

กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการปฏิรูปกฎหมาย โดย ศยามล ไกยูรวงศ์

ปัจจุบัน ประเทศไทยประกาศใช้กฎหมายจำนวนมากกว่า ๘,๐๐๐ ฉบับขึ้นไป นับตั้งแต่ระดับ ระดับพระราชบัญญัติ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออกกฎหมาย ระดับพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออกกฎหมาย และกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ ระเบียบ กฎกระทรวง และประกาศกฎหมายลำดับรองมีความสำคัญเช่นเดียวกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และพระราชกฤษฎีกา เพราะการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นรูปธรรมและได้ผลอย่างจริงจังอยู่ที่กฎหมายลำดับรอง ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐได้ออกกฎหมายลำดับรองจำนวนมากเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการบังคับใช้กฎหมาย ด้วยเหตุที่กฎหมายมีจำนวนมาก เจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ใช้กฎหมาย จึงไม่สามารถรับรู้กฎหมายได้ทั้งหมด อย่างไรก็ตามประชาชนที่ยังไม่รู้กฎหมายมากมายเหล่านั้น โดยเฉพาะเมื่อภาษาของกฎหมายเข้าใจยากต้องมีการตีความ ความรู้ของกฎหมายถูกผูกขาดโดยผู้ใช้กฎหมาย กลายเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถเป็นเครื่องมือปกป้องคุ้มครองประชาชน นำไปสู่การละเมิดสิทธิของประชาชน เกิดความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ หลักนิติธรรมไม่สามารถเกิดขึ้นได้แม้ว่าจะมีการแก้ไขปัญหาด้วยการออกกฎหมายอีกหลายฉบับ จนมีการกล่าวกันว่า **“ออกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาผลของการบังคับใช้กฎหมายที่ออกไปแล้ว”** กลายเป็น วัฏจักรในการออกกฎหมายที่มีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ขณะที่ปัญหายังคงไม่ได้รับการแก้ไข

เมื่อการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ประชาชนย่อมไม่ไว้วางใจการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ กอปรกับแนวคิดของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ล้าสมัยไม่ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคม กฎหมายกลายเป็นอุปสรรคของการพัฒนา และบางกรณียังนำไปสู่การละเมิดสิทธิของประชาชนทุกกลุ่มทุกอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการธุรกิจ ชนชั้นกลาง หรือผู้ด้อยโอกาสในสังคม ขณะที่กระบวนการร่างกฎหมายในประเทศไทยที่ผ่านมา ขาดการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ขาดการทบทวนกฎหมายเพื่อยกเลิก หรือปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในขั้นตอนการร่างกฎหมายและขั้นตอนการรับรองกฎหมาย ขาดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหาร หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบังคับใช้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการบังคับใช้กฎหมาย ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้มีการทบทวนประโยชน์ของการมีอยู่ของกฎหมาย หรือเพื่อการปรับปรุงให้กฎหมายมีสภาพบังคับที่สอดคล้องกับสภาพเป็นจริง

ในการปฏิรูปกฎหมายโดยประเมินผลสรุปบทเรียนของการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมา จึงเป็นความจำเป็นเพื่อให้กฎหมายในอนาคตปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน และสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ซึ่งในการนี้ รัฐต้องเปิดพื้นที่การร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมตัดสินใจจากภาคประชาชนในการออกกฎหมายแต่ละฉบับ เพื่อให้กฎหมายเป็นไปตามเจตจำนงในการแก้ปัญหาของประชาชน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อความเป็นนิติธรรม

เมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๕๗ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้จัดทำผลงานวิจัยเรื่อง **“การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis – RIA)”** โดยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย หรือ RIA มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

๑) การพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของการ

ปฏิรูปประเทศ ด้วยการมีระบบการประเมินกฎหมายที่มีประสิทธิภาพจะเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สามารถสร้างภูมิคุ้มกันต่อการทุจริตคอร์รัปชันได้โดยตรง เพราะจะทำให้เกิดการออกกฎหมายที่มีประสิทธิภาพนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รายงานประเมินผลกระทบของกฎหมายจึงเป็นเอกสารสำคัญจำเป็นต้องมีประกอบใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา

๒) ควรให้การออกกฎหมายกฎหมายทุกฉบับ มีอายุเวลาในการบังคับใช้กฎหมาย ในลักษณะเดียวกับการมี Sunset clause ของกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้ เพื่อให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐ “ลุกขึ้นมา” ตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ และดูแลกฎหมายใหม่ที่อยู่ในกระบวนการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๓) ประเทศไทยอาจกำหนดเป้าหมายในการพัฒนากฎหมาย เพื่อให้ประเทศไทยได้รับการจัดลำดับในรายงาน Ease of Doing Business ที่ธนาคารโลกจัดทำขึ้นทุกปี การได้รับการจัดอันดับที่ดีขึ้นย่อมเป็นผลดีต่อทั้งภาพลักษณ์ของประเทศและต่อภาคเอกชนในภาพรวม

๔) มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบ ส่งเสริม ติดตาม ตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมายโดยเฉพาะ จัดทำคู่มือการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย กำหนดขั้นตอนการรับฟังความเห็นของสาธารณะที่เป็นมาตรฐานกลาง ในประเด็นนี้ TDRI ได้เสนอให้สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นหน่วยงานกลางดังกล่าว เนื่องจากมีผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย เป็นหน่วยงานอิสระจากฝ่ายบริหาร มีความเป็นวิชาการ มีวิธีการทำงานที่ให้ความสำคัญแก่การมีส่วนร่วมของประชาชน มีความเป็นมืออาชีพได้รับความไว้วางใจจากสาธารณชน และเพื่อการนี้ต้องให้อำนาจในการ “ยับยั้ง” ร่างกฎหมาย หากพบว่ารายงานผลกระทบของกฎหมายไม่เป็นไปตามมาตรฐาน

การกำหนดบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายตามข้อเสนอของ TDRI ในเรื่องนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ สามารถพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการ บนฐานคิดวิเคราะห์การปฏิรูปกฎหมายในมิติของความรู้แบบสหวิทยาการ และวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของสถานการณ์ปัญหาและสาเหตุอย่างเป็นระบบ เพื่อวิจัยองค์ความรู้ที่นำเสนอในหลายทางเลือกโดยผสมผสานความรู้ทางวิชาการจากงานวิจัยและงานวิทยานิพนธ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ กับการสังเคราะห์ประสบการณ์ภูมิความรู้ของคนไทย มาพัฒนาเป็นข้อเสนอที่ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้เสนอแนวคิด “การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis – RIA) พอสรุปได้ว่า

๑) เป้าหมายของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย หรือ RIA มีสองประการคือ

๑.๑) เพื่อพัฒนากระบวนการในการกำหนดกฎ กติกา ในการกำกับดูแลของภาครัฐ

๑.๒) เพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพ

๒) ปัจจัยสำคัญของกระบวนการจัดทำ RIA คือ เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานของรัฐที่จะจัดทำกฎหมาย โดยให้หน่วยงานของรัฐชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นการออกกฎหมาย กระบวนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นดังกล่าว จะทำให้มีการยอมรับในการประกาศบังคับใช้กฎหมายในอนาคต โดยที่แรงต้านการไม่เห็นด้วยกับกฎหมายจะลดน้อยลง

๓) RIA เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย โดยมีขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

๓.๑) การประเมินก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย เพื่อให้มีการตรวจสอบความจำเป็นในการ

ออกกฎหมาย การมีทางเลือกต่าง ๆ ในการออกแบบกฎหมาย การหาแนวทางต่าง ๆ ให้รัฐในการกำกับดูแล หรือ ควบคุมเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นประโยชน์โดยรวมต่อสาธารณะ

๓.๒) เมื่อมีการร่างกฎหมายแล้ว ควรมีการจัดทำการประเมินผลกระทบของกฎหมายตามที่ร่างอีก ๒ ครั้ง เพื่อประเมินทางเลือกต่าง ๆ ที่ให้รัฐกำกับดูแล โดยการประเมินขั้นตอนนี้จะเป็นการเปรียบเทียบผลประโยชน์ ความคุ้มค่า และต้นทุนในแต่ละทางเลือก และเพื่อเป็นการประเมินร่างกฎหมายในภาพรวม

๓.๓) กระบวนการและขั้นตอนในการรับฟังความเห็นสาธารณะเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของ

การจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย ดังนั้น จึงต้องมีการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟัง ข้อคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.๒๕๔๘ เพื่อให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถมีส่วนร่วมในการ แลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็นเนื้อหาสาระในร่างกฎหมายอย่างแท้จริง

๓.๔) มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาครัฐในการเข้าร่วมในสัดส่วนที่เท่ากัน เพื่อให้การปฏิรูปกฎหมายเป็นประโยชน์ของทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง

ในสถานการณ์ของการปฏิรูปประเทศช่วงเวลานี้ จึงเป็นโอกาสสำคัญที่ประเทศไทยจะฟันฝ่าก้าวพ้นวิกฤตความ ขัดแย้งของสังคม และสร้างความศรัทธาให้พ้นไปจากความไม่ไว้วางใจที่นำไปสู่การไม่เคารพกติกาของกฎหมาย ที่บังคับใช้โดยเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งการไม่ยอมรับการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมในบทบาทของ ศาล อัยการ ตำรวจ ทนาย และราชทัณฑ์ ด้วยปฏิบัติการปฏิรูปประเทศปรับเปลี่ยนนิสัยทัศน์ มุมมอง และการพัฒนา กระบวนการประชาธิปไตยให้เกิดขึ้น ตามแนวทาง RIA ด้วยการให้ทุกภาคส่วนมีบทบาทสำคัญเข้าร่วมใน ๖ มิติ คือ ๑) กระบวนการเรียนรู้ ๒) กระบวนการคิดวิเคราะห์วางแผนและค้นหาทางเลือกหลายทาง ๓) กระบวนการ ของการแสดงออกในทุกมิติ ๔) กระบวนการตัดสินใจ ๕) กระบวนการปฏิบัติการ และ ๖) กระบวนการติดตาม

ประเมินผล ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมทั้ง ๖ มิติ นี้ มีความสำคัญมากต่อการพัฒนาหรือการปรับปรุงกฎหมาย รวมถึงการทบทวนกฎหมายที่บังคับใช้

การใช้เครื่องมือ RIA อย่างค่อยเป็นค่อยไป ยังช่วยพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างเป็นจริงมากขึ้น ตามแนวคิด “กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน” ซึ่งมักปรากฏทั่วไปทั้งในทางลายลักษณ์อักษร และในการถกแถลงตามเวทีต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้วความเข้าใจของรัฐในการดำเนินการกระบวนการนี้ยังมีข้อจำกัดอยู่มากที่รัฐยังไม่สามารถดำเนินการแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เป็นผล

การดำเนินการตามกระบวนการมีส่วนร่วม จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนไทยปรับเปลี่ยนทัศนคติ ยอมรับความแตกต่างทางความคิด และมีวิสัยทัศน์ใหม่ในการวางแผนเชื่อมโยง และเข้าใจถึงทางออกของปัญหาที่ควรดำเนินการไปในทิศทางไหน ประการสำคัญคือ บนพื้นฐานทางความคิดที่เป็นอิสระไม่ผูกมัดติดกับแนวทางเฉพาะใดๆ โดยเป็นไปอย่างปราศจากอคติใด ทั้งนี้ บนความศรัทธาร่วมกันว่ามนุษย์ทุกคนเปลี่ยนแปลงได้ เมื่อมีสภาพแวดล้อมอำนวยให้ออกาสในการแสดงความคิดเห็นที่ได้รับการยอมรับ ประเทศไทยจะมีกฎหมายน้อยฉบับที่การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ และประชาชนเคารพกฎหมาย ในแนวทางนี้ การพัฒนานโยบายสาธารณะ และการพัฒนากฎหมาย หรือการทบทวนกฎหมายที่มีอยู่ จะมีส่วนในการนำประเทศไปสู่การปฏิรูปต่อไป

หมายเหตุ : ผลงานวิจัยและบทความวิชาการที่ปรากฏในเว็บไซต์นี้ เป็นความคิดเห็นอิสระของผู้เขียน ผู้เขียนจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผลทางกฎหมายใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากบทความนั้น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป