

บทบาทของพลเมืองในการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตาม รัฐธรรมนูญ*

THE ROLE OF CITIZENS IN REGULATORY IMPACT ASSESSMENT OF CONSTITUTIONAL LAW

คหบดี คชาเสถ

Kahabordee Kachasat

สำนักงานบีไอจีลอร์ แอนด์ พาร์ทเนอร์

B.I.G law and partners office, Thailand

E-mail: kahabordee.kachaset@gmail.com

บทคัดย่อ

ความจำเป็นในการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายที่ได้ประกาศบังคับใช้มาแล้วว่าผลต่อผลกระทบกับผู้ที่เกี่ยวข้องในสังคมมากน้อยเพียงใดในประเทศไทย เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีเพื่อการทบทวนวัตถุประสงค์และหลักการและเหตุผลของการออกกฎหมายนั้นๆ และผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายในมิติต่างๆอย่างรอบด้าน เช่น ผลกระทบทางสังคม ทางเศรษฐกิจในเรื่องความคุ้มค่าของการใช้ประโยชน์สาธารณะต่างๆ เป็นต้น ตลอดทั้งยังเป็นการทบทวนถึงสิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาค ของประชาชนตามหลักรัฐธรรมนูญ หลักสิทธิมนุษยชน ตามหลักนิติธรรมด้วย ทั้งนี้ ได้ถูกกำหนดลงในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นครั้งแรก ในมาตรา 77 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ.2562 อันทำให้พลเมืองในประเทศมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายและการทบทวนกฎหมาย

เครื่องมือและกระบวนการในการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายนั้น จึงต้องมีความถูกต้อง ครบถ้วน มีกระบวนการที่เชื่อถือได้ มีมาตรฐานในระดับงานวิจัยเพื่อเป็นสิ่งที่ชี้วัดที่สำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้นๆ อย่างแท้จริง อาจได้แก่ การกำหนดผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายฉบับนั้นๆ การกำหนดประเด็นปัญหา การสร้างกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การกำหนดกลุ่มประชากร จำนวนประชากร การวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูล

*

Received 11 April 2022; Revised 20 May 2022; Accepted 25 May 2022



ได้มา และการเลือกใช้ข้อมูลเพื่อนำไปสู่การประยุกต์ใช้ให้ถูกต้องอย่างแท้จริง ข้อสำคัญของการบริหารจัดการกระบวนการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย จึงเป็นพื้นฐานที่ผู้จัดการต้องกระทำตามหลักวิชาการเปี่ยมวิริยวิธีที่มีความเป็นกลาง มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ของแหล่งข้อมูลที่ครบถ้วนและเชื่อถือได้ โดยปราศจากอคติหรือเพื่อกำหนดผลให้เป็นไปตามทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ซึ่งผิดต่อหลักจริยธรรมและความรับผิดชอบต่อสังคม

คำสำคัญ: พลเมือง, การวิเคราะห์, ผลสัมฤทธิ์, กฎหมาย, รัฐธรรมนูญ

Abstract

The need for an analysis of the legal achievement that has been promulgated to the extent of the impact on those involved in society in Thailand It is necessary to review the objectives and principles and rationale of the legislation. and the impact of law enforcement in various dimensions such as social impact economics in terms of the cost-effectiveness of using various public benefits, etc., as well as reviewing the rights and liberties, equality of the people under the constitution human rights According to the rule of law as well, it has been stipulated in the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 for the first time in Article 77 and the Act on Criteria for Draft Laws and Legal Achievement Assessment B.E. This allows citizens of the country to play an active role in legislative and legislative review.

The tools and processes for analyzing legal achievement are Therefore, it must be accurate, complete, and have a reliable process. There are standards at the research level to be an important indicator that truly reflects the effectiveness of that law. problem determination Creating a listening process Determination of population groups, population numbers, synthetic analysis of the data obtained. and the selection of information to lead to the correct application The importance of managing the legal achievement analysis process Therefore, it is fundamental that managers must act in accordance with objective research methodology. There is transparency, verifiability of reliable



and reliable sources of information. without bias or to determine the outcome to be in a particular direction which is against ethics and social responsibility

Keywords: Citizens, Analysis, Results, Law, Constitutional

บทนำ

โลกเปลี่ยนแปลงไว้มาก บริบทของสังคมเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย พฤติกรรมของคนก็เปลี่ยน ประกอบกับเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาในการดำรงชีวิต กฎหมายที่ออกมาเป็นระยะเวลายาวนานย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมเพราะความแตกต่างในมิติต่างๆ กติกาสังคมในช่วงเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการวิเคราะห์ การติดตาม ตรวจสอบ และการบริหารจัดการที่ดี เพื่อค้นพบข้อดีและข้อเสียต่างๆ (Frank Vanclay, 2003)

การบางครั้งมักจะขยายกรอบอำนาจดุลยพินิจของผู้บังคับใช้กฎหมายไม่มีการคำนึงถึงต้นทุนในการบังคับใช้ (enforcement cost) และต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ (compliance cost) ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและวัฒนธรรมที่มีผลต่อคนในสังคม ที่เกิดจากการกระทำของบุคคลหรือการใช้อำนาจรัฐ (Robel Burdge & Frank Vanclay, 1996) อันเป็นนโยบายทางนิติบัญญัติที่ส่งผลการดำรงชีวิตหรือการทำงานเป็นต้น ในกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรปได้มีการประเมินผลกระทบทางสังคมและด้านอื่นๆของกฎหมาย มีกระบวนการวิเคราะห์ ติดตามตรวจสอบ และการบริหารจัดการกับผลกระทบด้านที่ก่อความเสียหายนั้นให้หมดไป (European Commission, 2010) (A.V.Dicey, 1959)

ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ความสำคัญของ รัฐ ประชาชน และกฎหมาย โดยเฉพาะคุณภาพของการออกกฎหมายที่ประชาชนสามารถเข้ามีส่วนร่วมได้ตั้งแต่ขั้นตอนก่อนออกกฎหมาย กับการทบทวนผลกระทบภายหลังออกกฎหมายบังคับใช้แล้ว ประชาชนจึงควรมีกฎหมายในเรื่องนั้นๆ บ้างไม่มากนักน้อย และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงต้องมีการรับฟังด้วย ภายใต้หลักการพื้นฐานของหลักนิติธรรม ในหลักการกฎหมายอยู่เหนือสิ่งอื่นใด (supremacy or predominance of regular law) การปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น และหลักความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย (equality before the law) สมาชิกทุกคนในรัฐได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันทุกชนชั้น (A.V.Dicey, 1959)



พลเมืองเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐ ในประเทศไทยอดีตที่ผ่านมาจะไม่ค่อยมีบทบาท เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายของรัฐสักเท่าไร บทบาทของพลเมืองในการวิเคราะห์ประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 นับเป็นปรากฏการณ์ทางกฎหมายที่สำคัญของประเทศไทยให้ประชาชนพลเมืองได้ เข้ามามีบทบาทในการวิเคราะห์ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายซึ่งเป็นการส่งเสริมหลักนิติ ธรรมตามระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย

พลเมืองกับกฎหมาย

พลเมืองหรือประชากร เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐ พลเมือง เป็นสิ่งมีชีวิตที่ ต้องการระบบการปกครองที่มีความยุติธรรม สัมพันธ์กับประโยชน์พลเมือง เกิดนิติธรรมที่มี ดุลยภาพ

ความเป็นพลเมืองแห่งรัฐจึงควรมีคุณค่าในทางบริบทของสังคมนั้นๆ และอุดมคติ มี สิทธิและหน้าที่ มีส่วนร่วมทางการเมือง มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ตามกฎหมายของประเทศ (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2558)

การปกครองที่เอาเปรียบใช้อำนาจ กดขี่ข่มเหง ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ทำลาย ดุลยภาพ อาจดูจากกฎหมาย ที่มา พรการการเมือง ผู้มีอำนาจ ในเหตุการณ์ต่างๆ ที่ผ่านมาได้

หลักนิติธรรมสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยเป็น "หลักการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ กัน" โดยพื้นฐานแล้ว ประชาธิปไตยเป็นพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับพลวัตของอำนาจสองส่วนระหว่าง พลเมืองและรัฐ ระบบการปกครองสมัยใหม่จึงมุ่งเน้นไปที่แนวคิดเรื่องความเป็นพลเมืองใน ระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากตอบสนองต่อแนวคิดสมัยใหม่ตามแนวทางของหลักนิติธรรม

ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย คือการเป็นสมาชิกของหน่วยทางการเมือง ซึ่งการเป็นสมาชิสดังกล่าวจัดให้มีสิทธิและหน้าที่ มักเกี่ยวข้องกับตัวตนและความผูกพันกับ ผู้คนหรือสถานที่ คือบทบาทหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งท้องถิ่น เป็นพื้นที่ที่ พลเมืองคนหนึ่งๆ นั้นเป็นเจ้าของที่สำคัญที่สุดเนื่องจากเป็นสถานที่ที่ใช้สิทธิในการเป็นพลเมือง ในระบอบประชาธิปไตยบ่อยที่สุด คือ "ความเป็นพลเมืองทางกฎหมาย"

ความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยเกี่ยวข้องกับการรับรู้ของประชากรว่าระบบ กฎหมายมีความยุติธรรมและสามารถเปลี่ยนแปลงระบบใดๆที่ไม่เป็นธรรมได้



ในระบอบประชาธิปไตยการลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งที่เป็นการดำเนินการโดยตรง มักจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงระบบมากโดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่จะได้รับอำนาจปกครองจากคะแนนการเลือกตั้ง ภายใต้ความคิดในเรื่องของ "ความเป็นพลเมืองและหลักนิติธรรม" นั่นเอง

การเพิ่มศักยภาพของกฎหมายตามแนวคิดของหลักนิติธรรมเป็นกระบวนการที่ทำให้คนยากจนได้รับการคุ้มครองและสามารถใช้กฎหมายเพื่อพัฒนาสิทธิและผลประโยชน์ของพวกเขาที่เกี่ยวข้องกับรัฐและโอกาสทางธุรกิจ เป็นแนวทางเฉพาะประเทศและบริบทที่เกิดขึ้นทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความแตกต่างกันไปของแต่ละพื้นที่ การเพิ่มอำนาจทางกฎหมายมีจุดมุ่งหมายเพื่อรวมแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด เพื่อให้เปิดกว้างเข้าถึงได้ของประชาชนจึงเป็นเรื่องสำคัญ

คนยากจนที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายจะมีเสียงและตัวตนเพิ่มขึ้น พวกเขาจะมีบทบาทมากขึ้นในการปฏิรูปสถาบันและกฎหมายและนโยบายทางสังคมซึ่งจะช่วยปรับปรุงการตระหนักถึงสิทธิของตนในฐานะพลเมืองผู้ถือครองทรัพย์สิน แรงงาน และการค้าธุรกิจ เป้าหมายของการเพิ่มอำนาจทางกฎหมายสู่พลเมืองคือ ขยายการคุ้มครองและโอกาสสำหรับทุกคน การปกป้องคนยากจนจากความอยุติธรรม การรีดไถ และการเอารัดเอาเปรียบ และดูแลให้คนยากจนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงในทางการค้าและธุรกิจ จึงเป็นกลไกที่สำคัญในมิติของกฎหมาย

กรอบการเพิ่มอำนาจทางกฎหมายมี 4 เรื่อง ได้แก่ การเข้าถึงความยุติธรรมและหลักนิติธรรมสิทธิในทรัพย์สิน สิทธิแรงงาน และสิทธิทางธุรกิจ (UN Commission on the Legal Empowerment of the Poor, 2008)

1. *การเข้าถึงความยุติธรรมและหลักนิติธรรม* คนยากจนอาจไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้เนื่องจากการไม่รู้หนังสือหรือขาดบริการทางกฎหมายที่มีให้ กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อคนยากจนมักไม่มีความชัดเจนขัดแย้งล้าสมัยหรือเลือกปฏิบัติในผลกระทบ สิทธิที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายจึงเป็นกุญแจสำคัญในการเข้าถึงความยุติธรรมสำหรับคนยากจน

2. *สิทธิในทรัพย์สิน* ความมีสิทธิในการถือครองทรัพย์สินที่และสามารถเข้าถึงได้ในความเป็นเจ้าของที่รับรองได้ของสิทธิและหน้าที่ภายในชุมชน

3. *สิทธิแรงงาน* ระบบสิทธิแรงงานตามกฎหมายที่ออกแบบมาอย่างดีควรให้ทั้งความคุ้มครองและโอกาส การยอมรับและบังคับใช้สิทธิของคนงานแต่ละคน



4. **สิทธิทางธุรกิจ** การรับรองสิทธิในการค้าขายการมีพื้นที่ทำงานและโครงสร้างพื้นฐานและบริการที่เกี่ยวข้องจะเอื้อต่อความสำเร็จของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและย่อมช่วยลดความยากจนลงได้

หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ต้องใช้หลักนิติธรรมเป็นพื้นฐานในการออกกฎหมายมาบังคับใช้กับคนในสังคม และกระบวนการใช้อำนาจของรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อการปฏิบัติต่อประชาชน สิทธิเสรีภาพในความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนในสังคมและกับรัฐ “หลักนิติธรรม” จึงเป็นเหมือนวิญญูณที่สอดแทรกอยู่ในทุกมิติของการกระทำใดๆ ของทุกฝ่ายในสังคม ถ้าสังคมใดขับเคลื่อนไปพร้อมๆ กันบนพื้นฐานของหลักนิติธรรมในทุกมิติ ไม่ว่าจะภาครัฐหรือภาคเอกชนการพัฒนาสังคมของสังคมนั้นหรือประเทศนั้นย่อมเป็นไปอย่าง “เป็นธรรม” และพัฒนาได้อย่างยั่งยืน

ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมในปัจจุบันของทุกประเทศในโลกนี้หรือในของประเทศไทย การขับเคลื่อนไปของภาคธุรกิจ การค้าการลงทุน หากสามารถดำเนินไปอย่างเป็นธรรมภายใต้หลักนิติธรรม ไม่ว่าจะฝ่ายผู้ผลิต ผู้บริโภค ภาครัฐที่ทำหน้าที่อนุญาตหรือตรวจสอบกำกับดูแล ตามบทบาทหน้าที่และกฎหมาย สภาพของสังคมภายใต้ระบบทุนนิยมก็จะเกิดความเป็นธรรม ไม่เกิดภาวะเหลื่อมล้ำกันในสังคม และเกิดการผลิตการพัฒนาสินค้าบริการอย่างยั่งยืน หลักนิติธรรม จึงเป็นหลักประกันความ เป็นธรรม เสมอภาค โปร่งใส ตรวจสอบได้ ของทุกๆ คนในสังคมในทุกๆ มิติด้วย

หากเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมในประเทศใดๆ ก็ตาม ไม่ดำเนินไปตามแนวทางหลักนิติธรรม ก็จะเกิดความเสียหายต่อบุคคลและสังคมมาก ธุรกิจและการค้าก็ไม่มีความเป็นธรรม มีการแข่งขันในการผลิตการค้าที่ไม่เป็นธรรม ผู้ผลิตและผู้บริโภคเกิดความเดือดร้อน เกิดการผูกขาดทางการค้า มีการทุจริตคอร์รัปชัน เกิดกลุ่มอิทธิพลด้านต่างๆ เกิดธุรกิจผิดกฎหมายมากมาย ธุรกิจยาเสพติดขยายตัวมากขึ้น เป็นต้น

การปลูกฝังแนวคิดความเป็นพลเมืองจึงต้องกระทำในระบบการศึกษาตั้งแต่วัยเด็ก การศึกษาของประเทศต้องมีการปลูกฝังคุณธรรม ความดีงามอย่างต่อเนื่อง บทบาทหน้าที่ของความเป็นพลเมืองที่สมบูรณ์ตามหลักนิติธรรม เข้าใจสิทธิและเสรีภาพ การปกครองของประเทศ ภาวะผู้นำและผู้ตามที่มีประสิทธิภาพ การมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของอำนาจอปครองอย่างเป็นธรรม

กฎหมายเป็นเครื่องมือของมนุษย์ ที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของสังคม "กฎหมายไม่ใช่ดุลพินิจ" ดุลยพินิจเป็นการใช้อำนาจที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจมีทางเลือก ยิ่งการควบคุมที่



เข้มงวดมากขึ้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจกับผู้ใช้อำนาจตัดสินใจที่ชัดเจนโปร่งใสและมีความรับผิดชอบมากขึ้นก็คือเมื่อพวกเขาใช้อำนาจเหล่านั้น โดยปกติแล้วการใช้ดุลพินิจจะให้กับนักการเมืองโดยกฎหมาย เมื่ออำนาจที่มอบให้กับผู้มีอำนาจตัดสินใจตามกฎหมายนั้นกว้างเกินไปสิ่งนี้ทำให้นักการเมืองใช้อำนาจในรูปแบบที่อาจขัดต่อสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรม จึงมีแนวคิดที่ว่า การตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐควรหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจ และอยู่บนพื้นฐานของ การที่ทุกคนควรเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ซึ่งในความเป็นจริงจำเป็นต้องมีความเท่าเทียมกันก่อนที่จะมีกฎหมาย แต่แนวคิดเกี่ยวกับความหมายของการเท่าเทียมกันนั้นมีความเป็นอัตวิสัยตามบริบทของสังคม ให้มีการสามารถปกป้องสิทธิตนเองได้ด้วยกฎหมายธรรมดา การมี "กฎหมายพื้นฐาน" ที่วางกรอบความสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับรัฐ เห็นได้ชัดว่าสิทธิส่วนบุคคลสามารถได้รับการคุ้มครองโดยการตราเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับกฎหมายกรณีอื่น ๆ ด้วย ตัวอย่างเช่นในกระบวนการยุติธรรมเป็นตัวกำหนดว่าสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

มีการพัฒนาไปบ้างตามกาลเวลาและไม่ต้องสงสัยเลยว่าจะยังคงเป็นเช่นนั้นต่อไป แต่การยืนยันตามกฎหมายของหลักนิติธรรมว่าเป็นหลักการตามรัฐธรรมนูญที่มีอยู่และบทบาทที่มีอยู่

หลักการว่าบุคคลและหน่วยงานทั้งหมดภายในรัฐไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชนควรผูกพันและมีสิทธิได้รับประโยชน์จากกฎหมายที่ประกาศใช้ต่อสาธารณะและในอนาคต และบริหารโดยสาธารณะ จะถูกต้องตามหลักการทั่วไป

กฎหมายจะต้องเป็นสิ่งที่ทุกคนสามารถเข้าถึงได้และเท่าที่จะเป็นไปได้ที่เข้าใจชัดเจนและสามารถเข้าใจได้ สิ่งนี้ดูเหมือนชัดเจนหากทุกคนถูกผูกมัดโดยกฎหมายพวกเขาจะต้องสามารถค้นหาได้โดยไม่ยากว่ามันคืออะไร ทุกคนสามารถได้รับคำแนะนำและคำตอบเมื่อได้รับการชัดเจนเพียงพอ

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้ให้ประเด็นไว้อย่างชัดเจนเช่นกัน:

"... กฎหมายต้องสามารถเข้าถึงได้อย่างเพียงพอ: พลเมืองต้องสามารถมีข้อบ่งชี้ที่เพียงพอในสถานการณ์ของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับกรณีที่กำหนด ... บรรทัดฐานไม่สามารถถือเป็น 'กฎหมาย' ได้เว้นแต่จะมีการกำหนดไว้อย่างเพียงพอ ความแม่นยำในการช่วยให้พลเมืองสามารถควบคุมความประพฤติของเขาได้: เขาต้องสามารถ - หากจำเป็นต้องได้รับคำแนะนำที่เหมาะสม - เพื่อคาดการณ์ในระดับที่สมเหตุสมผลในสถานการณ์ผลที่ตามมาซึ่งการกระทำนั้นอาจนำมาสู่ "



รัฐต้องใช้อำนาจของตนเพื่อที่จะไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้อยู่อาศัย ยกเว้นความแตกต่างที่สมเหตุสมผลความเท่าเทียมกันนี้ไม่ได้เป็นเพียงความยุติธรรมที่เป็นนามธรรม แต่หมายถึงในทางปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพมาก

พลเมืองกับกฎหมายภายใต้หลักนิติธรรม

เสาหลักของหลักนิติธรรม คือกฎหมายต้องให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ

นอกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้ว ประชาชนทั่วไปก็ต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักนิติธรรมด้วยเช่นกัน เพราะประชาชนก็เป็ตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการละเมิดหลักนิติธรรม โดยเฉพาะปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ประจักษ์แจ้งกันดีในทุกระดับ ทุกวงการ ไม่ว่าในทางการเมือง หรือวงราชการ รวมถึงวงการธุรกิจภาคเอกชนด้วย (ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2554)

หลักนิติธรรมเข้ามาแทนที่การปกครองแบบเก่าที่ประเทศต่างๆ ยอมรับถึงความรับผิดชอบร่วมกันในเสรีภาพและความยุติธรรมโลกที่ผู้เข้มแข็งเคารพสิทธิของผู้อ่อนแอ

ข้อเรียกร้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ไม่สามารถต่อรองได้เสมอไปนั่นคือหลักนิติธรรม การจำกัด อำนาจของรัฐการเคารพสิทธิสตรี ทรัพย์สินส่วนตัว การพูดอย่างเสรี ความยุติธรรมที่เท่าเทียมกันและการยอมรับความแตกต่างทางศาสนา

หลักนิติธรรมนั้นขึ้นอยู่กับ การต่อรองที่เป็นพื้นฐานระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ ผู้ปกครองและผู้ว่าการรัฐซึ่งทั้งสองฝ่ายต้องยอมเสียสละเสรีภาพและอำนาจในระดับหนึ่งซึ่งพวกเขาจะได้รับ บุคคลที่อาศัยอยู่ในสังคมยอมรับโดยปริยายว่าเขาหรือเธอไม่สามารถใช้เสรีภาพที่ไม่มีการควบคุมและยอมรับข้อจำกัดที่กำหนดโดยกฎหมายที่ทำขึ้นอย่างเหมาะสมเนื่องจากผลประโยชน์ที่สมดุล

ความเสมอภาคตามกฎหมายนั้นมีแนวคิดคือ กฎหมายของประเทศใดๆ ควรใช้กับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน คือ กฎหมายควรบังคับใช้โดยทั่วไปกับสมาชิกทุกคนของประชากรไม่ว่าจะเป็นคนยากจนหรือคนรวยชนชั้นแรงงานหรือราชวงศ์ ในความยุติธรรมและการยกเลิกความเป็นธรรมและอื่น ๆ นั้นอาจจะมีเหตุผลที่จะปฏิบัติกับคนที่แตกต่างกันเพื่อให้พวกเขาเพื่อให้บรรลุความเท่าเทียมกัน



การเสริมอำนาจทางกฎหมายเป็นทั้งการเมืองที่ชาญฉลาดและเศรษฐศาสตร์ที่ดี โดยนำเสนอกรอบของการเพิ่มอำนาจทางกฎหมายบนพื้นฐานของ การเข้าถึงความยุติธรรมและหลักนิติธรรม สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิแรงงาน และ สิทธิทางธุรกิจการค้า

การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย

ตามหลักนิติธรรมดังได้กล่าวมาแล้ว หลักนิติธรรมจะพลวัตตามสังคม แต่กฎหมายอาจไม่พลวัตตาม บริบทของสังคม ก็เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายไม่สอดคล้องกับยุคสมัย การทบทวนผลกระทบและการประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายจึงเป็นกลไกส่วนสำคัญวิธีการหนึ่งที่ทำให้กฎหมายภายใต้หลักนิติธรรมมีความสอดคล้องกับบริบทของสังคม มีความทันสมัย โดยเฉพาะในประเทศไทย เราพบกฎหมายเก่าและมีจำนวนมาก ซึ่งใช้บ้างไม่ใช้แล้วบ้าง หลายฉบับก่อปัญหาและอุปสรรคต่อประชาชน ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพ และให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ และกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย ในมาตรา 77 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) ความดังนี้

“มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป



รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็นฯ พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

ในเรื่องการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ในทางกฎหมาย มาตรา 77 วรรคสอง กำหนดว่า การตรากฎหมายใหม่ ก่อนการตรากฎหมาย การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น กฎหมายลักษณะต่างๆ ยกเว้นไม่รวมพระราชกำหนด และการวิเคราะห์ประเมินผลสัมฤทธิ์ภายหลังกฎหมายใช้บังคับแล้ว

องค์กรที่เกี่ยวข้องได้แก่ รัฐสภา คณะกรรมาธิการ คณะอนุกรรมาธิการ ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทำหน้าที่สะท้อนความต้องการของประชาชนในฐานะผู้แทนประชาชน ยึดประโยชน์สาธารณะกระบวนการตราที่ถูกต้องสอดคล้องกับหลักการ มีการตรวจสอบถ่วงดุล

ในเนื้อหากฎหมาย ต้องคำนึงถึง หลักความเป็นเหตุเป็นผล เนื้อหาครบถ้วน มีความเสมอภาค ไม่ละเมิดสิทธิประชาชนมากเกินไปกว่าเหตุ (Proportionality) ไม่ซ้ำซ้อน

เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรา 77 บรรลุดุลยภาพประสงค์ ในปี 2562 ได้มีกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 (พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย, 2562) กำหนดรายละเอียดต่างๆ เพื่อความถูกต้องชัดเจนในการดำเนินการ ตามมาตรา 17 มีหลักการทำรายงานดังนี้

ในการวิเคราะห์ผลกระทบ หน่วยงานของรัฐต้องกระทำอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาและจัดทำเป็นรายงานวิเคราะห์ผลกระทบ

รายงานตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (1) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายสำหรับการดำเนินการตามภารกิจนั้น
- (2) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
- (3) สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ต้องถูกจำกัด
- (4) ภาระหรืออุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนอันเนื่องมาจากการมีกฎหมายนั้น



- (5) ผลกระทบต่องบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ
 - (6) เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ต่อมาได้มีการประกาศแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA Guidelines) (แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย, 2526) เพิ่มเติมขึ้นอีก

ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายออกตามกันมาเป็นลำดับดังกล่าวข้างต้น จากการศึกษาพบว่ายังขาดมาตรฐานและวิธีการให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ ในทางปฏิบัติจึงต้องดำเนินการเสมือนหนึ่งว่าเป็นงานวิจัยบ้าง หรือรับฟังความเห็นตามที่ทำได้ในระดับหนึ่งบ้าง

การพัฒนาการกำกับกฎหมาย จึงต้องพัฒนากระบวนการออกกติกากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment) RIA จะอยู่บนพื้นฐานของข้อมูล (Information-based) และ แนวทางการวิเคราะห์ (Analytical Approach)

วิธีการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย

วิธีการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายต้องใช้พื้นฐานทางการวิจัยเป็นหลักด้วยในการรับฟังความคิดเห็น วิธีการหรือเครื่องมืออาจได้แก่ การออกแบบสอบถาม (Questionnaire) การประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) การประชุมกลุ่มระดมสมอง การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview) การรับฟังผ่านระบบออนไลน์ต่างๆ เช่น Google form หรือ ผ่าน Web ต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้ การจะเลือกใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งหรือใช้หลายวิธีรวมกันก็ได้ โดยต้องพิจารณาว่ากฎหมายที่จะดำเนินการนั้นเรื่องอะไรและเกี่ยวข้องกับบุคคลใดบ้าง ขนาดของการรับฟังความคิดเห็นระดับใด ซึ่งตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้กำหนดเรื่องนี้ไว้

สรุป

การประเมินผลสัมฤทธิ์ทาง กฎหมาย ทำให้กฎหมายทันสมัยเหมาะสมมีประสิทธิภาพการบังคับใช้ และเป็นไปตามหลักนิติธรรม การประเมินผลกระทบทางกฎหมายต้องใช้ศาสตร์หลายแขนง เป็นสหศาสตร์ ธรรมชาติของกฎหมายแต่ละเรื่องมีหลักการพื้นฐานที่แตกต่างกัน เป็นการรวบรวมข้อมูลแล้วใช้ข้อมูลที่ได้สำหรับช่วยในการตัดสินใจ ข้อมูลที่ได้มาต้องครบถ้วน



และรอบด้านในกฎหมายนั้นๆ และต้องมีการบริหารจัดการข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา เป็นกลาง มีกระบวนการจัดการที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้ และเป็นสัดส่วนที่เหมาะสม ซึ่งเป็นกระบวนการที่ทำให้พลเมืองหรือประชาชนได้มีโอกาสในการมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายหรือแสดงความคิดเห็นกับกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว ร่วมวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายต่างๆ ที่ออกบังคับใช้และตอบสนองต่อหลักนิติธรรมเป็นสำคัญด้วย โดยปกติแล้วการทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายต้องทำมาก่อนออกกฎหมาย การยกร่างกฎหมายต้องกระทำภายหลังการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เสร็จสิ้นก่อน กอปรกับความน่าเชื่อถือและความเที่ยงตรงของเครื่องมือในการรับฟังความคิดเห็น หลักประกันมาตรฐานความถูกต้องของข้อมูลภาคประชาชน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชน จำนวนประชากรผู้ให้ความเห็น ยังไม่มีความชัดเจน ยังปล่อยให้ผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นผู้กำหนดเองทั้งหมด กฎหมายจึงควรมีการเพิ่มความชัดเจนในเรื่องทั้งหลายเหล่านี้ และให้ความสำคัญกับผลของการรับฟังจากภาคประชาชนเพื่อการปรับปรุงกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายเป็นสำคัญด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. การจัดทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายมีต้นทุน ดังนั้น กฎหมายควรกำหนดผลลัพธ์ของการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่มีผลต่อการยกร่างกฎหมายและการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอย่างไร การรับฟังจากผู้เกี่ยวข้องแล้วไม่มีผลอะไรก็อาจทำให้ระบบขาดความเชื่อถือจากภาคประชาชน ซึ่งในที่สุดก็อาจถูกปฏิเสธจากสังคม
2. ควรกำหนดรูปแบบ (plat form) มาตรฐาน องค์ประกอบ ตัวชี้วัด (Indicators) หลัก และ องค์ประกอบ ตัวชี้วัด ลำดับรอง เพื่อให้เหมาะสมกับกฎหมายและองค์กรที่มีความแตกต่างกัน ตลอดทั้งการกำหนดค่าน้ำหนัก การประเมินผลได้อย่างไร ที่อธิบายได้เป็นภาวะวิสัย
3. บทบาทของพลเมืองในการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ เป็นบทบาทสำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนด ผลของการรับฟังจึงต้องได้รับการตอบสนองในการปรับปรุงกฎหมายยิ่งกว่าการรับฟังเพื่อทำให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่มีผลใดๆ เลยกับกฎหมายฉบับนั้น จึงควรมีกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานของ กระบวนการ วิธีการ การอภิปรายผล การวิเคราะห์ และการนำผลลัพธ์ที่ได้ไปใช้อย่างไร และป้องกันการเพิกเฉยหรือบิดเบือนจากหน่วยงานที่เปิดการรับฟังดังกล่าวด้วย



เอกสารอ้างอิง

- แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย. (2526). ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 132 ก (หน้า 7). กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- ธนศ วงศ์ยานนาวา. (2558). ว่าด้วยประชาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สมบัติ.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2554). หลักนิติธรรม. ยุติธรรมคู่ขนาน, 6(1). 37.
- พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย. (2562). ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 72 ก (หน้า 1). กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560). ใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก (หน้า 20). กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- A.V.Dicey. (1959). Introduction to the Study of the Law of the Constitution. London: Macmillan.
- European Commission. (2010, December 14). Impact Assessment. Retrieved from <https://www.justice.gov.uk/downloads/consultations/brussels-l-commission-staff-working-paper-full-ia.pdf>
- Frank Vanclay. (2003). International Principles for Social Impact Assessment. Impact Assessment and Project Appraisal, 21(1). 5.
- Robel Burdge & Frank Vanclay. (1996). Social Impact Assessment: A Contribution to the State of the Art Series. Impact Assessment, 14(1). 59.
- UN Commission on the Legal Empowerment of the Poor. (2008). The Four Pillars of Legal Empowerment. In Making the Law Work for Everyone Volume I (pp. 25-42). New York: Commission on Legal Empowerment of the Poor and United Nations Development Programme.