

ปัญหาการแสดงความคิดเห็นในการตรากฎหมายของสาธารณะ

The Problem of Public Commenting on The Enactment of the Law

ตรีเพชร จิตรมหา¹ พัทธมา จิตรมหา² ณัฐภณ อ้นชัน³

Tripecth Jitmahuema, Patcha Jitmahuema, Natthaphon Anchan

บทคัดย่อ (Abstract)

วิจัยเรื่องปัญหาปัญหาการแสดงความคิดเห็นของสาธารณะต่อการตรากฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาที่มาของสภาพปัญหาของหลักเกณฑ์ ทฤษฎี กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในวิธีปฏิบัติการด้านการดำเนินงานตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมเพื่อการตรากฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายก่อนจะมีการออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับกฎหมายทุกฉบับ ซึ่งรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบเกี่ยวกับหลักความได้สัดส่วนในบรรดามาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชน โดยการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความสอดคล้องและเกิดความเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปตามสังคม เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการเมือง ผลการวิจัยในการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ของประชาชนเพื่อนำมาประกอบ การพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนพบว่า ตั้งแต่มีการออกประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจและเข้าใจถึงกระบวนการในวิธีการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมาย อันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญยังไม่มีข้อความชัดเจนในเนื้อหาบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดวิธีการปฏิบัติเพื่อให้ประชาชนดำเนินงานในวิธีการแสดงความคิดเห็นเพื่อการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายในแต่ละฉบับไว้โดยตรง ที่ผ่านมาเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นในการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายตามวิธีการของคำสั่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อันทำให้ประชาชนขาดโอกาสในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมาย ข้อเสนอแนะ ควรมีการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยการกำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อการดำเนินงานของประชาชนที่รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจาก

Received: 2022-02-14 Revised: 2022-04-27 Accepted: 2022-04-29

¹ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม Master of Laws Program, Faculty of Law, Sripatum University. Corresponding Author e-mail: nali_234@hotmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม Faculty of Law, Sripatum University

³ สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม Faculty of Law, Nakhon Phanom University

ผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่การเปิดเผยข้อมูลจากผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายแก่ประชาชนได้โดยตรง เช่น การให้ประชาชนใช้วิธีการใช้สิทธิออกเสียงทางอินเทอร์เน็ตหรือวิธีการใช้บัตรออกเสียงในภูมิลำเนาหรือวิธีการอื่น ๆ ที่เหมาะสม ต่อไป

คำสำคัญ (Keywords): การตรากฎหมาย; ประชาชน; การแสดงความคิดเห็น

Abstract

Research on the problem of public opinion on the enactment of the law. The objective is to study the origins of the problematic conditions of the rules, theories, rules, rules and regulations in the implementation of the provisions of the Constitution that require people to participate in the enactment of laws or amendments to the law before it is published in the Government Gazette. enforce every law which the State must arrange for a hearing from those concerned to analyze the impact on people's rights and liberties that may arise from the systematic use of all-round legal measures on the principle of proportionality among the measures that the law empowers the government to enforce on the people. by listening to opinions from those involved in order to be consistent and appropriate to the various contexts of the people that change according to society, economy, industry and politics Research results in the public hearing and analysis of the people to be attributed Consideration in every step of the enactment process found that Since the promulgation of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560, most people have not yet understood and did not understand the process of expressing their opinions about the enactment of laws or legislation. Due to the constitution is still unclear in the content of the provisions of the law relating to the determination of procedures for people to work in the way of expressing their opinions for the enactment of laws or the enactment of each law directly. In the past, it was the duty of members of the House of Representatives to consider and appoint a hearing committee to analyze the impact of the law in accordance with the order of the Secretariat of the House of Representatives. which deprives people of the opportunity to express their opinions about the enactment of laws or legislation. Recommendations: There should be an amendment and amendment to the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) by defining practices for people's operations that require the state to have a hearing

from relevant parties to analyze the impacts may arise from a comprehensive and systematic law to protect the rights and freedoms of the people This will lead to the disclosure of information from the hearing results and analysis of the impact of legislation or legislation to the public directly, such as allowing people to use the method of voting via the Internet or the method of voting cards. in the domicile or other appropriate means.

Keywords: Enactment; People; Opinions

บทนำ (Introduction)

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทุกประเภทในรัฐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางโครงสร้างของระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 คณะราษฎร ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการสายทหารบก ทหารเรือ และสายพลเรือน รวมจำนวน 99 คน โดยมีพระยาพหลพลพยุหเสนาเป็นหัวหน้าคณะได้ร่วมกันทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศจากพระมหากษัตริย์ และเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยเราจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ และคณะราษฎรก็ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับแรกของประเทศเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 ใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มีจำนวน 39 มาตรา (ทศพร มูลรัตน์, 2552) จึงกลายเป็นรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า ปรมิตาญาสิทธิราชย์ (หยุด แสงอุทัย, 2503) หลังจากนั้นก็เกิดกระแสการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองในยุโรปจากราชธิปไตยแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการระบอบมหาชนรัฐหรือสาธารณรัฐ (Rod Hague and Martin Harrop, 2007) หรือระบอบคอมมิวนิสต์ก็ทำให้เกิดการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างสถาบันการเมืองเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเข้าสู่ระบอบการเมืองใหม่ทุกองค์กรต่างมีธรรมนูญของตนเองที่ทำหน้าที่กำกับปกครองควบคุมการทำงาน และธรรมนูญนั้นจะต้องสอดคล้อง หรือนำไปสู่เป้าหมายขององค์กร ตลอดจนออกแบบหน่วยย่อยภายในองค์กรที่จะทำหน้าที่ให้ลุล่วงเป้าหมาย รัฐธรรมนูญอาจประกอบด้วยโครงสร้างที่ซับซ้อน (Castiglione, Dario, 1996) คือ (1) ช่วงเวลาระหว่างการเลือกตั้งและระยะเวลาที่จัดการเลือกตั้ง (2) เงื่อนไขในการลงคะแนนเสียง การสมัครรับเลือกตั้ง คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง (3) สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง (4) ขอบข่ายและขีดจำกัดของการใช้อำนาจอธิปไตย (5) อำนาจของฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (6) วิธีการเข้าสู่อำนาจของฝ่ายบริหารและการตั้งรัฐบาล (7) บทบาทและอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ (8) บทบาทและอำนาจของประมุขแห่งรัฐ และ (9) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น (Robinson, 2008) และรัฐธรรมนูญแบบอำนาจสมบูรณ์แบบอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติสูงสุดของแบบอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญ (Stone Sweet, Alec, 2011) จึงได้นำรูปแบบการเปลี่ยนแปลงโดยคณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศสยามจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็น

ระบอบรัฐธรรมนูญคณะราษฎรจัดทำร่าง พ.ร.บ. ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พุทธศักราช 2475 ที่ผ่านมามีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวสยามมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อำนาจอธิปไตยแบ่งเป็นสามส่วน โดยมีสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ มีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ (ปรีดี พนมยงค์, 2526) ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีบทบาทมีส่วนร่วมในการปกครองมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม (วิภาลัย ชีรนชัย, 2522) กำหนดกลไกสถาบันการเมืองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพให้สถาบันต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม สำหรับการให้ “ธรรมนูญ” และ “รัฐธรรมนูญ” นั้นพบว่า แม้จะหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “ธรรมนูญ” และหันมาใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว” (เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงาน, 2550) แต่การแทรกแซงการเมืองของทหารโดยการรัฐประหารนั้นมักจะจำกัดเวลาในการอยู่กับการเมือง ดังเช่น ธรรมนูญปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มีอายุการบังคับใช้เพียง 9 เดือน 9 วัน เท่านั้น หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549 มีอายุการใช้งานเพียง 10 เดือน 24 วันเท่านั้น แตกต่างไปจากการใช้ธรรมนูญการปกครองในระยะแรกซึ่งอาจจะใช้ยาวนานกว่าการเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราว เช่นธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ที่มีอายุการใช้งานถึง 9 ปี 5 เดือน 18 วัน ซึ่งการใช้อำนาจดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่เหนือกว่าเอกชน โดยการตราเป็นกฎหมาย (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2553) ทั้งนี้ การที่มีกฎหมายใช้บังคับกฎหมายมากเท่าไรอาจยิ่งเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเท่านั้น ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการออกกฎหมายออกมาใช้บังคับเป็นจำนวนมากอาจจำแนกได้ คือ พระราชบัญญัติ 425 ฉบับ พระราชกฤษฎีกา 457 ฉบับ กฎกระทรวง 1,305 ฉบับ ประกาศกระทรวง 3,342 ฉบับ ระเบียบ 1,300 ฉบับ และกฎหมายอื่น ๆ 517 ฉบับ รวมกฎหมายทุกประเภทที่ใช้บังคับ 7,346 (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2543) เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็มีการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการในการกลั่นกรองคุณภาพของกฎหมายมาโดยตลอด โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ ในปี พ.ศ. 2544 คณะกรรมการดังกล่าวได้ยุบเลิกกฎหมายจำนวนหนึ่ง และได้ออกหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่เป็นมาตรฐานสากล และมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นมาในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548) เพื่อรับผิดชอบเรื่องการพัฒนากฎหมายอย่างต่อเนื่อง โดยแนวความคิดนี้ได้รับการสนับสนุนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมาย รวมทั้ง เสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ เมื่อปี พ.ศ. 2558 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช, 2550) ได้มีพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตามกาลสมัยและวิวัฒนาการของเทคโนโลยีที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช, 2560) จึงได้นำหลักแนวความคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อพัฒนากฎหมายที่จะใช้บังคับให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 วางหลักว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้น ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องโดยการกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น (Constitution of the Kingdom of Thailand B.E, 2560) เนื่องจาก การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยการบริหารราชการแผ่นดิน จึงต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และต้องเป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใส ยึดหลักธรรมาภิบาล และให้โอกาสแก่ประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็นเพื่อสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนมีการตรากฎหมายเป็นการเฉพาะ โดยการกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติในแต่ละฉบับ (ทัศนะ ศรีปัดดา, 2653) ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันขาดความชัดเจนการรับรองสิทธิในบางกรณีย่อมกระทบต่อการใช้สิทธินั้นในการกำหนดบทบัญญัติต่าง ๆ ย่อมมีผลต่อความเชื่อมั่นและความศรัทธาในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งถือเป็นพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้ง สามารถตอบสนองต่อความต้องการในเรื่องของการได้รับความยุติธรรมจากรัฐในการแก้ไขปัญหาหรือยุติข้อพิพาทและข้อขัดแย้งของประชาชนที่เกิดขึ้นตามบริบทของสังคม เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การเมือง (บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ, 2558) จึงเกิดปัญหา ดังนี้

ปัญหาวิธีปฏิบัติในการใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ของรัฐยังไม่ชัดเจน ซึ่งอาจส่งผลต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรมแก่บุคคลทุกคนที่อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายที่ไม่สามารถทราบล่วงหน้าว่า กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นมีวัตถุประสงค์จะบังคับประชาชนอย่างไร และจะเกิดผลร้ายจากการฝ่าฝืนกฎหมายต่อบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างไร อาจก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป อันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับวิธีการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทของประชาชนในสังคม เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การเมือง เช่น การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนในความเป็นอยู่ตามบริบทของประชาชน การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นต่อกฎหมาย การให้คำแนะนำเรื่องต่าง ๆ ที่จะได้รับการบริการจากภาครัฐตามสิทธิรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ หากกฎหมายขาดความชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมายแล้วอาจสร้างความเสียหายโดยตรงต่อ

ประชาชนและสังคมไทยในระยะยาว (จิรนนท์ ภูศิริ, 2561) อาจเป็นภาระแก่ประชาชนหรือภาครัฐจากการใช้บังคับกฎหมายของรัฐเกินสมควร หากกระบวนการพิจารณาเนื้อหาที่กำหนดวิธีการหลักเกณฑ์ ขั้นตอน รูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นในการใช้มาตรการบังคับทางกฎหมายดังกล่าว มีข้อบกพร่องในวิธีปฏิบัติการเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อาจเกิดช่องว่างทางกฎหมายหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นก่อนที่จะมีการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายเพื่อประกาศบังคับใช้ ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย (Research Objectives)

1. เพื่อศึกษากระบวนการและวิธีการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ด้านปฏิบัติการในการบริการประชาชนให้เข้าถึงวิธีการแสดงความคิดเห็นการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
3. เพื่อเสนอแนะถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายเพื่อจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติให้เกิดความสอดคล้องในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั่วไป อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์ความคิดเห็นแบบองค์รวมและเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับ ต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methods)

ศึกษาและวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับเจตนารมณ์และผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการตรากฎหมายในด้านสังคม เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การเมือง และการคุ้มครองของกระบวนการในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายเพื่อการเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติให้มีความชัดเจนในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการและวิธีการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องในการเสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาปัญหาและความต้องการของประชาชนในการมีส่วนร่วมสาธารณะในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. ขอบเขตในการให้บริการด้านกฎหมายระหว่างภาครัฐและประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3. การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษา หนังสือ ตำรา วิจัย บทความ วิชาการ กฎหมาย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประชาชนทั่วไปที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกอันเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ และนำไปวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะสามเส้าเป็นการใช้ระเบียบวิธีการวิจัยหลายอย่างในแบบผสมและการศึกษาปรากฏการณ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่าง ทฤษฎี กฎหมาย สังคม เศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการเมือง

ผลการวิจัย (Research Results)

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ การใช้ข้อมูลเอกสาร การสังเกต การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม และการประชุมระดมสมอง ซึ่งข้อมูลที่ได้มาจะต้องทำการตรวจสอบความแม่นยำและความน่าเชื่อถือ อีกทั้ง กาดตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) สำหรับวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ จะเน้นการตีความสร้างข้อสรุป และการวิเคราะห์เนื้อหาข้อมูลที่ได้จากการสำรวจและสัมภาษณ์ประชาชนสาธารณะพบว่า ประชาชนส่วนมากแสดงความคิดเห็นถึงความไม่ชัดเจนในการตรากฎหมาย ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งไม่สอดคล้องในแต่ละพื้นที่หรือเขตท้องถิ่นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ ดังนี้

1. ประชาชนยังเข้าไม่ถึงวิธีการแสดงความคิดเห็นในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายในวิธีปฏิบัติยังไม่ชัดเจนแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่น ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความสับสนในการการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งจะต้องแสดงความคิดเห็นในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายโดยวิธีใด

2. การแสดงความคิดเห็นระหว่างภาครัฐและประชาชนในการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการตราหรือการออกกฎหมายยังขาดความชัดเจนและแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่น อาจทำให้เกิดความไม่สอดคล้องของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ล้าช้าเข้าไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการดำเนินชีวิตประจำวันมากเกินไป

3. จากการศึกษาการบริการสาธารณะ ทฤษฎี นโยบาย กฎหมาย และมาตรการทางกฎหมายทำให้ทราบถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาครัฐนั้น ยังเข้าไม่ถึงกระบวนการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายของรัฐอย่างแท้จริง หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 โดยการกำหนดวิธีการปฏิบัติในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเพื่อมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายอย่างเป็นระบบ อาจช่วยให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้าถึงวิธีการแสดงความคิดเห็นในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายของรัฐ ซึ่งอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมาย

หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ เป็นคำที่เราใช้เรียกรัฐหรือระบอบการปกครองซึ่งเรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐนั้นจะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและความยุติธรรม โดยทั่วไปแล้วการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐในนิติรัฐจะมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก องค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐจะต้องผูกพันตนกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย และประการที่สอง รัฐจะประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมืองของรัฐ อาจกล่าวได้ว่าลักษณะเบื้องต้น 2 ประการนี้เป็นลักษณะในทางรูปแบบและเนื้อหาของความเป็นนิติรัฐ ถึงแม้ว่าในทางทฤษฎีเรายังไม่สามารถนิยามความหมายของนิติรัฐให้กระจ่างแจ้งกว่านี้ได้ แต่จากหลัก 2 ประการข้างต้น เราสามารถสืบสาวหลักการต่าง ๆ ได้อีกหลายประการ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557) ที่เกี่ยวกับองค์ประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหา ความเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลง เมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ส่วนความเป็นนิติรัฐในทางเนื้อหานั้น ก็คือการที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้ทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักการที่มีพัฒนาการมาจากปรากฏการณ์ ในทางการเมืองการปกครองในประเทศอังกฤษ ซึ่งมีลักษณะสำคัญคือเป็นการต่อรองระหว่างชนชั้นปกครองและ ชนชั้นที่อยู่ใต้ปกครอง และระบบรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ได้รวบรวมประมวลไว้ ส่วน หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) มีต้นกำเนิดมาจากประเทศเยอรมนีในภาคพื้นยุโรป ซึ่งมีลักษณะเด่นคือเป็นการ ปกครองที่ถือรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นกฎหมายสูงสุดกล่าวรวบยอดในเบื้องต้น เนื่องจากประวัติศาสตร์ ในทางการเมืองการปกครองและกฎหมายมหาชนของประเทศไทยคล้ายคลึงกับประเทศที่ยึดหลักนิติรัฐมากกว่าประเทศ ที่ยึดหลักนิติธรรม หลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หลักการปกครองแห่งกฎหมายและหลักนิติรัฐต่างก็เป็นหลักการปกครองที่มีสาระสำคัญ คือ การปกครองที่รัฐต้องจำกัดตนอยู่ภายใต้กฎหมาย อย่างไรก็ตาม หลักการทั้งสองมีเนื้อหาในรายละเอียดที่ไม่เหมือนกันเนื่องจากมีประวัติศาสตร์การพัฒนาที่แตกต่างกัน โดยการศึกษาหลักนิติธรรมต้องย้อนไปทบทวนประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศอังกฤษ ส่วนหลักนิติรัฐต้องย้อนไปพิจารณาประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศในภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะประเทศเยอรมนี นอกจากนี้สาระสำคัญของหลักการทั้งสอง ไม่ว่าจะเป็นตัวหลักการเองหรือการนำหลักการเหล่านั้นมาใช้ในปัจจุบันภายใต้บริบทที่แตกต่างหลากหลาย เช่น บริบทของกฎหมายและนโยบายระหว่างประเทศบนฐานความร่วมมือองค์การสหประชาชาติก็ไม่ใช่สิ่งที่เห็นพ้องต้องกันด้วยเหตุนี้ จึงมีความสำคัญที่งานวิจัยจะต้องทบทวนและวางหลักของหลักนิติธรรม/นิติรัฐให้ชัดเจนสำหรับงานวิจัยนี้เสียก่อนเพื่อเป็นฐานในการแสวงหากลไกที่จะนำไปสู่ความเท่าเทียมภายใต้หลักนิติธรรมเพื่อให้เกิดความชัดเจนซึ่งเป็นหลักประกันทางกฎหมาย (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2561)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

นักวิชาการหลายท่านได้ให้นิยามคำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ดังนี้

(เจมส์ แอล เครย์ตัน, 2551) ได้กำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกระบวนการที่รวบรวมความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทางและเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน

(บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และฉวีลวดี บุรีกุล, 2548) กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อให้ทุกคนมีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวมได้

(อีสตัน (David Easton, 1971) ให้ความคิดเห็นว่า การมีส่วนร่วมเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะสำคัญของกระบวนการทางการเมืองและกระบวนการในการจัดการต่อปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารของสังคมยุคใหม่ที่เน้นปัจจัยในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะการเสนอข้อเรียกร้องและการสนับสนุน

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติงานรวมถึงการควบคุมโดยตรงจากประชาชนหรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะการร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตาม และประเมินผลตามนโยบาย แผนงานโครงการหรือกิจกรรม (คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2545)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ได้มีบทบัญญัติซึ่งกำหนดไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ

มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ

กฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป รัฐพึงใช้ระบอบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ในการนี้ผู้วิจัยได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา 77 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. หลักการตามมาตรา 77 วรรคหนึ่ง คือ (1) รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น (2) รัฐพึงยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย (3) ที่หมดความจำเป็นโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน (4) ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน (5) ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน (6) ที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน และ (7) รัฐพึงดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

2. หลักการตามมาตรา 77 วรรคสอง คือ (1) หลักการก่อนการตรากฎหมาย (2) รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (3) รัฐพึงวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ (4) รัฐพึงเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายต่อ (5) รัฐพึงบานาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน (6) หลักการเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว และ (7) รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟัง ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ก่อนมีการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐจะต้องมีการกำหนด กระบวนการรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ และการประเมินผล รวมทั้งการติดตามผลภายหลังมีการบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับ ซึ่งเมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติที่กำหนดคำว่ากฎหมายจะพบว่า คำว่ากฎหมายในรัฐธรรมนูญจะหมายถึงกฎหมายในระดับแม่บท ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติพระราชกำหนด และประกาศคณะปฏิวัติ โดยหากยึดถือเนื้อหาของบทบัญญัติคำว่ากฎหมายตามมาตรา 77 วรรคสองดังกล่าว จะพบว่าเกิดปัญหาจากการที่กำหนดกฎหมาย เพราะหากกำหนดความหมายของคำว่า กฎหมายในบทบัญญัติดังกล่าวนี้ให้หมายถึงกฎหมายแม่บททุกชนิด ก็จะทำให้การบังคับใช้มาตรา 77 วรรคสอง ไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของคำว่ากฎหมายที่ถูกกำหนดไว้ในเนื้อหาของบทบัญญัติ เนื่องจากหากพิจารณาถึงกระบวนการตรากฎหมายในแต่ละลักษณะจะพบว่า กระบวนการตรากฎหมายในแต่ละ ลักษณะของกฎหมายที่เป็นกฎหมายแม่บททุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติพระราชกำหนด และประกาศคณะปฏิวัติจะมีความแตกต่างกันในกระบวนการตรากฎหมาย

หากบังคับใช้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญอย่างกว้างจะส่งผลโดยตรงต่อการตรากฎหมายในบางประเภท เช่น การตราพระราชกำหนดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยมีเงื่อนไขให้กระทำได้ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ โดยกำหนดให้พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ โดยการตราพระราชกำหนดกรณีดังกล่าวให้กระทำได้เฉพาะกรณีเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ (แดนชัย ไชวพิเศษ, 2560)

อภิปรายผลการวิจัย (Research Discussion)

ผลการวิจัยพบว่า การรับฟังความคิดเห็นและการประเมินผลกระทบในการแสดงความคิดเห็นการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายจากประชาชนโดยทั่วไปไม่สอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วนในการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาครัฐซึ่งเป็นผู้อยู่ภายใต้กฎหมาย โดยการควบคุมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับลำดับรองตามรัฐธรรมนูญไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เพื่อมุ่งคุ้มครองไม่ให้รัฐหรือฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพของประชาชนมากเกินไปจนความจำเป็น โดยหลักความได้สัดส่วนในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายในการควบคุมกฎหมายหรือกฎหมายข้อบังคับ ระเบียบไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญมีรายละเอียด คือ มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม ซึ่งสามารถดำเนินการเพื่อให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีความประสงค์จะให้เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ และมาตรการที่กฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถออกกฎหมายมาใช้บังคับแก่ประชาชนต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการที่เหมาะสม เพื่อให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ซึ่งอาจเป็นมาตรการใช้บังคับที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด ทั้งนี้ จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประชาชนส่วนใหญ่นั้นเป็นผู้มีสิทธิแสดงความคิดเห็นหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมาย ยังเข้าไม่ถึงวิธีปฏิบัติในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าว ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการออกกฎหมายของแต่ละฉบับที่อาจก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือภาครัฐมากน้อยเพียงใดที่ผ่านมายังไม่มีหน่วยงานของรัฐใดเข้ามารับผิดชอบเพื่อการตรวจสอบหรือการให้บริการรับฟังความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมาย จึงทำให้การแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายเกิดความไม่ชัดเจน อันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังไม่ได้กำหนดวิธีการปฏิบัติหรือการกำหนดขั้นตอนในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมาย (รัฐชญา ฤาแรง, 2564)

ข้อเสนอแนะการวิจัย (Research Suggestions)

การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นการนำข้อมูลมาพิจารณาผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องหรือประโยชน์ที่จะได้รับว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่ วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการรับฟังความคิดเห็น คือ (1) เพื่อแจ้งหรือบอกเล่าข้อมูลแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยหน่วยงานของรัฐเป็นผู้แจ้ง เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเข้าร่วมให้ข้อมูล ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ (2) เพื่อให้ข้อมูลและดึงข้อมูลโดยหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ร่างกฎหมายมีหน้าที่ให้ข้อมูลแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย ปัญหา ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และอีกหน้าที่ คือ การดึงข้อมูลข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้มีความเหมาะสมและโปร่งใส (3) เพื่อให้อำนาจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อสภาพปัญหา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน จึงควรมีการดำเนินการ ดังนี้

1. ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยกำหนดวิธีการปฏิบัติในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายที่รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ เพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่การเปิดเผยข้อมูลที่ได้จากผลของการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายแก่ประชาชนได้โดยตรง และอาจนำมาเป็นแนวทางเพื่อประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายทุกขั้นตอนของรัฐ เช่น การให้ประชาชนใช้วิธีการใช้สิทธิออกเสียงทางอินเทอร์เน็ต หรือวิธีการใช้บัตรออกเสียงตามภูมิลำเนาหรือวิธีการอื่น ๆ ที่เหมาะสมในการใช้สิทธิแสดงความคิดเห็นในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมาย ทั้งนี้ อาจทำให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ใช้สิทธิออกเสียงและแสดงความคิดเห็นในการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในแต่ละฉบับได้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมบูรณาการกฎหมายฉบับต่าง ๆ ให้เข้ากับบริบททางสังคมหรือการดำรงชีวิตประจำวันตามวิถีปัจเจกชนคนทั่วไป ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่เกิดขึ้นจากการตรากฎหมายของรัฐ อันเป็นมาตรการบังคับพฤติกรรมของมนุษย์ หากมีการแก้ไขในประเด็นปัญหาดังกล่าว อาจช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการตรากฎหมายมากยิ่งขึ้น

2. ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

ควรกำหนดแนวทางในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนในด้านการบริการประชาชนเพื่อแสดงความคิดเห็นโดยการให้อำนาจและหน้าที่ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการเพื่อดำเนินงานในพื้นที่ของตนได้โดยตรง ทั้งนี้ ประกอบกับการจัดทำร่างกฎหมายถึงกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ในกรณีที่เป็นการเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มี

สิทธิเลือกตั้งและกำหนดแนวทางการบูรณาการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการร่างกฎหมายแบบองค์รวม ไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการนำข้อมูลที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมาย ต่อไป

เอกสารอ้างอิง (References)

- คะเนียง ศรีบัวเอี่ยม. (2545). แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรคและทางออก. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพลส.
- จิรนนท์ ภูติศรี. (2561). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดกระบวนการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (มาตรา 77 วรรคสอง). วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ. 2561.
- แดนชัย ไชวพิเศษ. (2560). แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2561). หลักกฎหมายมหาชน: หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บัณฑิต จันทรโรจนกิจ. (2558). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย: ความเป็นมาและสาระสำคัญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. จัดพิมพ์โดยสถาบันพระปกเกล้า.
- ปรีดี พนมยงค์. (2526). เรียกระบบการปกครองใหม่นี้ว่า ระบบราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญประชาธิปไตย. ใน ปรีดี พนมยงค์. คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย, ปรีดี พนมยงค์กับสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, 24 สิงหาคม 2550.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หยุด แสงอุทัย. (2503). คำถาม - คำตอบ รัฐธรรมนูญ. ใน คำถาม - คำตอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมคำแปลเป็นภาษาอังกฤษ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แม่บ้านการเรือน.
- วิภาลัย อีรัชย์. (2522). การศึกษาเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญไทยฉบับต่าง ๆ. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). หลักนิติรัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. (2560). *Section 77 Second Paragraph, Royal Gazette Krisdika Version* vol. 134 Section 40 ก (April 6, 2017).
- Castiglione, Dario. (1996). *Political Theory of the Constitution*. Political Studies, XLIV.
- Stone Sweet, Alec. (2011). *Constitutions and Judicial Power*. Comparative Politics. and ed. Deniele Caramani ed. Oxford: Oxford University Press.
- Rod Hague and Martin Harrop. (2007). *Comparative Government and Politics: An Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.