



สรุปสัมมนาสาธารณะ

เรื่อง บทบาทของคณะกรรมการในการติดตามการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมาย

โดย

สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และ The National Democratic Institute

ในวันอังคารที่ 14 ธันวาคม 2564 เวลา 09.00 – 12.00 น.

ณ โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง และผ่านช่องทางออนไลน์โปรแกรม ZOOM

การสัมมนาสาธารณะในหัวข้อ “บทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำรัฐสภาในการติดตามการปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมาย” จัดขึ้นเพื่อให้ความรู้แก่บุคลากรในวงงานของรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกรัฐสภา กรรมการของรัฐสภา หรือข้าราชการในรัฐสภา และบุคคลทั่วไป เกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการติดตามการปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมาย โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

1. การบรรยายเรื่อง “การติดตามและการบังคับใช้กฎหมาย” โดย ดร.สตีธร ธนานิธิโชติ ผู้อำนวยการสำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า

บทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดขั้นตอนในการจัดทำร่างกฎหมาย โดยกำหนดให้ก่อนการจัดทำร่างกฎหมายนั้น จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Impact Assessment - RIA) และเมื่อบังคับใช้กฎหมายไปแล้ว ก็จะต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเมื่อครบระยะเวลาที่กำหนด

ทั้งนี้ การดำเนินการทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร หรือก็คือองค์กรที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย เป็นองค์กรหลักที่จะต้องดำเนินการ เนื่องจากเห็นว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น ฝ่ายบริหารย่อมทราบดีว่ากฎหมายที่ตนบังคับใช้อยู่นั้นมีปัญหาอย่างไร และควรต้องปรับปรุงอย่างไร โดยในต่างประเทศหลายประเทศ ก็กำหนดแนวคิดในการให้ฝ่ายบริหารประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเช่นกัน โดยอาจเรียกว่า “Ex ante impact assessment” ที่เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยนำเอาผลการวิเคราะห์ที่ได้ดำเนินการตอนจัดทำร่างกฎหมาย มาเปรียบเทียบกับผลที่เกิดขึ้นจริง หรือแนวคิดเรื่อง “Legislative ex-post evaluation” ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ผลการบังคับใช้กฎหมายเช่นกัน โดยให้ฝ่ายบริหารเก็บรวบรวมข้อมูล และสำรวจความเห็นของประชาชนว่ากฎหมายที่บังคับใช้อยู่นั้นเป็นอย่างไร และประชาชนพอใจหรือไม่ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นองค์กรหลักแต่เพียงองค์กรเดียวที่ดำเนินการดังกล่าวก็ส่งผลให้เกิดคำถามตามมาว่า ฝ่ายบริหารเอง เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเอง และยังให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายเองอีกนั้น จะสามารถตอบโจทย์การปรับปรุงกฎหมายให้ดียิ่งขึ้นได้หรือไม่ และถ้าหากให้องค์กรอื่นมีบทบาทในการประเมินผลสัมฤทธิ์หรือร่วมติดตามการบังคับใช้กฎหมายด้วยนั้น จะทำให้เกิดผลดียิ่งขึ้นหรือไม่

ด้วยเหตุนี้ ในประเทศอังกฤษ จึงเกิดแนวคิดในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและติดตามการบังคับใช้กฎหมายโดยรัฐสภา ที่เรียกว่า “Post Legislative Scrutiny” ซึ่งรัฐสภาในฐานะองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนและใกล้ชิดกับประชาชน โดยคณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้อง จะเป็นผู้สำรวจว่ากฎหมายที่บังคับใช้นั้น ก่อความเปลี่ยนแปลงหรือผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร ผลการบังคับใช้กฎหมายนั้น สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ที่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นหรือไม่ การบังคับใช้นั้นสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและทำให้เกิดการบังคับใช้อย่างเสมอภาคหรือไม่ ตลอดจนพิจารณาว่า การบังคับใช้กฎหมายนั้น ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนจริงหรือไม่

2. การบรรยายเรื่อง “การติดตามการปฏิบัติการและบังคับใช้กฎหมายในประเทศต่าง ๆ : ประสบการณ์จากต่างประเทศ” โดย นายเอ็ดมอนด์ เอฟเอนดีจา (Edmond Efendija) ผู้อำนวยการประจำภูมิภาคสถาบันส่งเสริมประชาธิปไตยเพื่อการต่างประเทศ (The National Democratic Institute)

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและการติดตามการบังคับใช้กฎหมายโดยคณะกรรมการสามัญในรัฐสภาที่ใช้อยู่ในประเทศอังกฤษที่เรียกว่า “Post Legislative Scrutiny” ถือเป็นกระบวนการที่จำเป็นเนื่องจาก แม้ว่ารัฐสภาผู้พิจารณาและออกกฎหมายจะได้มีการคิดอย่างรอบคอบและถี่ถ้วนในการพิจารณา ร่างกฎหมายแล้ว แต่ก็ไม่มีความหมายใดที่สมบูรณ์แบบที่สำคัญ เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายแล้ว ก็อาจเกิดผลกระทบอย่างอื่นที่คาดไม่ถึงก็ได้ ทั้งนี้ ประเทศที่นำระบบดังกล่าวนี้ไปใช้ แม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นองค์กรหลักที่ดำเนินการดังกล่าว แต่ก็ไม่ได้ตัดอำนาจของรัฐสภาที่จะติดตามการบังคับใช้กฎหมายด้วย โดยการดำเนินการติดตามการบังคับใช้กฎหมายของรัฐสภาซึ่งมักจะดำเนินการโดยคณะกรรมการสามัญของรัฐสภานั้น มีรายละเอียด ดังนี้

หลักการเลือกกฎหมายสำหรับการติดตามตรวจสอบ : ส่วนใหญ่แล้ว คณะกรรมการสามัญในรัฐสภา จะเลือกกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และด้วยลักษณะการทำงานของคณะกรรมการที่จะต้องใกล้ชิดกับประชาชนโดยเฉพาะประชาชนที่เป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับใช้กฎหมายบางฉบับที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ก็อาจจะรับฟังจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย องค์กรภาคประชาสังคม นักวิชาการต่าง ๆ ที่นำประเด็นเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายบางฉบับมาเสนอต่อคณะกรรมการ หรืออาจเลือกร่างกฎหมายที่สื่อมวลชนได้รายงานว่ามีปัญหาในการบังคับใช้ก็ได้

คณะกรรมการควรประเมินการบังคับใช้กฎหมายในแง่มุมใดบ้าง ? : ในการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ควรพิจารณาในแง่มุมต่าง ๆ ดังนี้

- **พิจารณาจากการบังคับใช้** : คือการพิจารณาว่า การบังคับใช้ของกฎหมายนั้นเป็นอย่างไร และตรงตามเจตนารมณ์ที่ได้ตรากฎหมายนั้นขึ้นหรือไม่

- **ประสิทธิผล** : กฎหมายทุกฉบับ มักจะถูกตราขึ้นเนื่องจากมีวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา บางประการ การประเมินประสิทธิผลของกฎหมาย จึงต้องเป็นการดูทั้งภาพรวมและรายละเอียด ว่ากฎหมายนั้นสามารถแก้ไขปัญหาที่คาดไว้แต่แรกได้หรือไม่ และกฎหมายนั้น ส่งผลกระทบต่อที่ไม่คาดหวังด้วยหรือไม่

- **ประสิทธิภาพ** : ในการจัดทำร่างกฎหมายนั้น อาจจะมีการคาดการณ์ต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายไว้อย่างคร่าว ๆ ว่าถ้าหากร่างกฎหมายดังกล่าวถูกประกาศใช้แล้ว จะต้องใช้ต้นทุนหรือทรัพยากรในการบังคับใช้เพียงใด ดังนั้น การประเมินประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย จึงเป็นการพิจารณาว่าการบังคับใช้กฎหมายนั้นได้ผลดีที่สุด โดยใช้ต้นทุนตามที่คาดการณ์ไว้ หรือน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้แต่แรกหรือไม่

- **ความเป็นธรรมหรือความเสมอภาค** : คือการพิจารณาว่าผลประโยชน์ที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้น ถูกกระจายให้แก่ทุกภาคส่วนในสังคมอย่างเป็นธรรมหรือไม่ โดยพิจารณาทั้งในมุมมองของประชากร รสนิยมทางเพศ เชื้อชาติ สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม และภูมิศาสตร์ ฯลฯ รวมถึงการพิจารณาว่าผลการบังคับใช้กฎหมายนั้น สร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุกฝ่ายหรือไม่

นอกจากนี้ ยังอาจประเมินการบังคับใช้กฎหมายจากมุมมองอื่น ๆ ได้อีก เช่น ความท้าทายที่เกิดจากการตีความกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตีความกฎหมายโดยองค์กรตุลาการที่นำกฎหมายดังกล่าวไปใช้ในการตัดสินคดี ความคลุมเครือหรือความชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือพิจารณากฎหมายอื่นที่บังคับใช้คู่กันด้วยในขณะนั้น ว่ามีความขัดแย้งกับกฎหมายที่ประเมินการบังคับใช้หรือไม่ ตลอดจนการพิจารณาบริบทของสังคมว่า สภาพสังคมที่เปลี่ยนไปนั้น ทำให้กฎหมายฉบับดังกล่าวหมดความจำเป็นหรือไม่

ส่วนกระบวนการในการดำเนินการติดตามการบังคับใช้กฎหมายโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของรัฐสภานั้น อาจทำได้โดยมีขั้นตอน ดังนี้

- 1) เลือกกฎหมายที่จะติดตามการบังคับใช้
- 2) จัดทำ “ข้อกำหนด” (Terms of Reference) ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดประเด็นปัญหา และขอบเขตในการติดตามการบังคับใช้กฎหมาย
- 3) กำหนดผู้มีส่วนได้เสีย และกำหนดเวลาในการเชิญผู้มีส่วนได้เสียมาให้ข้อมูล
- 4) รวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นหลักฐานที่ได้จากเอกสาร งานวิจัย งานวิชาการ หรือการลงพื้นที่
- 5) จัดการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน
- 6) นำข้อมูลที่ได้ทั้งหมด มาวิเคราะห์
- 7) ยกร่างรายงานการติดตามการบังคับใช้กฎหมาย
- 8) จัดทำรายงานติดตามการบังคับใช้กฎหมายฉบับสมบูรณ์ และเป็นฉบับที่เผยแพร่
- 9) ติดตามผล โดยนำรายงานดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภา หรือเสนอต่อรัฐมนตรีที่รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้น และเผยแพร่ทั้งในที่ประชุมคณะกรรมการ ที่ประชุมรัฐสภา ตลอดจนเผยแพร่ตามสื่อต่าง ๆ ที่สำคัญ ในประเทศอังกฤษนั้น ในกรณีที่รัฐมนตรีได้รับรายงานดังกล่าวแล้ว รัฐมนตรีไม่ได้ผูกพันที่จะต้องดำเนินเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามที่ระบุในรายงาน แต่ถ้าหากไม่เห็นด้วยในประเด็นใด ก็มักจะมีการชี้แจงเหตุผลนั้นต่อรัฐสภาหรือคณะกรรมการเจ้าของรายงาน

ภาพบรรยากาศ







