

ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบ ในการออกกฎหมายกรณีศึกษาสภาผู้แทนราษฎร¹

นายสุรเชษฐ์ เจริญรุ่ง²

การค้นคว้าอิสระเรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย กรณีศึกษาสภาผู้แทนราษฎร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย ลำดับความเป็นมา แนวคิด และหลักการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ ศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมาย โดยได้ผลการศึกษาดังต่อไปนี้

การศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย ผู้ศึกษาได้แบ่งหัวข้อของการศึกษาออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการวิสามัญ ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องตามมาตรา 77 วรรคสอง ต้องรับฟังความคิดเห็นเพียงใด และปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 หมวด 6 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ข้อ 110 และประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้

มาตรา 77 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “ ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบรวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป” ย่อมมีบทบาทสำคัญที่จะได้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและมีความเหมาะสม เมื่อเปรียบเทียบกับกำกวมจำกัดสิทธิของบุคคลอื่นเพื่อให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามกฎหมายจากบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์บัญญัติรับรองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญมี

¹ บทความนี้ เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตนันทน์ประธานและกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์รุ่งเกียรติ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ทำให้สภาผู้แทนราษฎรต้องตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 เพื่อรองรับให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายตามมาตรา 77 วรรคสอง ในข้อ 110 วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้

- (1) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ
- (2) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- (3) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติให้เสนอมาพร้อมกับบันทึกประกอบมาตามวรรคหนึ่ง”

ในระยะเริ่มแรกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่สามารถนำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างพระราชบัญญัติได้ทันที เพราะไม่ได้กำหนดวิธีการรับฟัง และกำหนดความหมายของผู้เกี่ยวข้องที่จะรับฟังไว้แต่อย่างใด ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงได้ออกประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 แต่การดำเนินการดังกล่าวยังไม่สามารถดำเนินการรับฟังจากผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติได้อย่างแท้จริง เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนงานธุรการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น โดยยึดหลักผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพียงช่องทางเดียว และอาจทำหนังสือไปสอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลที่เห็นว่ามีความเกี่ยวข้องเท่านั้น จึงทำให้ประชาชนที่ไม่มีเครื่องมืออุปกรณ์เช่นนั้นไม่สามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็นได้ สิ่งที่สำคัญกว่านั้นคือ เมื่อข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้กำหนด ความหมายของผู้เกี่ยวข้องว่าหมายถึงใครบ้างย่อมทำให้ความคิดเห็นที่ได้จากการรับฟังยังไม่อาจเพียงพอมาประกอบการพิจารณาในการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างแท้จริง รวมทั้งระยะเวลาที่กำหนดในการรับฟังความคิดเห็นยังไม่เหมาะสมเพียงพอ โดยศึกษาวิเคราะห์จากการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในส่วนของการขอประกันตัวชั่วคราวโดยไม่ต้องใช้ทรัพย์สินเป็นหลักประกัน และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับกลุ่มคนหลากหลายทางเพศที่ต้องการให้มีกฎหมายรับรองเกี่ยวกับสิทธิการหมั้น การสมรส และการจัดการทรัพย์สินพบว่า มีจำนวนผู้เข้าชมและแสดงความคิดเห็นมากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสและรับรองสิทธิให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายผู้ศึกษาพบว่า มีประชาชนเข้ามาชมและแสดงความคิดเห็นจำนวนไม่เพียงพอที่จะนำมารับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายและไม่เป็นเจตนารมณ์ที่แท้จริงของมาตรา 77 วรรคสอง

ข้อเสนอแนะ

การศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายในชั้นสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการวิสามัญ

ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 110 วรรคสอง “สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติให้เสนอมาพร้อมกับบันทึกประกอบตามวรรคหนึ่ง และต้องรับฟังจากผู้เกี่ยวข้องหรือผู้อาจได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติได้แก่ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมายหรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(2) กลุ่มบุคคลหรือบุคคลซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบรวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว

(3) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องตาม มาตรา 77 วรรคสอง ต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพียงใด

ผู้ศึกษาขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 2 วรรคหนึ่ง (1) ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562

(1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า 60 วันนับแต่วันนำร่างพระราชบัญญัติรับฟังความคิดเห็น

บรรณานุกรม

บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี กรุงเทพมหานครสำนักพิมพ์วิญญูชน 2538

บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย

สาธารณะรายงานผลการวิจัยสถาบันพระปกเกล้า 2554

ปัทมา สุภคำปิง. รัฐสภาและระบบสนับสนุนการทำงานของรัฐสภาศึกษาเปรียบเทียบไทยและสาธารณรัฐ

เกาหลี สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพ ส.เจริญการพิมพ์ 2553