



Is the enactment of legislation affecting the rights of the public without soliciting opinions lawful

Panya Klprasert

Central Investigation Bureau

E-mail: piya.kla@vru.ac.th

Received	Reviewed	Revised	Accepted
28/08/2026	02/09/2026	21/09/2026	27/09/2026

Abstract

Background and Aims: This academic article aims to analyze the legal validity issues surrounding the enactment of laws that affect the rights and liberties of the public without soliciting the views of relevant stakeholders or potentially affected citizens. The study is conducted within the framework of Section 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017); the Act on Criteria for Drafting Legislation and Evaluating the Efficacy of Laws, B.E. 2562 (2019); the rule of law; and the principle of public participation. It examines the legal status of the public consultation process and the potential legal consequences of failing to adhere to these established criteria. Section 77 of the 2017 Constitution mandates that the State must solicit the views of relevant parties prior to enacting any law, conduct a comprehensive and systematic impact analysis, disclose the consultation results to the public, and incorporate these findings into every stage of the legislative process. These requirements reflect the intent to elevate the legislative process by grounding it in transparency, public participation, and social responsibility.

Methodology: This study examines the concepts and legal principles regarding the enactment of laws that affect citizens' rights. It covers the concepts of the rule of law and the exercise of legislative power; the constitutional protection of rights and liberties; and Section 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017). It analyzes whether a failure to solicit public opinion renders the enactment of a law unlawful, particularly in cases involving severe impacts on rights, while also considering



exceptions and situations of urgent necessity. The study evaluates the legislative process and employs a legal analysis to derive conclusions and recommendations.

Results: The study reveals that enacting legislation affecting public rights without soliciting opinions can give rise to issues regarding both procedural and substantive validity. However, determining the legal consequences requires a case-by-case analysis that takes into account the significance of the procedural flaw, the impact on rights and liberties, and relevant legal provisions. Ultimately, conducting high-quality public consultations and comprehensive impact analyses will enhance the quality of legislation, uphold the rule of law, and foster confidence in the exercise of state power.

Conclusion: Public consultation is not merely a technical step in the legislative process; it is an integral part of a safeguard system that interlinks the rule of law, the protection of rights and liberties, public participation, and the principle of proportionality. In a democracy, good legislation is not simply that which is enacted in accordance with proper formalities; it must be rational, necessary, respectful of rights and liberties, and inclusive of public participation. This ensures that the exercise of legislative power is rational, transparent, and accountable, while comprehensively considering the impact on the public. Enacting laws that affect citizens' rights without such a process may give rise to issues regarding both procedural and substantive validity, necessitating review under the Constitution and relevant laws. The following recommendations are proposed: 1. Establish clear, transparent, and verifiable standards for public consultation; 2. Promote comprehensive participation by the public and stakeholders; and 3. Develop guidelines regarding the legal consequences that affect the public.

Keywords: Public consultation; rights and freedoms; the rule of law; The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), Section 77



การออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยไม่รับฟังความคิดเห็น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ปิยญา กล้าประเสริฐ

กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง

อีเมล: piya.kla@vru.ac.th

Abstract

ภูมิหลังและวัตถุประสงค์: บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของการตรากฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยปราศจากการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องหรือประชาชนผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบ โดยศึกษาภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หลักนิติธรรม และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนผลทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นจากการไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ พร้อมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบอย่างรอบด้านและเป็นระบบ เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชน และนำผลดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน อันสะท้อนถึงเจตนารมณ์ในการยกระดับกระบวนการนิติบัญญัติให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบต่อสังคม

ระเบียบวิธีการวิจัย: ศึกษาแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐและการใช้อำนาจนิติบัญญัติ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 การไม่รับฟังความคิดเห็นถือว่าการตรากฎหมายไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การไม่รับฟังความคิดเห็นในกรณีที่มีผลกระทบต่อสิทธิอย่างรุนแรงและช้อยกเว้นและความจำเป็นเร่งด่วน นำไปสู่กระบวนการในการตรากฎหมาย และวิเคราะห์เชิงนิติศาสตร์ ได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัย: ผลการศึกษาพบว่า การตรากฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยไม่รับฟังความคิดเห็นอาจก่อให้เกิดปัญหาทั้งในด้านความชอบด้วยกระบวนการและความชอบด้วยเนื้อหาของกฎหมาย แต่การวินิจฉัยผลทางกฎหมายจำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายกรณี โดยคำนึงถึงระดับความสำคัญของกระบวนการที่บกพร่อง ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ และบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้



การรับฟังความคิดเห็นที่มีคุณภาพและการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างรอบด้านจะช่วยยกระดับคุณภาพของกฎหมาย ส่งเสริมหลักนิติธรรม และสร้างความเชื่อมั่นต่อกระบวนการใช้อำนาจอธิปไตย

สรุปผล: การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมิใช่เพียงขั้นตอนทางเทคนิคในการตรากฎหมาย แต่เป็นส่วนหนึ่งของระบบหลักประกันที่เชื่อมโยง หลักนิติธรรม หลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความได้สัดส่วน เข้าด้วยกัน กฎหมายที่ดีในรัฐประชาธิปไตยมิใช่เพียงกฎหมายที่ตราถูกต้องตามรูปแบบหากแต่ต้องเป็นกฎหมายที่มีเหตุผล มีความจำเป็น เคารพสิทธิและเสรีภาพ เปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อให้การใช้อำนาจอธิปไตยเป็นไปอย่างมีเหตุผล โปร่งใส ตรวจสอบได้ และคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนอย่างรอบด้าน การตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิประชาชนโดยปราศจากกระบวนการดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาทั้งในด้านความชอบด้วยกระบวนการตรากฎหมายและความชอบด้วยเนื้อหาของกฎหมาย ซึ่งต้องได้รับการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้ 1. โดยควรกำหนดมาตรฐานการรับฟังความคิดเห็นที่มีความชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ 2. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้าน และ 3. รวมทั้งพัฒนาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผลทางกฎหมาย อันส่งผลกระทบต่อประชาชน

คำสำคัญ : การรับฟังความคิดเห็น; สิทธิและเสรีภาพ; หลักนิติรัฐ; รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77

บทนำ

การตรากฎหมายเป็นกระบวนการสำคัญในการใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อกำหนดสิทธิ หน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเฉพาะกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน ย่อมต้องดำเนินการภายใต้หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความโปร่งใส และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ได้กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 77)

นอกจากการที่จะต้องคำนึงหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแล้วจะต้องให้ความสำคัญกับหลักการของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบ และการนำความคิดเห็นของประชาชนมาใช้ประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย มีความเป็นขั้นตอน กระบวนการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของหลายๆภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชา



สังคม อันนำไปสู่การปฏิบัติ อันเป็นหลักการสำคัญที่ปรากฏในหลักการตามมาตรา 77 ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช พุทธศักราช 2560

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 77 พุทธศักราช พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พุทธศักราช 2562 มีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา 77 ให้ความสำคัญกับขั้นตอน กระบวนการตรากฎหมาย และ มาตรา 26 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมาย พ.ศ. 2562 ให้ความสำคัญกับเนื้อหาของ การจำกัดความเป็นเหตุเป็นผล สมควรแก่เหตุ ความ ได้สัดส่วน จะสังเกตได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับนี้ ลักษณะความสำคัญของกระบวนการและสิทธิ เสรีภาพ ของประชาชน รวมถึงประโยชน์ต่อสาธารณะเป็นสำคัญภายใต้กรอบของกฎหมาย

ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าในปัจจุบันยังคงมีข้อจำกัดหลายประเด็นที่ทำให้การตรากฎหมายไม่ได้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะการใช้ดุลพินิจบางกรณีขาดความได้สัดส่วน หรือเกินสมควร หรือแม้กระทั่งการขาดความมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย จึงควรมีการพัฒนาเกณฑ์ในการพิจารณาผล ทางกฎหมายของการไม่รับฟังความคิดเห็นให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ โดยเฉพาะ ในกรณีที่กฎหมายมีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน

เพื่อให้หลักการนี้ได้เป็นเพียงหลักการทางทฤษฎี หรือพิธีการ ควรจะต้องมีการนำไปสู่การ ปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนำไปสู่กระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งนำไปสู่กระบวนการตรวจสอบได้ว่าเสียงของ ผู้ได้รับผลกระทบได้รับการนำมาพิจารณาอย่างแท้จริง และช่วยยกระดับคุณภาพของกฎหมายให้ สอดคล้องกับหลักนิติธรรม หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่าง กฎหมายฯ พ.ศ. 2562 อันจะกล่าวในลำดับถัดไป

แนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1. หลักนิติธรรม
2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
4. หลักการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77
5. พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ พ.ศ. 2562

บทความนี้ได้้นำแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายและหลักการสำคัญทางกฎหมาย เพราะในการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้นั้น ประชาชนย่อมได้รับผลกระทบทางตรงหรือทางอ้อม หรือ อาจจะได้รับผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นผู้เขียนได้



ดำเนินการศึกษาหลักการที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายก่อนที่จะนำกฎหมายมาบังคับใช้ เพื่อให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนได้รับผลกระทบให้น้อยที่สุด อันจะกล่าวดังต่อไปนี้

แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม

แนวคิดหลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรได้รับตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือประชาชนทุกคนมีสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคโดยเท่าเทียม โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติจากรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่มุ่งจำกัดการใช้อำนาจของรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมายและรัฐธรรมนูญ โดยรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักนิติธรรมจึงมิได้หมายความว่าความเพียงว่าการดำเนินการของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการตรากฎหมาย การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ การคุ้มครองสิทธิของประชาชน และการมีกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2560)

หลักนิติธรรมในฐานะหลักจำกัดอำนาจรัฐมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อป้องกันมิให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ การใช้อำนาจจึงต้องมีฐานทางกฎหมาย มีเหตุผล สามารถตรวจสอบได้ และต้องไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินกว่าความจำเป็น นอกจากนี้ การตรากฎหมายเองก็ต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม กล่าวคือ กฎหมายต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และต้องมีกระบวนการที่เหมาะสมในการพิจารณาผลกระทบของกฎหมายต่อบุคคลและสังคม (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2565)

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2551 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2551 เป็นคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ฉบับที่ 30 เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขยายระยะเวลาการดำเนินงานของ คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) โดยศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในประเด็นว่าการดำเนินการดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ และมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับ บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ มาตรา 309 ซึ่งรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารในช่วงก่อนรัฐธรรมนูญ 2550 มีผลใช้บังคับ สะท้อนแนวคิดหลักนิติรัฐว่า องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องใช้อำนาจภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การใช้อำนาจโดยปราศจากฐานอำนาจหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดย่อมขัดต่อหลักการจำกัดอำนาจรัฐ ซึ่งเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ

จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรม เป็นหลักสำคัญอย่างยิ่งในทางรัฐธรรมนูญ เพราะหลักดังกล่าวมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 77 อันประกอบไปด้วยหลักการใช้อำนาจรัฐ ต้องเป็นไปตามความสมควรแก่เหตุมิให้ใช้อำนาจเกินกว่ากฎหมายกำหนด หรือใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมายอัน



จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชน หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือการ ทรากฎหมายจะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และจะต้องไม่กระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนทั้ง ทางตรงและทางอ้อม

ในขณะเดียวกันยังมีหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายซึ่งรัฐจำเป็นต้องให้ความสำคัญ นอกเหนือจากหลักนิติธรรม เช่น หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ดังจะกล่าวต่อไป

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิ เสรีภาพ เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ประชาชนทุกคนที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองจะได้ไม่ถูกละเมิดจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ และได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ กล่าวถึงในประเด็นหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในประเด็นดังกล่าว วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ เห็นว่า สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมีความสำคัญในฐานะหลักประกันของประชาชนต่อการใช้อำนาจอธิปไตย โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐต้องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การจำกัดดังกล่าวจะต้องเป็นไปตาม เงื่อนไขและรูปแบบที่รัฐธรรมนูญกำหนด มิใช่เป็นการให้อำนาจอธิปไตยอย่างไม่มีขอบเขต แนวคิดดังกล่าว ปรากฏในงานศึกษาของวรพจน์เรื่อง “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ : ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม” (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538)

ขณะที่วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อธิบายหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมในลักษณะที่เชื่อมโยงกับการ จำกัดอำนาจรัฐและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเห็นว่าการใช้อำนาจของฝ่ายนิติ บัญญัติ ฝ่ายบริหาร และองค์กรของรัฐต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายและสามารถตรวจสอบได้ การตรา กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงต้องมีหลักเกณฑ์รองรับและต้องคำนึงถึงขอบเขตของ สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2543)

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2562 ลงวันที่ 4 กันยายน 2562 เป็นเรื่องเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของมาตรา 60 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 โดยมีประเด็นว่าบทบัญญัติดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 มาตรา 26 และมาตรา 27 หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึง มาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือ เสรีภาพของบุคคล โดยศาลอธิบายว่า การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ มาตรการต้องมีความเหมาะสม มีความจำเป็น และต้องมีความสมดุลระหว่างประโยชน์ สาธารณะกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนต้องสูญเสียไป ยังยืนยันการใช้หลักความได้สัดส่วนในการ ตรวจสอบกฎหมายที่จำกัดสิทธิ โดยต้องพิจารณาความเหมาะสม ความจำเป็น และความสมดุลระหว่าง ประโยชน์สาธารณะกับสิทธิหรือเสรีภาพที่ประชาชนต้องสูญเสียไป

กล่าวได้ว่าหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ มีความสำคัญที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญและ รับประกันต่อการไม่ละเมิดต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ถ้าเมื่อใดที่การตรากฎหมายส่งผลกระทบต่อ



สิทธิ เสรีภาพของประชาชนทั้งตรงและทางอ้อมจะกระทำมิได้ เนื่องจากขัดต่อรัฐธรรมนูญ อันจะส่งผลต่อสภาพบังคับของกฎหมาย

ดังนั้น ในการตรากฎหมายจะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตลอดจนให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการที่สำคัญอีกประการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่รัฐต้องให้ความสำคัญ ก่อนที่จะนำกฎหมายมาบังคับใช้ เนื่องจากการมีส่วนร่วมถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญต่อการบัญญัติกฎหมาย เช่น ร่วมคิด ร่วมดำเนินการ ร่วมตรวจสอบ เป็นต้น ในประเด็นดังกล่าว

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล เห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยให้ประชาชนสามารถแสดงทัศนะและเข้ามามีส่วนในการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของตนเอง อีกทั้งยังช่วยให้ภาครัฐได้รับข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา ความต้องการ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายหรือโครงการ ซึ่งสัมพันธ์กับหลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการตอบสนองต่อประชาชน (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2548)

ปัทมา สุภก่าปิง อธิบายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะครอบคลุมตั้งแต่การให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การแสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ติดตาม และประเมินผลนโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชน (ถวิลวดี บุรีกุล และปัทมา สุภก่าปิง, 2554)

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 23/2566 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าเพื่อสนับสนุนโครงการชุมชน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ประชาชนผู้มีสิทธิได้รับการสนับสนุนจากกองทุนตามกฎหมายและเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ย่อมมีสถานะเป็น ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542

หลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการที่ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช พ.ศ.2560 มาตรา 77 อันประกอบไปด้วย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนตรากฎหมาย การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชน การนำความคิดเห็นและผลกระทบที่วิเคราะห์ได้ไปประกอบการพิจารณาตลอดกระบวนการตรากฎหมาย เพื่อให้กระบวนการตรากฎหมายไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และกฎหมายได้รับการยอมรับจากประชาชน อันเป็นผลมาจากผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม



หลักการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 77

หลักการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ โดยเฉพาะการตรากฎหมายที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์ของประชาชน การรับฟังความคิดเห็นจึงเป็นกลไกที่ช่วยส่งเสริมความโปร่งใส ความรอบคอบ และความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยงานของรัฐ ในประเด็นดังกล่าว พนารัตน์ มาศมมาตล อธิบายว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 กำหนดให้รัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รวมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชน และนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน หลักการดังกล่าวสะท้อนถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ และเป็นกลไกที่ช่วยให้การตรากฎหมายคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องอย่างรอบด้าน (พนารัตน์ มาศมมาตล, ม.ป.ป.)

ในส่วนของแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล เห็นว่า ประชาชนควรมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลต่อชีวิตและประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นในการตรากฎหมายจึงมิใช่เพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนรับทราบข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นเท่านั้น แต่ควรเป็นกระบวนการที่รัฐนำความคิดเห็นและข้อมูลจากประชาชนไปประกอบการพิจารณาอย่างมีเหตุผลและโปร่งใส (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2548)

นอกจากนี้ Arnstein เสนอว่า ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขึ้นอยู่กับระดับอำนาจและอิทธิพลที่ประชาชนมีต่อกระบวนการตัดสินใจ แนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการพิจารณาการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 โดยการรับฟังความคิดเห็นที่มีคุณภาพควรเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็น แสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ และได้รับทราบความคิดเห็นของตนได้รับการพิจารณาและนำไปใช้ประโยชน์ในกระบวนการตรากฎหมายอย่างไร (Arnstein, 1969)

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 14/2562 เกี่ยวกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนการออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การปิดประกาศรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบที่เกี่ยวข้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการโรงงานในด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่น ได้มีโอกาสรับทราบและแสดงความคิดเห็นก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกใบอนุญาต ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นในกรณีดังกล่าวจึงเป็นขั้นตอนที่มีสาระสำคัญของกระบวนการ



ใช้อำนาจทางปกครอง เมื่อหน่วยงานดำเนินการไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานที่พิพาท

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า หลักการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 มีสาระสำคัญอยู่ที่การเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายอย่างมีความหมาย โดยต้องดำเนินการควบคู่กับการวิเคราะห์ผลกระทบและการเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปอย่างรอบคอบ โปร่งใส และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเหมาะสม

ดังนั้น หากรัฐตรากฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยไม่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่พิจารณาข้อมูลและผลกระทบอย่างเหมาะสม ย่อมก่อให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความสอดคล้องของกระบวนการดังกล่าวกับหลักการมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ควรนำมาวิเคราะห์ในทางกฎหมายต่อไป

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้ความสำคัญกับหลายประเด็น อันประกอบไปด้วย การตรากฎหมายเท่าที่จำเป็น หมายถึง ในการบัญญัติกฎหมายควรบัญญัติเท่าที่จำเป็นไม่มากเกินไปไม่น้อยเกินไป บทบัญญัติของกฎหมายควรมีความครอบคลุม ชัดเจน รวมถึงให้ความสำคัญต่อผลกระทบของประชาชน ไม่สร้างภาระให้กับประชาชน ในประเด็นนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอธิบายว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบ และการเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชน เพื่อให้การตรากฎหมายมีความรอบคอบและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ กล่าวคือ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการให้ความสำคัญต่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นได้หลายช่องทาง เช่น ทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือช่องทางอื่นๆที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ภูวดล พิพุทธวัฒน์ อธิบายว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้ใช้ช่องทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นช่องทางพื้นฐาน และควรใช้วิธีการอื่นเพิ่มเติมตามความเหมาะสม เพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง (ภูวดล พิพุทธวัฒน์, 2565)

การวิเคราะห์ผลกระทบและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เมื่อรัฐได้ดำเนินการบัญญัติกฎหมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินวิเคราะห์ถึงผลกระทบจากข้อบัญญัติของกฎหมายว่า



ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้รับผลกระทบมากน้อยเพียงใด เพื่อจะนำไปสู่กระบวนการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ผลสัมฤทธิ์เพื่อทบทวนกฎหมาย ในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก ภายหลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว อาจส่งผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบต่อประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสีย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อที่จะให้ประชาชนได้รับผลกระทบน้อยที่สุด ชูติภา สุขเนียม เห็นว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีกรอบและแนวทางที่ชัดเจนในการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย แต่การกำหนดอำนาจให้ศาลพิจารณาถึงความจำเป็นของบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับในทางอาญา ทางปกครอง หรือผลร้ายอื่น อาจก่อให้เกิดประเด็นเกี่ยวกับนิติวิธี การแบ่งแยกอำนาจ และหลักประกันในกฎหมายอาญาได้ (ชูติภา สุขเนียม, 2563)

บทวิเคราะห์

ทัศนะของผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยเพียงฝ่ายเดียว เนื่องจากขัดต่อ รัฐธรรมนูญและข้อบัญญัติของกฎหมาย จึงมีความจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายให้อยู่ภายใต้หลักการและข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เพียงพิจารณาว่ารัฐมีอำนาจในการตรากฎหมายหรือไม่ ตลอดจนให้ความสำคัญต่อกระบวนการในการจัดทำกฎหมาย เนื่องจากการมีส่วนร่วมในกระบวนการบัญญัติกฎหมายจะช่วยให้เกิดความชอบธรรมในการบัญญัติกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนหลักนิติธรรม หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักความได้สัดส่วน และหลักการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 ประกอบพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 สามารถวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

หลักนิติธรรม เป็นกรอบพื้นฐานในการควบคุมการใช้อำนาจอธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง กำหนดให้องค์กรของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม หลักนิติธรรมจึงมิได้จำกัดอยู่เฉพาะการบังคับใช้กฎหมาย แต่ยังมีความสำคัญต่อกระบวนการตรากฎหมายด้วย กล่าวคือ การตรากฎหมายต้องมีเหตุผล มีความจำเป็น มีความชัดเจน ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร และต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สถาบันพระปกเกล้าได้อธิบายหลักนิติธรรมในฐานะเกณฑ์ในการตรากฎหมาย โดยเชื่อมโยงกับหลักความได้สัดส่วน ความมั่นคงของกฎหมาย การห้ามใช้กฎหมายย้อนหลัง ความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย และการคุ้มครองความสุจริตของบุคคล (พนารัตน์ มาศฉมาดล, 2562)

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นข้อจำกัดสำคัญของอำนาจอธิปไตยของรัฐ แม้รัฐจะมีอำนาจตรากฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิ



หรือเสรีภาพต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา 26 ซึ่งกำหนดให้กฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเกินสมควรแก่เหตุ และต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ด้วย ดังนั้น เมื่อกฎหมายมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน การพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายจึงต้องพิจารณาทั้งวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เหตุผลความจำเป็น และขอบเขตของการจำกัดสิทธินั้น มิใช่พิจารณาเพียงว่ามีการตรากฎหมายตามขั้นตอนหรือไม่

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกลไกที่ทำให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายสามารถเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ทำหน้าที่เชื่อมโยงอำนาจรัฐกับผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย การมีส่วนร่วมมิได้หมายถึงเพียงการรับทราบข้อมูล แต่ครอบคลุมตั้งแต่การให้ข้อมูล การปรึกษาหารือ การแสดงความคิดเห็น ไปจนถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับที่เหมาะสมกับเรื่องนั้น ๆ แต่การมีส่วนร่วมทำให้กระบวนการตรากฎหมายมิได้เป็นเพียงการตัดสินใจของหน่วยงานรัฐหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองฝ่ายเดียว แต่เปิดพื้นที่ให้ผู้ได้รับผลกระทบ ผู้เชี่ยวชาญ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไปสามารถเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริง หลักการดังกล่าวช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติและหน่วยงานของรัฐได้รับข้อมูลจากผู้ที่มีประสบการณ์หรือได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งอาจช่วยให้การออกแบบกฎหมายสอดคล้องกับสภาพปัญหาและลดผลกระทบที่ไม่จำเป็นต่อประชาชนได้

หลักการรับฟังความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 เป็นกลไกที่ทำให้หลักการต่าง ๆ ข้างต้นเกิดขึ้นในกระบวนการตรากฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม โดยมาตรา 77 กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ กล่าวนคือรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ตลอดจนรัฐควรเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับต่อสาธารณะ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสอันจะเกิดการยอมรับในบทบัญญัติของกฎหมาย ทำให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 จึงมีบทบาทเป็นกลไกในการทำให้หลักการตามมาตรา 77 มีรายละเอียดและกลไกในการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น นำไปปฏิบัติได้จริงมิได้แต่เป็นเพียงทฤษฎี โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดกรอบเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบ และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย อันเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากการตรากฎหมายโดยพิจารณาเฉพาะความต้องการของรัฐไปสู่การพิจารณาอย่างรอบด้านถึงผลกระทบต่อประชาชนและสังคม

เมื่อนำหลักทั้งห้าประการมาพิจารณาร่วมกัน จะเห็นได้ว่าแต่ละหลักมีความสัมพันธ์กันเป็นลำดับกล่าวคือ หลักนิติธรรมเป็นกรอบใหญ่ในการควบคุมการตรากฎหมาย หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจ หลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะมี



โอกาสเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจของรัฐ หลักความได้สัดส่วนเป็นเกณฑ์ตรวจสอบความเหมาะสมและความจำเป็นของการจำกัดสิทธิ ส่วนรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2562 ทำให้หลักการดังกล่าวปรากฏเป็นกระบวนการในการจัดทำกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งหมดจึงมุ่งไปสู่เป้าหมายร่วมกัน คือ การทำให้กฎหมายมีความจำเป็น เหมาะสม เป็นธรรม มีข้อมูลรองรับ และสามารถตรวจสอบได้ ก่อนที่จะตราเป็นกฎหมายบังคับใช้

ดังนั้น หากรัฐตรากฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยไม่ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นก่อให้เกิดข้อกังวลในด้านความสอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมและหลักเกณฑ์ตามมาตรา 77 จึงไม่ควรถูกมองว่าเป็นเพียงขั้นตอนก่อนออกกฎหมาย แต่ควรมองว่าเป็นกลไกในการตรวจสอบคุณภาพของเหตุผลก่อนที่รัฐจะใช้อำนาจบังคับประชาชน รวมทั้งอาจทำให้เกิดคำถามจากประชาชนหรือผู้ได้รับผลกระทบว่ารัฐได้พิจารณาผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนอย่างรอบด้าน และได้พิจารณาทางเลือกที่กระทบสิทธิน้อยกว่าหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การไม่รับฟังความคิดเห็น ไม่ควรสรุปโดยอัตโนมัติว่ากฎหมายทั้งฉบับเป็นโมฆะหรือไม่มีผลใช้บังคับ แต่ต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนลักษณะของข้อบกพร่องและผลทางกฎหมายที่กฎหมายกำหนดไว้ขณะเดียวกัน หลักความได้สัดส่วนก็ทำหน้าที่ตรวจสอบต่อไปว่าแม้รัฐจะมีเหตุผลในการตรากฎหมาย แต่เหตุผลดังกล่าวเพียงพอที่จะรองรับระดับการจำกัดสิทธิที่กำหนดไว้หรือไม่

บทสรุป

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจึงมิใช่เพียงขั้นตอนทางเทคนิคในการตรากฎหมาย แต่เป็นส่วนหนึ่งของระบบหลักประกันที่เชื่อมโยง หลักนิติธรรม หลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความได้สัดส่วน เข้าด้วยกัน กฎหมายที่ดีในรัฐประชาธิปไตยมิใช่เพียงกฎหมายที่ตราถูกต้องตามรูปแบบหากแต่ต้องเป็นกฎหมายที่มีเหตุผล มีความจำเป็น เคารพสิทธิและเสรีภาพ เปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นไปอย่างมีเหตุผล โปร่งใส ตรวจสอบได้ และคำนึงถึงผลกระทบต่อประชาชนอย่างรอบด้าน

การตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิประชาชนโดยปราศจากกระบวนการดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาทั้งในด้านความชอบด้วยกระบวนการตรากฎหมายและความชอบด้วยเนื้อหาของกฎหมาย ซึ่งต้องได้รับการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นรายกรณี

การเชื่อมโยงหลักนิติธรรม หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักการมีส่วนร่วม หลักความได้สัดส่วน มาตรา 77 และพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2562 จึงสะท้อนการพัฒนากระบวนการตรากฎหมายจากการใช้อำนาจเพื่อออกกฎหมายไปสู่การใช้อำนาจอย่างมีเหตุผล มีส่วนร่วม รับผิดชอบ และตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของกฎหมายที่ได้รับความเชื่อถือและยอมรับจากประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย



ข้อเสนอเชิงนโยบาย

1. โดยควรกำหนดมาตรฐานการรับฟังความคิดเห็นที่มีความชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้
2. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียอย่างรอบด้าน
3. รวมทั้งพัฒนาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผลทางกฎหมาย อันส่งผลกระทบต่อประชาชน

เอกสารอ้างอิง

- ชุตินา สุขเนียม. (2563). *การใช้และการตีความกฎหมายอาญา: ศึกษาเฉพาะกรณีมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562*. วารสารกระบวนการยุติธรรม.
- ถวิลวดี บุรีกุล และปัทมา สุปกัปป. (2554). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2560). *หลักกฎหมายมหาชน: หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2565). *ประเด็นสำคัญที่พึงมีและควรแก้ไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: หลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. (2548). *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พนารัตน์ มาศฉมาดล. (ม.ป.ป.). *การรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. สืบค้นจาก https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา_77_แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช_2560
- พนารัตน์ มาศฉมาดล. (2562). *“การรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.”* ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.
- พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. (2562). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 136 ตอนที่ 67 ก.
- ภูวดล พิพุทธวัฒน์. (2565). *การรับฟังความคิดเห็นของบุคคลผู้มีความพิการในกระบวนการตรากฎหมาย: บทวิเคราะห์ตามแนวทางของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562*. วารสารนิติศาสตร์ศรีปทุม.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.



- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2543). “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ‘มาตรา’ ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 30(2), 184–194.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). รายงานการวิจัย สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ: ศึกษารูปแบบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ไว้อย่างเหมาะสม. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). คำอธิบายสาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ศาลปกครอง. (2562). คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 14/2562.
- ศาลปกครอง. (2566). คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 23/2566.
- ศาลรัฐธรรมนูญ. (2551). คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 5/2551. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ศาลรัฐธรรมนูญ. (2562). คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 8/2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- Arnstein, Sherry R. (1969). “A Ladder of Citizen Participation.” Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216–224.

