วให้จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามแบบฟอร์มที่กำหนดแล้วจึงส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) จากแนวทางดังกล่าวจะเห็นได้ว่าที่ผ่านมา มีการเร่งดำเนินการร่างกฎหมายเป็นไปอย่างรวดเร็ว การรับฟังความคิดเห็นเป็นเพียงการทำตามแบบฟอร์มตามมติคณะรัฐมนตรีและไม่สนใจกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (สุรัชย์ ตรงงาม, 2560) จึงทำให้มีคำถามว่ากฎหมายที่ออกไปนั้นสมความต้องการของประชาชนหรือไม่

2) ไม่มีหน่วยงานกลางที่ตรวจสอบคุณภาพของการรับฟังความเห็นสาธารณะของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ซึ่งในต่างประเทศจะมีหน่วยงานกลางในการดูแลเกี่ยวกับการจัดทำ การประเมินผลกระทบกฎหมาย เช่น สหรัฐอเมริกาสำนักงานประธานาธิบดีของสหรัฐฯ เป็นหน่วยงานหลัก และออสเตรเลียมีสำนักงานที่เรียกว่า Best Practice Regulatory Office คอยดูแล แต่ของประเทศไทยไม่มีหน่วยงานดังกล่าว จึงทำให้การประเมินผลกระทบของการออกกฎหมายอาจไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3) มาตรา 77 ไม่ได้กำหนดแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นและการไม่กำหนดข้อมูลที่ได้จากจำนวนผู้เข้าแสดงความคิดเห็นอย่างชัดเจน เนื่องจากมาตรา 77 วรรคสองกำหนดแต่เพียงว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง” ซึ่งไม่ได้กำหนดว่าการรับฟังความคิดเห็นนั้นต้องทำอย่างไร และใช้เวลาในการเปิดรับฟังความคิดเห็นเท่าใด แม้ขณะนี้จะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ขึ้นมาใช้บังคับแล้ว แต่ในมาตรา 5 วรรคสาม ก็มีเนื้อความเหมือนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 77 วรรคสอง ซึ่งไม่ได้กำหนดถึงขั้นตอนหรือระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นไว้เช่นกัน ดังนั้นปัจจุบัน หากจะเสนอร่างกฎหมายในเรื่องแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ต้องปฏิบัติตามมติรัฐมนตรี ที่กำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยี

สารสนเทศของหน่วยงานนั้นอย่างน้อย 15 วัน ซึ่งก็มีปัญหาว่า เป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไปหรือไม่ และในส่วนของ ข้อมูลที่ได้จากจำนวนผู้เข้าแสดงความคิดเห็นก็ไม่มีกำหนดไว้ จึงทำให้มีกรณีที่ในร่างพระราชบัญญัติ บางฉบับมีผู้มาเข้าแสดงความคิดเห็นเพียงไม่ถึง 10 คน ก็ถือว่าใช้ได้ครบตามองค์ประกอบของการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนแล้วนั่นเอง (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2557)

จากปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับ กระบวนการตรากฎหมาย ปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งสามประการโดยศึกษาเปรียบเทียบกับ ระบบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย ของต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีของประเทศไทย ของต่างประเทศ มาตรการทางกฎหมาย และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมาย
2. เพื่อศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมายของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมายของต่างประเทศกับของประเทศไทยที่มีความเหมาะสมมาปรับใช้กับกฎหมายไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาเอกสารจากตัวบท กฎหมาย ตำราทางวิชาการ งานวิจัย บทความจากวารสารหรือนิตยสารทางกฎหมาย เอกสารประกอบการสัมมนา สถิติ ข้อมูลจากเว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ตทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมาย ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ กลุ่มอาจารย์ผู้สอนกฎหมาย และกลุ่มผู้มีอำนาจเสนอกฎหมาย โดยมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นที่ 1 ศึกษาแนวคิดทฤษฎี หลักเกณฑ์ มาตรการทางกฎหมาย เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมายแล้วนำมาตั้งคำถาม

ขั้นที่ 2 สร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ที่ได้จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎี โดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 ข้อมูลของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ ส่วนที่ 2 ความเห็นเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมาย

ขั้นที่ 3 ผู้วิจัยติดต่อประสานงานกับกลุ่มเป้าหมายที่จะทำการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อสร้างสัมพันธภาพที่ดี รวมทั้งสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การวิจัยและกระบวนการวิจัย จากนั้นทำการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมาย

ขั้นที่ 4 นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกมาวิเคราะห์ปัญหาการรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมายโดยวิเคราะห์เชิงเนื้อหา เพื่อสรุปผลและข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัย

ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 กระบวนการร่างกฎหมายมีได้เคร่งครัดในเรื่องของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงทำให้มีกฎหมายหลายฉบับเมื่อออกมาแล้ว ก็จะถูกต่อต้านจากประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายฉบับนั้น ๆ ต่อมาในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 77 วรรคสอง จึงกำหนดว่าก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับต้องมีการประเมินผลกระทบของการออกกฎหมาย ซึ่งระบบนี้ คือ ระบบ RIA ที่มีต้นแบบมาจากสหรัฐอเมริกา หลักการสำคัญที่สหรัฐอเมริกานำมาใช้ในการประเมินผลกระทบของการออกกฎหมาย มี 3 ขั้นตอน คือ เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน เปิดรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชน และการเผยแพร่ร่างกฎหมายฉบับสุดท้าย ประเทศไทยได้นำระบบ RIA มาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 แต่ก็ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ใด ๆ ที่จริงจังมากนัก เนื่องจากมีปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

1. ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายไม่เข้าใจหลักการประเมินผลกระทบของการออกกฎหมาย OECD

ซึ่งเป็นองค์กรระดับนานาชาติที่เริ่มต้นจัดทำมาตรฐานและร่างกรอบเทคนิค ตลอดจนระบบที่เหมาะสมของกระบวนการ RIA ได้วางหลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสามประการ คือ

1) การแจ้งให้ทราบ (notification) เป็นขั้นตอนแรก เมื่อรัฐบาลต้องการการมีส่วนร่วมจากสาธารณะ การแจ้งให้ทราบรวมถึงการสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายที่ถูกเสนอให้ประชาชน เข้าถึงได้ การสื่อสารนี้เป็นหน้าที่ของรัฐฝ่ายเดียว ส่วนประชาชนเป็นผู้รับสารเท่านั้น กระบวนการนี้มีความสำคัญสำหรับการปรึกษาหารือในขั้นตอนต่อไป เพราะจะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีเวลาเตรียมตัวให้พร้อมก่อนกระบวนการปรึกษาหารือ

2) การปรึกษาหารือ (Consultation) ขั้นตอนนี้รวมถึงการพยายามเก็บรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมาย รัฐบาลควรจะนำข้อมูลที่ได้จากขั้นตอนนี้มาจัดทำร่างกฎหมายให้มีคุณภาพสูง ขึ้น ขั้นตอนนี้ไม่ใช่การทำงานของรัฐบาลฝ่ายเดียวอีกต่อไป แต่เป็นการสื่อสารสองทางที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลแก่รัฐบาล

3) การมีส่วนร่วม (Participation) ขั้นตอนนี้รวมถึงการเข้าไปมีบทบาทของผู้มีส่วนได้เสียที่จะลงมือร่างถ้อยคำในกฎหมาย รัฐบาลสามารถชักชวนให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องคนสำคัญๆ มีบทบาทในการนำกฎหมายไปบังคับใช้ด้วย เพื่อเพิ่มความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมในกฎหมายที่จัดทำขึ้นได้

ประเทศไทยได้มีการออกกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสามหลักการนี้คือ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่บัญญัติถึง การแจ้งให้ทราบ การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่แม้ถึงจะมีกฎหมายวางหลักเกณฑ์ไว้แล้ว แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่ได้เข้าใจกระบวนการและเจตนารมณ์ตามที่กฎหมายต้องการ ดูได้จากการจัดทำการแสดงความคิดเห็นของกฎหมาย 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอร่างกฎหมาย แล้วเสนอต่อสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรี และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบ เมื่อผ่านแล้วจึงมาจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชนซึ่งมีกำหนด

15 วัน ทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบกลับไม่สามารถมีปากมีเสียงกับร่าง พ.ร.บ. ฉบับดังกล่าวได้ เนื่องจากขาดการรับฟังความเห็นก่อนกระบวนการร่างกฎหมาย โดยรัฐร่างกฎหมายอยู่ฝ่ายเดียว และนำมารับฟังความเห็นเมื่อร่างกฎหมายทั้งฉบับเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยมีระยะเวลาแสดงความคิดเห็นที่สั้นและมีช่องทางในการแสดงความคิดเห็นเพียง 2 ช่องทางคือ แสดงความคิดเห็นผ่านทางช่องทางเว็บไซต์กรมป่าไม้ (www.forest.go.th) และเว็บไซต์การรับฟังความคิดเห็นกฎหมายไทย (www.lawamendment.go.th) จากแนวทางการปฏิบัติเช่นนี้จึงเท่ากับว่าหน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นเพียงพิธีการตามที่กฎหมายกำหนด มิใช่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นจึงควรจัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐที่มีสิทธิ์จะเสนอร่างกฎหมายได้ เพื่อให้มีแนวปฏิบัติที่ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2. ไม่มีหน่วยงานหลักที่ดูแลเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำ RIA หรือการประเมินผลกระทบของกฎหมายเหมือนของต่างประเทศ ที่มีหน่วยงานนี้โดยเฉพาะ เช่น สหรัฐอเมริกา มีสำนักงานประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา เป็นหน่วยงานหลัก โดยหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องส่งร่างชุดข้อกำหนดกฎเกณฑ์ให้กับ OIRA โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน 90 วัน ก่อนเผยแพร่ใน the federal registers ปัจจุบันสามารถดำเนินการได้ 500-700 regulations ต่อปี ออสเตรเลียมีสำนักงานที่เรียกว่า Best Practice Regulatory Office ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่

- 1) ดำเนินการบริหารจัดการกฎหมายที่มีอยู่ในสต็อก
- 2) บริหารจัดการ regulation decision making process โดยใช้เครื่อง RIA ประเมินกฎหมายทุกครั้งก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี
- 3) ควบคุมพฤติกรรมของ regulator
- 4) พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้โปร่งใสและเป็นที่ยอมรับ
- 5) บังคับให้หน่วยงานที่เสนอกฎหมายทำรายงาน RIA และจัดทำคู่มือ Best Model Regulation

เพื่อให้หน่วยที่ออกกฎหมายใช้เป็นแนวทางในการจัดทำ RIA ซึ่งมี 2 รูปแบบ ก่อนการตรากฎหมาย และหลักจากที่มีการประกาศใช้เป็นแล้ว 2 หรือ 5 ปี นอกจากนี้ยังให้คำปรึกษาและจัดฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐด้วย สำหรับประเทศไทยมีสำนักงานกฤษฎีกาที่ทำหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพ RIA เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย มีลักษณะคล้ายกับหน่วยงานกำกับดูแล แต่ยังไม่ได้พัฒนาเครื่องมือและกลไกที่สนับสนุนการขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นรัฐจึงควรจัดตั้งหน่วยงานกลางตรวจสอบคุณภาพของการรับฟังความเห็นสาธารณะของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินงานและเป็นหน่วยงานที่พัฒนาเครื่องมือในการประเมินผลกระทบกฎหมายให้เท่าเทียมกับต่างประเทศ

ออสเตรเลียมีสำนักงานที่เรียกว่า Best Practice Regulatory Office ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รัฐบาลให้ความสำคัญกับนโยบายการส่งเสริมลดปรับปรุงกฎระเบียบ

ราชการที่ยุงยากและทำให้ล่าช้าสูงมาก โดยตั้งแต่ 2013 ได้ตั้งเป้าที่จะลดกฎระเบียบราชการที่ยุงยาก และล่าช้า ให้ได้ประมาณ 1 ล้านล้านดอลลาร์ต่อปี เพราะเชื่อว่ากฎระเบียบเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มผลิตภาพการผลิต การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การเติบโตทางเศรษฐกิจ และการอยู่ดีกินดีของประชาชน โดย (1) ดำเนินการบริหารจัดการกฎหมายที่มีอยู่ในสต็อก (2) บริหารจัดการ regulation decision making process โดยใช้เครื่องมือ RIA ประเมินกฎหมายทุกครั้งก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี (3) ควบคุมพฤติกรรมของ regulator (4) พัฒนาระบบการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้โปร่งใสและเป็นที่ยอมรับ (5) บังคับให้หน่วยงานที่เสนอกฎหมายทรากรายงาน RIA และจัดทำคู่มือ Best Model Regulation เพื่อให้หน่วยที่ออกกฎหมายใช้เป็นแนวทางในการจัดทำ RIA ซึ่งมี 2 รูปแบบ ก่อนการตรากฎหมาย และหลังจากที่มีการประกาศใช้เป็นแล้ว 2 หรือ 5 ปี นอกจากนี้ยังให้คำปรึกษาและจัดฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะให้หน่วยงาน

มาเลเซีย มีหน่วยงาน 2 หน่วยงานคือ National Development Planning Commission เพื่อควบคุมคุณภาพกฎหมายใหม่ ในขณะที่ PEMUDAH ปรับปรุงคุณภาพกฎหมายที่มีอยู่ ทั้งสองหน่วยงานมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและสนับสนุนหน่วยงานที่ออกและบังคับใช้กฎหมาย เช่น การฝึกอบรม จัดทำคู่มือ RIA ควบคุมคุณภาพ RIA และ role making process ให้ได้มาตรฐานสากล

จากตัวอย่างของประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ประเทศไทยจึงต้องมีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญ เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบของกฎหมายโดยเฉพาะเพื่อที่จะจัดทำคู่มือในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย กำหนดขั้นตอนในการรับฟังความเห็นของสาธารณะที่เป็นมาตรฐานกลาง ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่างๆ ตรวจสอบคุณภาพของรายงาน ตลอดจนกระบวนการในการรับฟังความเห็นว่าเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้

3. กำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 77 วรรคสอง และ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มิได้กำหนดระยะเวลาในการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ที่ 15 วัน ทำให้มีปัญหาว่า กรณีที่หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายไม่ได้ทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องทราบกันอย่างถ้วนทั่ว หรือทำการประชาสัมพันธ์ไปเพียงแค่หน่วยงานของรัฐ ดังนั้นประชาชนผู้มีส่วนได้เสียก็จะไม่ทราบถึง หลักเกณฑ์ เหตุผลในการร่างกฎหมาย หรือการแก้ไขกฎหมาย วัตถุประสงค์ หรือโทษหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น จึงไม่สามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็นได้ทัน หรือประชาชนผู้มีส่วนได้เสียบางคนไม่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้จะทำการส่งจดหมายมาเพื่อแสดงความคิดเห็นระยะเวลาเพียง 15 วันนี้อาจจะไม่เพียงพอ ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับข้อมูลจริงๆ ที่ครบถ้วนรอบด้าน และไม่ได้รับข้อมูลจากผู้ที่มีส่วนได้เสียจริงเพื่อนำไปปรับปรุงร่างกฎหมายให้ตรงตามความต้องการของประชาชน กรณีจำนวนผู้มาแสดงความคิดเห็นก็มีได้กำหนดไว้ในกฎหมาย จึงทำให้มีปรากฏการณ์ที่มีประชาชนมาแสดงความคิดเห็นเพียง 8 คน ก็ถือว่าผ่านกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว เช่น ร่างพ.ร.บ.การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. กฎหมายฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจำนวน 8 คน ผ่านช่องทางเว็บไซต์ จึงมีคำถามว่าเหมาะสมแล้วหรือไม่ ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายกำหนดว่า ข้อมูลที่จะนำไปใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายต้องมาจากการแสดงความคิดเห็นของประชาชนไม่น้อยกว่า 500 คน เพื่อเป็นการกระตุ้นให้หน่วยงานที่ออกกฎหมายทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องได้รับรู้รับทราบกฎหมายที่จะออกมามีผลใช้บังคับกับตัวเอง และจะได้ร่วมกันมาแสดงความคิดเห็นกันให้มาก ๆ นั่นเอง

อภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่า การรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมายของประเทศไทย สอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นการควบคุมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับลำดับรองจากรัฐธรรมนูญ มิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อมุ่งคุ้มครองมิให้รัฐหรือฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็นและสมควร โดยหลักความได้สัดส่วนในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายในการควบคุมกฎหมายหรือกฎหมายให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ มีรายละเอียด คือ มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือ สามารถดำเนินการเพื่อให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์จะเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ และมาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ กล่าวคือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่าการรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมายมีปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

1) ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายไม่เข้าใจหลักการประเมินผลกระทบของการออกกฎหมาย และไม่มีหน่วยงานหลักในการตรวจสอบคุณภาพของการรับฟังความเห็นสาธารณะของหน่วยงานราชการต่าง ๆ จึงมีการจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับหลักการประเมินผลกระทบของการออกกฎหมายตามหลักเกณฑ์ของ OECD ที่กำหนดขั้นตอนหลักสามประการ ที่รัฐบาลจะต้องทำเพื่อสื่อสารกับสาธารณะ คือ การแจ้งให้ทราบ (notification) การปรึกษาหารือ (Consultation) และการมีส่วนร่วม (Participation) น้อยมาก ทำให้การจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ผ่านมาไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ ได้มาซึ่งความต้องการของผู้ที่ได้นำกฎหมายไปใช้อย่างแท้จริงจึงทำให้ เมื่อออกกฎหมายมาบังคับใช้ก็จะได้รับการต่อต้านจากผู้ที่ไม่เห็นด้วยนั่นเอง

2) ปัญหาไม่มีหน่วยงานกลางที่ตรวจสอบคุณภาพของการรับฟังความเห็นสาธารณะของหน่วยงานราชการต่าง ๆ พบว่าในต่างประเทศที่ประสบผลสำเร็จในการประเมินผลกระทบทางกฎหมาย หรือ RIA และการจัดการรับฟังการประเมินผลกระทบจากประชาชนนั้น เขามีหน่วยงานกลางเพื่อดำเนินงาน และพัฒนาเครื่องมือต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เช่น สหรัฐอเมริกา มีสำนักงานประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลียมีสำนักงานที่เรียกว่า Best Practice Regulatory Office และ มาเลเซีย

มีหน่วยงาน 2 หน่วยงานคือ National Development Planning Commission เพื่อควบคุมคุณภาพกฎหมายใหม่ ในขณะที่ PEMUDAH ปรับปรุงคุณภาพกฎหมายที่มีอยู่ สำหรับประเทศไทยมีเพียงสำนักงานกฤษฎีกาจะมีหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพ RIA เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย มีลักษณะคล้ายกับหน่วยงานกำกับดูแลแต่ยังไม่ได้พัฒนาเครื่องมือและกลไกที่สนับสนุนการขับเคลื่อน RIAสู่การปฏิบัติได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้ข้อคิดเห็นไว้

3) กำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากกำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 77 วรรคสอง และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มิได้กำหนดระยะเวลาในการเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไว้ จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ที่ 15 วัน ทำให้มีปัญหว่าเป็นระยะเวลาน้อยเกินไป สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่าระยะเวลา 15 วันนั้นน้อยเกินไปถึงร้อยละ 100 และเห็นควรว่าจะต้องขยายระยะเวลาเป็น 30 วัน ไม่เกินนี้เพราะหากเน้นเข้าไปกฎหมายก็จะออกมาใช้บังคับซ้ำอาจมีผลกระทบกับสถานการณ์เร่งด่วนที่จำเป็นต้องใช้กฎหมายได้

จำนวนผู้แสดงความคิดเห็น กฎหมายไม่ได้กำหนดจำนวนไว้ จึงทำให้มีปัญหาว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นมีผู้มาแสดงความคิดเห็นเพียง 8 คน ก็ถือว่าได้ผ่านการแสดงความคิดเห็นของประชาชนแล้ว ซึ่งอาจไม่เหมาะสมซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึกที่ตอบแบบสัมภาษณ์ว่าไม่เหมาะสมถึง ร้อยละ 100 และมีความเห็นว่าควรมีกฎหมายกำหนดจำนวนในการรับฟังความคิดเห็น 500 คน

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เมื่อได้ศึกษากฎหมายของต่างประเทศแล้ว พบว่า แนวทางในการจัดทำการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย ที่เหมาะสมกับประเทศไทยคือ ระบบ RIA ที่มีต้นแบบมาจากสหรัฐอเมริกา และมีหลักการสำคัญ 3 ขั้นตอน คือ เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณชน เปิดรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชน และการเผยแพร่ร่างกฎหมายฉบับสุดท้าย ซึ่งหากประเทศไทยมีการพัฒนาระบบทั้ง 3 ขั้นตอนนี้ให้ดีขึ้นการจัดทำการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายก็จะสามารถทัดเทียมนานาประเทศได้

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเพื่อการนำไปใช้ประโยชน์

- 1) รัฐต้องจัดตั้งหน่วยงานกลางที่ตรวจสอบคุณภาพของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของหน่วยงานราชการต่าง ๆ
- 2) ต้องจัดอบรมให้ความรู้แก่หน่วยงานของรัฐที่จะทำการเสนอร่างกฎหมาย เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการนำเครื่องมือต่าง ๆ มาใช้ได้อย่างเหมาะสม

3) ต้องกำหนดในกฎหมายว่าให้มีกำหนดระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างกฎหมาย 30 วัน

4) ต้องกำหนดข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายได้นั้น ต้องมาจากการแสดงความคิดเห็นของประชาชนไม่น้อยกว่า 500 คน

เอกสารอ้างอิง

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (2557). *การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis (RIA))*. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือ ทีดีอาร์ไอ.

สุรัชย์ ตรงงาม. (2560). *ภาคประชาชน เผยรัฐเปิดฟังความเห็นร่างกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ ชูฟ้องศาลเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี*. สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2561, จาก <https://ilaw.or.th/node/4547>.

อรรธรณ เกษร. (2561). *กระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 : การเสนอร่างกฎหมาย*. สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2561, จาก

https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1851

Thailaw. (2561). *ขั้นตอนการร่างกฎหมาย*. สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2561, จาก

<http://www.thailaws.com>.