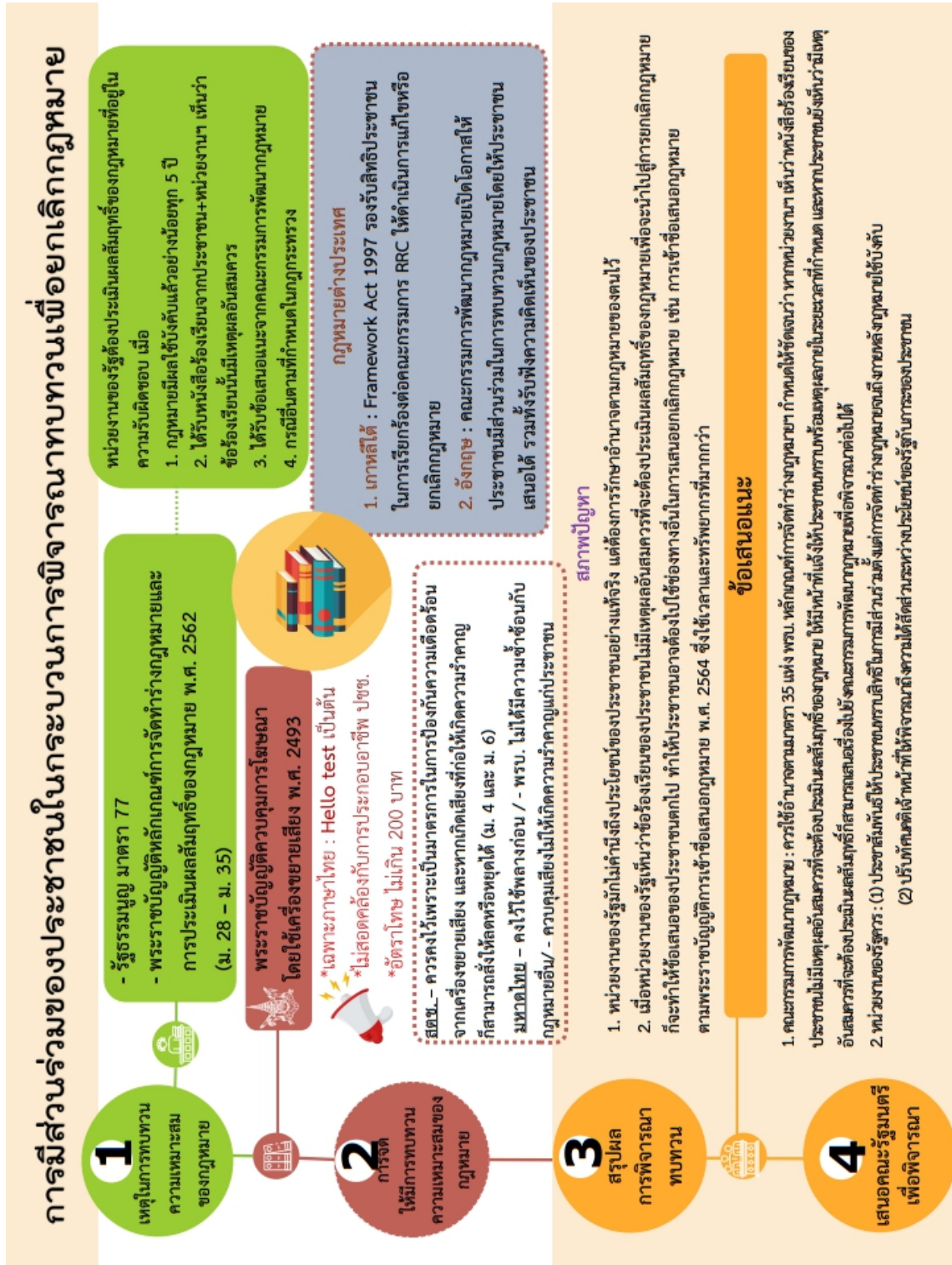


การจัดทำรายงานสรุปกิจกรรมถอดบทเรียน

หัวข้อ “กระบวนการยุติธรรมกับความท้าทายในทศวรรษหน้า”

๑) กลุ่มการเวก หัวข้อ “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาพิพากษาเพื่อยกเลิกกฎหมาย”



การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมาย

ยธส. ๑๔ กลุ่มการเวก

๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากผลการบังคับใช้กฎหมายในอดีตที่ผ่านมาทำให้พบว่า นอกจากการตรากฎหมายจะต้องอยู่ภายใต้หลักทั่วไปว่าต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ยังต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนอย่างไม่คุ้มค่า และต้องสามารถดำเนินการให้มีการใช้บังคับอย่างจริงจังอีกด้วย เพื่อป้องกันไม่ให้เป็นที่มาของการทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้ง่าย สร้างความเหลื่อมล้ำ และความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาตรา ๗๗^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (ต่อไปจะเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐”) จึงได้กำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมายไว้ ๘ ประการ โดยมีหลักการสำคัญประการหนึ่ง คือ เมื่อกำหนดให้มีการตรากฎหมายใหม่เท่าที่จำเป็นแล้ว รัฐต้องย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วว่าหมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนมากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้ยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบัน เช่น ในปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง ซึ่งออกใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยบังคับให้ทุกคนที่จะใช้เครื่องขยายเสียงจะต้องได้รับใบอนุญาตก่อน และจะใช้ภาษาอื่นใดนอกจากภาษาไทยมิได้ รัฐจึงสมควรตรวจสอบว่ากฎหมายดังกล่าวถ้าใช้บังคับอย่างจริงจังในปัจจุบันจะเป็นไปได้หรือไม่ การมีกฎหมายดังกล่าวอยู่แล้วไม่ใช้บังคับ จะเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกระทำความผิดฐานละเว้นต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และถ้าบังคับจริงจะเกิดกลียุคขึ้นในสังคมหรือไม่^๒

เนื่องจากการยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญและควรต้องรีบดำเนินการให้เร็วที่สุด เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ในประเทศที่พัฒนาแล้วจึงดำเนินการให้มีการพิจารณาบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายอยู่เสมอ แต่ที่ผ่านมาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยไม่มีมาตรการใดที่กำหนดให้ต้องมีการพิจารณาบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ การเสนอให้มีการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายส่วนใหญ่จึงเป็นไปตามข้อเสนอของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นไปโดยง่ายโดยมิได้คำนึงถึงพลวัต

^๑ มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น ฟังกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

^๒ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๒), ๑๒๐-๑๒๓.

ที่เกิดขึ้น กฎหมายจำนวนมากจึงมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อกำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายต่าง ๆ มีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายทุกฉบับทุกกรอบระยะเวลา รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาดำเนินการให้ชัดเจน^๓ และต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ ประกอบกับมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) และ (๓) ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ โดยในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขในการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้วใช้บทบัญญัติในหมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์ แทน ไว้ว่า “ให้พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์ มีผลใช้บังคับแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นอันยกเลิก” ซึ่งปัจจุบันบทบัญญัติในหมวด ๕ ได้มีผลใช้บังคับแล้ว

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จะมีบทบัญญัติในหมวด ๕ ที่กำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่เนื่องจากการประเมินผลสัมฤทธิ์โดยปกติแล้วต้องกระทำอย่างน้อยทุกห้าปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับหรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรวมถึงกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอนี้จากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนด้วย การกำหนดดังกล่าวถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการในการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยให้อำนาจหน่วยงานดังกล่าวในการพิจารณาว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอนี้ของประชาชนนั้นมีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ โดยไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้อย่างชัดเจน ประกอบกับหากหน่วยงานดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรก็จะมีผลให้ข้อเสนอนั้นตกไปโดยไม่มีการแจ้งสิทธิให้แก่ประชาชนทราบว่าสามารถจะเสนอข้อเสนอดังกล่าวไปยังหน่วยงานอื่น คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ได้อีกหรือไม่ ทำให้ประชาชนที่ไม่ทราบถึงสิทธิดังกล่าวและต้องการยืนยันให้มีการยกเลิกกฎหมายนั้นอาจต้องไปดำเนินการโดยวิธีการอื่นเพื่อเข้าสู่กระบวนการในการเสนอให้มีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวแทน เช่น การเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งต้องใช้ในการเข้าชื่อของประชาชนที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑ หมื่นคน เพื่อเสนอให้มีการยกเลิกกฎหมายนั้นต่อไป ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและเสียค่าใช้จ่ายค่อนข้างมาก^๔

^๓หมายเหตุท้ายพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

^๔มาตรา ๕ ผู้มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อยู่ในวันที่เสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๑ หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๑๖ แล้วแต่กรณี และมีได้เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน การเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อศึกษากระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมาย

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมาย

๑.๒.๓ เพื่อเสนอแนวทางการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมาย

๑.๓ ขอบเขตการศึกษา

๑.๓.๑ การศึกษานี้ จะพิจารณาเฉพาะการพิจารณาทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดเท่านั้น

๑.๓.๒ การศึกษานี้ได้ยกตัวอย่างการพิจารณาทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมายที่เป็นประเด็นปัญหาในสังคมที่ผ่านมา ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๔๓ ขึ้นมาใช้ประกอบการศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้เห็นกระบวนการที่ชัดเจน

๑.๓.๓ การศึกษานี้ได้ดำเนินการเก็บข้อมูลปฐมภูมิที่มีอยู่ระหว่างเดือนมกราคม - มีนาคม ๒๕๖๖ และใช้ข้อมูลทุติยภูมิในการวิเคราะห์ข้อมูลถึงเดือนมีนาคม ๒๕๖๖

๑.๔ ระเบียบวิธีในการศึกษาวิจัย

๑.๔.๑ การทบทวนวรรณกรรม

๑) กฎหมาย ระเบียบราชการ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาทบทวนกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศอังกฤษ

๒) ทฤษฎีแนวคิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

๑.๔.๒ การระดมพลังสมอง (Brainstorming) จากสมาชิกในกลุ่มซึ่งเป็นผู้บริหารจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาหรือเสนอความคิดเห็นของสมาชิกในกลุ่ม

๑.๔.๓ การวิเคราะห์กรณีศึกษา (Case Study) โดยศึกษาจากกระบวนการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๔๓

๑.๔.๔ การวิเคราะห์ข้อมูลใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้นำข้อเสนอแนะในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมายไปกำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป อันจะทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนที่จะสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอให้ยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนได้ อีกช่องทางหนึ่ง

๒ สภาพปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมาย

๒.๑ ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ และเป็นประเด็นหลักที่สังคมไทยให้ความสนใจเพื่อพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาลที่ภาครัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนรับรู้ ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ เพื่อสร้างความโปร่งใสและเพิ่มคุณภาพการตัดสินใจของภาครัฐให้ดีขึ้น และเป็นที่ยอมรับร่วมกันทุกฝ่าย เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง รวมทั้งมีการแบ่งปันข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและยังเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคมอีกด้วย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาถึงความหมาย เจเนอไซ รูปแบบ และประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การศึกษาถึงแนวทางการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมายต่อไป

๒.๑.๑ ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วม (Participation) ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกฟอร์ด ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “เป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” ส่วนคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชนไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ให้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้ เช่น เจมส์ แอล เครกัน ได้กำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “เป็นกระบวนการที่ รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน” ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล ได้กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง “การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชนเพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม”

๒.๑.๒ เจเนอไซของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เจเนอไซสำคัญ ๓ ประการ^๕ ในการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ประชาชนต้องมีอิสรภาพในการที่จะมีส่วนร่วม (Freedom to Participate) ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (Ability to Participate) และประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willingness to Participate) หากปราศจากเจเนอไซสำคัญ ๓ ประการดังกล่าวแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนจะไม่เกิดขึ้นเลย นอกจากเจเนอไซดังกล่าวแล้วความสำเร็จของการมีส่วนร่วมยังขึ้นอยู่กับเจเนอไซต่อไปนี้ คือ ๑) ประชาชนต้องมีเวลาที่จะมีส่วนร่วมก่อนเริ่มกิจกรรม ๒) ประชาชนต้องไม่เสียค่าใช้จ่ายในการมีส่วนร่วมมากเกินไปที่จะประเมินค่าผลตอบแทน

^๕บทความเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยนางสาวเรณูมาศ รักษาแก้ว สถาบันพระปกเกล้า

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%B5%E0%B8%AA%E0%B8%88%E0%B8%A7%E0%B8%89%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%8B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%89>

ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วม ๓) ประชาชนต้องมีความสนใจที่สัมพันธ์สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น ๔) ประชาชนสามารถสื่อสารรู้เรื่องกันทั้งสองฝ่าย และ ๕) ประชาชนต้องไม่รู้สึกระทอบต่อตำแหน่งหน้าที่หรือสถานภาพทางสังคมหากจะมีส่วนร่วม

จากแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน สรุปได้ว่า หากประชาชนเป็นพลังสำคัญในการร่วมดำเนินกิจกรรมใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในนั้น จะทำให้การดำเนินกิจกรรมบรรลุผลสำเร็จได้ดีกว่า มีประสิทธิภาพสูงกว่า และยังยืนกว่าการดำเนินกิจกรรมที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

๒.๑.๓ รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เกณฑ์การแบ่ง	รูปแบบการมีส่วนร่วม
๑. พิจารณาจากลักษณะของการเข้าไปมีส่วนร่วม	<p>(๑) การมีส่วนร่วมแบบเป็นไปเอง ซึ่งเป็นโดยการอาสาสมัคร หรือการรวมตัวกันเองเพื่อแก้ปัญหาของตัวเอง เป็นการกระทำที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นเป้าหมาย</p> <p>(๒) การมีส่วนร่วมแบบชักนำ เป็นการเข้าร่วมโดยต้องการความเห็นชอบหรือการสนับสนุนโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นลักษณะทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา</p> <p>(๓) การมีส่วนร่วมแบบบังคับ คือ การเป็นผู้มีส่วนร่วมภายใต้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐ ภายใต้การจัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ส่งผลให้ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้ผลในระยะยาว หรืออาจเกิดผลเสียที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจาก ประชาชนในที่สุด</p>
๒. พิจารณาจากเนื้อหาของการเข้าไปมีส่วนร่วม	<p>(๑) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยอาจเป็นการตัดสินใจตั้งแต่ในระยะเริ่มต้น การตัดสินใจในช่วงของกิจกรรม และการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรม</p> <p>(๒) การมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรม ที่เป็นไปทั้งในรูปแบบของการเข้าร่วม โดยการสนับสนุนทางด้านทรัพยากร หรือการเข้าร่วมโดยการร่วมแรงร่วมใจ</p> <p>(๓) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล ในรูปแบบนี้ นับเป็นการควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมทั้งหมด และเป็นการแสดงถึงการปรับตัวในการมีส่วนร่วมต่อไป</p> <p>(๔) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ทางวัตถุทางสังคม หรือโดยส่วนตัวอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างควบคู่กันไป</p>

๒.๑.๔ ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๑) เพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะช่วยให้เกิดความกระจ่าง ในวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายนั้น ๆ ได้เสมอ สาธารณชน สามารถที่จะผลักดันให้เกิดการทบทวนข้อสันนิษฐานที่ปิดบังอยู่ บ่อยครั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดการพิจารณาถึงทางเลือกใหม่แทนวิธีการที่ได้เคยใช้กันมาในอดีต

(๒) การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา กระบวนการหรือโครงการการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มรูปแบบมักจะสิ้นเปลืองและเสียเวลา แต่ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถที่จะลดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งของประชาชนได้

(๓) การสร้างฉันทามติ โครงการที่มีส่วนร่วมของประชาชนสามารถที่จะสร้างข้อตกลงที่มั่นคงและยืนยาว รวมทั้งการยอมรับระหว่างกลุ่มได้

(๔) การเพิ่มความง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้บุคคลรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และครั้งหนึ่งเมื่อได้ร่วมตัดสินใจแล้วย่อมต้องการที่จะเห็นสิ่งนั้นได้ถูกนำไปปฏิบัติ

(๕) การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน “กรณีที่ย้ำแรงที่สุด” กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิดโอกาสที่คู่กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มและความห่วงกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นจึงสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงได้

(๖) การดำรงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการตัดสินใจก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก็ต้องใช้กระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใส น่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและให้ประชาชนมีส่วนร่วม

(๗) การพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชนผู้มีส่วนร่วมไม่เพียงแต่เรียนรู้เนื้อหาของเรื่องที่มีส่วนร่วม แต่ยังได้เรียนรู้กระบวนการตัดสินใจโดยองค์ที่เกี่ยวข้อว่าควรจะเป็นอย่างไร และทำไมจึงต้องตัดสินใจดังกล่าว

๒.๒ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมายในประเทศไทย

๒.๒.๑ ความเป็นมาและกระบวนการพิจารณาทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่สังคม เมื่อสังคมมีความเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา ย่อมมีผลให้กฎหมายที่ใช้บังคับบางฉบับไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ส่งเสริมการพัฒนาของประเทศ หรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินสมควร ดังนั้น เมื่อเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นจึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยไม่มีมาตรการใดที่กำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรใดเป็นผู้พิจารณาทบทวนความเหมาะสมหรือผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวให้มีความชัดเจนแน่นอน ทำให้การเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย จะมีการดำเนินการก็ต่อเมื่อเกิดปัญหาขึ้นแล้ว และผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่เสนอกฎหมายดังกล่าวก็คือหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเนื่องจากต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามหรือกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการบรรเทาผลกระทบแก่ประชาชนที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าวในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุง หรือยกเลิก นอกจากนี้ การดำเนินการดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐก็มักจะพิจารณาตามที่หน่วยงานของรัฐนั้นเห็นว่าเหมาะสมซึ่งส่วนใหญ่ก็จะพิจารณาจากความสะดวกในการปฏิบัติงานของภาครัฐเป็นหลัก โดยไม่ได้พิจารณาถึงภาระที่เกิดแก่ประชาชนหรือความเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ส่งผลให้มีกฎหมายหลายฉบับที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศรวมทั้งการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศจึงได้กำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายอยู่เสมอเพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงโดยกำหนดรอบระยะเวลาที่จะต้องมีการทบทวนไว้อย่างชัดเจน อันจะทำให้สามารถปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างทันที่่วงที่ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยจึงได้ตราพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามลำดับเพื่อกำหนดมาตรการในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย โดยกฎหมายแต่ละฉบับมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนี้

(๑) พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

(๑.๑) เหตุที่ต้องมีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย

- ปัญหากฎหมายเพื่อ (Regulatory Inflation) ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ และเพิ่มต้นทุนในการบังคับการตามกฎหมาย (Administrative Cost) นอกจากนี้ ยังทำให้ประชาชน ถูกจำกัด หรือสิทธิเสรีภาพมีภาวะตามกฎหมายที่ไม่จำเป็น และเข้าถึงกฎหมายได้ยาก

- เพื่อให้มีกฎหมายที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม ไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือสร้างภาระแก่ประชาชนมากเกินไปจนเกินสมควร มีความชัดเจน และเข้าใจง่าย

- เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ไม่มีความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม กลไกตามกฎหมายไม่เหมาะสม รวมทั้งรูปแบบ และถ้อยคำสำนวนของกฎหมายไม่ชัดเจน

(๑.๒) สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกานี้มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้มีการทบทวนกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย พระราชกำหนด และกฎ ตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายมีหน้าที่จัดให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุก ๕ ปี ที่กฎหมายใช้บังคับ หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดเกิดขึ้น เช่น เมื่อเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้น หรือเมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนหรือ ข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไป และรัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือ ข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร หรือเมื่อได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย หรือเมื่อ ปรากฏว่ามีได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกิน ๓ ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ โดยมีขั้นตอนในการพิจารณาทบทวนดังนี้

- ประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และให้ประกาศผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ พร้อมทั้งแจ้งให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบ และในระหว่างดำเนินการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้น หากได้รับข้อเสนอแนะจากผู้ใดหรือจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการนำข้อเสนอแนะดังกล่าวไปประกอบการพิจารณาด้วย

- จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับกฎหมายนั้น หรือจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นการทั่วไปก็ได้

- ในกรณีที่ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไป ถ้าเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนหรือผู้เสนอแนะทราบพร้อมทั้งเหตุผลภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่มีความเห็นดังกล่าว แต่ถ้าผู้ร้องเรียนหรือผู้เสนอแนะยังเห็นว่ามีความเห็นสมควรที่จะต้องพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้น ผู้ร้องเรียนหรือผู้เสนอแนะ จะเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อพิจารณาต่อไปก็ได้

- ในกรณีที่ปรากฏว่ามีได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกิน ๓ ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิก กฎหมายดังกล่าว หรือถ้าเห็นว่ายังมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายนั้นต่อไปให้แสดงเหตุผลต่อคณะรัฐมนตรีถึงความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นต่อไปและเหตุที่ไม่มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น พร้อมทั้งกำหนดเวลาที่ชัดเจนที่จะบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ครบ ๓ ปี ที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ เมื่อมีการพิจารณาความเหมาะสมของกฎหมายเสร็จแล้วให้รัฐมนตรีผู้รักษาการจัดทำรายงานสรุปผลการพิจารณา

ทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่มีเหตุต้องพิจารณาทบทวน ในกรณีที่จำเป็นต้องปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้เสนอร่างกฎหมายไปพร้อมกับรายงาน ดังกล่าวด้วย

- ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายแทนผู้รักษาการตามกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอผลการพิจารณาไปยังรัฐมนตรีผู้รักษาการและคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

- เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณารายงานสรุปผลการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายแล้ว ให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายทราบเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำรายงานประจำปีต่อไป

(๒) พระราชบัญญัติการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ (ตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา ๓๗ ไว้ว่า “ให้พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์มีผลใช้บังคับแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นอันยกเลิก” ซึ่งปัจจุบันบทบัญญัติในหมวด ๕ ได้มีผลใช้บังคับแล้ว) และใช้บทบัญญัติในหมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์ ในพระราชบัญญัตินี้แทน ดังนั้นการพิจารณาทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมายจึงอยู่ภายใต้บทบัญญัติในหมวด ๕ ดังกล่าว

(๒.๑) เป้าหมายของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ได้แก่ ก) การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ข) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ ค) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย ง) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม และ จ) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

(๒.๒) ขั้นตอนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

- การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้ดำเนินการประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย และกฎที่ออกตามกฎหมายนั้นในคราวเดียวกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตาม (๒.๑)

- การประเมินผลสัมฤทธิ์ต้องดำเนินการโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักการตามหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๓ การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย รวมทั้งต้องคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้ ก) ความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเทียบกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมาย ข) สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย ค) ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ ง) เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

- หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ในกรณีมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดหลายหน่วย ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ในกรณีกฎหมายใดมีผู้รักษาการตามกฎหมายร่วมกันหลายคน การกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะรับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำโดยการ

ปรึกษาหารือร่วมกัน ในกรณีกฎหมายใดไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมาย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้ ผู้รักษาการตามกฎหมายหรือนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับและติดตามการประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ

- การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ หรือในรอบระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ก) ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชน และหน่วยงานของรัฐ ผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์เห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร ข) ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ค) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

- การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชกำหนดใดที่ตราขึ้นภายหลัง พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเป็นครั้งแรก ให้กระทำภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับ ส่วนครั้งต่อ ๆ ไป ให้กระทำตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง

- ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ ให้หน่วยงานของรัฐกระทำตามแนวทางที่ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และแจ้งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้ในระบบกลาง ทั้งนี้ เมื่อปรากฏจากผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ว่า กฎหมายใดมิได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น หรือไม่คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างร้ายแรง ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินการ เพื่อให้มีการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นโดยทันที

๒.๒.๒ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการยกเลิกกฎหมายตามพระราชบัญญัติ การเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๙ (มาตรา ๒๒ และมาตรา ๕๓) ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกว่า ร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะเสนอได้ก็แต่โดย คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่กำหนดเท่านั้น โดยไม่ได้ให้สิทธิแก่ประชาชน ในการเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด และได้บัญญัติทำนองเดียวกัน ต่อมาใน รัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๗๐) ได้บัญญัติเพิ่ม ให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เป็นครั้งแรก โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน สามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาในการเสนอกฎหมาย และในรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๕๐ (มาตรา ๑๖๓) ได้ลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจากห้าหมื่นคน เป็น ไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ต่อมาในรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๖๐ (มาตรา ๑๓๓) จึงยังคงหลักการเดิม เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ง่าย โดยได้กำหนดให้เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เฉพาะใน หมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและหมวดหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการ เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ เพื่อใช้ บังคับกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว

๒.๓ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมายในต่างประเทศ

๒.๓.๑ สาธารณรัฐเกาหลี^๖ (ต่อไปจะเรียกว่า “ประเทศเกาหลีใต้”)

(๑) การดำเนินการตาม Framework Act on Administrative Regulation ๑๙๙๗

ประเทศเกาหลีใต้ได้จัดทำกฎหมายกลางเพื่อการปฏิรูปกฎหมายของประเทศขึ้นมาฉบับหนึ่ง เรียกว่า Framework Act on Administrative Regulation ๑๙๙๗ (Framework Act ๑๙๙๗) โดยเป้าหมายเริ่มแรกของพระราชบัญญัติ Framework Act ๑๙๙๗ คือ การเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุน และเพิ่มความมั่นใจของนักลงทุนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ผ่านการพัฒนากฎหมายให้มีความทันสมัย และแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่สร้างภาระต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายแก่ผู้ประกอบการมากเกินไป (Administrative burdens)^๗ โดยนอกจากจะกำหนดให้มีการจัดตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการ Regulatory Reform Committee (RRC) และการจัดตั้งหน่วยงาน Regulatory Reform Office (RRO) ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของ RRC แล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องทำการทบทวนกฎหมายในความดูแลของตนเองเพื่อพิจารณาปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย หรือหมดความจำเป็น และในกรณีที่หน่วยงานใดต้องการจะเสนอร่างกฎหมายใหม่ หน่วยงานนั้นจะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนจะดำเนินการวิเคราะห์เหตุผลความจำเป็นในการออกกฎหมาย และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายนั้น ทั้งนี้ กฎหมายที่หน่วยงานเสนอจะต้องไม่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และมีเป้าหมายเพื่อปกป้องชีวิต สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม และสาธารณสุขของสังคม^๘ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีการจัดทำและเผยแพร่ฐานข้อมูล กฎหมายของประเทศ ทั้งในรูปแบบการรวบรวม (Compilation) และการจำแนกตามหมวดหมู่เนื้อหา (Codification) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและประชาชนทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงและทำความเข้าใจกฎหมายได้โดยง่าย

พระราชบัญญัติ Framework Act ๑๙๙๗ มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยแก้ไขมาตรา ๑๗ เพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการเรียกร้องต่อคณะกรรมการ RRC ให้ดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย^๙ โดยในปัจจุบันคณะกรรมการ RRC มีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายของฝ่ายบริหารทั้งหมดและรายงานโดยตรงต่อประธานาธิบดี แต่หน่วยงานธุรการ RRO จะดำเนินงานภายใต้สังกัดสำนักงานประสานนโยบายของรัฐ (Office for Government Policy Coordination) ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยภารกิจหลักของคณะกรรมการ RRC มีดังนี้ ๑) การศึกษาทบทวนกฎหมายที่มีอยู่ ประกอบกับการรับฟังความคิดเห็นและข้อ

^๖สรุปผลการศึกษาดูงานเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย ณ ประเทศเกาหลีใต้ ระหว่างวันที่ ๔-๘ กันยายน ๒๕๖๐ เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ ๖ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๗สืบค้นจากเอกสารประกอบการประชุม Regulatory Policy Committee ครั้งที่ ๑๖ ในหัวข้อ Regulatory Policy Review of Korea ในวันที่ ๒๖ - ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ ณ OECD Conference Centre กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส

^๘สืบค้นจากเอกสารประกอบการประชุม EAS Roundtable II ในหัวข้อ Regulatory Reform in Korea's Economic Transformation โดย Prof. DaeYong Choi ในวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๘ ณ เมืองจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย

<<http://www.eria.org/events/Regulatory-Reform-in-Korea-Economic-Transformation.pdf>>

^๙สืบค้นจาก <https://ombudsman.kotra.or.kr:๔๔๖/eng/rli/lgs/na.do?mode=view&blNo= ๒๐๐๕๒๘๖>

ร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายที่ควรได้รับการปรับปรุงหรือยกเลิก ๒) จัดทำหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย ๓) ตรวจสอบและประเมินคุณภาพรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย รวมทั้งกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่หน่วยงานจัดทำเสนอ ๔) รับผิดชอบเบี่ยงกฎหมายทั้งหมด ในประเทศเกาหลีใต้ ทั้งในกรณีที่มีการออกกฎหมายใหม่ มีการแก้ไขปรับปรุง หรือในกรณีที่มีการยกเลิก กฎหมาย เพื่อจัดทำและเผยแพร่ฐานข้อมูลกฎหมายของประเทศ และ ๕) ตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายโดยหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐในทุกระดับชั้น^{๑๐}

นอกจากนี้ ในปี ๒๕๕๗ ประเทศเกาหลีใต้ได้ริเริ่มระบบ Sinmungo เพื่อเป็นช่องทางให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการ RRC ดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่ไม่เหมาะสมหรือหมดความจำเป็น โดยหนึ่งปีหลังจากการใช้ระบบนี้ คณะกรรมการ RRC ได้รับคำร้องประมาณ ๖,๕๐๐ ฉบับ และหน่วยงานได้ดำเนินการทบทวนแก้ไขกฎหมายตามข้อเสนอแนะของประชาชนเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๓๖.๖๘^{๑๑} อนึ่ง ผลสำรวจจาก OECD ในปี ๒๕๕๘ พบว่า การวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎหมาย การทบทวนกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในประเทศเกาหลีใต้ ล้วนมีคุณภาพอยู่ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศสมาชิก การออกแบบโครงสร้างองค์กรและกระบวนการพัฒนากฎหมายของประเทศเกาหลีใต้จึงนับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีอีกตัวอย่างหนึ่งสำหรับการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายในประเทศไทย

(๒) การดำเนินการปรับปรุงกฎหมายโดยกระทรวงการร่างกฎหมาย (Law Improvement by Ministry of Legislation Government : MOLEG)

การปรับปรุงกฎหมายโดยกระทรวงการร่างกฎหมาย (MOLEG) เป็นการปรับปรุงกฎหมายภายหลังการประกาศใช้บังคับ โดยจะพิจารณาว่ากฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ไม่สมเหตุสมผล ไม่ชัดเจน หรือไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าหรือไม่ การปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ในการลดความไม่สะดวกสบายของประชาชนและก่อตั้งระบบกฎหมาย ที่ถูกต้องเป็นธรรม และทำให้เกิดหลักสังคมแห่งความไว้วางใจ (Trust society) ทั้งนี้ มาตรา ๒๔ ของ Regulation of Legal Affairs Operation กำหนดให้ MOLEG ทบทวนและแก้ไขกฎหมาย หากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีลักษณะดังต่อไปนี้ (๑) เมื่อมีความจำเป็นต้องปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับความเป็นจริง (๒) เมื่อกฎหมายก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการมากเกินไป (๓) เมื่อมีความจำเป็นต้องทบทวนกฎหมายเพื่อให้บรรลุนโยบายของรัฐที่สำคัญ (๔) เมื่อมีความจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้ประชาชนเข้าใจกฎหมายได้ง่ายขึ้น หรือ (๕) เมื่อมีความจำเป็นต้องทบทวนและรักษากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยที่ผ่านมา MOLEG ได้ทบทวนกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้ ๑) กฎหมายที่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกสบายและภาระต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ ประชาชนและการประกอบธุรกิจ ๒) กฎหมายที่สร้างขึ้นตอนการบริหารงานที่มากเกินไปและไม่สมเหตุสมผล ๓) กฎหมายที่ไม่เหมาะสมและล้าสมัยสำหรับยุคแห่งข้อมูลข่าวสาร ๔) กฎหมายที่เป็นนามธรรมซึ่งอาจทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ๕) กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล

^{๑๐}Chapter IV Regulatory Reform Committee, Framework Act on Administrative Regulations (Act No. ๑๓๓๒๕)

^{๑๑}สืบค้นจาก OECD Regulatory Policy Outlook ๒๐๑๕ Country Profile: Korea

(๓) ตัวอย่างการปรับปรุงกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้

- กรณีกำหนดขึ้นใหม่ เช่น บังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการใช้โทรน, บังคับใช้กฎหมายเพื่อเสริมสร้างคุณสมบัติของผู้นำที่เป็นเยาวชน, กำหนดมาตรฐานเฉพาะสำหรับอุปกรณ์ในสกีรีสอร์ท, อนุญาตให้เก็บเครื่องจักรทางการเกษตรในคลังเก็บสินค้าเกษตร, อนุญาตให้ติดตั้งเครื่องมือทางการแพทย์ในสถานที่อื่นนอกเหนือจากโรงพยาบาล เช่น ในเขตพื้นที่ทุรกันดารที่ไม่มีโรงพยาบาล, ควบคุมธุรกิจเกี่ยวกับการทำเล็บเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสุขอนามัย

- กรณีแก้ไขเพิ่มเติม เช่น แก้ไขกฎหมายเพื่อให้รถบรรทุกขนาดเล็กประกอบธุรกิจขายอาหารได้, ลดขั้นตอนในการดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งพิมพ์, ปรับปรุงเงื่อนไขและสถานการณ์ทำงานของแพทย์ประจำบ้าน

- กรณียกเลิก เช่น ยกเลิกระบบการลงทะเบียนธุรกิจในธุรกิจด้านงานนิทรรศการ

๒.๓.๒ ประเทศอังกฤษ^{๑๒}

ประเทศอังกฤษมีหน่วยงานกลั่นกรองกฎหมายและยกร่างกฎหมายก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา คือ Office of Parliamentary Counsel โดยหน่วยงานนี้ตั้งขึ้นและอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล โดยมีการจัดตั้งมายาวนาน มีแบบอย่างและแนวทางที่ถ่ายทอดกันมา การเสนอร่างกฎหมายทั้งหมดของรัฐบาลจะต้องผ่านหน่วยงานนี้พิจารณาเสียก่อน

สำหรับการพัฒนาในแง่ทางสาระของกฎหมายในประเทศอังกฤษนั้น มีแนวทางที่น่าสนใจประการหนึ่ง โดยแต่เดิมมาเมื่อมีปัญหาข้อกฎหมายที่ยุ้งยากมากและสำคัญ ก็จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้นมาศึกษาหาข้อยุติเป็นครั้งคราว ในปี ค.ศ. ๑๙๓๔ ได้จัดตั้งเป็นคณะกรรมการถาวรโดย Lord Chancellor Sankey เรียกว่า Law Revision Committee และในปี ค.ศ. ๑๙๕๒ ก็เปลี่ยนชื่อเป็น Law Reform Committee แต่ในประเทศอังกฤษกฎหมายหลายฉบับอยู่ในการดูแลของกระทรวงต่าง ๆ คณะกรรมการที่ Lord Chancellor ตั้งขึ้นจึงไม่อาจทำงานในส่วนที่กระทรวงอื่นรับผิดชอบได้เต็มที่ ในปี ค.ศ. ๑๙๕๙ กระทรวงมหาดไทยก็จัดตั้ง Criminal Law Revision Committee ขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง แต่เนื่องจากกรรมการในคณะกรรมการเหล่านี้มีงานประจำอื่นอยู่ด้วยผลงานจึงออกมาน้อยและไม่เป็นที่พอใจว่าจะช่วยพัฒนากฎหมายให้ทันความต้องการของสังคมได้ กฎหมายหลายฉบับที่บกพร่องถูกทอดทิ้งไม่มีการปรับปรุงเป็นเวลานาน จนภาคเอกชนได้มีการรวมตัวกันเพื่อเสนอแก้ไขกฎหมาย เช่น คณะบุคคลที่ตั้งชื่อว่า Justice เป็นต้น ในที่สุดจึงมีการออกกฎหมาย Law Commission Act ๑๙๖๕ โดยจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายและมีผู้รับผิดชอบที่ทำงานเต็มเวลาในด้านการพัฒนากฎหมายโดยเฉพาะ ทั้งนี้ การพัฒนากฎหมายในประเทศอังกฤษซึ่งรวมถึงการพิจารณาทบทวนเพื่อให้มีการยกเลิกกฎหมายนั้นมีความเป็นมาและกระบวนการขั้นตอน ดังนี้

(๑) การดำเนินการของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (Law Commission) ของอังกฤษถือกันว่าเป็นจุดสำคัญในการพัฒนากฎหมายของอังกฤษ เนื่องจากคณะกรรมการนี้มีอำนาจหน้าที่หลักในการ ๑) ตรวจสอบและทบทวนกฎหมายทั้งหมดเพื่อให้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบ (systematic development) ๒) จัดทำประมวลกฎหมาย ๓) ขจัดความวิปลาสในตัวบทกฎหมาย ๔) ยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่จำเป็น ๕) ลดจำนวนกฎหมายที่กระจัดกระจายอยู่ และ ๖) ทำกฎหมายให้เข้าใจง่ายและทันสมัย อย่างไรก็ตาม ในระยะแรกเข้าใจกันว่างานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะเป็นการ

^{๑๒}สรุปความจากบทความ เรื่อง การพัฒนากฎหมาย (Legal Development) โดยนายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act๖๓.htm>

พัฒนาหลักในทางเทคนิคกฎหมายโดยแท้ที่คนทั่วไปไม่เข้าใจ เว้นแต่นักกฎหมาย และไม่ยุ่งเกี่ยวกับปัญหาทางนโยบายหรือหลักวิชาการทางสาขาอื่น แม้กระทั่งในเรื่องภาษา หุ่นส่วนบริษัท สิทธิบัตร การขนส่ง เป็นต้น แต่ Lord Gardiner เห็นว่า หน้าที่ตามกฎหมายนั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายทั้งหมด และตามความเป็นจริงแล้วทุกสิ่งทุกอย่างจะเกี่ยวข้องกับกฎหมาย การพัฒนากฎหมายจึงต้องเกี่ยวข้องกับทุกปัญหา และกฎหมายเองก็เป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดนโยบาย การแยกการพัฒนากฎหมายออกจากนโยบายจึงเป็นไปได้

โดยที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายของอังกฤษรับผิดชอบขึ้นตรงต่อ Lord Chancellor ซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแลผู้พิพากษา ทางปฏิบัติจึงมักตั้งผู้พิพากษามาเป็นประธานและกรรมการหลายคนและมีการตั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายงานร่างกฎหมายจาก Office of Parliamentary Counsel มาร่วมบ้าง เมื่อไม่มีนักวิชาการด้านอื่นเพียงพอ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงไม่ค่อยได้พิจารณาในปัญหาที่ซับซ้อนที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงต่าง ๆ ข้อเสนอในการพัฒนากฎหมายเท่าที่เป็นมาจึงเกี่ยวข้องกับส่วนใหญ่มากกับข้อกฎหมายที่รู้จักกันในหมู่นักกฎหมาย ทำให้เกิดการเมืองไม่เข้าใจและไม่เป็นที่น่าสนใจที่จะสนับสนุนข้อเสนอเหล่านั้น ในระยะหลังข้อเสนอร่วมร้อยละ ๑๕ ยังไม่ได้รับการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยเหตุนี้จึงเห็นกันว่าในคณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะมีแต่นักกฎหมายไม่ได้ต้องมีนักวิชาการสาขาอื่นร่วมด้วย

ในแง่ของผลงาน ปรากฏว่าคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้จัดทำโครงการเกี่ยวกับประมวลกฎหมายต่าง ๆ มากขึ้น เช่น กฎหมายสัญญา การเช่า หรือกฎหมายอาญา เป็นต้น เพื่อจะได้ฟังการพัฒนาเป็นรายคดีน้อยลง ซึ่งเป็นลักษณะบกพร่องเฉพาะตัวของประเทศอังกฤษ แต่ผลงานในส่วนนี้ก็ยังไม่เกิดผลสำเร็จเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม สำหรับการยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยได้มีการเสนอให้ยกเลิกไปแล้ว ๒,๓๐๐ รายการ โดยเป็นการยกเลิกทั้งหมดปี ๕๗๗ รายการ

(๒) แนวทางใหม่ในการเสนอแก้ไขกฎหมาย : การฟังความคิดเห็นจากประชาชน

ในระยะเริ่มต้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพยายามจัดทำให้ข้อเสนอแก้ไขกฎหมายมีคุณภาพ กรณีใดจำเป็นต้องรวบรวมปัญหาหรือข้อคิดเห็นก็มีการสอบถามความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย แต่เมื่อตระหนักว่าคณะกรรมการพัฒนากฎหมายไม่มีความรับผิดชอบในทางการเมือง ดังนั้น ในการสร้างความชอบธรรมให้กับกระบวนการเสนอแก้ไขกฎหมายโดยคนกลาง (Independent legislative advice) จึงเห็นกันว่าสถานะทางวิชาการดังกล่าวจะได้รับการยอมรับก็ต่อเมื่อได้ฟังความคิดเห็นโดยตรงจากประชาชน (Consultation) รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มวิชาการต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเป็นข้อเสนอที่มหาชนเห็นชอบด้วย ในที่สุดการเสนอแก้ไขกฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายก็ได้พัฒนามาเป็นกระบวนการที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยส่วนที่ขาดหายไป กล่าวคือ การให้ประชาชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสมีส่วนร่วมโดยตรงในการเสนอเพื่อพัฒนากฎหมาย การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้การศึกษามีความสมบูรณ์ ซึ่งเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงจากประชาชน และเมื่อได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นระบบ ข้อเสนอในการพัฒนากฎหมายจึงเป็นข้อเสนอที่สะท้อนปัญหาและความต้องการแท้จริงของสังคมและเป็นที่ยอมรับ แม้แต่ในประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายก็เห็นว่าการให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการออกอนุบัญญัติและกฎหมายนั้นเป็นกระบวนการในระบอบประชาธิปไตยที่ควรส่งเสริมอันแสดงถึงความโปร่งใสในการปกครองด้วยการพัฒนากฎหมายตามหลักวิชาการจะทำให้นักวิชาการทั่วไปสนใจเข้ามาให้ความร่วมมือด้วย เพราะมิใช่เพียงการสร้างเอกสารวิชาการอันเป็นผลงานของตนเท่านั้น แต่จะเป็นเวทีที่แสดงความสามารถและเกิดผลเป็นการแก้ไขปัญหาสังคมที่จริงจังอีกด้วย

(๓) การจัดทำรายงานข้อเสนอในการพัฒนากฎหมาย

การจัดทำรายงานข้อเสนอในการพัฒนานั้น เห็นกันว่าควรเน้นหน้ารายงาน (Report) เพื่อแสดงเหตุผลต่าง ๆ ทั้งหมดว่าเหตุใดจึงมีข้อเสนอเช่นนั้น Lord Scarman ซึ่งเป็นประธานกรรมการพัฒนากฎหมายอยู่ระยะหนึ่งได้ริเริ่มให้มี “รายงานการศึกษา” หรือ Working paper โดยแบ่งออกเป็น ๔ ส่วน คือ ๑) รายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายในปัจจุบัน ๒) ข้อบกพร่อง ๓) ทางเลือกในการแก้ไขปัญหา และ ๔) ข้อเสนอที่คิดว่าดีที่สุด โดยรายงานนี้จะเปิดเผยแก่คนทั่วไป การจัดทำร่างกฎหมายจึงมิใช่เรื่องลับที่ผู้คนไม่อาจรู้ได้ดังที่เป็นมา รายงานที่ศึกษาขึ้นมาจะมี “ร่างกฎหมาย” แนบท้ายด้วยเพื่อให้เห็นข้อเสนอยุติอย่างชัดเจน สำหรับทางปฏิบัติ รายงานการศึกษานี้จะเผยแพร่เป็นเวลา ๓ - ๖ เดือน เพื่อรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชน แล้วจึงจะทำการสรุปเป็นรายงานในที่สุด นอกจากนี้ เพื่อความสมบูรณ์ของรายงาน การได้รับข้อคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานจะทำให้ได้ข้อมูลและแง่คิดต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เห็นกันว่าไม่ควรขอข้อคิดเห็นแต่เฉพาะจากนักกฎหมาย แต่ควรขอจากกลุ่มบุคคลที่มีประสบการณ์อย่างกว้างขวางเป็นการทั่วไป ในอดีตประเทศอังกฤษเคยส่งรายงานการศึกษาเบื้องต้นไปยังคณะนิติศาสตร์ทุกแห่ง แต่ปรากฏว่าได้คำตอบมาน้อยมาก จนน่าจะได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าใช้จ่าย แต่การส่งไปยังกลุ่มบุคคลเป้าหมายจะช่วยลดค่าใช้จ่ายได้มากกว่า นอกจากนั้น ทางปฏิบัติจะนำออกแจกจ่ายเป็นการทั่วไปแก่ประชาชนด้วย เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่าการกฎหมายใดกำลังจะมีการเสนอเปลี่ยนแปลง และบางครั้งก็อาจได้ข้อคิดเห็นกลับมาด้วย เพื่อความสมบูรณ์ของรายงาน บางครั้งมีการขอข้อคิดเห็นไปยังนักวิชาการในประเทศใกล้เคียงด้วย เช่น ประเทศอังกฤษเคยขอข้อคิดเห็นไปยังประเทศเดนมาร์ก นอร์เวย์ และสวีเดน อนึ่ง การขอความคิดเห็นนอกจากจะได้ทัศนะที่น่าคิดแล้วยังเป็นการสร้างความสัมพันธ์กับประชาชน และการขอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานนอกจากจะกระทำในเชิงวิชาการแล้วยังอาจกระทำเพื่อทราบความรู้สึกหรือความต้องการแท้จริงของประชาชนได้ โดยเฉพาะในประเด็นที่ถกเถียงกันมากในสังคม

(๔) ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นและประชาชน

การเสนอแก้ไขกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดก็ต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานนั้น มิฉะนั้นผลงานมักจะไม่สำเร็จ นอกจากนั้น ในระยะหลังมีคำถามในประเทศอังกฤษอยู่บ้างว่าข้อเสนอบางส่วนของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายยังไม่ได้รับการนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งนอกจากข้อเสนอดังกล่าวเป็นเทคนิคทางด้านกฎหมายและไม่มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมากจนสมาชิกรัฐสภาเกิดความสนใจดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีข้อสังเกตกันว่าเท่าที่เป็นมาคณะกรรมการพัฒนากฎหมายไม่มีการประชาสัมพันธ์หรือปรึกษากับสมาชิกรัฐสภาเท่าที่ควร โดยมีการเสนอให้มีกรรมาธิการขึ้นชุดหนึ่ง ในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาข้อเสนอต่าง ๆ ในการพัฒนากฎหมาย ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับกันว่า การให้สื่อมวลชนเข้ามารับรู้จะทำให้ข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้รับความสนใจในสังคมมากขึ้น ซึ่งการที่ประชาชนมีความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ในทางปฏิบัติจะเป็นโอกาสให้ประชาชนได้เสนอข้อคิดเห็นของตน ส่วนในทางการเมืองจะทำให้ผู้รับผิดชอบทราบความต้องการของประชาชนและตัดสินใจได้ว่าตนควรมีจุดยืนเช่นใดและปฏิบัติตนอย่างไร ทั้งนี้ การจัดให้มีการสัมมนาก่อนมีข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายนอกจากจะทำให้เกิดความสมบูรณ์ในผลงานแล้ว จะก่อให้เกิดพลังแห่งความสนใจและการตัดสินใจอันเกิดผลโดยตรงต่อทัศนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และบรรดากลุ่มพลังต่าง ๆ ในภาคเอกชน ได้อย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

๓ กรณีศึกษาการพิจารณาเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๙๓

จากการศึกษาในบทที่ ๒ จะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศได้กำหนดมาตรการให้มีการทบทวนความเหมาะสมหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ เพื่อทำการแก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายต่อไป โดยมีการกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนแน่นอน และได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวด้วย สำหรับประเทศไทยแต่เดิมไม่ได้มีการกำหนดมาตรการทบทวนความเหมาะสมหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทำให้ในอดีตการพิจารณาเพื่อยกเลิกกฎหมายจึงเป็นการริเริ่มและดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก โดยยังไม่มีกำหนดถึงช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามลำดับ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดมาตรการทบทวนความเหมาะสมหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยได้กำหนดถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการดังกล่าวด้วย ดังนั้นเพื่อศึกษาว่าปัจจุบันประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่โดยพิจารณาจากการยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และพิจารณาจากกรณีศึกษาเกี่ยวกับการยกเลิกกฎหมายที่มีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมว่าสมควรมีการยกเลิกหรือไม่ ได้แก่พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๙๓ อันจะนำมาซึ่งการสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะต่อไป

๓.๑ การยกเลิกกฎหมายตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

๓.๑.๑ พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๖

การยกเลิกกฎหมายอย่างเป็นระบบของประเทศไทยเริ่มต้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้ให้เหตุผลในการออกกฎหมายโดยสรุปได้ว่า เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาได้มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายเป็นจำนวนมาก และไม่มีกรยกเลิกอย่างเป็นระบบ โดยมีการตรากฎหมายใหม่และใช้กฎหมายใหม่โดยไม่ยกเลิกกฎหมายเก่าหรือกฎหมายบางฉบับไม่มีการใช้บังคับเพราะใช้ไม่ได้ผล หรือไม่มีกรณีที่จะใช้เพราะไม่เหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ดังนั้น จึงเกิดข้อสงสัยว่ากฎหมายบางฉบับยังคงใช้บังคับอยู่หรือไม่ หรือยังควรมีกฎหมายเช่นนั้นอยู่หรือไม่ จึงสมควรมีการชำระสะสางอย่างแจ่มชัดว่ากฎหมายใดยังคงใช้บังคับอยู่ เพื่อความชัดเจนของระบบกฎหมายไทย ซึ่งจากการตรวจสอบกฎหมายที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ถึง พ.ศ. ๒๕๖๐ อันเป็นช่วงเวลาที่ยังมีปัญหาไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสภาพการใช้บังคับกฎหมาย และตรวจสอบกฎหมายเก่ากว่าช่วงเวลาดังกล่าวบางฉบับที่เคยมีการตรวจสอบแล้วว่ายังไม่ถูกยกเลิก รวมเป็นจำนวนกฎหมายที่มีการตรวจสอบทั้งหมด ๒,๒๘๓ ฉบับ ซึ่งจากเนื้อหาของกฎหมายเหล่านั้น แยกได้เป็น ๕ กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่งเป็นกฎหมายที่มีการยกเลิกโดยชัดเจนแล้วจำนวน ๑,๑๐๕ ฉบับ กลุ่มที่สองเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะคราวและมีจุดสิ้นสุดการใช้ในตัว จำนวน ๕๖๒ ฉบับ กลุ่มที่สามเป็นกฎหมายที่ไม่มีการบังคับใช้ เพราะมีกฎหมายใหม่แล้ว ซึ่งนับรวมกับฉบับแก้ไขเพิ่มเติมด้วยมีจำนวน ๙ ฉบับ กลุ่มที่สี่เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระพ้นสมัยการใช้บังคับ เพราะไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งนับรวมกับฉบับแก้ไขเพิ่มเติมด้วยมีจำนวน ๓๘ ฉบับ และกลุ่มที่ห้าเป็นกฎหมายที่เหลือซึ่งยังคงใช้บังคับอยู่ แต่ต้องศึกษาในรายละเอียดต่อไปว่าควรคงไว้หรือจะปรับปรุงเช่นใดให้ทันสมัยและเป็นระบบ ดังนั้น ในขั้นนี้จึงพิจารณาเห็นว่า กฎหมายในกลุ่มที่หนึ่งและกลุ่มที่สองสิ้นสุดการใช้บังคับแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติยกเลิกอีก ส่วนกฎหมายกลุ่มที่สามและกลุ่มที่สี่สมควรได้มีการยกเลิกเสีย เพื่อมิให้เกิดการสับสนในการใช้กฎหมาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” จากเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ในกระบวนการ

พิจารณาเพื่อยกเลิกกฎหมายในคราวนี้เป็นการดำเนินการโดยใช้การพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐเป็นหลัก โดยยังไม่มีกำหนดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างชัดเจน ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ยกเลิกกฎหมายจำนวน ๔๗ ฉบับ โดยแบ่งเป็นกฎหมายที่ไม่มีการใช้บังคับใช้ เพราะมีกฎหมายใหม่แล้ว ซึ่งนับรวมกับฉบับแก้ไขเพิ่มเติมด้วยมีจำนวน ๙ ฉบับ และกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระทันสมัยการใช้บังคับ เพราะไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งนับรวมกับฉบับแก้ไขเพิ่มเติมด้วยมีจำนวน ๓๘ ฉบับ เช่น กฎหมายโปลิศ ๕๓ ข้อ ซึ่งจะรักษานำที่ในพระนคร แลนอกพระนคร, พระราชบัญญัติรถลาก รัตนโกสินทรศก ๑๒๐, พระราชบัญญัติตามช้าง รัตนโกสินทรศก ๑๒๗, พระราชบัญญัติการสวนครัว และการสัตว์เลี้ยง เพื่อประโยชน์แห่งครัวเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒, พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๘, พระราชบัญญัติจำกัดสิทธิคนไทยผู้กระทำการอันเป็นภัยแก่ชาติ พุทธศักราช ๒๔๘๔

๓.๑.๒ พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

พ.ศ. ๒๕๕๘

พระราชบัญญัตินี้มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่กฎหมายหลายฉบับตราขึ้นเพื่อใช้บังคับเฉพาะในสถานการณ์ที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามและการฟื้นฟูประเทศหลังภาวะสงคราม ขณะที่กฎหมายหลายฉบับหมดความจำเป็นและไม่มีการใช้บังคับในสภาวะการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากกฎหมายอื่นที่ตราขึ้นใช้บังคับในภายหลังมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากกว่า จึงสมควรยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือที่ซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นเหล่านี้ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ยกเลิกกฎหมายซึ่งนับรวมกับฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๑๑ ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๔, พระราชบัญญัติส่งเสริมสินค้าขาออก พ.ศ. ๒๕๐๓, พระราชบัญญัติควบคุมการเช่าเคหะและที่ดิน พ.ศ. ๒๕๐๔, พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำบางอย่างในการขนส่งสินค้าขาออกทางเรือ พ.ศ. ๒๕๑๑

๓.๑.๓ พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชบัญญัตินี้มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับ ที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่เนื่องจากปรากฏว่ายังมีกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นและไม่มีการใช้บังคับในสภาวะการณ์ปัจจุบัน หรือมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นที่ตราขึ้นในภายหลัง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมควรยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นเพิ่มเติม ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ยกเลิกกฎหมายซึ่งนับรวมกับฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๔ ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๘๓, พระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. ๒๕๑๔, พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. ๒๕๒๒

๓.๑.๔ พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชบัญญัตินี้มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ โดยที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ไปแล้ว แต่ในปัจจุบันปรากฏว่ายังมีกฎหมายบางฉบับที่ไม่มีความจำเป็นและไม่มีการใช้บังคับในสภาวะการณ์ปัจจุบัน หรือมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นที่ตราขึ้นในภายหลัง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมควรยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นเพิ่มเติม ทั้งนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ยกเลิกกฎหมายซึ่งนับรวมกับฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๗ ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติจัดการฝึก

และอบรมเด็กบางจำพวก พุทธศักราช ๒๔๗๙, พระราชกำหนดควบคุมและดำเนินการชำระการทำเหมืองแร่ทองคำ พุทธศักราช ๒๔๘๓, พระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการไฟฟ้า พุทธศักราช ๒๔๘๔, พระราชกำหนดวิธีปฏิบัติแก่บุคคลซึ่งเผยแพร่ข่าวอันเป็นการทำให้เสียสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศไทยกับประเทศที่มีสนธิสัญญาทางไมตรีกับประเทศไทยในภาวะสงคราม พุทธศักราช ๒๔๘๘, พระราชกำหนดวิธีการระงับการค้ากำไรเกินสมควรจากราชการ พ.ศ. ๒๔๙๑ และพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. ๒๕๔๘

๓.๒ กรณีศึกษาการพิจารณาเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๙๓

เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ มีสาระสำคัญ เป็นการกำหนดให้ผู้ที่ทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน และการโฆษณาต้องกระทำเป็นภาษาไทย ทั้งนี้ได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท ส่วนการโฆษณาโดยไม่ใช้ภาษาไทยมีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่โดยที่สังคมในปัจจุบันมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมากขึ้น การควบคุมเฉพาะการใช้เครื่องขยายเสียงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการใช้เสียงที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ และการกำหนดมาตรการควบคุมโดยใช้ระบบอนุญาตในทุกกรณีไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคมไทย ประกอบกับในทางข้อเท็จจริงการโฆษณาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจะมีการใช้ภาษาต่างประเทศเป็นจำนวนมาก การกำหนดข้อห้ามการใช้ภาษาต่างประเทศในการโฆษณาจึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงและเป็นผลให้ในทางปฏิบัติแทบจะไม่มีการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ นอกจากนี้ พบว่ากฎหมายนี้อาจมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นจำนวน ๔ ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา (มาตรา ๓๗๐), พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕, พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. ๒๕๘๗ (เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้เครื่องขยายเสียงเพื่อการเรียไรในถนนหลวงหรือในที่สาธารณะ)

ดังนั้น ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๓ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงเสนอให้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๙๓ แต่อย่างไรก็ตาม การเสนอเพื่อยกเลิกกฎหมายดังกล่าวจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทยได้ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาว่า ไม่สมควรยกเลิกกฎหมายดังกล่าวด้วยเหตุผลสรุปได้ดังนี้

(๑) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันความเดือดร้อนจากการใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้าในลักษณะเป็นการป้องกันก่อนที่ประชาชนจะได้รับความเดือดร้อน โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ที่ทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้า จะต้องขออนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะทำการโฆษณาได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับเวลา สถานที่ และเครื่องอุปกรณ์ขยายเสียง และผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้น นอกจากนี้ เมื่อปรากฏว่าเสียงที่โฆษณานั้นก่อความรำคาญแก่ประชาชน มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจสั่งให้ผู้ใช้เสียงหรือผู้ควบคุมเครื่องขยายเสียงให้ลดเสียงลงหรือสั่งให้หยุดโฆษณาได้ และโดยที่บทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป จึงเห็นว่ายังคงมีความสำคัญในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยให้กับประชาชนตามภารกิจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

(๒) กระทรวงมหาดไทย เห็นว่า ควรคงพระราชบัญญัตินี้ไว้ใช้ไปพลางก่อนและเห็นควรให้หน่วยงาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ร่วมกันพิจารณายกร่างพระราชบัญญัติควบคุมการใช้เสียง พ.ศ. เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางในการควบคุมการใช้เสียงทุกประเภท ทั้งนี้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) (เรื่องเสร็จที่ ๖๕๘/๒๕๕๓) และมีความเห็นเพิ่มเติมดังนี้

(๒.๑) พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น จำนวน ๔ ฉบับ ดังกล่าว เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับจะมีเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ มาตรา ๓๗๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญามีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประชาชนจากการที่มีบุคคลใดส่งเสียง ทำให้เกิดเสียงหรือกระทำความ อื้ออึง โดยไม่มีเหตุอันสมควรจนทำให้ประชาชนตกใจหรือเดือดร้อน ซึ่งการทำให้ประชาชนตกใจหรือเดือดร้อนนั้น การกระทำจะมีลักษณะความรุนแรงมากกว่าและมีความแตกต่างจากการที่ทำให้ประชาชนเกิดความรำคาญ จากการใช้เครื่องขยายเสียงตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงฯ ส่วนมาตรา ๑๕ (๗) แห่งพระราชบัญญัติการประชุมสมัชชาฯ มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมผู้จัดการชุมนุมไม่ให้ใช้เครื่องขยายเสียง ด้วยกำลังไฟฟ้าที่มีขนาดหรือระดับเสียงตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติประกาศกำหนด ซึ่งผู้จัดการชุมนุม ยังจะต้องขออนุญาตทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้ เครื่องขยายเสียงฯ ด้วย ดังนั้น กฎหมายทั้งสองฉบับนี้จึงมีลักษณะที่ต้องใช้ร่วมกัน สำหรับมาตรา ๘ แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไรฯ นั้น มีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการเรียไรโดยใช้เครื่องเปล่งเสียงซึ่งจะกระทำ ได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ซึ่งผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวยังต้องไปขออนุญาตโฆษณาโดยใช้ เครื่องขยายเสียงตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงฯ ด้วย จึงเห็นว่ากฎหมายทั้ง ๔ ฉบับนี้มีลักษณะที่ต้องใช้ร่วมกันและไม่มีลักษณะซ้ำซ้อนกันแต่อย่างใด

(๒.๒) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงฯ ยังมีความจำเป็นอยู่ เพื่อใช้ควบคุมมิให้มีการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงที่มีระดับเสียงดังจนเกินไปอันจะก่อให้เกิด ความรำคาญแก่ประชาชน แต่ในส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงที่จะโฆษณา เฉพาะภาษาไทยนั้น เห็นว่า ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชน เกินสมควร เนื่องจากปัจจุบันมีความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมากขึ้น มีการโฆษณาโดยใช้ภาษาต่างประเทศ เป็นจำนวนมาก การกำหนดข้อห้ามการใช้ภาษาต่างประเทศในการโฆษณาจึงไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และเป็นผลให้ในทางปฏิบัติแทบจะไม่มีการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้

(๒.๓) กรณีมีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงฯ เป็นจำนวนมาก แต่ไม่มีการบังคับใช้กฎหมาย การปล่อยปละละเลยการบังคับการตามกฎหมายจึงอาจเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่บังคับการตามกฎหมายละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะมีความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวล กฎหมายอาญานั้น เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยมีการบังคับใช้กฎหมายนี้มาโดยตลอด ซึ่งข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับ ผู้มายื่นคำร้องขออนุญาตทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงเฉพาะในเขตอำเภอท้องที่ทั่วประเทศ (ไม่รวมกรุงเทพมหานครและเทศบาล) ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง นั้น ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๖๑ รวมจำนวนทั้งสิ้น ๔๔๖,๖๔๓ ฉบับ พนักงานเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาคำร้องขอแล้ว เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและออกใบอนุญาตให้ทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง รวมจำนวนทั้งสิ้น ๓๙๘,๗๕๙ ฉบับ นอกจากนี้ ในปัจจุบันกรมการปกครองได้ปรับปรุงระบบการออกใบอนุญาตทำการโฆษณาโดยใช้ เครื่องขยายเสียงเป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ เรียกว่า ระบบ e-DOPA License โดยเริ่มใช้เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นมา เพื่อให้การขออนุญาตทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงของอำเภอเป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(๒.๔) ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันของพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงฯ นั้น เห็นว่า

๑) มาตรา ๗ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงฯ บัญญัติให้การโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงจะต้องโฆษณาเป็นภาษาไทย เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่ต้องใช้ภาษาต่างประเทศในการติดต่อสื่อสาร เช่น การประกอบธุรกิจ การจัดการเรียนการสอน การติดต่อราชการ เป็นต้น

๒) มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงฯ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร เนื่องจากปัจจุบันได้มีการนำเครื่องขยายเสียงมาใช้ในการประกอบกิจการหรือจัดกิจกรรมมากขึ้น เช่น การจัดประชุมสัมมนา การโฆษณาสินค้าในห้างสรรพสินค้า การจัดกิจกรรมกลางแจ้ง เป็นต้น การกำหนดให้ต้องมาขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพราะการใช้เครื่องขยายเสียงในกิจการหรือกิจกรรมดังกล่าวนี้ไม่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายนี้ จึงเป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนจนเกินสมควร

๓) บทกำหนดโทษตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงฯ ซึ่งกำหนดอัตราโทษปรับผู้ฝ่าฝืนไว้ไม่เกินสองร้อยบาท อาจไม่สอดคล้องกับฐานความผิดและสภาพการณ์ในปัจจุบัน

จากความเห็นของกระทรวงมหาดไทยข้างต้นคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงฯ ได้กำหนดมาตรการบังคับทางกฎหมายไว้ชัดเจน แต่ไม่มีการบังคับใช้และมีผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นจำนวนมาก การปล่อยปละละเลยการบังคับการตามกฎหมายจึงอาจเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่บังคับการตามกฎหมายละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจะมีความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา สำหรับกรณีที่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า มีการบังคับใช้กฎหมายนี้มาโดยตลอด โดยมีผู้ยื่นคำร้องขออนุญาตตามสถิติที่ได้ให้ข้อมูลนั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า สถิติดังกล่าวเป็นสถิติของการอนุญาต มิใช่สถิติของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ โดยจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏโดยทั่วไปว่ามีการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงโดยไม่ได้รับอนุญาต และมีการโฆษณาโดยใช้ภาษาต่างประเทศ แต่ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายกับกรณีดังกล่าว สำหรับกรณีที่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าควรใช้พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงฯ ไปพลางก่อนแล้วค่อยร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการร่างพระราชบัญญัติควบคุมการใช้เสียง พ.ศ. เพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางในการควบคุมการใช้เสียงทุกประเภทตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสรีที่ ๖๕๘/๒๕๕๓) นั้น จะเห็นได้ว่า นับแต่กระทรวงมหาดไทยทราบถึงความจำเป็นที่ต้องแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้ตั้งแต่ปี ๒๕๕๓ ยังมิได้มีการดำเนินการแต่อย่างใด ส่งผลให้กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์และเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนและไม่สอดคล้องกับหลักการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญฯ อีกด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงฯ จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ หรือเป็นภาระแก่ประชาชน ซึ่งรัฐพึงยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายนั้นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญฯ

อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดจากการยืนยันความเห็นของกระทรวงมหาดไทยทำให้ จนถึงปัจจุบัน ก็ยังไม่มีการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงฯ แต่อย่างไรใด กรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้ประชาชนจะเห็นด้วยกับการยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงฯ และคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้เสนอให้มีการดำเนินการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเห็นว่ายังคงต้องมีกฎหมายดังกล่าวอยู่ จึงทำให้พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงฯ ยังคงใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน

๔ สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

๔.๑ สรุปผลการศึกษา

ผลจากการศึกษากฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมายจะเห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพิจารณาเพื่อยกเลิกกฎหมายนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม เนื่องจากประชาชนจะทราบดีว่ากฎหมายใดเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพหรือสร้างภาระแก่ประชาชนจนเกินความจำเป็น แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความเห็นของประชาชนนั้นเป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นที่จะนำไปสู่การพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วหน่วยงานดังกล่าวจะไม่ค่อยเห็นด้วยที่จะให้มีการยกเลิกกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของตน การมีมาตรการที่ช่วยผลักดันข้อเสนอของประชาชนในกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบกฎหมายไม่เห็นด้วยเพื่อให้เข้าสู่การพิจารณาของหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นกลางจึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะช่วยให้ข้อเสนอของประชาชนได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบและเป็นธรรมยิ่งขึ้น ดังนั้น การที่มาตรา ๓๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ หรือในรอบระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชน และหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์เห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควรนั้น ย่อมเป็นการรองรับเฉพาะกรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบเห็นด้วยกับการข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะของประชาชนเท่านั้น แต่ยังไม่มีการรองรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะของประชาชน อันจะทำให้ข้อร้องเรียนและข้อเสนอแนะดังกล่าวตกไป

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงสมควรกำหนดให้มีมาตรการรองรับให้ประชาชนสามารถเสนอให้มีการพิจารณาทบทวนกฎหมายเพื่อยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมายได้โดยให้ประชาชนเสนอไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ หากหน่วยงานดังกล่าวไม่เห็นด้วยก็ให้หน่วยงานนั้นแจ้งผลการพิจารณาพร้อมด้วยเหตุผลให้ประชาชนทราบ หากประชาชนไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว ก็ควรให้ประชาชนสามารถเสนอเรื่องให้หน่วยงานที่เป็นกลางและมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐบาลได้ เช่น คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เพื่อให้พิจารณาอีกชั้นหนึ่งได้ อันจะทำให้ข้อเสนอของประชาชนได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบและเป็นธรรม ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้จะทำให้ประชาชนสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายและเสียเวลาในการดำเนินการ แต่หากไม่มีมาตรการดังกล่าวหรือแม้ประชาชนจะดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวแล้วแต่ก็ยังไม่สามารถยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมายตามที่เสนอได้ ประชาชนก็อาจต้องดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งต้องใช้เวลาในการเข้าชื่อของประชาชนที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑ หมื่นคน เพื่อเสนอให้มีการยกเลิกกฎหมายนั้นต่อไป ซึ่งเป็นกระบวนการที่ประชาชนผู้ที่จะเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อนั้นจะต้องไปรวบรวมรายชื่อประชาชนที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ หมื่นคน และต้องมีการยกร่างกฎหมายเพื่อยกเลิก ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลาและเสียค่าใช้จ่ายค่อนข้างมาก

๔.๒ ข้อเสนอแนะ

๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการเสนอให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมหรือผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ใช้บังคับซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยตรง แต่ที่ผ่านมาประชาชนยังเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องนี้ค่อนข้างน้อยและการเสนอกฎหมายของประชาชนโดยที่ไม่มีร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีมาประกอบนั้นก็ยังไม่เคยมีกรณีที่ผ่านมาเห็นชอบจากรัฐสภาได้เลย ดังนั้น ในทางนโยบายจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

(๑) ควรมีการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจให้ประชาชนได้ทราบสิทธิของตนในการมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายจนถึงเมื่อกฎหมายประกาศใช้แล้วประชาชนก็สามารถมีส่วนร่วมในการพิจารณาทบทวนกฎหมายดังกล่าวได้

(๒) ควรมีการปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐให้ต้องพิจารณาถึงความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเทียบกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมาย เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาทบทวนในการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย อันจะทำให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมอย่างแท้จริงด้วย

๔.๒.๒ ข้อเสนอแนะเพื่อการดำเนินการที่เป็นรูปธรรม

เนื่องจากมาตรา ๓๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ หรือทุกรอบระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชน และหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์เห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร นั้น ย่อมเป็นการรองรับเฉพาะกรณีที่หน่วยงานเห็นด้วยกับการข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะของประชาชนเท่านั้น แต่ยังไม่มีการรองรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบไม่เห็นด้วยกับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะของประชาชน ดังนั้น เพื่อรองรับกรณีดังกล่าวคณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงอาจพิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา ๓๕ ในการกำหนดแนวทางในการประเมินผลสัมฤทธิ์ โดยกำหนดให้ในกรณีที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์เห็นว่าหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนนั้นไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้มีหน้าที่แจ้งให้องค์กรหรือประชาชนดังกล่าวทราบพร้อมทั้งเหตุผลภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น ภายใน ๓๐ วัน หรือ ๖๐ วัน เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบผลการพิจารณาภายในเวลาที่เหมาะสม และหากได้รับแจ้งจากหน่วยงานดังกล่าวว่า ยังไม่มีเหตุผลอันสมควรแต่องค์กรหรือประชาชนยังเห็นว่ามีความสมควรที่จะต้องพิจารณาประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายดังกล่าวเพื่อจะนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายต่อไป จะเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อพิจารณาต่อไปก็ได้ เพื่อเป็นการแจ้งให้ประชาชนทราบถึงช่องทางที่จะดำเนินการเสนอเรื่องต่อไปยังองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องได้

บรรณานุกรม

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก, ๖ เมษายน ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๔๙๓. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๗ ตอนที่ ๘, ๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๓

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๑๕๖ ฉบับพิเศษ, ๔ กันยายน ๒๕๓๔

พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๕๖. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๐๙ ก ก, ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๕๘. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๔๗ ก, มิถุนายน ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๖๑ ก, ๘ มิถุนายน ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๗๒ ก, ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒

พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๘ ตอนที่ ๓๕ ก, ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๔

พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๖๕. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๙ ตอนที่ ๔๔ ก, ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๕

พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๘๖ ก, ๘ กันยายน ๒๕๕๘

หนังสือ

ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๒).

บทความ

การมีส่วนร่วมของประชาชน, นางสาวเรณูมาศ รักษาแก้ว, สถาบันพระปกเกล้า
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%B5%E0%B8%AA%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%99%E0%B8%A3%E0%B9%88%E0%B8%A7%E0%B8%A1%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%99>

สรุปผลการศึกษาดูงานเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย ณ ประเทศเกาหลีใต้ ระหว่างวันที่ ๔-๘ กันยายน ๒๕๖๐, เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ ๖ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เอกสารประกอบการประชุม Regulatory Policy Committee ครั้งที่ ๑๖ ในหัวข้อ Regulatory Policy Review of Korea, ในวันที่ ๒๖ - ๒๗ เมษายน ๒๕๖๐ ณ OECD Conference Centre กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส

เอกสารประกอบการประชุม EAS Roundtable II ในหัวข้อ Regulatory Reform in Korea's Economic Transformation, โดย Prof. DaeYong Choi ในวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๘ ณ เมืองจาการ์ตาร์ ประเทศอินโดนีเซีย <http://www.eria.org/events/Regulatory-Reform-in-Korea-Economic-Transformation.pdf>

การพัฒนากฎหมาย (Legal Development), นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act๖๓.htm>

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ - สกุล	นายกิตติพงษ์ ละชั่ว
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดจันทบุรี
สถานที่ทำงาน	เรือนจำจังหวัดจันทบุรี เลขที่ ๕ ถนนแผ่นดินทอง๓ ตำบลตลาด อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี ๒๒๐๐๐
โทรศัพท์	๐๓ ๙๓๒ ๗๐๙๙ / ๐๘๐ ๙๕๙ ๑๕๓๘
โทรสาร	๐๓ ๙๓๒ ๗๐๙๘
E-mail	Kittipongla2305@gmail.com
วุฒิการศึกษา	<ul style="list-style-type: none">- ปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา- ปริญญาตรี ศิลปศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ประสบการณ์การทำงาน	<ul style="list-style-type: none">- ผู้อำนวยการส่วนควบคุมเรือนจำกลางยะลา- รองผู้บัญชาการเรือนจำกลางระยอง- ผู้บัญชาการเรือนจำอำเภอสวรรคโลก- ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดตราด- ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดจันทบุรี
ผลงานทางวิชาการ	-

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ - สกุล	นางชื่นสุมน นิวาทวงษ์
ตำแหน่งปัจจุบัน	กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ)
สถานที่ทำงาน	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
โทรศัพท์	๐๒ ๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๑๑๒
โทรสาร	๐๒ ๒๒๖ ๖๒๐๑
E-mail	ommymail@yahoo.com
วุฒิการศึกษา	<ul style="list-style-type: none">- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์- นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (สาขากฎหมายระหว่างประเทศ)
ประสบการณ์การทำงาน	<ul style="list-style-type: none">- ผู้อำนวยการกองกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน
ผลงานทางวิชาการ	-

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ - สกุล	นายไชยสุวัฒน์ ฤงเงิน
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาระบบงานยุติธรรม
สถานที่ทำงาน	สำนักงานกิจการยุติธรรม ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๑ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๙ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์	๐๒ ๑๔๑ ๓๖๕๕
E-mail	t_chaisuwat@oja.go.th
วุฒิการศึกษา	<ul style="list-style-type: none">- ปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต(บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์- ปริญญาโท บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต (MBA) มหาวิทยาลัยนเรศวร- ปริญญาตรี วิทยาศาสตร์บัณฑิต (เศรษฐศาสตร์เกษตร) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ประสบการณ์การทำงาน	<ul style="list-style-type: none">- ผู้อำนวยการกองงานคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ- ผู้อำนวยการศูนย์พัฒนาข้อมูลกระบวนการยุติธรรม- สำนักนโยบายและประสานแผนกระบวนการยุติธรรม ระดับชำนาญการพิเศษ- สถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม ระดับชำนาญการ และชำนาญการพิเศษ
ผลงานทางวิชาการ	-

ประวัติผู้วิจัย

- ชื่อ – สกุล พันตำรวจเอกหญิง ทศหทัย แสงวัฒนะ
- ตำแหน่งปัจจุบัน รองผู้บังคับการตำรวจปราบปรามยาเสพติด ๒
กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- สถานที่ทำงาน กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด
๘๘ หมู่ ๓ ถนน วิภาวดีรังสิต เขต หลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐
- โทรศัพท์ ๐๒ ๙๗๓ ๔๘๗๗ ต่อ ๗๑๐
- โทรสาร ๐๒ ๙๗๓ ๔๘๗๘
- E-mail tathatai_s@hotmail.com
- วุฒิการศึกษา
- ปริญญาโท Public Administration, The American University, Washington DC, United States of America
 - ปริญญาตรี อักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประสบการณ์การทำงาน
- ผู้กำกับการฝ่ายกิจการต่างประเทศ กองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด
- ผลงานทางวิชาการ
-

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ - สกุล	นายบันลือศักดิ์ สง่าราษฎร์
ตำแหน่งปัจจุบัน	กรรมการผู้จัดการและหัวหน้าสำนักงาน
สถานที่ทำงาน	บริษัท นิตिरัฐ ลอว์ แอนด์ คอลเลคชั่น จำกัด ๘/๒๘๙ หมู่ที่ ๓ ซอยติวานนท์-ปากเกร็ด ๔๘ ตำบลบ้านใหม่ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐
โทรศัพท์	๐๒ ๐๕๖ ๑๙๘๘
โทรสาร	๐๒ ๐๕๖ ๑๙๘๘
E-mail	banluesak.s@nitirat.co.th
วุฒิการศึกษา	<ul style="list-style-type: none">- นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม- รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย รามคำแหง
ประสบการณ์การทำงาน	<ul style="list-style-type: none">- ธนาคารซีทีแบงก์ สาขากรุงเทพฯ- บริษัท ยูพี การกฎหมาย และ ธุรกิจ จำกัด- บริษัท นิตिरัฐ ลอว์ แอนด์ คอลเลคชั่น จำกัด
ผลงานทางวิชาการ	-

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ - สกุล	ว่าที่ พ.ต.โยธิน ไพรพนานนท์
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสำนักงานอธิการบดี
สถานที่ทำงาน	สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยรามคำแหง
โทรศัพท์	๐๘๑ ๙๒๒ ๔๔๓๔
E-mail	yo31.army@gmail.com
วุฒิการศึกษา	<ul style="list-style-type: none">- ปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง- ปริญญาโท รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง- ปริญญาเอก ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต(การเมือง) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ผลงานทางวิชาการ	-

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ - สกุล	นางศิริวรรณ บางแวก
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการฝ่ายตรวจสอบตลาดทุน ๒
สถานที่ทำงาน	สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ๓๓๓/๓ ถนนวิภาวดีรังสิต แขวงจอมพล เขตจตุจักร กรุงเทพฯ ๑๐๙๐๐
โทรศัพท์	๐๒ ๒๖๓ ๖๑๔๕
E-mail	siriwan@sec.or.th
วุฒิการศึกษา	- บริหารธุรกิจบัณฑิต สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตพณิชยการพระนคร
ประสบการณ์การทำงาน	- ผู้ช่วยผู้อำนวยการฝ่ายตรวจสอบตลาดทุน ๑ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
ผลงานทางวิชาการ	-

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ - สกุล	นางสาวสิริวรรณ สุจริต
ตำแหน่งปัจจุบัน	อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด
สถานที่ทำงาน	ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์	๐๒ ๑๔๒ ๑๗๕๖
โทรสาร	๐๒ ๑๔๓ ๙๗๘๔
E-mail	sutjaritkai@yahoo.com
วุฒิการศึกษา	<ul style="list-style-type: none">- ปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยรามคำแหง- ปริญญาตรี นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ประสบการณ์การทำงาน	<ul style="list-style-type: none">- ผู้ช่วยเลขานุการรองอัยการสูงสุด
ผลงานทางวิชาการ	-