



ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำ กฎหมายของประเทศไทย*

Problems Relating to Public Consultation and Regulatory Impact Assessment on Legislative Drafting in Thailand

ปณยา ท่าทราย**

Panaya Thasai

■ บทคัดย่อ

การรับฟังความคิดเห็น (Public Consultation) และการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) มิได้เป็นเรื่องใหม่สำหรับหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย เนื่องจากได้นำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 ผ่านมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พระราชกฤษฎีกา จวบจนพัฒนาการสำคัญที่ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 77 ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ขึ้น โดยจัดเป็นกฎหมายกลางสำหรับการจัดทำร่างกฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย สร้างการรับรู้กฎหมายให้กับประชาชนผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนการประเมินผลสัมฤทธิ์

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย” ในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Article Submitted in Partial Fulfillment of the dissertation, title Problems Relating to Public Consultation and Regulatory Impact Assessment on Legislative Drafting in Thailand in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Laws Program, Faculty of Law, Thammasat University

** นิติศาสตรบัณฑิต, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปัจจุบัน นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานกิจการยุติธรรม

Bachelor of Laws, Master of Laws Program in Business Laws, Thammasat University, at present, Legal Officer, Practitioner Level, Office of Justice Affairs

Received: October 6, 2019 Revised: February 21, 2020 Accepted: February 24, 2020

ของกฎหมายที่ได้บังคับใช้ไปในระยะเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตาม แม้มีมตินโยบายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายแล้วก็ตาม แต่บทบัญญัติและการนำบทบัญญัติไปใช้ในทางปฏิบัติต่างสะท้อนให้เห็นชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐต่างให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายในเชิงรูปแบบมากกว่าเชิงคุณภาพของเนื้อหา ทั้งในส่วนของหลักเกณฑ์ กระบวนการและหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ส่งผลให้การพัฒนากฎหมายของประเทศยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์หรืออยู่ในมาตรฐานเดียวกับแนวปฏิบัติที่ดีในต่างประเทศ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นสองหน่วยงานหลักที่หน้าที่กำกับดูแลกระบวนการเสนอกฎหมายของหน่วยงานของรัฐมาโดยตลอด ควรมีหลักเกณฑ์การดำเนินการในการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายให้ชัดเจนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้นำแนวทางเหล่านั้นไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล โดยอาจกำหนดแนวทางที่สำคัญ 5 ประการ เพื่อที่จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ (1) การกำหนดประเภทกฎหมายหรือข้อยกเว้นของกฎหมายที่ไม่ต้องรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายให้มีความชัดเจน (2) การบูรณาการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสังคมวิทยาและทักษะที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่าง ๆ (3) การมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับ

คุณภาพของการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย ทำหน้าที่กำกับดูแล สนับสนุน และให้คำปรึกษาต่อหน่วยงานของรัฐ (4) การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียที่มีประสิทธิภาพ โดยจะต้องพัฒนารายละเอียดของกระบวนการเพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียที่สามารถสะท้อนถึงความคิดเห็นความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนได้อย่างแท้จริง และ (5) การกำหนดกลไกทบทวนความเหมาะสมและประเมินคุณภาพของกฎหมายที่ได้บังคับใช้แล้ว เพื่อให้เกิดการทบทวนว่ามาตรการทางกฎหมายนั้นมีผลในทางปฏิบัติอย่างไร ซึ่งจะช่วยให้การยกเลิกกฎหมายที่ไม่จำเป็นอีกต่อไปแล้ว หรือที่ก่อให้เกิดภาวะต่อภาคธุรกิจจนเกินสมควร อีกทั้งทำให้มีกฎหมายที่ทันสมัยสอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และพลวัตของโลก

คำสำคัญ : การรับฟังความคิดเห็น, การวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย, มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

■ Abstract

Public consultation and regulatory impact assessment has been implemented to government agencies in Thailand since 2531 BE (1988 CE) through the cabinet resolutions, regulations of the Office of the Prime Minister, royal decrees It was until a significant milestone that they have appeared in

Section 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand 2560 BE. To comply with the spirit of Section 77, Office of the Council of State has complied The Act on Legislative Drafting and the Evaluation of the Outcomes of Law B.E. 2562 which is considered as the central law for the drafting or amendments of laws, creating people's awareness of laws by using information technology systems as well as assessment for the achievement of law enforcement at the time.

However, despite the existence of the legal policies regarding the public consultation and regulatory impact Assessment, the provision itself and its implementation and practice clearly show that the government agencies have paid more attention to the public consultation and regulatory impact assessment, in terms of pattern rather than the content quality both for criteria, process, and the responsible departments. As a result, the nation's legal development has been neither in line with their spirit nor at the same standards as the best practices that are in other countries yet.

Therefore, Office of the Council of State and the Secretariat of the cabinet which are the two main agencies responsible for overseeing the legislative process of government agencies should have set some solid criteria to facilitate the work processes so that the government agencies

will be able to implement those guidelines and response in concrete actions for effectiveness and productivity.

To support having the effective public consultation and regulatory impact assessment, the guidelines of work process should consist of 5 significant components as follows; (1) Distinctly prescribing the types of laws and those legal exceptions that not need to be in the process of public consultation and regulatory impact assessment (2) Integrated work with specialized sociologist and other relevant inter-professionals (3) Setting a clearinghouse that functions monitoring and controlling the quality of public consultation and regulatory impact assessment including being an advisory to government agencies (4) Supporting the potential of public consultation of stakeholders by strengthening the participation bond for stakeholders that will truly reflect their opinions and the needs of groups and people involved (5) Establishing mechanisms for reviewing appropriateness and assessing the quality of applicable laws in order to review how the legal measures were implemented which will help lead to the removal of unnecessary laws or which causing undue burden on the business sectors as well as making modern laws in line with the social, economic conditions and comply with the global dynamics

Keywords : Public consultation, Regulatory impact assessment, Section 77 of The Constitution of Kingdom of Thailand (B.E.2560)

■ บทนำ

ประเทศไทยนำแนวคิดในการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 ผ่านรูปแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีและคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐเรียกอย่างสั้นว่า Checklist 10 ประการ แต่อย่างไรก็ดี ทั้งการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายผ่านกลไกทั้งสองประการก็ไม่สามารถทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างสมเจตนา จะเห็นได้จากการขาดการศึกษาสภาพปัญหาที่จะต้องผ่านการวิเคราะห์ในเชิงโครงสร้างหรือพัฒนาการและความเชื่อมโยงต่าง ๆ ทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ และขาดรับฟังความต้องการจากผู้มีส่วนได้เสียที่ครบถ้วนรอบด้านเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปในการแก้ไขปัญหาอันเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ทำให้กฎหมายที่รัฐตราขึ้นไม่สามารถบังคับใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น ด้วยความตระหนักถึงความสำคัญและปัญหาดังกล่าว มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้ยกระดับความสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายโดยบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมาย

สูงสุดของประเทศ มีเจตนารมณ์สำคัญที่มุ่งประสงค์ให้ก่อนการจัดทำกฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการจัดทำกฎหมายทุกขั้นตอน ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2560 กำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติดังกล่าว โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานกำกับดูแลพร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการทั้งในเชิงเนื้อหาและกระบวนการเพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน Checklist 10 ประการ ที่มีอยู่เดิม พร้อมทั้งกำหนดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานเพื่อให้มีการแสดงความคิดเห็นเป็นเวลาอย่างน้อย 15 วัน และเมื่อดำเนินการทั้งสองส่วนแล้วเสร็จ ให้เสนอร่างกฎหมายไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อบรรจุเป็นวาระเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในหลักการของร่างกฎหมายดังที่ส่วนราชการเสนอ หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแล้ว ก็จะส่งร่างกฎหมายและเอกสารประกอบข้างต้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจสอบความครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยข้างต้น

ตลอดจนตรวจสอบความถูกต้องของรูปแบบ และเนื้อหาตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศโดยกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งหากสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการ จัดทำกฎหมายที่หน่วยงานจัดทำไม่ครบถ้วน สมบูรณ์ ก็สามารถที่จะส่งคืนให้ไปดำเนินการ แก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำขึ้นใหม่ได้

นอกจากการบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ใน รัฐธรรมนูญและแนวทางการจัดทำและการ เสนอร่างกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2560 แล้ว สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานหลัก ด้านการปฏิรูปกฎหมายของประเทศได้จัดทำ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่าง กฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมายพ.ศ. 2562 ขึ้นโดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมาย โดยมีการตรวจสอบ ความจำเป็นในการตรากฎหมาย การวิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย การรับฟัง ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนกำหนดกลไก การโต้แย้งหรือตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่มีโทษอาญา โทษทางปกครองหรือสภามันบังคับ ที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำ กฎหมาย กฎหมายมีความทันสมัยและไม่สร้าง ภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น รวมทั้งให้ ประชาชนสามารถเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย ได้โดยง่าย ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 โดยจะมีผล

ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 180 วันนับแต่วัน ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาคือวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ตามในห้วงเวลา ระหว่างที่พระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีผลใช้ บังคับหน่วยงานที่ประสงค์จะเสนอร่างกฎหมาย ใหม่หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมจึง ต้องปฏิบัติตามหลักการที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2562 ดังกล่าวข้างต้นเป็นสำคัญ

■ แนวความคิดเกี่ยวกับการรับฟัง ความคิดเห็นและการวิเคราะห์ ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย

การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายต่างมีที่มาจาก แนวความคิดที่ให้ความสำคัญกับการตัดสินใจ ของประชาชนในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในการจัดทำและดำเนินนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำกฎหมายซึ่งเป็น เครื่องมือควบคุมสังคมของรัฐ ด้วยตระหนักถึง ความสำคัญของประชาชนและการให้รัฐใช้อำนาจควบคุมสังคมภายใต้การมีกฎหมาย เท่าที่จำเป็น จึงก่อให้เกิดระบบแบบแผนการ รับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบ ในการจัดทำกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในรูปแบบ ของแนวปฏิบัติที่ดีขององค์การระหว่างประเทศ ที่สำคัญต่าง ๆ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการรับฟัง ความคิดเห็น

ประชาชนเป็นกลไกสำคัญของการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยจะต้อง

มีบทบาทในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ตั้งแต่เริ่มจนเสร็จสิ้น เพราะนโยบายสาธารณะ เป็นแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม ที่ยึดโยงกับการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในขณะที่เดียวกัน การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะไปสู่ การปฏิบัติจำเป็นต้องบัญญัติเป็นกฎหมายหรือ ข้อบังคับ หากประชาชนได้มีส่วนร่วมตั้งแต่การ ระบุปัญหา พัฒนาทางเลือก ตัดสินใจเลือก ดำเนินนโยบายร่วมกันก็จะทำให้ประชาชน เหล่านั้นรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของและต้องการ เข้าไปร่วมขับเคลื่อน ดำเนินการ ตรวจสอบ และ ประเมินผล ทำให้การนำนโยบายสาธารณะ ไปปฏิบัติส่งผลดีต่อสังคมในวงกว้างทั้งทางตรง และทางอ้อม ดังนั้น นโยบายสาธารณะจึง ไม่เพียงเกี่ยวพันกับการใช้ทรัพยากรเท่านั้น แต่ยังมีส่วนต่อเนื่องไปถึงการยอมรับ ผลลัพธ์ ผลกระทบ และความคุ้มค่าด้วยเหตุนี้ ประชาชน ในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องเข้าไปมีพื้นที่ ในนโยบายสาธารณะตั้งแต่ขั้นตอนกำหนด กรอบแนวคิดและวางแนวทางผ่านกระบวนการ จัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ นั้น ๆ มีบทบาทในการร่วมตัดสินใจในนโยบาย และข้อกฎหมายที่มีผลกระทบทั้งต่อตนเองและ สังคมโดยรวม เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจดำเนิน นโยบายสาธารณะและ/หรือออกกฎหมาย ที่เหมาะสม ทำให้เกิดผลลัพธ์ที่คุ้มค่า และ นำไปสู่การสร้างความสะดวกภาคในสังคมได้ อย่างแท้จริง ประเด็นสำคัญเหล่านี้จะถูกนำไป พิจารณาอย่างเข้มข้นและรอบด้าน

2. แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการ วิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย

ในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ประเทศต่าง ๆ ได้ มีการบังคับใช้กฎหมายจำนวนมากภายใต้

เจตนารมณ์ของการมีเครื่องมือที่ใช้ตอบสนอง ปัญหาและกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น (Rodrigo, 2005) เป็นผลให้กลุ่มประเทศสมาชิกองค์การ เพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) เห็นว่าการมีอยู่ของกฎ และระเบียบต่าง ๆ นั้นอาจเป็นอุปสรรคสำคัญ ต่อการค้าระหว่างประเทศ ประกอบกับความ เจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ และ แนวโน้มของตลาดโลกที่พึ่งพาภาคอุตสาหกรรม น้อยลงในขณะที่ภาคบริการมีบทบาทมากขึ้น ตลอดจนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระหว่าง ประเทศที่เป็นไปในลักษณะของการพึ่งพาซึ่งกัน และกันของตลาดโลกและตลาดภูมิภาคมากขึ้น ทำให้รัฐบาลแต่ละประเทศต้องรักษาความ สามารถในทางเศรษฐกิจและกระตุ้นให้เกิดการ แข่งขันของเอกชนและลดความไม่มีประสิทธิภาพ ของกฎหมายเพื่อรักษาเสถียรภาพไว้ จึงได้มีการปฏิรูปกฎหมาย (Regulatory Reform) และลดกฎหมาย (Deregulation) โดยมุ่งลด/ เลิกการควบคุมโดยรัฐลงแล้วเปลี่ยนเป็นการ ให้เอกชนควบคุมกันเองแทน โดยเห็นว่าการ ลดการควบคุมโดยรัฐจะเป็นการลดต้นทุนของ ผู้ประกอบการและส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ขึ้นได้ อีกทั้งยังลดต้นทุนของรัฐในการบังคับใช้ ให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย นับเป็นจุดเริ่มต้น ในการพัฒนาระบบกฎหมายของยุโรป ประเทศ สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นในกลุ่ม OECD ที่รัฐ เปลี่ยนจากการใช้กฎหมายควบคุม “ทุกเรื่อง” มาเป็นการควบคุม “เฉพาะเรื่องที่จำเป็น” เท่านั้น

โดยเมื่อปี ค.ศ. 2004 หรือปี พ.ศ. 2547 กลุ่มประเทศ OECD ได้มีการศึกษาทบทวนความเหมาะสมของนโยบายลดเล็การควบคุมโดยรัฐเพิ่มเติม โดยปรับปรุงให้เป็นไปในลักษณะการควบคุมโดยรัฐอย่างมีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ หรือ Better Regulation อันจะช่วยส่งเสริมความสามารถทางเศรษฐกิจและช่วยปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นผ่านเครื่องมือที่เรียกว่าการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย หรือ Regulatory Impact Assessment หรือ Regulatory Impact Analysis หรือ RIA ซึ่ง OECD ได้ให้ความหมายว่าเป็น “แนวทางที่เป็นระบบในการประเมินอย่างวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านบวกและลบของกฎหมายและทางเลือกอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายทั้งที่มีอยู่แล้วและที่ได้รับการนำเสนอ” (OECD, 2019) ในขณะที่ประเทศอังกฤษได้ให้คำจำกัดความของ RIA ว่าเป็น “เครื่องมือที่ช่วยในการทำการตัดสินใจทางนโยบาย ทั้งเป็นการประเมินผลกระทบของทางเลือกทางนโยบายในแง่ของผลเสียหรือต้นทุน (Costs) ผลดีหรือผลประโยชน์ (Benefits) และความเสี่ยงของข้อเสนอ (Kirkpatrick & Parker, 2007) ดังนั้น RIA จึงเป็นเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะซึ่งนำไปสู่การเลือกนโยบายที่มีทางเลือกที่หลากหลาย อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจมีข้อมูลในเชิงประจักษ์และมีการรอบแนวทางที่ใช้ในการวิเคราะห์ทางเลือกและผลลัพธ์ที่อาจจะเกิดขึ้นภายใต้กรอบแนวทางการตัดสินใจที่มีความแน่นอนครอบคลุม นอกจากนี้การวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายยังใช้ในการสำรวจ รวบรวม และกำหนดปัญหาเพื่อทำให้มั่นใจว่าการกระทำ

ของรัฐบาลเหมาะสมและสามารถอธิบายต่อสาธารณชนได้ (Rodrigo, 2005) เป็นกรอบวิธีสำหรับการเลือกนโยบายอย่างสมเหตุสมผลทำให้กระบวนการของนโยบายดีขึ้น และหากผลลัพธ์ที่ได้มีข้อสรุปให้จัดทำกฎหมาย กฎหมายที่ได้ก็จะมีความเหมาะสมกับขนาดของปัญหาที่ต้องการแก้ไขโดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่ได้คาดหมายต่อภาคเศรษฐกิจหรือสังคม มีความแน่นอน โปร่งใส ตรวจสอบได้ แต่อย่างไรก็ดีการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายก็มิได้เป็นตัวชี้วัดที่จะควบคุมอำนาจการตัดสินใจของรัฐให้ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามในทุกกรณี หากแต่จะทำหน้าที่เป็นกลไกหนึ่งของการจัดทำนโยบายโดยมุ่งหมายเพื่อให้มีคุณภาพของการโต้เถียงหรือปรึกษาหารือที่ดีขึ้น นำมาซึ่งคุณภาพของกระบวนการตัดสินใจที่ดีและผลลัพธ์ที่เหมาะสมที่สุด

■ ปัญหาในภาพรวมของการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย

1. ปัญหาเกี่ยวกับประเภทและความจำเป็นของกฎหมายที่ต้องเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย

เจตนารมณ์ของมาตรา 77 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2560 เรื่องการกำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย บัญญัติให้ดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำ

กฎหมายเฉพาะกรณีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น หากแต่ไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดการดำเนินการกับกฎหมายอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ ดังนั้น การดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทุกฉบับอาจก่อให้เกิดปัญหาเรื่องงบประมาณ อีกทั้งการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายในหลายกรณีก็ไม่สนองตอบต่อความต้องการเร่งด่วนของประเทศที่จำเป็นต้องออกกฎหมายบางฉบับโดยเร็วโดยเฉพาะการตราพระราชกำหนดซึ่งต้องเป็นเรื่องฉุกเฉินเร่งด่วนเท่านั้น ในขณะที่กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายต้องใช้เวลานานพอสมควร ซึ่งอาจจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือเป็นกรณีที่เกิดสถานการณ์พิเศษได้ ในทางกลับกันกฎหมายลำดับรองบางฉบับอาจมีเนื้อหาที่กระทบสิทธิประชาชนหรือมีความสำคัญต่อภาคธุรกิจของประเทศ ก็จะไม่ผ่านการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายแต่อย่างใด ในประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดประเภทของกฎหมายที่อาจไม่จำเป็นต้องเข้าสู่การรับฟังความคิดเห็นโดยแบ่งประเภทและกระบวนการที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายบางประเภทที่เห็นว่าอาจไม่มีความจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายอย่างเต็มรูปแบบ ก็อาจดำเนินการอย่างย่อหรือเรียกว่า Fast track ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้กฎหมายเหล่านั้นปราศจากการสะท้อนปัญหาหรือความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียโดยทั้งหมด และเพื่อประโยชน์ของรัฐในการประเมินผลการใช้บังคับของกฎหมายในภายหลังด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนาคุณภาพกฎหมายผ่านกลไกการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย

แม้การนำเอาการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายมาเป็นเครื่องมือหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพกฎหมายของประเทศไทยซึ่งได้ปรากฏแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2531 จนกระทั่งปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์และรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายที่ปรากฏตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ ประกอบกับคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายแล้ว ผู้เขียนเห็นว่ากลไกดังกล่าวอาจยังไม่ได้นำมาใช้โดยครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายเท่าที่ควรจะเป็น กล่าวคือ เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์พื้นฐานของการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายแล้ว จะเห็นว่าการดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงการเข้าใจผลกระทบที่แท้จริงจากการจัดทำกฎหมาย การผสมนโยบายต่าง ๆ การสร้างความโปร่งใส และส่งเสริมความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ของรัฐบาลยังมีอุปสรรคและปัญหา ปัญหาการขาดแนวทางหรือวิธีดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายที่ครบถ้วน มีคุณภาพ ซึ่งปัญหาเหล่านี้อาจมีสาเหตุจากเนื้อหาของหลักเกณฑ์กระบวนการการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำ

กฎหมายที่แม้จะมีรายละเอียดตามที่ปรากฏในคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่กำหนดให้ระบุถึงความสำคัญ เหตุผล การดำเนินการ แนวทางการตรวจสอบ และการจัดทำคำชี้แจงการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย แต่ก็ได้มีการระบุถึงวิธีการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น กรณีการพิจารณาภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า ก็ได้มีการกำหนดความหมายและขอบเขตของ “ต้นทุน” “ผลลัพธ์” และ “ความคุ้มค่า” ในการพิจารณาที่ชัดเจน ซึ่งเมื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าวในกฎหมายของสหภาพยุโรป ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศมาเลเซียแล้วนั้น จะเห็นว่ากลุ่มประเทศดังกล่าวให้ความสำคัญกับการสำรวจสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม โดยตั้งต้นจากการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนที่จะสรุปว่าควรจะต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างไร มิใช่กำหนดตั้งต้นที่ต้องจัดทำกฎหมายเสมอไป

3. ปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญหรือมีองค์ความรู้ที่มีความหลากหลายของหน่วยงานรับผิดชอบ

ประเทศไทยยังไม่มีบุคลากรผู้เชี่ยวชาญหรือมีองค์ความรู้ที่มีความหลากหลาย ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่าการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิภาพย่อมเกิดจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์องค์ความรู้ทางสังคมวิทยาที่ครอบคลุมทั้งมิติทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และทักษะด้านอื่น ๆ ตามแต่บริบทของสภาพปัญหาในสังคมอย่างครบถ้วน แต่เมื่อพิจารณาโครงสร้างภายในหน่วยงานราชการปัจจุบันของไทยแล้วจะพบว่า บุคลากรที่มีหน้าที่ในการจัดทำ

ร่างกฎหมายในหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ คือนิติกรซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนิติศาสตร์เท่านั้น ส่งผลให้มุมมองของการจัดทำกฎหมายอาจไม่สะท้อนให้เห็นถึงการแก้ไขปัญหาในสังคมจากบริบทอื่น ๆ และไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง อีกทั้งการกำหนดให้นิติกรต้องศึกษาเพิ่มเติมองค์ความรู้ในมิติอื่น ๆ เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และทักษะด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ต้องอาศัยระยะเวลาในการฝึกอบรมต้องมีการทดลองปฏิบัติให้เกิดความเชี่ยวชาญและมีตามมาตรฐานที่พึงจะเป็น ซึ่งเมื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าวในกฎหมายของสหภาพยุโรป ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศมาเลเซียแล้วนั้น จะพบว่าในองค์กรผู้ทำหน้าที่จัดทำกฎหมายจะประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีองค์ความรู้ด้านสังคมวิทยาที่หลากหลายเข้าร่วมดำเนินการและในบางกรณีที่หน่วยงานไม่สามารถจัดหาบุคคลเหล่านั้นได้ ก็อาจนำไปปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญอื่นในลักษณะของการศึกษาวิจัยเพื่อนำข้อสรุปที่ได้มาประกอบรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายด้วย

4. ปัญหาหน่วยงานกำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นสองหน่วยงานหลักที่มีบทบาทในการพิจารณาจัดทำแนวทางเพื่อให้สอดคล้องตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่อย่างไรก็ดี การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบ

ในการจัดทำกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีแนวทางปฏิบัติหรือตัวอย่างที่ชัดเจน หน่วยงานทั้งสองอาจมีศักยภาพและองค์ความรู้ที่ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ ทั้งยังมีข้อถกเถียงเฉพาะด้านที่ทำหน้าที่ในการสอบทานคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายในเชิงเนื้อหา จึงมีบทบาทในลักษณะของผู้ตรวจสอบรูปแบบและความครบถ้วนของเอกสาร ความสอดคล้องของร่างกฎหมายกับกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นในสาระสำคัญ หรือพิจารณาเฉพาะเรื่องความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว โดยไม่อาจให้ความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของกฎหมายในบริบทอื่น ๆ ได้อีก แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีบทบาทในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐเสนอจะมีกลไกการตรวจพิจารณาโดยคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีองค์ประกอบจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถ และมีความเชี่ยวชาญพิเศษในด้านต่าง ๆ แต่การตรวจพิจารณาข้างต้นเป็นเพียงการตรวจพิจารณา “วิธีการแก้ปัญหาที่อยู่ในรูปแบบของร่างกฎหมายแล้ว” ที่หน่วยงานเจ้าของร่างกฎหมายพิจารณาแล้ว มิใช่การตรวจพิจารณา “วิธีการแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง” ทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าแท้จริงแล้ว ปัญหานั้นสมควรต้องแก้ไขด้วยการจัดทำกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าวในกฎหมายของสหภาพยุโรป ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศมาเลเซียแล้วพบว่า สหภาพยุโรปได้กำหนดแนวทางการกำกับดูแลและตรวจสอบคุณภาพกระบวนการโดยคณะกรรมการยุโรปโดยในลักษณะของการให้หน่วยงานของรัฐตอบคำถามก่อนที่จะดำเนินการ ประเทศสหราชอาณาจักรได้แต่งตั้ง

Consultation Coordinator เพื่อทำหน้าที่รับคำวิจารณ์และข้อเสนอแนะเพื่อไปปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินการจัดกระบวนการให้ดียิ่งขึ้น และหากมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับปัญหาหรือความไม่ถูกต้องในการดำเนินกระบวนการ คณะกรรมาธิการร่วมของรัฐสภาอาจพิจารณาจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายเพิ่มเติมก่อนร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ ประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้มีสำนักงาน Federal Register ทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับการจัดการรับฟังความคิดเห็นในเว็บไซต์เพื่อเป็นฐานข้อมูลกลางและแหล่งข้อมูลสำหรับหน่วยงานผู้รับผิดชอบจัดทำร่างกฎหมายใช้เป็นแหล่งเรียนรู้เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการดำเนินการ พร้อมทั้งได้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต่อศาลให้ตรวจสอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นได้หากเห็นว่าการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องประเทศมาเลเซียได้กำหนดให้ Malaysia Productivity Corporation หรือ MPC เป็นหน่วยงานต่างหากทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่เริ่มกระบวนการสอบทานสภาพปัญหา รับฟังความคิดเห็น วิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย และร่วมร่างกฎหมายกับหน่วยงานของรัฐด้วย

5. ปัญหาเกี่ยวกับการเปิดเผยและชี้แจงข้อมูลการเตรียมการและผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายต่อสาธารณชน

การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานอื่นและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายนั้น แม้จะมีกฎหมายหลักและแนวทางที่เกี่ยวข้อง

การรับฟังความคิดเห็นทางด้านกฎหมายของประเทศไทย ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ระบุว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2560 แต่ยังคงไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นแต่ละวิธีนั้นมีแนวทางการดำเนินการอย่างไรเหมาะสมกับวิธีใด หน่วยงานของรัฐจึงสามารถใช้ดุลยพินิจที่จะเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานเห็นว่าเหมาะสม (ปกรณ์ นิลประพันธ์ และคนอื่น ๆ, 2555) กรณีของผู้รับผิดชอบในการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายในการยกร่างกฎหมายและการจัดทำ การวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย จะเป็นการดำเนินการ โดยฝ่ายกฎหมายของส่วนราชการซึ่งมีบุคลากรด้านกฎหมายเป็นแกนหลัก ซึ่งขาดความเชี่ยวชาญในการดำเนินการรวบรวม วิเคราะห์จัดทำ การวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญ ในหลายสาขา เช่น ความเชี่ยวชาญในการวิจัย การวิเคราะห์ข้อมูล สถิติเพื่อการวิเคราะห์ ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายเป็นไปอย่าง มีคุณภาพเพียงพอต่อการใช้เป็นเครื่องมือ ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล

สำหรับประเทศไทยนั้น กระบวนการรับฟังความคิดเห็นยังมีความท้าทายในทางปฏิบัติ และยังไม่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของสากล

หลายประการ (สถาบันพระปกเกล้า, 2560) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดกระบวนการเปิดเผย และชี้แจงเพื่อสร้างการรับรู้และความเข้าใจต่อ ผลการรับฟังความคิดเห็นภายหลังการรับฟัง ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว หน่วยงานเจ้าของร่างกฎหมายมักจะเสนอร่างกฎหมายที่ นำออกรับฟังความคิดเห็นนั้นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติหลักการต่อไปโดยไม่มีการ เปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และไม่มี การชี้แจงหรือให้ความเห็นตอบต่อความคิดเห็น ของผู้เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้เกี่ยวข้องเกิดความเข้าใจผิด ว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบไม่ใส่ใจต่อความคิดเห็น ของผู้เกี่ยวข้อง และไม่มีการนำความคิดเห็นที่ได้ จากการจัดการรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทาง ต่าง ๆ เข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อปรับปรุง ร่างกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าว ในสหภาพยุโรป ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศสหรัฐอเมริกาต่างกำหนดแนวทาง เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ โดย OECD กำหนดว่า หน่วยงานที่เสนอกฎหมายจะต้องตอบสนองต่อ ข้อคิดเห็นหรือตอบข้อซักถามต่าง ๆ ที่ได้รับต่อ ผู้ที่แสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรและ เปิดเผยต่อสาธารณะ ส่วนสหภาพยุโรปกำหนด ให้นำเสนอรายงานสรุปความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะที่ได้รับจำแนกตามรูปแบบ/วิธี การรับฟังที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือ สาธารณะ และนำเสนอคำอธิบายเกี่ยวกับการ นำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับ มาพิจารณา สำหรับประเทศอังกฤษกำหนดให้ รัฐบาลต้องสรุปแนวทางที่ได้รับจากการรับฟัง ความคิดเห็นจนได้ข้อยุติจากทุกฝ่ายก่อนที่ จะเผยแพร่ต่อสาธารณะ และจะต้องเผยแพร่ คำตอบที่เกิดจากคำถามของประชาชนภายใน

12 สัปดาห์นับแต่การรับฟังความคิดเห็นสิ้นสุดลง หรือมีการอธิบายเหตุผลกรณีไม่สามารถเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว พร้อมทั้งต้องแจ้งเตือนให้ผู้ที่ได้เข้าร่วมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นได้รับทราบถึงการเผยแพร่รายงานฯ สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีการกำหนดให้หน่วยงานจะต้องเผยแพร่ร่างกฎหมายฉบับสุดท้ายลงในวารสาร Federal Register ภายในเวลา 30–60 วันก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้จริงด้วย

■ ปัญหาเฉพาะเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายของประเทศไทย

1. ปัญหาเฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย

หน่วยงานของรัฐมักขาดการวางแผนการกำหนดเป้าหมายและผลลัพธ์ของเรื่องหรือประเด็นที่จะนำมารับฟังความคิดเห็นทั้งกระบวนการก่อนและระหว่างรับฟังความคิดเห็น โดยเฉพาะหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย (Stakeholder Analysis with Mapping Tool) ไม่มีกลยุทธในการรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมักอาศัยดุลพินิจของหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องเป็นหลัก อีกทั้ง หน่วยงาน

ของรัฐมักนิยมใช้การขอรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์เป็นวิธีการแรก (ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงปัญหาของวิธีการรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ในหัวข้อถัดไป) แต่การเผยแพร่ข้อมูลเพื่อขอรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวก็มีได้ระบุว่าผู้ที่ควรให้ความสำคัญในการแสดงความคิดเห็นต่อเรื่องดังกล่าวควรเป็นกลุ่มเป้าหมายใด ทำให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียไม่อาจเข้าใจได้ว่าเรื่องดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับตนมากน้อยเพียงใด หรือควรแสดงความคิดเห็นภายใต้กรอบการดำเนินการอย่างไร ทำให้หลายครั้งพบว่าไม่มีประชาชนแสดงความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์เลย วิธีการต่อมาที่หน่วยงานของรัฐใช้คือการประชุมสัมมนาเพื่อขอรับฟังความคิดเห็นนั้น ซึ่งมักเป็นในรูปแบบของหน่วยงานของรัฐใช้การมีหนังสือเรียนเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานภาคเอกชนหรือประชาสังคมเข้าร่วมงาน โดยมีได้ระบุว่าบุคคลหรือกลุ่มที่มีความเชี่ยวชาญหรือมีความรู้ด้านเทคนิคในแต่ละสาขาใดที่ควรเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและหน่วยงานที่ได้รับเชิญมักมอบหมายให้นิติกรหรือบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านกฎหมายเป็นผู้เข้าร่วมงาน ทำให้ผลที่ได้จากการรับฟังความเห็นไม่สามารถได้รับข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจจากผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงหรือไม่มีมุมมองที่น่าสนใจที่นอกเหนือไปจากมุมมองด้านนิติศาสตร์ได้ สำหรับสหภาพยุโรป ได้ให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์และวิธีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสียเป็นอย่างมากโดยมีการจัดทำแผนภูมิผู้มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อม ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ระดับผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่ม การเรียงลำดับประเภทหรือลักษณะของผู้มี

ส่วนได้เสียตามลำดับของผลประโยชน์หรือผลกระทบต่อประเด็นที่มุ่งจะรับฟัง และการวิเคราะห์ระดับของอิทธิพลและผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มก่อนที่จะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นด้วย

1.2 ปัญหาด้านรูปแบบและวิธีการจัดการรับฟังความคิดเห็น

ดังที่กล่าวข้างต้นเกี่ยวกับการขาดกลยุทธ์ในการรับฟังความคิดเห็นที่ขาดประสิทธิภาพโดยหน่วยงานของรัฐจึงสามารถใช้ดุลพินิจที่จะเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานเห็นเองว่ามีความเหมาะสม ทำให้การเลือกรูปแบบและวิธีการรับฟังความคิดเห็นไม่มีความเหมาะสมหรือไม่ครอบคลุมเพียงพอโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบมักเลือกดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายโดยใช้การรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานเจ้าของร่างกฎหมายหรือเว็บไซต์กลางของรัฐในชื่อ www.lawamendment.go.th เป็นวิธีการหลักและกำหนดระยะเวลาเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์เพียง 15 วัน ในขณะที่การเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของคนไทยบางกลุ่มยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างจำกัดเป็นผลให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียกับประเด็นนั้นๆ ไม่สามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งปัจจุบันไม่มีข้อกำหนดให้หน่วยงานจะต้องจัดให้มีการตีพิมพ์หรือเผยแพร่ข้อมูลในลักษณะอื่นใดนอกจากช่องทางเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายและรวดเร็ว กอปรกับการกำหนดระยะเวลาเพียง 15 วัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ไม่มากพอที่ผู้มีส่วนได้เสียและผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน และมีโอกาสได้ศึกษาทำความเข้าใจ

และพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ อย่างเพียงพอ รวมถึงสามารถอภิปรายถกเถียงหรือปรึกษาหารือกันภายในองค์กรหรือกลุ่มของตนจนได้ข้อสรุปและมีข้อเสนอแนะต่อประเด็นต่าง ๆ

นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐมักจัดการรับฟังความคิดเห็นโดยใช้เอกสารประกอบการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นภาษากฎหมายซึ่งเข้าใจได้ยาก และมักมีการนำร่างกฎหมายที่จัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้วออกมารับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์โดยที่ไม่มีการอธิบายหรือชี้แจงประเด็นปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหายิ่งไปกว่านั้น ประเด็นการรับฟังความคิดเห็นบางเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งควรใช้วิธีการประชุมกลุ่มย่อยหรือการสัมภาษณ์ซึ่งสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างลึกซึ้งและทำความเข้าใจในเรื่องเชิงเทคนิคได้อย่างเหมาะสมกว่า แต่หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่กลับใช้การประชุมสัมมนาในพื้นที่ขนาดใหญ่แทน เหล่านี้ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไปเกิดความรู้สึกว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบมีคำตอบหรือแนวทางในการจัดทำกฎหมายที่ต้องการอยู่แล้ว เพียงแต่มีการจัดการรับฟังความคิดเห็นไปเพื่อให้ครบตามขั้นตอนเท่านั้น นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐมักละเลยการแจ้งเตือนผู้มีส่วนได้เสียล่วงหน้าและมักจัดการรับฟังความคิดเห็นในห้วงเวลาที่กระชั้นหรือไม่อำนวยความสะดวกด้านสถานที่ที่มักจัดการรับฟังความคิดเห็นในเขตพื้นที่กรุงเทพฯ หรือปริมณฑลหรือจังหวัดใหญ่ในแต่ละภูมิภาคจึงเป็นภาระต่อผู้เข้าร่วมกิจกรรมซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายในต่างประเทศนั้น จะพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดให้การรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ต้องดำเนินการผ่าน

เว็บไซต์ Regulation.gov และจะต้องเผยแพร่ “ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายที่เสนอ” (Notice of Proposed Rulemaking : NPRM) ลงในวารสาร Federal Register ซึ่งเป็นวารสารที่รวบรวมกฎหมายและร่างกฎหมายที่จัดทำโดยหน่วยงานรัฐอีกทางหนึ่ง พร้อมทั้งได้กำหนดช่วงเวลาให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีต่อร่างกฎหมายผ่านเว็บไซต์ Regulations.gov ระยะเวลาประมาณ 30-60 วัน หรืออาจนานกว่านั้น โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบควรนำเทคนิควิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัย เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม การทำแบบสำรวจความคิดเห็น (โพล) เป็นต้น มาใช้ร่วมกับการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์เพื่อให้กระบวนการสามารถได้รับความเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมายอย่างครอบคลุม ครบถ้วน ส่วนประเทศสหราชอาณาจักรได้กำหนดว่าควรคำนึงถึงความสะดวกของผู้เข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็น เช่น การรับฟังความคิดเห็นโดยทั่วไปจะไม่เริ่มดำเนินการในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ หรือในช่วงเวลาที่เป็นวันหยุดเทศกาล รวมทั้งได้ระยะเวลาในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นขั้นต่ำอย่างน้อย 12 สัปดาห์ เพื่อให้มีเวลามากพอที่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายจะได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน และมีโอกาสศึกษาทำความเข้าใจ และพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ รวมถึงสามารถอภิปรายถกเถียงหรือหารือกันภายในองค์กร/กลุ่มของตนจนได้ข้อสรุป ทั้งยังกำหนดให้หน่วยงานจะต้องจัดเตรียมข้อมูลที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็น โดยต้องมีเนื้อหาที่ครบถ้วน ข้อคำถามที่ใช้ถามผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นต้องมีขอบเขตที่ชัดเจนทั้งด้านเนื้อหาและปริมาณ มีคำอธิบาย

หรือบทสรุปที่เข้าใจได้ง่าย ไม่ใช้ภาษากฎหมายหรือภาษาทางเทคนิคก็ควรจะได้อธิบายความหมายนั้นอย่างละเอียด และในกรณีที่เป็นการถามที่ส่งผลต่อภาคธุรกิจ หน่วยงานของรัฐจะต้องรวบรวมข้อมูลในลักษณะของต้นทุนและความคุ้มค่าให้ครบถ้วนด้วย

2. ปัญหาเฉพาะเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลการจัดทำกฎหมาย

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดแผนการนำข้อสรุปจากการวิเคราะห์ผลไปสู่การปฏิบัติ

หน่วยงานของรัฐมักให้ความสำคัญกับร่างกฎหมายที่จัดทำเพียงเท่าที่กฎหมายได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับแล้ว และมักละเลยขั้นตอนภายหลังจากที่กฎหมายใช้บังคับแล้ว จึงเกิดปัญหาในการนำนโยบายทางกฎหมายไปสู่การบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายนั้นต่อประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนั้น เป็นผลให้การบังคับกฎหมายฉบับนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้องกับเจตนารมณ์ ขาดทิศทางหรือแผนการดำเนินงานในระดับปฏิบัติ ขาดการตรวจสอบคุณภาพและกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงตลอดถึงหลักเกณฑ์ในการติดตามและกำหนดตัวชี้วัดในการประเมินผลสำเร็จอันเนื่องจากการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้นขาดประสิทธิภาพในที่สุด ในประเด็นนี้ ประเทศมาเลเซียได้กำหนดให้ทุกหน่วยที่เสนอกฎหมายจะต้องจัดทำแผนการนำกฎหมายนั้นไปใช้ (Implementation Plan) เสมอ โดยจะต้องมีการติดตามและประเมินผลโครงการหรือผลพวงจากการมีกฎหมายนั้นบังคับใช้ด้วย

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับกลไกทบทวนความเหมาะสมและประเมินคุณภาพของกฎหมายที่ได้บังคับใช้แล้ว

การใช้การวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายเป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณาทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีในการตัดสินใจด้านกฎหมาย เมื่อคณะรัฐมนตรีตัดสินใจทางนโยบายเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว แม้ข้อมูลการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายจะถูกนำเสนอต่อไปเพื่อประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในกระบวนการนิติบัญญัติโดยรัฐสภาต่อไป อย่างไรก็ตามข้อมูลการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายที่หน่วยงานเสนอมาพร้อมกับร่างกฎหมายนั้นก็ได้มีการเผยแพร่ให้สาธารณะทราบ ทั้งที่การวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายดังกล่าวจะเป็นสิ่งหนึ่งที่แสดงความโปร่งใส และตรวจสอบได้ถึงที่มาในการตัดสินใจทางนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ภายหลังจากที่รัฐบาลตัดสินใจทางนโยบายเพื่อให้มีกฎหมายดังกล่าวแล้ว ควรมีการตรวจสอบว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นในการออกกฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามที่มีการวิเคราะห์ผลกระทบของหน่วยงานมากนักน้อยเพียงใด หรือกฎหมายที่ได้รับการบังคับใช้นั้นสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นตามเจตนารมณ์ของหลักการและเหตุผลของกฎหมายมากนักน้อยเพียงใด เพื่อจะได้นำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้นให้สอดคล้องกับพลวัตของสังคมด้วย โดยประเด็นดังกล่าวนี้สหภาพยุโรป ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศมาเลเซียได้กำหนด

หลักเกณฑ์และระยะเวลาในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไว้อย่างชัดเจนและกฎหมายบางกลุ่มก็อาจใช้ระยะเวลาไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของกฎหมายนั้น ๆ แต่สิ่งหนึ่งที่องค์การระหว่างประเทศและประเทศต่าง ๆ เน้นย้ำก็คือ การมีเครื่องมือที่จะใช้ชี้วัดอย่างชัดเจนและเป็นระบบว่ากฎหมายนั้นก่อให้เกิดผลกระทบกับประชาชนอย่างไร โดยต้องมีข้อมูลทางสถิติหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ประกอบด้วย

■ รูปแบบข้อเสนอแนะ

หัวใจสำคัญที่จะส่งเสริมให้การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมาย คือ การให้คำตอบกับปัญหาในสังคมผ่านการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ และการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายให้ครบถ้วนรอบด้าน โดยที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในฐานะหน่วยงานที่พิจารณาการดำเนินการในภาพรวมควรมีหลักเกณฑ์การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายให้ชัดเจนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้นำแนวทางเหล่านั้นไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลดังนี้

1. การกำหนดประเภทกฎหมายและข้อยกเว้นของกฎหมายที่ต้องรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายให้มีความชัดเจน การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายไปใช้กับกฎหมายทุกฉบับอาจก่อ

ให้เกิดปัญหาด้านงบประมาณเนื่องจากกระบวนการบางขั้นตอนอาจเกิดค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็นและอาจไม่สนองต่อความต้องการเร่งด่วนของรัฐที่จำเป็นต้องออกกฎหมายบางฉบับโดยเร็ว ดังนั้น จึงควรกำหนดข้อยกเว้นของกฎหมายที่ไม่ต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายเพื่อมิให้เกิดปัญหาหรือข้อขัดข้องข้างต้น ได้แก่

1) ร่างกฎหมายที่กระทบถึงความมั่นคงของรัฐและอำนาจอธิปไตย ร่างกฎหมายประเภทนี้มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการธำรงรักษาไว้ซึ่งรัฐ จึงจำเป็นต้องอาศัยความรวดเร็วในการตราและใช้บังคับ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายอาจทำให้เกิดความล่าช้าเกินสมควร

2) ร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อภาคเอกชนหรือธุรกิจ เนื่องจากการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายจำเป็นต้องมีการดำเนินการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์เชิงลึก หลายครั้งจึงจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการและอาจไม่คุ้มค่า จึงควรกำหนดให้รับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายเฉพาะร่างกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อภาคเอกชนหรือธุรกิจในวงกว้างและมีนัยสำคัญต่อภาพรวมทางเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น

3) ร่างกฎหมายที่ต้องอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่สุด โดยการออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามพันธกรณีที่ได้ตกลงไว้แล้ว จึงเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามที่ได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้าเท่านั้น อย่างไรก็ตาม กรณีที่ไม่ต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบ

ในการจัดทำกฎหมายนั้นจำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่ผูกพันตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่สุดเท่านั้น ถ้าหากจัดทำกฎหมายเกินกว่าหลักการเช่นว่า ร่างกฎหมายนั้นก็ต้องเข้าสู่การรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายตามวิธีการปกติ

4) กฎหมายที่ตราขึ้นเนื่องจากสถานการณ์พิเศษ (Exceptional Circumstances) ซึ่งมีความจำเป็นจะต้องประกาศใช้กฎหมายโดยเร่งด่วน โลกในยุคปัจจุบันมักจะเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดซึ่งกระทบต่อประเทศและประชาชน ถ้าหากต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายกับกฎหมายดังกล่าวก็อาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงและไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้ทันทั่วทั้ง

2. การบูรณาการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านสังคมวิทยาและทักษะที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่าง ๆ

การกำหนดให้นิติกรในหน่วยงานของรัฐซึ่งส่วนใหญ่มีความเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์เป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณารับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายที่ต้องวิเคราะห์คำนวณต้นทุนและผลประโยชน์ซึ่งอาจต้องใช้องค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์และคณิตศาสตร์นั้นอาจเป็นไปได้ยากและไม่สามารถตอบคำถามที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายได้ แม้ว่าผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายจะผ่านการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าวในเบื้องต้นมาแล้วก็ตาม แต่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายอย่างเต็มรูปแบบมี

ความซับซ้อนและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้อองค์ความรู้ที่มีความหลากหลายทั้งมิติด้านสังคมวิทยาหรือองค์ความรู้ด้านอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาที่ค้นพบเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายสามารถตอบคำถามหรือแก้ไขปัญหาดตรงตามมาตรฐานที่พึงจะเป็น

3. การมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับคุณภาพของการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายโดยเฉพาะ

การให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายโดยลำพังในทุกขั้นตอนโดยขาดองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับคุณภาพและการตรวจสอบปัญหาเบื้องต้นก่อนจะดำเนินการ หรือทำหน้าที่เสมือนพี่เลี้ยงที่ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐก็อาจก่อให้เกิดปัญหาในเชิงระบบหรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยวิธีการที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายได้ ดังนั้น การมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการกำกับดูแล สนับสนุน และให้คำปรึกษา จะช่วยส่งเสริมให้การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายมีความเข้มแข็งและเป็นรากฐานในการพัฒนากฎหมายที่ดีได้ อย่างไรก็ดี ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นสองหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐเสนอเพื่อให้สอดคล้องตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หน่วยงานทั้งสองจะทำหน้าที่ในลักษณะของผู้ตรวจสอบรูปแบบและความ

ครบถ้วนของเอกสารหรือความสอดคล้องของร่างกฎหมายกับกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นในสาระสำคัญ หรือพิจารณาเฉพาะเรื่องความเข้าซ้อนกับกฎหมายที่มีอยู่แล้วมากกว่าการเข้าร่วมดำเนินการวิเคราะห์สภาพปัญหาร่วมกับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นของกระบวนการ ดังนั้น หากหน่วยงานทั้งสองโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะผู้กำกับดูแลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายทั้งด้านคุณภาพและด้านรูปแบบจะได้ร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือกำหนดให้มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายเป็นการเฉพาะ ร่วมศึกษาสภาพปัญหาตั้งแต่ขั้นเริ่มต้น ร่วมคิดค้นทางเลือกร่วมวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ ตลอดจนวิธีการแก้ไข และร่วมดำเนินการยกร่างกฎหมาย หากเห็นว่าสภาพปัญหานั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา ก็จะช่วยลดปัญหาที่กฎหมายที่ใช้บังคับไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้อีกทางหนึ่ง

4. การกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่มีประสิทธิภาพ

เครื่องมือหนึ่งที่จะทำให้การจัดทำกฎหมายมีคุณภาพ (Quality Regulation) คือ การมีส่วนร่วมในการที่จะคิดและตัดสินใจของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียร่วมกับหน่วยงานของรัฐ (ปรกรณ์ นิลประพันธ์, 2560) ดังนั้น กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพต้องเป็นกระบวนการที่สร้างการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียที่แท้จริง และกระบวนการอย่างใดที่สะท้อนถึงความคิดความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริงนั้น แต่หากเมื่อพิจารณา

แนวทางการรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการสหภาพยุโรป (European Commission, 2019) ซึ่งกำหนดเครื่องมือสำคัญของการเป็นกฎหมายที่ดีได้นั้นกฎหมายนั้นต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ดีเป็นองค์ประกอบหนึ่งเสมอ ทั้งการรับฟังความคิดเห็นจะต้องดำเนินการในเวลาที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้ในกระบวนการวางแผนและพัฒนานโยบายด้านกฎหมาย โดยการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ต้องมีความชัดเจน ถูกต้อง ประกอบไปด้วยข้อมูลที่จำเป็น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีหลักฐานอ้างอิง (Evidence-Based) มีข้อเสนอแนะที่พิสูจน์ได้ มีคำอธิบายที่โปร่งใสทั้งข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้เสียที่นำมาใช้และที่ไม่นำมาใช้ประกอบการจัดทำกฎหมาย นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ต้องมีหลักประกันว่า ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายมีโอกาสแสดงความคิดเห็น และหากรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ ผู้มีส่วนได้เสียต้องได้รับเวลาพอสมควรในการแสดงความคิดเห็นหรือการเตรียมการเพื่อแสดงความคิดเห็น ซึ่งหน่วยงานของรัฐควรจะได้ศึกษาหลักการและรายละเอียดของแนวทางดังกล่าวเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพได้ดียิ่งขึ้น

5. การกำหนดกลไกทบทวนความเหมาะสมและประเมินคุณภาพของกฎหมายที่ได้บังคับใช้แล้ว

การพัฒนากฎหมายที่ดีตามหลักการและแนวคิดพื้นฐานของหลักกฎหมายที่ดีประการหนึ่ง คือ การทบทวนกฎหมายเมื่อถึงกำหนดเวลาหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการทบทวนว่ามาตรการทางกฎหมายนั้นมีผลในทางปฏิบัติอย่างไร ซึ่งจะช่วยนำไปสู่การยกเลิกกฎหมายที่ไม่จำเป็นอีก

ต่อไปแล้ว หรือที่ก่อให้เกิดภาวะต่อภาคธุรกิจ จนเกินสมควร อีกทั้งทำให้มีกฎหมายที่ทันสมัย สอดรับกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และพลวัตของโลก ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายที่ดี จะต้องมีการวางแผนการของหน่วยงานผู้ออกกฎหมายในการตรวจสอบ ประเมินผล และทบทวนของสมรรถนะของกฎหมาย เมื่อเวลาผ่านไป โดยกฎหมายที่ออกใหม่จะต้องได้รับการตรวจสอบและทบทวนเป็นระยะ ๆ เพื่อประเมินว่าทางเลือกนั้นยังคงเป็นทางเลือกที่ดีอยู่เมื่อเวลาได้ผ่านพ้นไป (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์, 2559)

ปัจจุบันพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กล่าวถึงกลไกในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไว้ด้วย แต่ในห้วงระยะเวลาที่กฎหมายฉบับดังกล่าวยังไม่มีผลใช้บังคับ การดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจึงเป็นการดำเนินการผ่านพระราชกฤษฎีกาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุก ๆ 5 ปีที่กฎหมายใช้บังคับหรือเมื่อมีเหตุจำเป็นต้องดำเนินการก่อน 5 ปี ทั้งนี้ แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีประสิทธิภาพควรต้องย้อนกลับไปหาต้นเหตุหรือปฐมบทของการให้มีกฎหมายนั้น เพื่อพิสูจน์ทราบว่าสถานการณ์ก่อนการจัดทำกฎหมายและภายหลังที่กฎหมายบังคับใช้นั้น ยังคงเล็งคงวอยู่หรือไม่ ผลการบังคับใช้เป็นไปอย่างที่คาดการณ์ไว้หรือไม่ ซึ่งอย่างน้อยควรได้มีการประเมินผลในเรื่องต่างๆ อาทิ ความจำเป็นในการมีหรือใช้กฎหมายในปัจจุบัน ผลของ

การนำกฎหมายไปใช้บังคับ การรับรู้ การตระหนัก และพฤติกรรมที่เกิดขึ้นจากผู้มีส่วนได้เสีย ภายหลังที่กฎหมายบังคับใช้ ผลที่ได้รับจากการบังคับใช้กฎหมาย ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย และความคุ้มค่าของการตราและใช้กฎหมายเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียจะได้รับ โดยกำหนดเกณฑ์หรือตัวชี้วัดในการวัดผลที่ชัดเจนหรือมีความเป็นรูปธรรมเพื่อสะท้อนประเด็นต่าง ๆ ซึ่งการประเมินภายหลัง จะทำช่วยให้หน่วยงานของรัฐตัดสินใจแก้ไขปรับปรุงหรือตัดสินใจยกเลิกกฎหมายฉบับนั้น ๆ ได้

■ บรรณานุกรม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2559). *โครงการศึกษาวิจัย เรื่องการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบ ในการออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม.

ปกรณ นิลประพันธ์. (2560). *การพัฒนากฎหมาย เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของ ประเทศ*. ใน เอกสารการสัมมนาแนวทางการ ดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ: สำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

ปกรณ นิลประพันธ์ และคนอื่น ๆ. (2555). *การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการ ร่างกฎหมาย: บทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ*. ค้นเมื่อ 16 มิถุนายน 2562, จาก http://lawdrafter.blogspot.com/2012/09/blog-post_10.html

สถาบันพระปกเกล้า. (2560). *การพัฒนารูปแบบ (Model) กระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายในประเทศไทย ระยะที่ 1*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม.

หนังสือต่างประเทศ

European Commission. (2019). *Better Regulation "toolbox, Tool #50: Stakeholder Consultation Tools*. Retrieved June 16, 2019, from http://ec.europa.eu/smartregulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

Kirkpatrick, C., & Parker, D. (2007). *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*. Cheltenham, U.K: MPG Books.

OECD. (2019). *Regulatory impact analysis*. Retrieved June 3, 2019, from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>

Rodrigo, D. (2005). *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries*. Retrieved June 16, 2019, from <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>



