

## ระบบการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายของประเทศฝรั่งเศส\*

ในขณะที่ปัจจุบันหลายประเทศได้ริเริ่มกำหนดให้มีกลไกในการตรวจสอบผลการบังคับใช้กฎหมายโดยยึดถือแนวทางตามข้อเสนอแนะขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ประเทศฝรั่งเศสได้วางระบบการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะอันสืบเนื่องมาจากเหตุผลในทางทฤษฎีและพัฒนาการทางการเมืองการปกครอง

การตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินการตั้งแต่ในช่วงแรกจนถึงช่วงท้ายของการบังคับใช้กฎหมาย โดยแบ่งกลไกการตรวจสอบออกเป็นสองส่วน คือ การตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย ซึ่งหมายถึงการตรวจสอบว่าฝ่ายบริหารได้ดำเนินการออกอนุบัญญัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่จำเป็นต่อการบังคับใช้มาตรการของกฎหมายภายในเวลาอันสมควรหลังจากที่กฎหมายประกาศใช้แล้วหรือไม่ และการประเมินผลของการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นการตรวจสอบว่าภายหลังจากที่กฎหมายได้มีการบังคับใช้ไปช่วงเวลาหนึ่งแล้วเกิดผลลัพธ์อย่างไร โดยทำการประเมินประสิทธิภาพและผลกระทบของมาตรการต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ตลอดจนตรวจสอบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายนั้นเพื่อนำไปสู่การพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

### 1. การตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย (Le contrôle de l'application des lois)

ประเทศฝรั่งเศสถือว่าการดำเนินการเพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์และรวดเร็วเป็นเงื่อนไขสำคัญของการเคารพต่อหลักประชาธิปไตย (l'exigence de démocratie) และเป็นการประกันความมั่นคงของกฎหมาย (la sécurité juridique) รวมไปถึงการประกันความน่าเชื่อถือของรัฐบาล (la crédibilité politique du Gouvernement) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่บทบัญญัติใดบทบัญญัติหนึ่งแห่งกฎหมายไม่อาจใช้บังคับได้เพราะเหตุที่ไม่มีการออกอนุบัญญัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบังคับใช้ ถือได้ว่าเป็นการละเลยความต้องการของประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งซึ่งแสดงออกโดยผ่านการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งความล่าช้าในการออกอนุบัญญัติยังส่งผลให้กฎหมายขาดความแน่นอน เนื่องจากไม่มีวิธีการที่จะทำให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายสามารถใช้สิทธิหรือได้รับประโยชน์ตามที่กฎหมายรับรอง ทำให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่อาจ

\*นางสาวกฤตติกา ยูวนะเตมีย์ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นบ. (จุฬา), Master II en Droit Public et Science Politique (Université Nancy 2, France), Doctorat en Droit Public (Université de Lorraine, France)).

คาดหวังถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับตนเองเนื่องจากกฎหมายได้ ทั้งนี้ แม้ว่าการที่จะทำให้นโยบายของรัฐบาลเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมนั้นสามารถวัดผลได้จากการมีกฎหมายขึ้นรองรับนโยบายดังกล่าว แต่การตรารัฐบัญญัติเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของกระบวนการเท่านั้น ต่อเมื่อได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายแล้วจึงจะสามารถกล่าวได้ว่า ได้มีการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติอย่างแท้จริง การออกอนุบัญญัติจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญมากต่อการประกันความน่าเชื่อถือของรัฐบาลในการดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

### 1.1 การตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของกฎหมายโดยกลไกภายในฝ่ายบริหาร

(1) **หน้าที่และความรับผิดชอบในการออกอนุบัญญัติ** โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดให้การประกนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและเป็นผู้ใช้อำนาจในการออกอนุบัญญัติ<sup>1</sup> ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญภายในกำหนดเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้ การละเลยไม่ดำเนินการดังกล่าวถือเป็นการละเมิดกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งนายกรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบทั้งในทางการเมืองและในทางกฎหมาย ในการนี้สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้มีคำวินิจฉัยว่าการที่ฝ่ายบริหารไม่ออกอนุบัญญัติที่จำเป็นเพื่อกำหนดวิธีการในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญภายในเวลาที่สมควร ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อประชาชน ซึ่งรัฐจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหายอันเกิดขึ้นโดยตรงและแน่ชัดจากการที่ไม่มีการออกอนุบัญญัติดังกล่าว<sup>2</sup>

ในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหาร ได้มีหนังสือเวียนของนายกรัฐมนตรีกำหนดแนวทางดำเนินการเพื่อประกนการบังคับใช้กฎหมาย<sup>3</sup> โดยกำหนดเป้าหมายให้ทุกกระทรวงจะต้องดำเนินการเพื่อออกอนุบัญญัติที่จำเป็นสำหรับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 6 เดือน นับจากวันที่รัฐบัญญัติประกาศใช้ ในการนี้ หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงต้องจัดทำแผนการออกอนุบัญญัติของกระทรวงและกำหนดกลไกติดตามการดำเนินการตามแผนดังกล่าวเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นการประกนว่ากระทรวงจะสามารถจัดทำร่างอนุบัญญัติให้แล้วเสร็จได้ภายในกำหนดเวลา โดยหากมีกรณีที่ต้องดำเนินการที่ซับซ้อนกว่าปกติ เช่น จะต้องมีการประสานงานระหว่างหลายกระทรวงหรือต้องขอความเห็นจากองค์กรผู้เชี่ยวชาญ ฯลฯ กระทรวงจะต้องแจ้งข้อขัดข้องให้นายกรัฐมนตรีทราบภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่รัฐบัญญัติประกาศใช้ ทั้งนี้ เมื่อครบกำหนดเวลา 6 เดือน หัวหน้าส่วนราชการจะต้องรายงานผลการออกอนุบัญญัติภายใต้กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนต่อนายกรัฐมนตรี

<sup>1</sup>Article 21 “ Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. (...) Il assure l'exécution des lois.”

<sup>2</sup>Conseil d'Etat, décision du 27 juillet 2005, *Association Bretagne ateliers* และ Conseil d'Etat, décision du 28 juillet 2000, *Association France nature environnement*.

<sup>3</sup>Circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois.

(2) กลไกการตรวจสอบภายในฝ่ายบริหาร สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Secrétaire Général du Gouvernement) เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการตรวจสอบการออกอนุบัญญัติของรัฐบาลโดยในทันทีที่มีการประกาศใช้รัฐบัญญัติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีหนังสือไปยังรัฐมนตรีผู้รักษาการตามรัฐบัญญัตินั้น เพื่อแจ้งความรับผิดชอบในการออกอนุบัญญัติ (ในกรณีที่มีรัฐมนตรีผู้รักษาการตามรัฐบัญญัติร่วมกันหลายคน จะต้องจัดให้มีการประชุมระหว่างกระทรวงเพื่อกำหนดรายการอนุบัญญัติที่จำเป็นจะต้องจัดทำขึ้นเพื่อการบังคับใช้รัฐบัญญัติ และกำหนดกระทรวงผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างอนุบัญญัติ (Ministère porteur) ในการนี้ หัวหน้ากระทรวงที่รับผิดชอบจัดทำร่างอนุบัญญัติจะต้องส่งแผนการออกอนุบัญญัติพร้อมระบุกำหนดเวลาการมีผลบังคับใช้ของอนุบัญญัติให้แก่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อทำการเผยแพร่ลงในเว็บไซต์กฎหมายกลาง (légifrance) และส่งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และสภาแห่งรัฐเพื่อทราบ จากนั้นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะตรวจสอบการดำเนินการตามแผนการออกอนุบัญญัติ โดยกำหนดให้มีการประชุมติดตามความคืบหน้าเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่จัดทำรายงานสรุปผลการบังคับใช้รัฐบัญญัติเสนอต่อนายกรัฐมนตรี (Bilan de l'application des lois) ซึ่งมีเนื้อหาประกอบด้วยรายการรัฐบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นในรอบ 6 เดือน และผลการออกอนุบัญญัติเพื่อบังคับใช้รัฐบัญญัติแต่ละฉบับ รายงานนี้จะถูกเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะถูกส่งต่อไปยังรัฐสภาก่อนจบสมัยการประชุมสามัญในแต่ละสมัยการประชุม

## 1.2 การตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

(1) การตรวจสอบโดยวุฒิสภา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 ข้อบังคับของวุฒิสภา กำหนดให้วุฒิสภามีหน้าที่ตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของกฎหมายซึ่งถือเป็นกลไกหนึ่งของการตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล (le contrôle de l'action du Gouvernement) ปัจจุบัน ข้อบังคับของวุฒิสภาในหมวด 8 กำหนดให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภารับผิดชอบดำเนินการติดตามผลการบังคับใช้รัฐบัญญัติ<sup>4</sup> โดยคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะมีหน้าที่รวบรวมผลการออกอนุบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของตนในรอบหนึ่งปี และรายงานผลต่อที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการสามัญเพื่อทราบ ก่อนที่จะส่งข้อมูลให้กับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อจัดทำ “รายงานประจำปีสรุปผลการบังคับใช้รัฐบัญญัติ (Bilan Annuel de l'Application des Lois)” และเผยแพร่ต่อสาธารณชนต่อไป ในการนี้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาอาจขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเข้าชี้แจงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำอนุบัญญัติ และการบังคับใช้กฎหมายได้ จากนั้นจึงกำหนดวาระการประชุมวุฒิสภาในประเด็นเรื่องการตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นการประชุมในรูปแบบของการอภิปราย (โดยไม่มีการลงมติ) หรือการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลก็ได้

<sup>4</sup>Règlement du Senat, article 19 bis A.

(2) การตรวจสอบโดยสภาผู้แทนราษฎร ตรงกันข้ามกับวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการจัดทำอนุบัญญัติของฝ่ายบริหาร และไม่ถือว่าเรื่องดังกล่าวเป็นหน้าที่ของสภาจนกระทั่งปี ค.ศ. 2004 สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดกลไกสำหรับตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของกฎหมายขึ้นในข้อบังคับของสภา<sup>5</sup> โดยให้มีการจัดทำรายงานการมีผลบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ (Le Rapport d'Application) ภายในกำหนดเวลา 6 เดือน นับจากวันที่รัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ ตราขึ้น ในการนี้ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียง 2 คน เป็นผู้จัดทำรายงาน โดยสมาชิกดังกล่าวจะต้องเคยเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญฉบับนั้นตั้งแต่ในขั้นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (คนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย (le rapporteur du projet de loi) และอีกคนหนึ่งเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน) สำหรับสาระสำคัญของรายงานจะเป็นการแสดงข้อมูลเกี่ยวกับความคืบหน้าในการออกอนุบัญญัติเพื่อบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ตรวจสอบนั้น (ในกรณีที่ยังไม่มีการออกอนุบัญญัติที่จำเป็นเพื่อบังคับใช้บทบัญญัติใดบทบัญญัติหนึ่งของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้จัดทำรายงานจะต้องจัดทำรายงานการมีผลบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญเป็นฉบับที่สองภายในเวลา 6 เดือน เพื่อแสดงความคืบหน้าของการออกอนุบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนั้น) รายงานดังกล่าวจะถูกนำเสนอต่อคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการจะแต่งตั้งสมาชิกคนหนึ่งขึ้นเป็นผู้ตรวจสอบรายงานดังกล่าวก่อนที่จะนำรายงานเผยแพร่ต่อสาธารณะต่อไป ทั้งนี้ อาจมีการกำหนดวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญก็ได้

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการกำหนดกลไกการตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของกฎหมายไว้ในข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร แต่ในทางปฏิบัติสภาผู้แทนราษฎรมิได้ดำเนินการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด<sup>6</sup> โดยจากข้อมูลทางสถิติพบที่มีการจัดทำรายงานการมีผลบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญเพียงหนึ่งในสามของจำนวนรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาตราขึ้นในช่วงเวลาหนึ่งปีเท่านั้น

## 2. การประเมินผลของการบังคับใช้กฎหมาย (L'Evaluation des effets de la législation)

การประเมินผลของการบังคับใช้กฎหมายเป็นเรื่องใหม่ที่เพิ่งมีการนำมาใช้ในประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ แต่เดิมมาการตรวจสอบผลของการบังคับใช้ของกฎหมายถือเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีจุดเริ่มต้นจากการประเมินประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐในช่วงปี ค.ศ. 1960 อันเป็นภารกิจของกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณเท่านั้น ต่อมาได้มีการขยายขอบเขตไปสู่การประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายที่สำคัญด้านอื่น ๆ ของรัฐบาล ได้แก่ การจ้างงาน การขนส่ง การสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

<sup>5</sup>Règlement de l'Assemblée nationale, article 145-7 paragraphe 1 et 2.

<sup>6</sup>Perrine Preuvot, "L'amélioration de l'application des lois : un enjeu des relations Parlement-Gouvernement", *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, janvier 2012.

อย่างไรก็ตาม ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่จัดตั้งองค์กรเพื่อรับผิดชอบภารกิจในการประเมินนโยบายของรัฐบาลเป็นการเฉพาะ ในทางปฏิบัติ ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างก็กำหนดให้มีหน่วยงานภายในขึ้นเพื่อทำภารกิจดังกล่าวโดยมีเป้าหมายและวิธีการประเมินที่แตกต่างกัน จนกระทั่งปี ค.ศ. 2008 มีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ เพื่อรับรองบทบาทใหม่ของรัฐสภาควบคู่ไปกับบทบาทดั้งเดิมในการตรากฎหมายและการตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล คือ บทบาทในการประเมินนโยบายสาธารณะ (L'Evaluation des politiques publiques)<sup>7</sup>

## 2.1 การประเมินนโยบายสาธารณะภายในฝ่ายบริหาร

แม้ว่าฝ่ายบริหารจะมีได้มีภารกิจตามรัฐธรรมนูญในการประเมินนโยบายสาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการดังกล่าวได้กระทำอย่างกว้างขวางภายในฝ่ายบริหาร เนื่องจากถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยปรากฏว่ามีการตั้งหน่วยงานภายในแต่ละกระทรวงเพื่อทำภารกิจในการประเมินนโยบายสาธารณะ เช่น หน่วยงานด้านสถิติประจำกระทรวง หน่วยงานด้านการประเมินและพัฒนาศักยภาพขององค์กร หน่วยงานวิจัยและประเมินผลกระทบของนโยบายสาธารณะ ฯลฯ นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระของฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประเมินนโยบายสาธารณะเป็นการเฉพาะเรื่องและเป็นการทั่วไป<sup>8</sup> อย่างไรก็ตาม วิธีการที่ใช้ในการประเมินของหน่วยงานดังกล่าวยังมีความแตกต่างกันอยู่มาก บางหน่วยงานวิเคราะห์โดยใช้เครื่องมือในทางสถิติ (méthodes statistiques contrefactuelles) หรือใช้การวิเคราะห์ความเป็นเหตุและผลระหว่างนโยบายสาธารณะกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย (identification de liens de cause à effet) หรือโดยการวิเคราะห์โดยคณะบุคคลที่มีองค์ประกอบมาจากหลากหลายสาขาอาชีพ เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่าฝ่ายบริหารได้มีการวางรากฐานของการประเมินนโยบายสาธารณะโดยผ่านทาง การจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ซึ่งไม่มีการกำหนดรูปแบบกลาง แต่ละหน่วยงานสามารถใช้กลไกและวิธีการประเมินตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมกับภารกิจของตน

## 2.2 การประเมินนโยบายสาธารณะและการประเมินผลของการบังคับใช้กฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การประเมินนโยบายสาธารณะมีใช้บทบาทใหม่ของรัฐสภาฝรั่งเศส แม้ว่าในปี ค.ศ. 2008 จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ เพื่อรับรองบทบาทของรัฐสภาในการประเมินนโยบายสาธารณะก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติถือว่าการประเมินนโยบายสาธารณะ

<sup>7</sup>Article 24 “ Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.”

<sup>8</sup>ได้แก่ France Stratégie, Direction interministérielle à la transformation publique, le Commissariat général à l'égalité des territoires, l'Agence française de développement, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Pôle emploi เป็นต้น



เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหาร ซึ่งเดิมตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1996 รัฐสภาได้จัดให้มีสำนักงานกลางเพื่อประเมินนโยบายสาธารณะ (Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques) รวมทั้งได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นจำนวน 2 ชุด เพื่อประเมินและตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินนโยบายสาธารณะ (Mission d'évaluation et de contrôle (MEC)) และเพื่อประเมินการใช้จ่ายเงินสำหรับประกันความมั่นคงทางสังคม (Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS)) อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 24 ของรัฐธรรมนูญฯ ส่งผลให้รัฐสภาต้องเพิ่มความเข้มงวดในการดำเนินการดังกล่าวโดยการกำหนดให้มีกลไกและกระบวนการในการประเมินนโยบายสาธารณะที่สมบูรณ์และชัดเจนมากขึ้น

(1) การประเมินนโยบายสาธารณะของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในปี ค.ศ. 2009 ได้มีการแก้ไขข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดให้มีคณะกรรมการประเมินและตรวจสอบนโยบายสาธารณะ (le comité d'évaluation et de contrôle) ขึ้น มีภารกิจในการจัดทำรายงานการประเมินนโยบายสาธารณะในเรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำสภา รวมทั้งประสานงานกับคณะกรรมการสามัญชุดต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่จัดทำรายงานการประเมินนโยบายสาธารณะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของตน ในการนี้ คณะกรรมการประเมินและตรวจสอบนโยบายสาธารณะจะเป็นผู้วางแผนกำหนดจำนวนนโยบายสาธารณะที่จะต้องทำการประเมินในรอบระยะเวลา 1 ปี สำหรับกลไกการประเมินนั้นข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้สมาชิกสภาฯ จำนวน 2 คน เป็นผู้รับผิดชอบ (rapporteurs généraux) รายงานการประเมินนโยบายสาธารณะแต่ละฉบับ โดยสามารถขอให้มีผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเข้าร่วมทำการประเมิน (rapporteurs spéciaux) ได้ เมื่อผู้รับผิดชอบได้นำเสนอรายงานต่อคณะกรรมการฯ แล้ว จะต้องมีการจัดทำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ (Recommandation) ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินนโยบายสาธารณะในเรื่องดังกล่าวส่งไปยังรัฐบาล ในการนี้ รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะในเรื่องนั้นจะมีหน้าที่ต้องตอบข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ภายในกำหนดเวลา 3 เดือน

สำหรับกรณีวุฒิสภา ข้อบังคับของวุฒิสภากำหนดให้การประเมินนโยบายสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ดังนั้น คณะกรรมการสามัญจำนวนทั้งสิ้นเจ็ดคณะจึงเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินการดำเนินตามนโยบายสาธารณะของรัฐบาลในด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของตน ในการนี้มีคณะกรรมการสองคณะคือ คณะกรรมการด้านการคลังและคณะกรรมการด้านกิจการสังคม ที่มีภารกิจเพิ่มในการจัดทำรายงานประเมินสำหรับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐและการใช้จ่ายเงินสำหรับการประกันความมั่นคงของสังคมด้วย ซึ่งคณะกรรมการทั้งสองคณะดังกล่าวมีอำนาจขอข้อมูลเอกสารและเรียกบุคคลมาชี้แจงข้อมูลที่จำเป็นต่อการประเมินได้

นอกจากนี้ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภายังสามารถขอรับการสนับสนุนข้อมูล (ตลอดจนการดำเนินการประเมินนโยบายสาธารณะ) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังภาครัฐจากศาลบัญชีกลาง (La Cour des comptes) ซึ่งมีหน้าที่ให้การสนับสนุนดังกล่าวแก่รัฐสภาตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 47-2 กำหนดไว้<sup>9</sup>

(2) การประเมินผลของการบังคับใช้กฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎรสืบเนื่องจากภารกิจตามรัฐธรรมนูญในการประเมินนโยบายสาธารณะ สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้ตนมีหน้าที่ทำการประเมินผลของการบังคับใช้รัฐบัญญัติภายในเวลา 3 ปี นับแต่วันที่รัฐบัญญัติมีผลบังคับใช้<sup>10</sup> โดยข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 145-7 กำหนดให้คณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคณะจัดทำบัญชีรายชื่อรัฐบัญญัติที่จะประเมินผลการบังคับใช้ภายในช่วงเวลา 1 ปี และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 2 คน<sup>11</sup> เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของรัฐบัญญัติ (rapport d'évaluation sur l'impact d'une loi) เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้อง รายงานดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นการแสดงผลที่เกิดขึ้นในเชิงกฎหมาย เศรษฐกิจ การเงิน สังคม และสิ่งแวดล้อม (des conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales de la loi) อันเนื่องจากการบังคับใช้รัฐบัญญัติ โดยใช้หลักเกณฑ์ในการประเมินเดียวกันกับกรณีการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมาย (l'étude d'impact préalable) รวมทั้งแสดงปัญหาหรือข้อยุ่งยากที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายไว้ด้วย โดยเป้าหมายของการจัดทำรายงานดังกล่าว คือ การเสนอรายงานต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการอภิปรายโดยไม่มีการลงมติซึ่งอาจนำไปสู่การตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลของการบังคับใช้รัฐบัญญัติและการดำเนินนโยบายสาธารณะของฝ่ายบริหารต่อไป

<sup>9</sup>Article 47-2 “ La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.”

<sup>10</sup>Règlement de l'Assemblée nationale, article 145-7, paragraphe 3.

<sup>11</sup>ในทางปฏิบัติ การกำหนดสมาชิกผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมของประธานกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานมีอำนาจจัดตั้งคณะทำงานขึ้นประกอบด้วยสมาชิก 9 คนเพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงและหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้รัฐบัญญัติ วิเคราะห์ข้อมูล และจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของรัฐบัญญัติ

## บทสรุป

ระบบการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะที่ผสมกันระหว่างกลไกในทางการเมืองและกลไกในทางกฎหมาย ซึ่งจะเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทอย่างมากในการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายในทุกช่วงตั้งแต่เริ่มแรก ในขณะที่ฝ่ายบริหารมีกลไกที่ชัดเจนในการตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย แต่ในขั้นตอนการประเมินนโยบายสาธารณะและการประเมินผลของการบังคับใช้กฎหมายนั้นยังไม่มีระบบที่ชัดเจนและเป็นเอกภาพ (ไม่มีการกำหนดองค์กรผู้รับผิดชอบหลักรวมทั้งไม่มีการกำหนดกลไกและวิธีดำเนินการซึ่งเป็นรูปแบบกลางของฝ่ายบริหาร) ในทางกลับกัน การประเมินนโยบายสาธารณะโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีการวางระบบที่ชัดเจนและพัฒนาไปถึงการประเมินผลของการบังคับใช้กฎหมายซึ่งเป็นการประเมินประสิทธิภาพและผลกระทบของกฎหมายอย่างรอบด้าน

หากนำข้อมูลดังกล่าวมาพิจารณาเปรียบเทียบกับสภาพการณ์ในเรื่องเดียวกันของประเทศไทยแล้ว จะพบว่าปัจจุบันประเทศไทยได้กำหนดกลไกทางกฎหมายขึ้นเพื่อเร่งรัดฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายลำดับรอง (บทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562) และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (บทบัญญัติในหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย) ซึ่งเป็นการใช้กลไกทางกฎหมายในการตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย (le contrôle de l'application des lois) และการประเมินผลของการบังคับใช้กฎหมาย (l'évaluation des effets de la législation) ในการนี้ อาจนำประสบการณ์ของประเทศฝรั่งเศสมาใช้เป็นกรณีศึกษาได้ 2 ประการ กล่าวคือ **ประการแรก** อาจยกแนวทางดำเนินการภายในฝ่ายบริหารของประเทศฝรั่งเศสเกี่ยวกับการตรวจสอบการออกอนุบัญญัติของรัฐบาลขึ้นเป็นกรณีตัวอย่าง เพื่อใช้ควบคู่กับมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ อันจะเป็นการสนับสนุนให้มีกลไกในการรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลการออกอนุบัญญัติภายในฝ่ายบริหาร ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีฐานข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น **ประการที่สอง** อาจยกกลไกการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศสขึ้นเป็นกรณีศึกษา เพื่อให้มีการใช้กลไกทางการเมืองเพื่อเสริมกลไกทางกฎหมาย กล่าวคือ การกำหนดให้การตรวจสอบการมีผลบังคับใช้ของกฎหมายและการประเมินผลของการบังคับใช้กฎหมายเป็นภารกิจหลักอย่างหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ และให้มีการวางกลไกการตรวจสอบดังกล่าวทั้งในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหาร ควบคู่ไปกับกลไกตามมาตรา 22 และหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ จะทำให้ระบบการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยมีความสมบูรณ์มากขึ้น ซึ่งส่งผลเป็นการยกระดับของการประกันความมั่นคงของกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นด้วย