

การวิเคราะห์ผลกระบวนการที่อาจเกิดขึ้น จากกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี



ความนำ

ในปี ค.ศ. ๑๙๘๔ ประเทศเยอรมนีได้มีการวางแผนรากฐานของประเทศในกระบวนการของการวิเคราะห์ผลกระบวนการด้านกฎหมาย (Gesetzesfolgenabschätzungen หรือ GFA) สำหรับการออกกฎหมายขึ้นใหม่ โดยได้จัดทำหลักเกณฑ์การตรวจสอบก่อนการตรวจกฎหมาย (Blauen Prüffragen) ซึ่งต่อมาได้นำหลักการมาพัฒนาและเป็นส่วนหนึ่งของข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien หรือ GGO) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ และปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ตามลำดับ และเนื่องจากประเทศเยอรมนีเป็นประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นสหพันธรัฐ ระบบกฎหมายของประเทศจึงมีความเกี่ยวข้องใน ๒ ระดับ การวิเคราะห์ผลกระบวนการของกฎหมาย จึงมี ๒ ระดับ คือ กฎหมายระดับสหพันธ์ และกฎหมายระดับเมืองรัฐ โดยในระดับสหพันธ์ได้มีการวางแผนหลักเกณฑ์และขั้นตอนไว้ในข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)) ส่วนในระดับเมืองรัฐได้วางหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระบวนการที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของแต่ละเมืองรัฐเอง

สาระสำคัญของข้อบังคับร่วมกัน ของกระทรวงแห่งสหพันธ์ (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)) ที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระบวนการ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระบวนการ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

- ๑.๑ กระทรวงเจ้าของเรื่อง (Bundesministerien)
- ๑.๒ กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายหรือกฎหมาย
- ๑.๓ ผู้ตรวจสอบการออกกฎหมายหรือกฎหมาย (Normenkontrollrat)
- ๑.๔ กระทรวงยุติธรรม
- ๑.๕ กระทรวงมหาดไทย

๒. ระดับของกฎหมายที่ต้องจัดทำ

ข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ ข้อ ๔๕ และข้อ ๗๐ (๑) ได้กำหนดให้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (Gesetze) และกฎหมายที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครอง (Verwaltungsvorschriften) จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระบวนการของกฎหมาย สำหรับกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่มีอำนาจฝ่ายบริหาร (Rechtsverordnungen) ไม่ต้องดำเนินการวิเคราะห์ผลกระบวนการที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ถ้าหากว่าผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นได้ดำเนินการวิเคราะห์ผลกระบวนการไว้ในกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายแล้ว

๓. การวิเคราะห์ผลกระบวนการที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

- ๓.๑ องค์ประกอบของการวิเคราะห์ผลกระบวนการที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย
 - ๓.๑.๑ ร่างกฎหมายที่เสนอไปยังคณะกรรมการต้องเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบจะประกอบด้วย ๓ ส่วน คือ

(๑) ร่างกฎหมาย (Gesetzentwurf) (๒) เหตุผลของการเสนอกฎหมาย (Begründung) และ (๓) ใบนำร่องสาระสำคัญเกี่ยวกับร่างกฎหมาย (Vorblatt) โดยการวิเคราะห์ผลกระบวนการที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายจะกำหนดไว้ในข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ ดังนี้

ข้อ ๔๓ ใช้เรื่องเหตุผลของการเสนอกฎหมายจะประกอบด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้

(๑) วัตถุประสงค์และความจำเป็นในการตรากฎหมายและบทบัญญัติในแต่ละมาตรการ

(๒) ข้อเท็จจริงที่ทำให้เกิดร่างกฎหมาย

(๓) มีทางแก้ไขปัญหาโดยวิธีอื่นหรือไม่ ภารกิจดังกล่าวจะสามารถกระทำโดยเอกสารได้หรือไม่ และข้อพิจารณาอะไรที่ทำให้ถูกปฏิเสธ

(๔) มีการกำหนดให้มีหน้าที่ในการจัดแจ้งหรือหน้าที่อื่นทางปกครองในกระบวนการการอนุญาตของรัฐหรือไม่

(๕) การวิเคราะห์ผลกระบวนการที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ ข้อ ๔๕

(๖) กฎหมายมีข้อจำกัดในเรื่องเวลาการบังคับใช้หรือไม่

(๗) ร่างกฎหมายจะทำให้กระบวนการทางปกครองและกระบวนการทางกฎหมายสอดคล้องกับกฎหมายของสหภาพยุโรปหรือไม่

(๘) กฎหมายสอดคล้องกับกฎหมายของสหภาพยุโรปหรือไม่

(๙) ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายของสหภาพยุโรปจะมีผลกระทบต่อกฎหมายอื่นอีกรึไม่

(๑๐) ร่างกฎหมายเป็นไปตามสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยตกลงเป็นภาคีแล้วหรือไม่

(๑๑) มีการเปลี่ยนแปลงของสถานะกฎหมายที่มีอยู่แล้วหรือไม่

(๑๒) มีการให้เหตุผลสำหรับการดำเนินการการออกกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ ตามมาตรา ๗๒ (๓) หรือมาตรา ๔๔ (๑) ของกฎหมายพื้นฐานหรือไม่ และจะมีการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการออกกฎหมายดังกล่าวอย่างไร



ข้อ ๔๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Gesetzesfolgen) โดยกระทรวงเจ้าของเรื่อง มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

(๑) ผลกระทบของร่างกฎหมายที่สำคัญทั้งที่เป็นผลกระทบโดยตรงและผลกระทบข้างเคียง ซึ่งจะต้องดำเนินการปรึกษาหารือร่วมกับกระทรวงต่าง ๆ ของสหพันธ์โดยจะต้องมีผลกระทบที่คิดคำนวณเป็นจำนวนเงินด้วย ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยสามารถให้ข้อแนะนำเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายได้

(๒) ผลกระทบต่อรายได้หรือรายจ่ายของงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยกระทรวงการคลังอาจอภิปริยาร่วมกับกระทรวงมหาดไทยได้และถ้าหากไม่มีผลกระทบทางด้านงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็ต้องแจ้งในส่วนนี้ด้วย

(๓) ผลกระทบต่องบประมาณของมลรัฐและท้องถิ่น

(๔) ผลกระทบทางด้านค่าใช้จ่ายต่อประชาชน เศรษฐกิจ และทางปกครอง ตามมาตรา ๒ ของกฎหมายการจัดตั้งผู้ตรวจสอบการออกกฎหมายหรือกฎหมาย

(๕) รายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อธุรกิจขนาดกลางและผลกระทบของกฎหมายต่อปัจเจกบุคคล และภาคเอกชน รวมทั้งผู้บริโภค

(๖) ผลกระทบด้านอื่น ๆ ที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลตามข้อบังคับร่วมกันของกระทรวงแห่งสหพันธ์ ข้อ ๔๕

(๗) ทางบุคคลเหล่านี้นั้นรองขอให้แสดง

(๘) กระทรวงของสหพันธ์จะต้องกำหนดช่วงเวลาแห่งการตรวจสอบว่ามีผลกระทบทางกฎหมายที่เกิดขึ้นโดยตรงหรือไม่ และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นมีความสมเหตุสมผลกับผลที่ได้รับหรือไม่ และมีผลกระทบโดยอ้อมอื่นอีกหรือไม่

๓.๒ การรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(Konsultationsverfahren)

ก่อนที่ร่างกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ กระทรวงเจ้าของเรื่อง ต้องกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากมลรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่น

หน่วยงานของรัฐทั้งภายนอก ภายใน องค์กรวิชาชีพ สมาคมต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับร่างกฎหมายนั้น ผู้ตรวจสอบการออกกฎหมายหรือกฎหมาย เป็นต้น

เทคนิคและวิธีการในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเบื้องต้น (Die prospektive Gesetzesfolgenabschätzungen) เป็นการดำเนินการในขั้นตอนก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย ที่กระทรวงเจ้าของเรื่องจะต้องดำเนินการโดยเป็นการวิเคราะห์ว่าการจัดทำร่างกฎหมายนั้นมีความจำเป็นหรือไม่ และจะต้องพิจารณาศึกษาและเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่นนอกจากการออกกฎหมายด้วย

๒. การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายควบคู่ไปกับการร่างกฎหมาย (Die begleitende Gesetzesfolgenabschätzungen) เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในระหว่างการร่างกฎหมายโดยจะเป็นการวิเคราะห์ว่ามาตรการทางกฎหมายที่จะใช้บังคับสามารถเข้ากันกับหรือเหมาะสมกับผู้ที่จะถูกบังคับใช้หรือไม่ และค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการเมืองกฎหมายขึ้นใหม่สามารถลดลงและได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นหรือไม่

๓. การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเมื่อกฎหมายประกาศใช้แล้ว (Die retrospektive Gesetzesfolgenabschätzungen) เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายหลังจากที่กฎหมายใช้บังคับแล้ว โดยจะเป็นการติดตามเพื่อปรับปรุงกฎหมายนั้นให้ดีขึ้น และเป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายหลังจากที่กฎหมายประกาศใช้ประยะเวลาหนึ่งว่าบรรลุวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายนั้นหรือไม่ เพียงใด



การวิเคราะห์ผลกระทบ ก่อให้เกิดขึ้นจากกฎหมายของ สหพันธ์สาธารณะรัฐ เยอรมนี



จัดทำโดย

นางสาวปัญจพร สุกธิยวงศ์

นิติกรชำนาญการ สำนักงานเลขานุการวัฒนา

(โครงการความร่วมมือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติ)

: อักษรศาสตรบัณฑิต (ภาษาเยอรมัน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

: นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

: LL.M in public law (cum laude), University of Bonn, Germany