

บทที่ 3

เทคนิคการปรับปรุงกฎหมาย

หลังจากที่ได้ศึกษาถึงองค์การปรับปรุงกฎหมายตลอดจนวิธีการดำเนินงานของต่างประเทศแล้ว สิ่งที่เราควรวิจัยคือเราควรจะทำเอาเทคนิคอย่างไรมาใช้ในการปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งผู้วิจัยจะได้ศึกษาถึงเทคนิคการปรับปรุงกฎหมายที่มีใช้อยู่ในประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสภาพที่เป็นอยู่ในประเทศไทย ทั้งทางทฤษฎีและการปฏิบัติ

ตอนที่ 1 การรวบรวมเรียบเรียง (consolidation)

การรวบรวมเรียบเรียงพระราชบัญญัติเข้าด้วยกัน (consolidation) ในประเทศอังกฤษ เป็นวิธีการตราพระราชบัญญัติอย่างหนึ่งโดยการทำเอาพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติสัมพันธ์กันมารวมกันให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เนื่องจากในประเทศอังกฤษได้มีการตราพระราชบัญญัติออกมาเป็นจำนวนมากและพระราชบัญญัติบางฉบับมีเนื้อหาในเรื่องเดียวกัน จึงควรที่จะนำมารวมกันเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติและค้นคว้า และยังเป็นการประหยัดเวลาในการพิจารณากฎหมายของสภาอีกด้วย วิธีการรวบรวมเรียบเรียงกฎหมายอาจใช้วิธีการง่าย ๆ โดยวิธีการตัดต่อแต่จะต้องมีการเรียบเรียงกฎหมายใหม่ให้ภาษากฎหมายมีความกลมกลืนกัน และแต่ละส่วนจะต้องสนับสนุนซึ่งกันและกัน และมีความแน่นอน¹

จุดเริ่มต้นของวิธีการดังกล่าวเริ่มขึ้นเนื่องจากความที่ประเทศอังกฤษเป็นระบบที่นำซึ่งระบบกฎหมายที่ยึดตามแนวคำพิพากษา ซึ่งได้แก่ คอมมอนลอว์ และ เอ็คคิวดี

¹J.R. Spencer. Jackson's Machinery of Justice in England. 8th ed., Cambridge University Press, 1989 pp.502-503

ขณะเดียวกันก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติโดยรัฐสภาอีกด้วย ทว่าให้พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นมา โดยรัฐสภามีปัญหา นั่นคือนอกจากจะขัดแย้งกับระบบคอมมอนลอว์หรือเฮ็คคิวตีแล้ว พระราชบัญญัติของอังกฤษมีอยู่อย่างมากมายกระจัดกระจายกันอยู่และมีการบัญญัติออกมาเรื่อย ๆ จนบางครั้งกฎหมายก็ขัดแย้งกันเอง บางฉบับก็บัญญัติมานานจนไม่รู้ว่าเป็นทางปฏิบัติ ยังคงใช้บังคับได้อยู่หรือไม่ บางฉบับก็ใหม่ทันสมัย บางฉบับก็ทันสมัยไปแล้ว บางฉบับก็ตราในสมัยกษัตริย์ที่เป็นทรราช หรือกษัตริย์ที่ไร้คุณมาก นอกจากนี้วิธีการเขียนกฎหมายของประเทศอังกฤษยังต่างไปจากกลุ่มภาคพื้นยุโรป กล่าวคือการเขียนกฎหมายไม่มีการจัดเป็นบรรพ หรือหมวดหมู่ หรือเรียงลำดับให้เป็นระเบียบเหมือนประมวลกฎหมายของกลุ่มภาคพื้นยุโรป และกฎหมายอังกฤษยังเขียนด้วยถ้อยคำที่ฟุ่มเฟือยอ่านแล้วเข้าใจยากอีกด้วย²

เมื่อปี ค.ศ. 1853 ในสมัยพระนางเจ้าวิกตอเรีย มิลอร์ด แครนเวอร์ธ (Lord Cranworth) ดำรงตำแหน่งเป็นลอร์ด ชานเซลเลอร์ได้มีความพยายามที่จะทำการรวบรวมกฎหมายอาญาเข้าด้วยกันโดยให้มีลักษณะเป็นประมวลกฎหมายเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายของกลุ่มภาคพื้นยุโรป เพื่อจะได้เรียกว่า "ประมวลกฎหมายพระนางเจ้าวิกตอเรีย" (Code Victoria) จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายพระราชบัญญัติ (Statute Law Board) ขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

- 1) พิจารณาแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติโดยการชำระพระราชบัญญัติที่หมดอายุแล้ว และ
 - 2) รวบรวมเรียบเรียงพระราชบัญญัติเข้าด้วยกันเพื่อให้ง่ายแก่การปฏิบัติได้จริง
- แต่คณะกรรมการชุดดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติงานเป็นที่น่าพอใจยังไม่ทันตกลงกันได้ว่าจะทำงานอย่างไรดีจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงได้มีการตั้งคณะกรรมการกฎหมายพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่เมื่อปี ค.ศ. 1854 และคณะกรรมการดังกล่าวได้เสนอราย

²Lord Simon of Glaisdale, J. v. d. Webb, "Consolidation and Statute Law Revision," Public Law (London, Winter 1975): 285-286

งานฉบับที่ 4 เมื่อปี ค.ศ. 1859 ว่ามีพระราชบัญญัติที่สมควรรวบรวมเรียบเรียงใหม่จำนวน 300-400 ฉบับ หากจะให้คณะทำงานที่มีอยู่ 10-12 คน จะต้องใช้เวลาในการดำเนินงานประมาณ 2 ปี และในปี ค.ศ. 1854-1859 ได้มีการจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติรวบรวมเรียบเรียง จำนวน 90 ฉบับ อย่างไรก็ตามก็ตีพระราชบัญญัติรวบรวมเรียบเรียงฉบับแรกได้ผ่านการพิจารณาเมื่อปี ค.ศ. 1856 เป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติจำนวน 120 ฉบับ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่พ้นสมัยไปแล้ว รวมทั้งพระราชบัญญัติปี ค.ศ. 1388 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษการทุจริตในกรุงและเมืองใหญ่ และพระราชบัญญัติปี ค.ศ. 1421 ที่บัญญัติให้เรือที่ขนส่งถ่านหินทางทะเลไปยังเมืองนิวคาสเซิลจะต้องตวงวัดและทำเครื่องหมายเสียก่อน³

1.1 วิธีการดำเนินงาน

เมื่อปี ค.ศ. 1949 ได้มีการตราพระราชบัญญัติกระบวนการตรากฎหมายรวบรวมเรียบเรียง (The Consolidation of Enactment Procedure Act 1949) เพื่อความสะดวกในการรวบรวมเรียบเรียงกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแล้ว อดยานปัจจุบันการเสนอพระราชบัญญัติที่มีลักษณะของการรวบรวมเรียบเรียงใช้วิธีการพิเศษในการบัญญัติกฎหมายโดยไม่ต้องใช้วิธีการตามปกติให้สิ้นเปลืองเวลา โดยได้กำหนดวิธีการตราพระราชบัญญัติที่มีลักษณะดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับสาธารณะ (public bill) เมื่อผ่านการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาสามัญแล้วแทนที่จะพิจารณาต่อในวาระที่ 3 แล้วจึงค่อยส่งต่อไปยังสภาขุนนางพิจารณาก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณารวบรวมเรียบเรียงพระราชบัญญัติ (The Joint Committee on Consolidation Bills) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจากทั้งสภาสามัญและสภาขุนนาง สภาละ 12 คน โดยสมาชิกสภาขุนนางที่แต่งตั้งโดยลอร์ดชานเซลเลอร์ และจากสมาชิกสภาสามัญที่แต่งตั้งโดยประธานสภาสามัญ

³ Ibid, pp. 288-290

ในช่วงเปิดสมัยประชุมทุก ๆ สมัยประชุม โดยมีลอร์ด ออฟ แอปเพิล อิน ออร์ดีนารี (Lord of Appeal in Ordinary) เป็นประธาน ทว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รวบรวมเรียบเรียงพระราชบัญญัติเข้าด้วยกันภายใต้เงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใด 5 ประการ คือ⁴

- 1) เป็นการรวบรวมเรียบเรียงโดยแท้คือการรวบรวมเรียบเรียงกฎหมาย เข้าด้วยกันแล้วประกาศใช้ใหม่โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสาระบัญญัติ หรือ
- 2) เป็นการรวบรวมเรียบเรียงตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปี ค.ศ. 1949 คือการแก้ไขที่ถูกต้องและปรับปรุงเล็กน้อย ซึ่งหมายถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติที่มีข้อความ เคลือบคลุม , นานาสิ่งที่น่าสงสัยออกไป , นานาสิ่งที่ทันสมัยออกไปแล้ว นานาสิ่งที่ทันสมัยเข้ามาแทนที่ หรือนานาสิ่งที่มีความวิปริตออกไปจากพระราชบัญญัติ และแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติที่มีลักษณะ ที่ง่ายต่อความเข้าใจว่ากฎหมายต้องการแสดงออกซึ่งสิ่งใด และพิจารณาถึงผลกระทบที่ตามมา หรือ
- 3) เป็นการรวบรวมเรียบเรียงที่มีการแก้ไขกฎหมายตามรายงานของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือ
- 4) เป็นการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อยกเลิก ในส่วนที่ทันสมัย , หมดเวลา , ไม่จำเป็น หรือมีกฎหมายอื่นเข้ามาแทนที่แล้ว หรือ
- 5) เป็นการพิจารณายกเลิกพระราชบัญญัติที่ควรยกเลิก เนื่องจากไม่มีการ ปฏิบัติมาเป็นเวลานานแล้ว

โดยหากว่าคณะกรรมการไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติ หรือ เปลี่ยนแปลงแก้ไขเล็กน้อย ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก็ถือว่าผ่านการพิจารณาของสภา แล้วโดยไม่ต้องมีการพิจารณาใหม่อีก และในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือสมาชิกสภาก็สามารถแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการได้

⁴ Ibid, pp. 296-297

ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติในลักษณะดังกล่าวในยุคแรกลอว์ชานเซลเลอร์จะมอบหมายให้คณะกรรมการกฎหมายพระราชบัญญัติ (Statute Law Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการถาวรทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำในการรวบรวมกฎหมายและปรับปรุงกฎหมาย แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Law Commission) ขึ้นในปี ค.ศ. 1965 การให้คำแนะนำในการรวบรวมเรียบเรียงและปรับปรุงกฎหมายก็เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายแทน⁵

1.2 ข้อเสนอแนะ

การรวบรวมกฎหมายของอังกฤษมีจุดมุ่งหมายที่จะรวบรวมกฎหมายที่เป็นเรื่องเดียวกันแต่กระจัดกระจายอยู่หลายฉบับเข้าเป็นฉบับเดียวกัน หรือการยกเลิกกฎหมายที่ไม่จำเป็น หรือล้าสมัย ตลอดจนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่คลาดเคลื่อนให้ถูกต้องโดยวิธีวิธีการบัญญัติกฎหมายที่ลดขั้นตอนไม่ต้องผ่านการพิจารณาที่ละสภาตามปกติ เพื่อเป็นการประหยัดเวลาของทั้งสภาและรัฐบาล และให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายรับผิดชอบในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายลายลักษณ์อักษรในประเทศอังกฤษ และเป็นวิธีการที่ใช้ได้อย่างได้ผล

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵David R. Meres, Alan C. Page, Legislation, London, Sweet&Maxwell, 1982 p.46

ตอนที่ 2 การลดกฎเกณฑ์และการปรับรูปกฎเกณฑ์ (deregulation and regulatory reform)

กฎเกณฑ์ (regulation) เป็นเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐบาลในการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลโดยอาศัยอำนาจที่ได้รับจากกฎหมายแม่บทที่ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ (รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ) และใช้โดยองค์กรของรัฐบาล (legal authority) กฎเกณฑ์เป็นกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายฝ่ายบริหาร หรืออนุบัญญัติ (พระราชกฤษฎีกา, กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติต่าง ๆ เป็นต้น) ที่ฝ่ายบริหารใช้ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายบริหาร นอกเหนือไปจากคำสั่งทางบริหารหรือมาตรการทางบริหารที่รัฐบาลทำอยู่

นับตั้งแต่ยุคศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมาที่เป็นยุคที่มีความพยายามแก้ไขข้อบกพร่องของระบบปัจเจกชนนิยม/เสรีนิยม ที่ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคมเกิดความแตกต่างระหว่างคนที่มีฐานะดีกว่า (ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม) ทำให้การแข่งขันในสังคมและเศรษฐกิจไม่เป็นธรรมต่อผู้มีอำนาจต่อรองต่ำกว่า (คนยากจน) รัฐบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าไปแทรกแซงในกิจกรรมต่าง ๆ ในทางสังคมและเศรษฐกิจแทบทุกบริบทเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและทำให้กลุ่มผลประโยชน์ ได้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ในลักษณะของรัฐสวัสดิการ (welfare state) หรือรัฐแทรกแซง โดยรัฐจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว ด้วยการออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพิ่มขึ้นตามรายละเอียดในการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาลและการขยายตัวขององค์กรของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อสังคมที่มีความสลับซับซ้อนและหลากหลายมากยิ่งขึ้น ในหลายประเทศฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร (องค์กรของรัฐบาล) ในการออกกฎหมายลำดับรองบังคับใช้อย่างสะดวก (โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส) เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินกิจกรรม และถือว่ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารออกมาบังคับใช้เป็นเรื่องทางเทคนิคที่ฝ่ายบริหารมีความชำนาญและรอบรู้และมีความชำนาญมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติการขยายตัวของกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารส่วนหนึ่งมาจากความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอย่างหลากหลายในสังคมประชาธิปไตย

และกลุ่มผลประโยชน์นี้เองจะมีการลอบบีให้หน่วยงานของรัฐออกกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะ
 ใช้อำนวยต่อตลาดหรือการจัดสรรผลประโยชน์ของตนตามทฤษฎีทางเลือก
 สาธารณะ (the public choice theory) ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดสรรทรัพยากรหรือ
 งบประมาณต่าง ๆ ให้แก่กลุ่มต่าง ๆ และขณะเดียวกันองค์กรของรัฐก็จะต้องมีการออก
 กฎเกณฑ์เพื่อควบคุมป้องกันมิให้เกิดการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมเกิดผลกระทบที่ก่อให้เกิด
 เกิดปัญหาต่อสุขภาพของประชาชนและสิ่งแวดล้อม⁶

และปรากฏว่าในประเทศต่าง ๆ ได้มีการบัญญัติกฎหมายทั้งในรูปแบบ
 พระราชบัญญัติและอนุบัญญัติกันอย่างมากมาย ตามกิจกรรมที่เพิ่มขึ้นของรัฐบาล โดยเฉพาะ
 ในช่วง 20 ปี ที่ผ่านมา อย่างเช่นในประเทศเยอรมัน เมื่อปี ค.ศ. 1963 มีกฎหมายของ
 สหพันธรัฐที่อยู่ในรูปแบบพระราชบัญญัติ จำนวน 3,500 ฉบับ และมีอนุบัญญัติ อีกจำนวน 75,000
 ฉบับ และในปี ค.ศ. 1988 จำนวนพระราชบัญญัติได้เพิ่มขึ้นเป็น 5,000 ฉบับ และอนุบัญญัติ
 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 90,000 ฉบับ สำหรับประเทศไทยคาดว่าจะมีพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบันอยู่
 ประมาณ 510 ฉบับ และมีอนุบัญญัติไม่ต่ำกว่า 20,000 ฉบับ ซึ่งถือว่าเป็นปรากฏการณ์ที่
 เรียกว่า "การท่วมท้นของกฎหมาย"⁷

จากการที่มีกฎเกณฑ์อย่างมากมายในสังคมแทนที่จะเป็นผลดีกลับกลายเป็น
 ผลเสียขึ้นมากฎเกณฑ์ต่าง ๆ กฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจที่ออกมาโดยองค์กรของรัฐก่อให้เกิด
 ผลกระทบต่อภาคเอกชนในการตัดสินใจเลือกเข้าสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจในแต่ละกิจกรรม

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

⁶Organization For Economic Co-Operation and Development.
Regulatory Management and Reform Series. No.1 Paris, 1992 p.8
 (Mimeographed)

⁷Law Reform and Deregulation submitted to the Second
 International Dialogue Seminar on Law Reform and Law Drafting,
 Rayong, Thailand, 5-8 August 1993, p.1 (Mimeographed)

หรือการกำหนดปริมาณของอุปทาน (supply) การกำหนดราคาของสินค้า ปัญหาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของกฎเกณฑ์ และปัญหาในการเชื่อมผลประโยชน์ที่ไม่ตัดเทียมกันในกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ก่อให้เกิดความยุ่งยากและสร้างปัญหาแก่สังคมและเศรษฐกิจโดยส่วนรวม จึงได้มีความคิดที่จะทำการลดกฎเกณฑ์ให้น้อยลง (deregulation) และปฏิรูปกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ใหม่อีกขึ้น (regulatory reform) กันอย่างขนานใหญ่ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศองค์การเพื่อความร่วมมือและพัฒนาเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development OECD) ได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ซึ่งผู้วิจัยใช้เป็นแนวทางการเรียบเรียงตอนที่ 2 นี้

2.1 การลดกฎเกณฑ์ (deregulation)

การลดกฎเกณฑ์ (deregulation) หมายถึง⁸ การปรับปรุงระบบให้กระชับกระเฉง ลดทบทับัญญัติต่าง ๆ ที่มีอยู่ลงและทำให้อัตนบัญญัติต่าง ๆ ง่ายขึ้น (simplification) เพื่อเป็นการลดการ "ท่วมท้นของกฎเกณฑ์" การลดกฎเกณฑ์ลงมีความจำเป็นเนื่องจาก

- 1) ทำให้กระบวนการในการบริหารง่ายขึ้น
- 2) ทำให้ต้นทุนของรัฐบาลรวมตลอดจนถึงพลเมืองลดลง
- 3) ประหยัดเวลาในการบริหาร
- 4) ทำให้เหมาะสมต่อการรังสรรค์การบริการโดยภาคเอกชน
- 5) ระบบกฎเกณฑ์ที่ปรับปรุงาสทำให้สาธารณะสามารถมองเห็นและเข้าใจงาน

การกระทำของฝ่ายบริหารได้ดีขึ้น

⁸Law Reform and Deregulation, p.6

2.1.1 การดำเนินการในประเทศเยอรมัน

ในประเทศเยอรมันได้มีความพยายามในการลดกฎเกณฑ์ทั้งงานระดับสหพันธรัฐ (Federal) และระดับมลรัฐ (Lander) สำหรับการดำเนินการในระดับสหพันธรัฐเป็นการตรวจสอบถึงการบังคับใช้กฎเกณฑ์ โดยการมอบหมายให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงร่วมกันทำการลดกฎเกณฑ์ รัฐมนตรีจะต้องเสนอรายงานความคืบหน้าในการลดกฎเกณฑ์ โดยต้องทำการตรวจสอบกฎหมายและอนุบัญญัติของฝ่ายบริหารที่ควรยกเลิกเสียหรือปรับปรุงให้ง่ายขึ้น ซึ่งเรื่องที่ต้องกระทำอย่างเร่งด่วนที่ต้องทำให้กฎเกณฑ์ง่ายขึ้นคือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง, สถิติ, การค้า และอุตสาหกรรม เพื่อการนี้รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการอิสระ (An Independent Commission to Simplify Law and Administration of the Federal Government 1983-1987) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเลขาธิการของคณะกรรมการ คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในการริเริ่มและช่วยเหลือรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงในความพยายามที่จะลดกฎเกณฑ์ของประเทศในระดับสหพันธรัฐ คณะกรรมการชุดนี้จะต้องทำงานร่วมกับสาธารณะ ซึ่งในช่วง 5 ปี ของการดำเนินการมีข้อเสนอแนะและคำแนะนำจากประชาชนกว่า 1,500 เรื่อง ซึ่งรัฐมนตรีได้ให้ผู้ที่ยื่นข้อเสนอแนะทุกคนได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมประกอบข้อเสนอแนะรวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ แต่การตัดสินใจในการลดกฎเกณฑ์อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง⁹

2.1.2 การดำเนินการในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีแนวความคิดในการลดกฎเกณฑ์มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 ตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีนิกสัน (Nixon) เนื่องจากได้มีกฎเกณฑ์ที่ออกโดยองค์กรของรัฐ (administrative agency) มีอยู่เป็นจำนวนมากที่มีบทบาทสูงยิ่งในบริบทของสังคมและเศรษฐกิจ (ดูรายละเอียดในตอนที่ 6) สมัยประธานาธิบดีเจอร์รัลด์ ฟอร์ด (Gerald Ford) ได้มีนโยบายในการผ่อนคลายหรือเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ที่ออก

⁹Ibid., pp. 7-8

โดยองค์กรของรัฐที่เกี่ยวกับการเดินรถไฟ, สายการบินและการขนส่งทางรถยนต์ และมีข้อเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับโทรคมนาคม และผลสำเร็จของโครงการลดกฎเกณฑ์ของสหรัฐอเมริกาชิ้นแรกคือการออกรัฐบัญญัติลดกฎเกณฑ์สายการบิน ค.ศ. 1978 (the Airline Deregulation Act 1978) ซึ่งเป็นการลดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดเส้นทางการบินและการขออนุญาตประกอบกิจการของสายการบิน ซึ่งผลจากการลดกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ทำให้มีสายการบินใหม่ ๆ เปิดทำการบินเพิ่มขึ้น¹⁰

ในปี ค.ศ. 1982 ซึ่งมีนายโรนัลด์ เรแกน (Ronald Regan) เป็นประธานาธิบดีก็ยังคงมีแผนนโยบายในการปรับปรุงการบริหารโดยมีนโยบายสำคัญ 2 ประการ คือ¹¹

(1) พยายามลดกฎเกณฑ์ต่อไป

(2) ให้องค์กรของรัฐนำวิธีการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ มาใช้ในการปรับปรุงกฎเกณฑ์ (cost-benefit analysis)

การดำเนินโครงการลดกฎเกณฑ์ประธานาธิบดีเรแกนได้จัดตั้งคณะทำงานลดกฎเกณฑ์ของประธานาธิบดี (a Presidential Task Force on Regulatory Relief) ขึ้นมาภายใต้การควบคุมของรองประธานาธิบดี จอร์จ บุช (George Bush) เพื่อทำการลดกฎเกณฑ์

สำหรับการวิเคราะห์ต้นทุนกำไรประธานาธิบดีเรแกนได้มีคำสั่งทางบริหารที่ 12291 กำหนดเป็นนโยบายสุดท้ายของการปรับปรุงการบริหาร ซึ่งจะได้อีกว่าโดยละเอียดในเรื่องการปฏิรูปกฎเกณฑ์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰Bernard Schwartz, Administration Law A Casebook., 2nd ed. (Boston and Toronto: Little Brown and Company, 1983) pp. 54-62

¹¹Ibid., p. 65

2.2.3 ^{2.1.2} ข้อสังเกตเกี่ยวกับการลดกฎเกณฑ์

ดอกเตอร์ คริสตอป เฮาส์ชิลด์ (Dr.Christoph Hauschild) แห่งสถาบันการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์สหพันธ์รัฐ แห่งกรุงบอนน์ ประเทศเยอรมัน (Federal Academy of Public Administration) ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการลดกฎเกณฑ์ดังต่อไปนี้¹²

(1) ข้อสังเกตเกี่ยวกับการลดกฎเกณฑ์ในบริบททางสังคม

สภาพสังคมของประเทศในยุโรปเป็นประเทศที่มีการพัฒนาที่สูงมาก การกำหนดกฎเกณฑ์ก็เพื่อเป็นการลดค่าใช้จ่ายของทั้งสาธารณะและเอกชน ระบบการประกันสังคมในยุโรป (social security) อยู่บนพื้นฐานหลักการที่ให้นายจ้างและลูกจ้างอุดหนุนทางการเงินร่วมกัน ขอบเขตและต้นทุนของการบริการขึ้นอยู่กับความช่วยเหลือของสาธารณะ บริการทางสังคมใหม่ ๆ มักมีข้อดีเพียงเป็นอย่างมาก การลดกฎเกณฑ์ทางสังคมเป็นสิ่งที่ดี แต่ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของแต่ละประเทศที่มีขนบธรรมเนียมประเพณีแตกต่างกันไป และต้องมองผลกระทบที่จะตามมา การบริการทางสังคมจะต้องคงอยู่ต่อไปแต่ต้องอยู่ในอัตราที่ต่ำ จะต้องหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับในทางการบริหารมาช้กับบริการทางสังคม ซึ่งน่าเชื่อได้ว่าศักยภาพในการลดต้นทุนทางการบริหารของบริการทางสังคมจะมีต่ำ

(2) ข้อสังเกตเกี่ยวกับการลดกฎเกณฑ์ในบริบททางเศรษฐกิจ

เกี่ยวกับการลดกฎเกณฑ์ในบริบททางเศรษฐกิจมีข้อควรคำนึง 2 ข้อ คือ

(ก) การลดกฎเกณฑ์ในบริบททางเศรษฐกิจสามารถเข้าใจได้โดยสามัญสำนึกว่าเป็นการบริหารงานจะต้องง่ายต่อการทำให้เพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐและทำให้เกิดการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจระดับชาติ

¹²Christoph Hauschild, Regulation and Deregulation in Social Matters, pp.5-8 (Mimeographed)

(ข) การลดกฎเกณฑ์เป็นเรื่องที่ด้องเกี่ยวข้องกับแนวความคิดในการ
 โอนบริการหรือวิสาหกิจของรัฐไปเป็นของเอกชน (privatization) แนวคิดในการโอน
 ไปเป็นของเอกชนมีหลายแนวทาง แต่ท้ายที่สุดอยู่ที่การถอนตัวขององค์กรของรัฐ
 (political authority) ออกจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจนั้นคือการขายรัฐวิสาหกิจ
 หรือโอนไปให้เอกชน การรวมตลาดยุโรปเป็นตลาดเดียวการจะลดกฎเกณฑ์จะต้องคำนึง
 ถึงระบบกฎหมายของประเทศสมาชิกทั้งหมด

2.2 การปฏิรูปกฎเกณฑ์ (regulatory reform)

เพื่อเป็นการปรับปรุงคุณภาพของกฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ในประเทศ
 กลุ่มองค์กรเพื่อความร่วมมือและพัฒนาเศรษฐกิจ (Organization for Economic
 Co-Operation and Development OECD) ได้เสนอแนวทางในการปฏิรูปกฎเกณฑ์
 ดังนี้¹³

- 1) เปลี่ยนแปลงกระบวนการตัดสินใจในการออกกฎเกณฑ์ เพื่อให้สนอง
 ตอบต่อคุณค่าทางประชาธิปไตย ได้แก่ การตรวจสอบ (accountability), การมีส่วนร่วม
 ของประชาชน (participation) และความโปร่งใส (transparency) และ
- 2) ทำให้สารบัญญัติ ของกฎเกณฑ์มีประสิทธิภาพ, มีผลในการใช้บังคับ,
 ไม่เป็นภาระต่อสังคมส่วนใหญ่ (โดยผ่านทางกระบวนการ, การวิเคราะห์, การแปรนโยบาย
 ไปเป็นการปฏิบัติ (implementation) และเครื่องมือของรัฐบาล)

ความพยายามในการเพิ่มคุณค่าทางประชาธิปไตยและคุณค่าทางเศรษฐกิจ
 จะต้องเพิ่มการตรวจสอบ โดยเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง ปรับปรุงความชัดเจนและ
 ความโปร่งใสในการกระทำของรัฐบาล, เพิ่มการมีส่วนร่วมของสาธารณะ กำจัดอำนาจ

¹³Organization For Economic Co-Operation and Development.
Regulatory Management and Reform Series. No.1 Paris, 1992 pp.7-8

การตัดสินใจของส่วนกลาง ปรับปรุงอำนาจออกกฎเกณฑ์ไปยังองค์กรระดับล่างที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน เพิ่มความพยายามให้กฎเกณฑ์ที่ง่าย อธิบายให้ประชาชนทราบถึงความจำเป็นในการออกกฎเกณฑ์ และสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

เป้าหมายทางเศรษฐกิจอยู่ที่การพัฒนาการเศรษฐกิจ การแข่งขันที่เปิดกว้างในภาคเศรษฐกิจ ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารให้เหมาะสมและบังเกิดผลในการตอบสนองต่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

การปฏิรูปกฎเกณฑ์ไม่ซับซ้อนง่ายและสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างของรัฐเสียใหม่ ทั้งงานขององค์กรและบุคลากรหน้าที่หลักของประเทศคือฝ่ายบริหาร, นิติบัญญัติ และตุลาการ จะต้องมีการเขียนกฎหมาย, ดีความ, บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และตัดสินใจไปในทิศทางเดียวกัน

รายละเอียดของมาตรการในการปฏิรูปกฎเกณฑ์มีดังต่อไปนี้¹⁴

2.2.1 การปฏิรูปกฎเกณฑ์ให้สนองตอบต่อคุณค่าทางประชาธิปไตย

เป็นความตั้งใจที่จะเสริมการตรวจสอบการกระทำของรัฐ โดยคุณค่าทางประชาธิปไตยโดยอาศัยองค์กรที่มีอำนาจทางนิติบัญญัติที่จะต้องเข้มงวดต่อกระบวนการพิจารณาพระราชบัญญัติหรืออนุบัญญัติ ซึ่งข้อควรพิจารณาคือ

ก) การตรากฎหมายเป็นอำนาจของรัฐสภาหรือกฎหมายลำดับรอง (primary or secondary legislation)

สิ่งแรกที่ต้องกล่าวถึงในเรื่องนี้คือการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาหรือเป็นกฎหมายลำดับรอง สิ่งที่แตกต่างกันระหว่างสองสิ่งดังกล่าวคือลำดับชั้นของกฎหมาย

¹⁴Christoph Hauschild, Regulation and Deregulation in Social Matters. pp.9-16

(hierarchy) และยังคงแสดงถึงการแบ่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เมื่อกล่าวถึงการลดทอนเกณฑ์ก็มักจะมีข้อเสนอในการให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายได้ เพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการทางรัฐสภาที่มีกระบวนการที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน ในประเทศฝรั่งเศสรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐสภามอบอำนาจ (delegate) ให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายในส่วนที่เป็นกฎหมายลำดับต้นได้ ในขณะที่เยอรมันไม่สามารถทำเช่นนั้นได้

ในเยอรมันการนำวิธีการจัดทำคู่มือร่างกฎหมายมาตรฐาน (Blue Checklist) มาใช้ในการพิจารณากฎหมายใหม่ และปรากฏว่าเมื่อพิจารณาที่คำถามที่ 4 ของเชคคิสส์ระบุว่า "กฎหมายใหม่ต้องเป็นอย่างไร คำตอบก็คือกฎหมายใหม่ต้องอยู่ภายใต้ the Rule of Law นั่นคือต้องอยู่ในอำนาจของรัฐสภานั้นเอง การมอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการร่างกฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหารไม่สามารถทำได้เนื่องจากขัดรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายในส่วนของการระเบียบได้ ในคำถามที่ 6.3 ของคู่มือร่างกฎหมายมาตรฐานได้ระบุว่าในส่วนรายละเอียดของกฎหมาย ฝ่ายบริหารสามารถออกเป็น ออติแนนซ์ (ordinances) หรือกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารได้

ข) ความโปร่งใส (transparency)

คุณค่าทางประชาธิปไตยที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือความโปร่งใส ในกระบวนการนิติบัญญัติ สาธารณะต้องได้รับข้อมูลข่าวสารของกิจกรรมทางนิติบัญญัติ พลเมืองมีสิทธิที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ รัฐบาลไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญและต้องเก็บข้อมูลในเรื่องนั้น ๆ ในการพิจารณา ร่างกฎหมายในกระบวนการรัฐสภาต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้

ในการริเริ่มเสนอร่างรัฐบัญญัติของประเทศเยอรมันทั้งในระดับสหพันธรัฐ

(Federal) มลรัฐ (Lander) และกฎเกณฑ์ของตลาดร่วมยุโรป จะมีกระบวนการจัดพิมพ์โครงการที่รัฐบาลจะตรากฎหมายในแต่ละปีเอาไว้ล่วงหน้าเพื่อประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมร่างกฎหมาย

ค) การมีส่วนร่วมของประชาชน (participation)

การทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎเกณฑ์เป็นสิ่งที่ต่อมาจากความโปร่งใส กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่บัญญัติขึ้นมาแล้วแต่ต้องบังคับใช้กับประชาชน ดังนั้นก็จำเป็นต้องทำให้อำนาจประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎเกณฑ์ ทางหนึ่งเป็นการรับฟังความต้องการของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายและได้รับผลกระทบที่ต่างกันไปจากกฎเกณฑ์ที่ ทำให้สามารถนำปัญหาหรือความต้องการของแต่ละกลุ่มผลประโยชน์มาประสานกันให้สามารถอยู่ร่วมกันได้ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ทางหนึ่งการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ย่อมทำให้ประชาชนเข้าใจเนื้อหาของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดีและยังผลต่อการเคารพเชื่อฟังกฎเกณฑ์อีกด้วย

2.2.2 ทำให้กฎเกณฑ์ที่ออกมามีประสิทธิภาพ , มีผลในการบังคับใช้ ,
ไม่เป็นภาระต่อสังคมส่วนใหญ

เป็นการมุ่งเป็นที่เนื้อหาของบทบัญญัติที่ออกมาบังคับใช้
ให้มีประสิทธิภาพ มีผลในการบังคับใช้และเป็นประโยชน์ต่อสังคม นั่นคือการปรับปรุงการบัญญัติกฎหมายและการออกอนุบัญญัติของฝ่ายบริหาร โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ผลกำไรที่สังคมจะได้รับเปรียบเทียบกับภาระที่เพิ่มขึ้น (cost-benefit analysis) ซึ่งผู้วิจัยขอเสนอรายละเอียดการวิเคราะห์ดังกล่าวดังต่อไปนี้

การวิเคราะห์ผลกำไรที่สังคมจะได้รับเปรียบเทียบกับภาระที่เพิ่มขึ้น

สำหรับกระบวนการวิเคราะห์ผลกำไรที่สังคมจะได้รับเปรียบเทียบกับภาระที่เพิ่มขึ้น (cost-benefit analysis) ผู้วิจัยขอแนะนำการดำเนินการของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นกรณีศึกษา โดยตามคำสั่งทางบริหารที่ 12291 (Executive Order 12291) ของประธานาธิบดีเรแกนได้กำหนดองค์กรของรัฐที่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์ (regulatory agency) ก่อนที่จะออกกฎเกณฑ์จะต้องทำการวิเคราะห์ เสียก่อนโดยคำสั่งทางบริหารดังกล่าว

มีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹⁵

1) กฎเกณฑ์ที่ต้องมีการวิเคราะห์ผลกำไรที่สังคมจะได้รับเปรียบเทียบกับภาระที่เพิ่มขึ้น คือ กฎเกณฑ์สำคัญ (Major Rule) ซึ่งหมายถึงกฎเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (1) มีผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจมีมูลค่าอย่างน้อยปีละ 100 ล้านดอลลาร์ หรือ
- (2) มีผลหลักในการเพิ่มต้นทุนหรือราคาสำหรับผู้บริโภค, อุตสาหกรรมเอกชน, สหรัฐ, มลรัฐ, องค์การของรัฐบาลท้องถิ่น หรือส่วนภูมิภาค (geographic region) หรือ
- (3) เป็นปฏิบัติที่สำคัญต่อการแข่งขัน, การจ้างงาน, การลงทุน, การผลิต, การเปลี่ยนแปลงหรือความสามารถของวิสาหกิจที่มีฐานการผลิตในสหรัฐอเมริกาในการแข่งขันกับวิสาหกิจที่มีฐานการผลิตนอกสหรัฐอเมริกาทั้งในตลาดในประเทศและการส่งออก

2) องค์การที่มีการออกกฎเกณฑ์ใหม่หรือการแก้ไขกฎเกณฑ์ต้องดำเนินการดังนี้

- (1) การตัดสินใจทางการบริหารจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการ และผลกระทบที่จะตามมาต่อการกระทำของรัฐบาล
- (2) การกระทำที่เกิดจากกฎเกณฑ์จะต้องให้ผลกำไรต่อสังคมมากว่าเป็นต้นทุนของสังคม
- (3) วัตถุประสงค์ของกฎเกณฑ์จะต้องเลือกสิ่งที่เป็นกำไรสุทธิที่มากที่สุดต่อสังคม

¹⁵Bernard Schwartz, Administration Law A Casebook.,

(4) วัตถุประสงค์ของกฎเกณฑ์จะต้องเลือกสิ่งที่เป็นต้นทุนต่อสังคม
น้อยที่สุด และ

(5) องค์กรของรัฐจะต้องจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง โดยให้
เป้าหมายอยู่ที่ผลกำไรสุทธิของสังคม, การตรวจสอบผลกระทบของกฎเกณฑ์ต่ออุตสาหกรรม,
เงื่อนไขทางเศรษฐกิจของชาติ และการกระทำของกฎเกณฑ์จะต้องมีจุดมุ่งหมายไปในอนาคต

3) เพื่อการวิเคราะห์ตามข้อ 2) องค์กรของรัฐต้องดำเนินการ
การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎเกณฑ์ (Regulatory Impact Analysis) ซึ่งประกอบด้วย
ข้อมูลต่อไปนี้

(1) แสดงให้เห็นถึงระดับของผลกำไรที่จะได้รับจากกฎเกณฑ์รวมทั้ง
ผลกำไรที่ไม่สามารถแสดงปริมาณเป็นค่าเงินได้ และแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าจะได้
ผลกำไรอย่างไร

(2) แสดงให้เห็นถึงระดับของต้นทุนที่เกิดจากกฎเกณฑ์รวมทั้ง
ประเมินผลกระทบที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ และแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเป็นภาระ
ต้นทุนอย่างไร

(3) กำหนดระดับของผลกำไรสุทธิของกฎเกณฑ์รวมทั้งประเมินผล
กระทบที่จะเกิดขึ้นที่ไม่สามารถคำนวณเป็นค่าเงินได้

(4) แสดงให้เห็นถึงทางเลือกอื่นที่มีเป้าหมายของกฎเกณฑ์อย่าง
เดียวกัน (แต่ไม่ได้รับการคัดเลือก) ที่มีภาระต้นทุนต่ำกว่า โดยวิเคราะห์ให้เห็นถึงระดับ
ผลกำไรและต้นทุน และเหตุผลทางกฎหมาย

(5) นอกจากจะต้องแสดงให้เห็นตาม (4) แล้ว ยังต้องแสดงเหตุ
ผลทางกฎหมายที่กฎเกณฑ์ไม่เป็นไปตาม ข้อ 2 ด้วย

4) การตรวจพิจารณากฎเกณฑ์ (Regulatory Review) ก่อนที่จะ
รับรองกฎเกณฑ์ องค์กรของรัฐจะต้อง

(1) กำหนดอย่างชัดเจนว่ากฎเกณฑ์ที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมาย

และไม่เกินขอบเขตที่ได้รับจากสภาองเกรส

(2) กำหนดให้เห็นจริงของการสนับสนุนของสาธารณะใน
บันทึกขององค์กรของรัฐ

5) การแสดงปฏิทินการออกกฎเกณฑ์ (Regulatory Agendas)

(1) แต่ละองค์กรต้องตีพิมพ์ปฏิทินการออกกฎเกณฑ์หรือคาดว่าจะออก
ในเดือนตุลาคมและพฤษภาคมของแต่ละปี

ซึ่งปฏิทินดังกล่าวจะต้องมีข้อมูล

(ก) สรุปวัตถุประสงค์และพื้นฐานทางกฎหมายของกฎเกณฑ์ที่จะออก

(ข) ชื่อและหมายเลขทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่รู้

เรื่องดังกล่าวดี และ

(ค) รายการที่แสดงว่าจะทำการตรวจสอบกฎเกณฑ์

และถกเถียงเกี่ยวกับกฎเกณฑ์เมื่อใด

นอกจากนี้ได้มีคำสั่งทางบริหารที่ 12044 กำหนดให้องค์กรของรัฐส่งรายงาน
การวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้นของ "กฎเกณฑ์สำคัญ" ไปยังผู้อำนวยการสำนักงาน
งบประมาณและการจัดการ (the Office of Management and Budget) ตรวจสอบ
พิจารณาเสียก่อนก่อนที่จะเปิดเผยต่อสาธารณะ¹⁶

นอกจากการนำการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลกำไรมาใช้ในการออกกฎเกณฑ์แล้ว
กลุ่มประเทศ OECD ยังได้มีการเสนอให้กำหนดเวลาสิ้นสุดผลบังคับใช้
กฎหมายเอาไว้ล่วงหน้า (sunset-legislation) และคู่มือร่างกฎหมายมาตรฐาน
มาใช้ในกลุ่มประเทศสมาชิก (ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวถึงในตอนต่อไป)

¹⁶Bernard Schwartz, Administration Law a Case Book.,

2.3 ข้อสังเกต

ในแทบทุกประเทศที่รัฐยื่นมือเข้าไปแทรกแซงกิจการทางเศรษฐกิจ มักประสบปัญหาการท่วมท้นของกฎหมาย การลดทอนเกณฑ์และการปรับรูปเกณฑ์จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น และต้องกระทำอย่างรีบด่วน และในกลุ่มประเทศ OECD ถือว่าเป็นภารกิจเร่งด่วนที่จำเป็นต้องกระทำ

ตอนที่ 3 การจัดทำคู่มือร่างกฎหมายมาตรฐาน (Regulatory Checklist)

คู่มือร่างกฎหมายมาตรฐาน เป็นเครื่องมือหรือแผนงานมาตรฐานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศกลุ่ม OECD นำมาใช้ในการพัฒนาและตรวจสอบอนุบัญญัติทั้งที่เป็นบทบัญญัติใหม่หรือบทบัญญัติที่มีอยู่แล้ว โดยในแต่ละประเทศจะมีชื่อเรียกที่ต่างกัน เช่น "checklist", "directives", "guidelines", "codes" และ "principle" เป็นคำแนะนำหรือคู่มือสำหรับการร่าง, พัฒนา, ตรวจสอบในส่วนที่เป็นเนื้อหาของอนุบัญญัติ

3.1 ลักษณะของคู่มือร่างกฎหมายมาตรฐาน

ผู้วิจัยจะขอนำตัวอย่างคู่มือร่างกฎหมายมาตรฐาน ที่มีการใช้ในประเทศเยอรมัน (ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางการร่างรัฐบัญญัติ) มาเป็นตัวอย่างให้เห็นว่าลักษณะของคู่มือร่างกฎหมายมาตรฐานเป็นอย่างไร โดยคู่มือร่างกฎหมายมาตรฐานของประเทศเยอรมันประกอบด้วยคำถาม 10 คำถาม ดังต่อไปนี้¹⁷

1) การกระทำทั้งหมดจำเป็นหรือไม่

เป็นคำถามถึงวัตถุประสงค์ของการกระทำทางนิติบัญญัติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้บัญญัติกฎหมายที่ต้องตอบให้ได้ว่าจะเกิดเหตุการณ์อะไรขึ้นหากไม่มีกฎหมายที่จะสร้างขึ้น กฎหมายมีความจำเป็นหรือสามารถแก้ปัญหาในระยะเวลาที่แน่นอนหรือไม่

2) อะไรคือทางเลือก

มีทางเลือกของการกระทำทางนิติบัญญัติอื่นอีกหรือไม่ที่สามารถทำได้เพื่อ

¹⁷Law Reform and Deregulation, pp.8-11

บรรลู่วัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน (เป็นการวัดประสิทธิผลของกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้น)

3) เป็นการกระทำที่จำต้องกระทำในระดับสหพันธรัฐหรือไม่

ในหลาย ๆ เรื่องไม่จำเป็นต้องให้รัฐบาลของสหพันธรัฐแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ควรรักษาหน่วยปกครองมลรัฐ (Lander) หน่วยปกครองระดับท้องถิ่น (local) เป็นผู้ดำเนินการ (ในเยอรมันมีการกระจายอำนาจระหว่างสหพันธรัฐ, มลรัฐ และท้องถิ่นอย่างชัดเจน)

4) จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายใหม่หรือไม่

หากจำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายใหม่ต้องกระทำตาม the rule of law ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญของเยอรมันไม่ได้กำหนดให้รัฐสภาสามารถมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายฝ่ายบริหารได้อย่างกว้างขวาง เหมือนกับประเทศฝรั่งเศส)

5) เป็นการกระทำที่ต้องกระทำทันทีหรือไม่

6) ขอบเขตของบทบัญญัติที่ต้องการครอบคลุมเท่ากับความต้องการหรือไม่

บางครั้งข้อเสนอแนะในการกำหนดรายละเอียดที่แน่นอนในกฎหมายฝ่ายบริหารหรือออรัดินานซ์ ก็จำเป็นที่จะต้องหลีกเลี่ยงการกำหนดรายละเอียดที่มากเกินไป และอ่านแล้วสับสน

7) สามารถกำหนดระยะเวลาของการมีผลบังคับใช้ได้หรือไม่ (sunset legislation)

8) บทบัญญัติที่ออกมาไม่เป็นทางราชการ และไม่เป็นที่เข้าใจ หรือไม่

กฎเกณฑ์ใหม่ต้องเป็นที่เข้าใจและยอมรับโดยประชาชนโดยทั่วไป

9) บทบัญญัติปฏิบัติได้หรือไม่

เป็นคำถามซึ่งต้องทำการตรวจสอบตั้งแต่ขั้นเตรียมการเพื่อให้บทบัญญัตินั้นติดตามผลได้โดยตรงหรือกำหนดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจ (discretionary)

เท่าที่จำเป็น

10) บทบัญญัติสามารถยอมรับได้ในความสัมพันธ์ของผลประโยชน์ที่สังคมจะได้รับสัมพันธ์กับภาระที่เพิ่มขึ้นหรือไม่ (cost-benefit relation)

การเพิ่มขึ้นของปัญหาทางการเงินเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของประเทศตะวันตก การเพิ่มขึ้นของต้นทุนส่งผลกระทบต่อทั้งภาครัฐ ประชาชน และวิสาหกิจ ตัวอย่างโรจะว่าให้การเพิ่มขึ้นของต้นทุนสมเหตุสมผลเป็นที่ยอมรับได้ (โดยเฉพาะกิจการขนาดเล็กและขนาดกลาง)

3.2 ข้อสังเกต

การจัดทำคู่มือร่างกฎหมายมาตรฐานเป็นสิ่งที่ทำให้รัฐบาลสามารถวางแผนงานการร่างกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการร่างกฎหมาย

ตอนที่ 4 การทดสอบร่างกฎหมาย (Testing Law Drafts)

การทดสอบร่างกฎหมายเป็นกระบวนการหนึ่งที่จะช่วยให้การร่างกฎหมายประสบผลสำเร็จและกฎหมายที่ออกมาสามารถใช้งานได้ผล แต่เป็นวิธีการที่ไม่ค่อยได้กระทำกันมากนัก เช่น ในประเทศเยอรมันได้มีการทดสอบร่างกฎหมายที่ออกมามาในช่วงปี ค.ศ. 1971-1987 เพียง 11 ฉบับเท่านั้น อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 รัฐบาลของประเทศเยอรมันได้ตัดสินใจที่จะดำเนินการตรวจสอบร่างกฎหมายใหม่ของประเทศสหพันธรัฐ เพื่อตรวจสอบความเป็นไปได้ในขอบเขตทั้งทางโลกและการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบในแง่ดีและการปฏิบัติ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Federal Minister of Interior) ได้กำหนดเกมส์การวางแผนบริหาร (the Administrative Planning game) เป็นแนวทางในการทดสอบร่างกฎหมาย¹⁸

¹⁸Testing Law Drafts and Implementation Studies submitted to the Second International Dialogue Seminar on Law Reform and Law Drafting, Rayong, Thailand, 5-8 August 1993, pp. 2-6 (Mimeographed)

4.1 วิธีการดำเนินงาน

การทดสอบร่างกฎหมายเป็นการสร้างเหตุการณ์สมมุติหรือสร้างเกมส์ขึ้นมาทดสอบร่างกฎหมายซึ่งเกมส์ดังกล่าวประกอบด้วย

- การสร้างฉากที่แน่นอนซึ่งมีความเฉพาะสำหรับปัญหาแต่ละปัญหา
- การพรรณนาถึงสถาบันที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนี้ (เป้าหมายต้องเป็นการเฉพาะ)
- ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเกมส์, การประเมินค่าของการตัดสินใจและผลลัพธ์ที่เป็นไปได้

การวางแผนสร้างเกมส์ขึ้นมาทดสอบร่างกฎหมายจัดเตรียมขึ้นโดยผู้เชี่ยวชาญ, นักร่างกฎหมาย, รัฐบาลและรัฐสภา โดยต้องมีข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นเกี่ยวกับ

1) ผลที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย

ผลของกฎหมายเป็นไปตามความต้องการที่รัฐบาลต้องการแสดงออกหรือไม่

2) ต้องสร้างความเข้าใจและการยอมรับได้

ผู้สร้างพระราชบัญญัติใหม่ได้มีเฉพาะนักกฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญ ยังมีนักการเมืองซึ่งไม่ใช่ชนกกฎหมายและผู้เชี่ยวชาญ พระราชบัญญัติสามารถเป็นที่เข้าใจได้แก่บุคคลทั้งสองประเภทดังกล่าวหรือไม่ ภาษาของร่างกฎหมายชัดเจนหรือเป็นที่เข้าใจได้ง่ายหรือไม่

3) การวิเคราะห์ต้นทุน (cost analysis)

บทบัญญัติของกฎหมายได้เพิ่มต้นทุนให้แก่สหพันธรัฐ (federation) และมลรัฐ (Lander) และผู้อื่นอย่างไร กิจการขนาดเล็ก สามารถควบคุมการเพิ่มขึ้นของต้นทุนได้หรือไม่

4) การบริหาร

บทบัญญัติสามารถทำงานได้ผลหรือไม่ หน่วยงานที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายสามารถบังคับใช้กฎหมายได้หรือไม่

5) ความสมเหตุสมผลทางกฎหมาย

เมื่อร่างกฎหมายกลายเป็นกฎหมายจะต้องมีความเหมาะสม และเป็นไปได้ที่จะบัญญัติเป็นกฎหมาย ผลทางกฎหมายต้องแตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมายอื่น

ทั้งนี้ร่างกฎหมายจะต้องสามารถตอบคำถามดังกล่าวข้างต้นได้ทั้งหมด

4.2 ข้อเสนอแนะ

การทดสอบร่างกฎหมายคล้ายกันกับการจัดทำคู่มือร่างกฎหมายมาตรฐานในการร่างและตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งหากว่าในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการจัดทำคู่มือร่างกฎหมายมาตรฐานก็ควรพิจารณาจัดทำแบบทดสอบร่างกฎหมายเพื่อทำการทดสอบร่างกฎหมายก็ได้

ตอนที่ 5 การศึกษาการบังคับใช้กฎหมาย (Implementation Study)¹⁹

การศึกษาการบังคับใช้กฎหมาย (implementation) เป็นการแปรนโยบายออกมาเป็นการปฏิบัติ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ประกอบขึ้นด้วย การวางแผน, การจัดองค์กร, ความร่วมมือ และการสนับสนุน ซึ่งจะช่วยให้วัตถุประสงค์ตามนโยบายประสบผลสำเร็จ เป้าหมายโดยทั่ว ๆ ไปของการทำการศึกษการบังคับใช้กฎหมาย คือการปรับปรุงผลสำเร็จที่ได้รับจากกระบวนการนโยบาย ซึ่งประเทศกลุ่ม OECD ได้เสนอรายงานเกี่ยวกับการจัดการและการปฏิรูปกฎเกณฑ์ (Regulatory Management and Reform) ได้กำหนดให้มีการประเมินค่าการบังคับใช้กฎหมาย ว่ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ทำงานได้ผลดีอย่างไร เป็นการตรวจสอบภายหลังจากที่กฎหมายใช้บังคับแล้ว

¹⁹Ibid., pp.6-9

5.1 วิจัยดำเนินงาน

อย่างเช่นในประเทศเยอรมันที่มีความตั้งใจที่จะแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างและสร้างบ้านให้ทันสมัย เนื่องจากได้รับรายงานจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก่อสร้าง (the Federal Minister of Building) เกี่ยวกับความหย่อนยานของกฎหมายควบคุมการก่อสร้างรวมทั้งอนุบัญญัติที่ใช้กำกับผู้รับเหมาก่อสร้างในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรฐานเทคนิคการก่อสร้าง ในปี ค.ศ. 1984 คณะรัฐมนตรีสหพันธ์รัฐจึงได้ตัดสินใจดำเนินแผนงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาเมือง, ภาคการก่อสร้างและการสร้างบ้านโดยกฎหมายหรืออนุบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมการวางแผนและการก่อสร้างซึ่งออกโดยรัฐบาลระดับสหพันธ์รัฐหรือมลรัฐ (lander) จะต้องตรวจพิจารณาแก้ไขให้ทันสมัยโดยในส่วนของกฎหมายการก่อสร้างของสหพันธ์รัฐ (Federal Building law) ได้ตรวจพิจารณาและปรับปรุงโครงสร้างใหม่ (reorganization) เพื่อให้เป็นประมวลกฎหมายการก่อสร้าง (the Building Code) ร่างรัฐบัญญัติ Housing Law Simplification ได้มีผลบังคับใช้เมื่อปี ค.ศ. 1985 และได้รับการแก้ไขปรับปรุงเมื่อปี ค.ศ. 1990 โดยร่างกฎหมายเพดเดอรัล ซันเซ็ท บิลล์ (Federal Sunset Bill) ซึ่งได้กำหนดเวลาสิ้นสุดอายุของรัฐบัญญัติ Housing Law Simplification ในปี ค.ศ. 1995 ดังนั้นก่อนที่ระยะเวลาที่กฎหมายจะสิ้นสุดลงจึงจำเป็นต้องเสนอร่างกฎหมายฉบับใหม่เข้าแทน เมื่อกฎหมายใหม่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาบุนเดสติก (Bundestag) สภาเห็นว่าเป็นเรื่องที่พรรคการเมืองทุกพรรคต้องการความชัดเจนก่อนที่จะตัดสินใจในร่างรัฐบัญญัติจะทำงานได้ผลหรือไม่ จึงได้แนะนำให้รัฐบาลจัดทำการศึกษาที่เป็นระบบเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายให้แล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 1994 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงก่อสร้างสหพันธ์รัฐ จึงได้จัดตั้งกลุ่มศึกษาขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวโดยต้องแล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 1994 กลุ่มศึกษานี้ได้ทำงานโดยตั้งคำถามเกี่ยวกับ implementation ของกฎหมายใหม่ในระดับท้องถิ่น โดยรายงานฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับการทำการศึกษากฎหมายเสนอเมื่อปี ค.ศ. 1992

ประมวลกฎหมายก่อสร้างของสหพันธ์รัฐ (the Federal Building Code)

เป็นกฎหมายที่ควบคุมการวางแผนเกี่ยวกับพื้นที่ ซึ่งให้อำนาจแก่เมืองต่าง ๆ ในการกำหนดการก่อสร้างในพื้นที่ของเมือง แผนการศึกษาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย จึงต้องทำการศึกษาจากเมืองต่าง ๆ เป็นหลัก

โดยมีเมืองจำนวน 147 เมืองซึ่งกลุ่มศึกษาได้ทำการสุ่มตัวอย่างตามวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้รับการคัดเลือกให้เป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษา ได้รับการติดต่อจากกลุ่มวิจัยและตอบคำถามเกี่ยวกับประสบการณ์ที่ได้รับจากการใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว ปรากฏว่ามีเมืองจำนวน 133 เมืองส่งแบบสอบถามในคำถามเกี่ยวกับการใช้ และประสบการณ์เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ใหม่กลับมายังกลุ่มศึกษา

ผลปรากฏว่าในจำนวน 133 เมืองที่ให้ความคิดเห็นได้มีการใช้กฎหมายใหม่ จำนวน 76 เมือง (57 %) ในจำนวนนี้ได้มีการแบ่งเมืองออกตามจำนวนประชากร ปรากฏว่าเมืองที่มีประชากรระหว่าง 200,000-500,000 คนมีการใช้กระบวนการตามกฎหมายใหม่ 60 % ส่วนเมืองที่มีประชากรระหว่าง 20,000-50,000 คน มีการใช้กฎหมายใหม่เพียง 30 % และนอกจากการสำรวจวิจัยดังกล่าวแล้วยังต้องมีการเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวกับการวางแผนเมืองและการก่อสร้าง (Town Planning and Building Law) ของประเทศกลุ่มตลาดร่วมยุโรปอีกด้วย จึงจะทำการสรุปผลเป็นรายงานที่สมบูรณ์

5.2 ข้อสังเกต

การประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายเป็นมาตรการสำคัญที่จะนำมาแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย และในทุกประเทศมีความต้องการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นวิธีการที่ควบคู่ไปกับการกำหนดเวลาการสิ้นผลการบังคับใช้กฎหมายเอาไว้ล่วงหน้า (sunset-legislation) ที่จะได้กล่าวต่อไป การสิ้นสุดอายุของกฎหมาย

ตอนที่ 6 ชั้นเซ็ท สัจสเลชั่น (Sunset Legislation)

"ชั้นเซ็ท สัจสเลชั่น" หมายถึงการกำหนดเวลาสิ้นสุดบังคับใช้ของกฎหมาย (validity) เอาไว้ล่วงหน้านับแต่วันที่กฎหมายประกาศใช้บังคับ เพื่อจะได้ประเมินผลว่ากฎหมายใช้บังคับได้ผลหรือไม่ โดยรับฟังผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อประชาชนระหว่างการเตรียมร่างกฎหมายฉบับใหม่²⁰ (แทนฉบับที่ใช้อยู่และกำหนดวันสิ้นสุดเอาไว้ล่วงหน้าแล้ว)

6.1 การดำเนินการในประเทศสหรัฐอเมริกา

"ชั้นเซ็ท สัจสเลชั่น" เป็นวิธีการที่ชั้กันในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเริ่มต้นที่มลรัฐโคโลราโด เมื่อปี ค.ศ. 1976 ตามข้อเสนอของแฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) ประธานของคณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (the Securities and Exchange Commission) และนายวิลเลียม โอ ดักลาส (William O. Douglas) ที่ได้เสนอว่าองค์กรของรัฐ (federal agency) ควรจะเลิกสั้บไปเมื่อมีอายุครบ 10 ปี แนวคิดนี้ได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองที่มีแนวคิดแบบเสรีนิยม (liberals) และอนุรักษนิยม (conservatives) ทั้งงานพรรคเดโมแครตและรีพับลิกัน เนื่องจากเห็นว่าเป็นแนวคิดที่ต่อต้านรัฐบาลที่มีขนาดใหญ่ (anti-big government) และสนับสนุนผู้บริโภค และคาดว่าจะเป็้นแนวหน้าในการปฏิวัติระบบภาษีอากร "ชั้นเซ็ท สัจสเลชั่น" เป็นโครงการที่จะลดขนาดและรายจ่ายของรัฐบาลลงและลดการกีดกันการแข่งขัน ในช่วงปีค.ศ. 1976 ถึงปี ค.ศ. 1982 สภาของ 50 มลรัฐในสหรัฐอเมริกาและสภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกาได้รับแนวความคิดดังกล่าวไป²¹

²⁰Law Reform and Deregulation, p.14

²¹Richard C. Kearney, "Sunset: A Survey and Analysis of the State Experience," Public Administration Review, January/February 1990, p.49

แนวคิดพื้นฐานของ "ชั้นเช็ท ลีจิสเลชัน" ก็คือการเสนอกฎหมายกำหนดเวลาสิ้นสุดขององค์กรของรัฐ (state agency), ทั้งที่เป็น บอร์ด, คอมมิสชัน, คอมมิทตี เอาไว้ล่วงหน้าโดยอัตโนมัติโดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายยกเลิกเป็นการเฉพาะอีก กระบวนการของชั้นเช็ทเป็นการวางแผนงานการประเมินผลอายุขององค์กร โดยคณะกรรมการสภาของมลรัฐ (หรือสภาองเกรส) ซึ่งมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ โดยเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการสภา ว่าเห็นควรวางโครงสร้างของรัฐองค์กรใดสิ้นสุดลง คงอยู่ต่อไปในลักษณะเดิม หรือปรับปรุงองค์กรใหม่ หลังจากนั้นสภาจะได้เสนอร่างรัฐบัญญัติให้ผู้ว่าการรัฐหรือประธานาธิบดีลงนาม (หรือวีโต้) ตามความเห็นดังกล่าวมาแล้ว

"ชั้นเช็ท ลีจิสเลชัน" มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดตั้งระบบนิติบัญญัติอัตโนมัติในการตรวจสอบองค์กรของรัฐ ซึ่งเป็นการตรวจสอบถึงกฎหมายของฝ่ายบริหาร (administrative rule) ที่ออกโดยองค์กรของรัฐ, กระบวนการออกกฎหมาย, การตรวจสอบภายหลัง (post audit), การตรวจสอบองค์กรของรัฐโดยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ, การสอบสวนกิจกรรม ลักษณะเด่นของ "ชั้นเช็ท ลีจิสเลชัน" คือการยกเลิกองค์กรของรัฐโดยไม่ต้องบัญญัติกฎหมายเป็นการเฉพาะอีกครั้งหนึ่ง เป็นการสนับสนุนให้มีการกำจัดองค์กรของรัฐที่ไม่จำเป็น ลดการขยายตัวของกฎหมายของฝ่ายบริหาร และเสริมการตรวจสอบกิจกรรมขององค์กรของรัฐ

ดังนั้นก่อนที่จะทราบถึงรายละเอียดของ "ชั้นเช็ท ลีจิสเลชัน" ก็จะต้องเข้าใจถึงองค์กรของรัฐ เสียก่อน

องค์กรของรัฐ

องค์กรของรัฐ ของสหรัฐอเมริกาตามรัฐบัญญัติกระบวนการพิจารณาทางบริหาร (Administrative Procedure Act) หมายถึงผู้ที่ได้รับอำนาจจากรัฐบาล

ไม่ว่าจะถูกตรวจสอบโดยองค์กรของรัฐอื่น ๆ หรือไม่ แต่ไม่หมายความรวมถึง

- 1) สภาคองเกรส
- 2) ศาลของสหรัฐอเมริกา
- 3) รัฐบาลของรัฐอาณาเขตและรัฐยึดครองของสหรัฐอเมริกา
- 4) รัฐบาลของดิस्टริค ออฟ โคลัมเบีย
- 5) องค์กรที่ประกอบด้วยผู้แทนของพรรคการเมืองหรือองค์กรที่จัดตั้งโดยพรรคการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาตามวัตถุประสงค์ของพรรคการเมือง
- 6) ศาลทหารและคณะกรรมการทหาร
- 7) องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจทางทหารในสนามรบในภาวะสงครามหรือในอาณาเขตครอบครอง
- 8) หน้าที่อื่น ๆ ตามมาตรา 1738, 1739, 1743, และ 1744 ของหมวด 12, บทที่ 2 ของหมวดที่ 41 หรือ มาตรา 1622, 1884, 1891-1902 และมาตรา 1641 (b) ของหมวดที่ 50

โดยคณะกรรมการได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีและได้รับการรับรองโดยวุฒิสภานครณิที่เป็นองค์กรของสหรัฐ และได้รับการเสนอชื่อโดยผู้ว่าการรัฐและรับรองโดยวุฒิสภาของมลรัฐ นครณิที่เป็นมลรัฐ

ซึ่งองค์กรของรัฐนี้มีทั้งในระดับสหรัฐและระดับมลรัฐ และแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ²²

- (1) องค์กรของรัฐที่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์ (regulatory agency)
- (2) องค์กรของรัฐที่ไม่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์ (non-regulatory agency)

²²Bernard Schwartz, Administration Law a Case Book., pp.5-21

(1) องค์กรของรัฐที่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์

เป็นองค์กรของรัฐที่มีอำนาจ (authority) ในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งของปัจเจกชนและธุรกิจ องค์กรของรัฐที่มีอำนาจที่จะออกกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไปว่าสิ่งใดควรจะทำหรือไม่ควรจะทำ (เช่นเดียวกับอำนาจนิติบัญญัติ) และมีอำนาจในการวินิจฉัยกฎหมายถูกละเมิดในกรณีที่มีข้อพิพาทและดำเนินการต่อผู้ละเมิดกฎหมาย (เช่นเดียวกับอัยการและศาล)

(2) องค์กรของรัฐที่ไม่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์

เป็นองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการทำให้เกิดประโยชน์ในการสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นความผาสุกต่อสังคมและเศรษฐกิจ เช่น เงินบำนาญ (pensions) หรือการประกันภัยของรัฐบาล (government insurance) องค์กรของรัฐที่มีลักษณะเช่นนี้อยู่ในระดับสหรัฐมากกว่าระดับมลรัฐ เช่น กรมสาธารณสุข, ศึกษาธิการและสวัสดิการ (Department of Health, Education and Welfare), คณะกรรมการบริหารสินเชื่อไร่รา (the Farm Credit Administration), คณะกรรมการพนักงานรถไฟบำนาญ (the Railroad Retirement Board)

องค์กรของรัฐมีจุดกำเนิดจากการประชุมสภาองเกรสสมัยแรกที่ได้มีการตรา
รัฐบัญญัติที่สำคัญ 3 ฉบับ โดยในจำนวนนี้ 2 ฉบับเป็นการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการ
ดำเนินงานของกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง (Bureau of Customs in the
Treasury Department) ส่วนอีก 1 ฉบับ อยู่ภายใต้การดำเนินงานขององค์การ
ทหารผ่านศึก (Veterans Administration) ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการออก
กฎหมายให้กับฝ่ายบริหารที่กรมศุลกากร รวมทั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับจำนวน
ภาษีอากรของผู้เสียภาษี และต่อมาได้มีการจัดตั้งองค์กรในลักษณะเดียวกันเช่นนี้อีกอย่าง
มากมาย เมื่อถึงปี ค.ศ. 1900 มีองค์กรที่มีอำนาจ 17 องค์กรที่มีอำนาจเช่นนี้
ในปี ค.ศ. 1813 ศาลสูงได้เกิดข้อสงสัยว่าสภาองเกรสสามารถมอบอำนาจในการออก
กฎหมายให้กับฝ่ายบริหารได้หรือไม่ ซึ่งต่อมาอีก 12 ปี นายมาร์แชล (Marshall)

ประธานผู้พิพากษาศาลสูงได้ยอมรับว่าสภาองเกรสสามารถมอบอำนาจในการออกกฎหมายไว้กับฝ่ายบริหารได้

การจัดตั้งคณะกรรมการพาณิชย์ระหว่างรัฐ (Interstate Commerce Commission) เมื่อปี ค.ศ. 1887 เป็นแรงผลักดันอย่างสูงในการพัฒนากฎหมายปกครองของอเมริกัน (American administrative law) โดยที่องค์กรดังกล่าวมีเครื่องมือที่ทันสมัยในการบริหารคือสามารถออกกฎเกณฑ์ (rulemaking) และวินิจฉัยข้อพิพาท (adjudication) ที่เกิดขึ้นจากกฎเกณฑ์ที่ออกโดยคณะกรรมการ ซึ่งหากพิจารณาให้ดีแล้วองค์กรนี้เป็นทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการในกิจการรถไฟของประเทศทั้งหมด และเป็นแบบอย่างต่อมาในการจัดตั้งองค์กรของรัฐทั้งในระดับสหรัฐและระดับมลรัฐในปัจจุบันมีองค์กรของรัฐที่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์กว่า 67 องค์กรและในปี ค.ศ. 1975 องค์กรเหล่านี้ได้ออกกฎหมายลำดับรองทั้งที่เป็นฉบับที่เสนอใหม่และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถึง 7,496 ฉบับ และได้ประกาศนิตยสารสหพันธ์ (Federal Register)

องค์กรของรัฐที่มีอำนาจและอิทธิพลสูงมากในสหรัฐอเมริกา (ระดับสหรัฐ) คือองค์กรที่เรียกว่า "7 พี่เบิ้ม" "the Big Seven" ซึ่งประกอบด้วย

- คณะกรรมการการบินพลเรือน (Civil Aeronautics Board) จัดตั้งปี ค.ศ. 1938
- คณะกรรมการคมนาคมสหรัฐ (Federal Communication Commission) จัดตั้งปี ค.ศ. 1934
- คณะกรรมการพลังงานสหรัฐ (Federal Power Commission) จัดตั้งปี ค.ศ. 1930
- คณะกรรมการพาณิชย์ระหว่างรัฐ (Interstate Commerce Commission) จัดตั้งปี ค.ศ. 1887
- คณะกรรมการการค้าสหรัฐ (Federal Trade Commission) จัดตั้งปี ค.ศ. 1914
- คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labor Relations

Board) จัดตั้งปี ค.ศ. 1935

- คณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (Securities and Exchange Commission) จัดตั้งปี ค.ศ. 1934

เนื่องจาก "7 พีเอ็ม" มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) อำนาจในการออกใบอนุญาต (Licensing Power) ซึ่งองค์กรจะมีอำนาจในการควบคุมการเข้าสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนโดยการออกใบอนุญาต เช่น คณะกรรมการการบินพลเรือนมีอำนาจในการออกใบอนุญาตจัดตั้งสายการบินและเส้นทางการบินของสายการบินต่าง ๆ คณะกรรมการพาณิชย์ระหว่างรัฐ มีอำนาจในการออกใบอนุญาตในกิจการเส้นทางขนส่งทั้งทางรถไฟ, รถยนต์, ทางน้ำ และทางท่อ คณะกรรมการคมนาคมสหรัฐ มีอำนาจออกใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุและโทรทัศน์ คณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์มีอำนาจออกใบอนุญาตในกิจการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์

2) อำนาจในการกำหนดราคา (Rate-making power) ทุกองค์กรมีอำนาจในการกำหนดราคาค่าบริการของเอกชนภายในขอบเขตอำนาจ

3) อำนาจเหนือการค้าในกิจกรรมทางธุรกิจ (Power over business practice) คณะกรรมการมีอำนาจในการรับรอง (approve) หรือห้าม (prohibit) การดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจ เช่น คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์มีอำนาจในการควบคุมการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม คณะกรรมการการค้าสหรัฐมีอำนาจในการควบคุมการค้าที่ไม่เป็นธรรม คณะกรรมการพาณิชย์ระหว่างรัฐมีอำนาจในการรับรองการรวมกิจการรถไฟ, การปิดกิจการและคลังสินค้าทัณฑ์บน และมีอำนาจห้ามการเลือกปฏิบัติหรือการปฏิบัติที่ไม่สมควรเกี่ยวกับกิจการรถไฟ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อรวมกับอำนาจตามข้อ 1) และ 2) คณะกรรมการพาณิชย์ระหว่างรัฐเป็นองค์กรที่ทรงอำนาจมากเหลือเกิน

ในการวินิจฉัยข้อพิพาท (adjudication) ขององค์กรของรัฐมีการพิจารณาข้อพิพาทที่มีลักษณะคล้ายศาลกล่าวคือในแผนกชดเชยแรงงานของกรมแรงงาน (the Division of Workmen's Compensation of the Department of Labor) มลรัฐนิวเจอร์ซีย์มีการรับฟังพยานกระทำในห้องพิจารณาที่มีลักษณะ เช่นเดียวกับ

ศาล รองอธิบดี (Deputy Commissioners) สวมชุดครุยผู้พิพากษา การรับฟังพยานมี กฎเกณฑ์รับฟังพยานแต่ไม่เข้มงวดเหมือนกฎการรับฟังพยานของศาล (rule of evidence) หลังจากการรับฟังพยานแล้วจะมีเจ้าหน้าที่คอยรับฟังซึ่งทำหน้าที่พยานและค้นหาความจริงแล้วสรุปคำวินิจฉัยของตนเองเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการ (Secretary of Division) ต่อไป ซึ่งกระบวนการนี้คล้ายกับการพิจารณาคดีของศาลคอมมอนพลีส (Court of Common Pleas) สิ่งที่แตกต่างกันไปจากศาลก็คือ อธิบดี (Commissioners) ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของเนติบัณฑิตยสภา (bar) และมีวาระในการดำรงตำแหน่งตามที่ผู้ว่าการรัฐกำหนด และอธิบดีมีอำนาจการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับผู้อำนวยการ (Director) ในขณะที่ผู้พิพากษาทุกคนได้รับการเสนอชื่อจากผู้ว่าการรัฐและได้รับการรับรองโดยวุฒิสภา (อธิบดีก็ได้รับการเสนอชื่อและรับรองโดยรัฐสภาเช่นเดียวกัน) ส่วนการ ตรวจสอบคำวินิจฉัยขององค์กรของรัฐศาลสามารถตรวจสอบได้หากว่าได้กระทำการขัด หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือรัฐบัญญัติ หรือกระทำเกินอำนาจ (ultra vires)

ลักษณะองค์กรของรัฐ

(1) ขนาด องค์กรของรัฐมักมีขนาดใหญ่ เช่น คณะกรรมการพาณิชย์ ระหว่างรัฐ มีพนักงานกว่า 2,500 คน คณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มีพนักงานกว่า 1,200 คน คณะกรรมการประกันสังคม (the Social Security Board) เฉพาะในแผนก Bureau of Old-Age and Survivor Insurance มีพนักงานกว่า 9,000 คน คณะกรรมการคมนาคมสหรัฐ มีพนักงานกว่า 600 คน คณะกรรมการทหารผ่านศึก มีพนักงานกว่า 35,000 คน เป็นต้น ซึ่งขนาดขององค์กรขึ้นอยู่กับขอบเขตของอำนาจและงานขององค์กร

(2) ความชำนาญเฉพาะด้าน องค์กรของรัฐเป็นงานที่ต้องใช้ความชำนาญ เฉพาะด้าน พนักงานขององค์กรจึงเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในงานของแต่ละองค์กร หรือหากไม่มีประสบการณ์มาก่อนก็จะได้รับการฝึกอบรมด้านเทคนิคหรือทักษะในวิชาชีพเสียก่อน เช่น คณะกรรมการคมนาคมสหรัฐ พนักงานประกอบด้วยวิศวกรหรือนักเศรษฐศาสตร์ที่มีความรู้

ทางด้านโทรเลข, โทรศัพท์ และวิทยุ พนักงานของคณะกรรมการสาธารณสุข ก็จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับโรคภัยไข้เจ็บ เป็นต้น

(3) ความรับผิดชอบ องค์กรของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อสภาองเกรสหรือสภามลรัฐที่เป็นผู้ออกกฎหมายบัญญัติจัดตั้ง และต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ ตามลักษณะการปกครองระบอบประชาธิปไตย

(4) ความหลากหลายของหน้าที่ องค์กรของรัฐมีการจัดตั้งขึ้นมากมายและครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ของสหรัฐและมลรัฐ จึงมีอิทธิพลอย่างมากในสหรัฐ

ปัญหาขององค์กรของรัฐ

จากรายงานเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และการร้องทุกข์ (Report on Regulation and Competition) พบว่าองค์กรของรัฐที่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์มีปัญหา 6 ประการ คือ

- 1) ความล่าช้า
- 2) ขาดความยืดหยุ่น
- 3) ขาดการประชาสัมพันธ์
- 4) ขาดผู้เชี่ยวชาญ
- 5) ปัญหาทางการเมือง
- 6) แรงกดดันทางธุรกิจ

วิธีการดำเนินการ "ชันเช็ท สัจจิสเลชั่น"

ผู้วิจัยของยกตัวอย่างการดำเนินการ "ชันเช็ท สัจจิสเลชั่น" ใน 2 มลรัฐของสหรัฐอเมริกา คือ มลรัฐโรดไอแลนด์ และมลรัฐเท็กซัส

มลรัฐโคโลราโด

มลรัฐโคโลราโด²³ได้มีการดำเนินการ "ซันเช็ท สีกิสเลชั่น" โดยได้มีการตรา
รัฐบัญญัติ "ปรับปรุงรัฐบัญญัติมลรัฐโคโลราโด ปี ค.ศ. 1973" (Colorado Revise
Statutes 1973) โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

(1) ที่ประชุมใหญ่ของสภาพบว่าองค์กรของรัฐซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากและมีการออกกฎเกณฑ์เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย และกระบวนการดังกล่าวขาดการพัฒนาเกี่ยวกับการตรวจสอบกระบวนการออกกฎเกณฑ์, การตรวจสอบกฎเกณฑ์, ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล อย่างเพียงพอ ที่ประชุมใหญ่ของสภาจึงต้องจัดตั้งระบบขึ้นมาตรวจสอบว่าองค์กรของรัฐองค์กรใดควรสิ้นสุดลง, คงอยู่ต่อไป หรือจัดตั้งขึ้นอีก

(2) ได้มีการกำหนดวันสิ้นสุดอายุขององค์กรของรัฐที่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ทุกองค์กรไว้ล่วงหน้า

(3) เมื่อระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามข้อ (2) สิ้นสุดลงแล้ว ที่ประชุมใหญ่ของสภาอาจกำหนดให้องค์กรของรัฐสามารถดำเนินการต่อไปหรือจัดตั้งขึ้นมาใหม่ก็ได้แต่ไม่เกินคราวละ 6 ปี

(4) คณะกรรมาธิการตรวจสอบของสภา (the Legislative Audit Committee) จะทำการตรวจสอบสมรรถภาพทางบัญชีขององค์กรของรัฐทุกองค์กร และการตรวจสอบจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนอายุขององค์กรจะสิ้นสุดลงอย่างน้อย 3 เดือน เพื่อเป็นข้อมูลร่วมกับการทำการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

(5) ก่อนที่จะตัดสินใจว่าองค์กรใดควรสิ้นสุดลง, คงอยู่ต่อไปหรือจัดตั้งขึ้นอีก ที่ประชุมใหญ่ของแต่ละสภาจะต้องจัดทำกรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ รวมทั้งความคิดเห็นของผู้อำนวยการขององค์กรของรัฐ และการรับฟังความคิดเห็นจะต้องแสดงให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องคงองค์กรไว้ต่อไปหรือมีการเปลี่ยนแปลง

²³Ibid., pp. 75-79

(6) หากองค์กรใดต้องสิ้นสุดอายุลงโดยไม่ได้รับการต่ออายุให้องค์กรนั้นมีอายุต่อไปอีก 1 ปี เพื่อชำระบัญชีองค์กรก่อนเลิกการดำเนินงาน

มลรัฐเท็กซัส

ในมลรัฐเท็กซัส²⁴ รัฐบัญญัติซันเซ็ท (the Sunset Act 1977) ประกาศใช้เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1977 หลังจากนั้นก็ได้มีการดำเนินการตรวจสอบองค์กรของรัฐบาลมลรัฐเท็กซัสที่มีอยู่ทั้งสิ้น 177 องค์กร ซึ่งตามกฎหมายของมลรัฐเท็กซัสจะต้องทำการตรวจสอบทั้งองค์กรที่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์และองค์กรที่ไม่มีอำนาจออกกฎเกณฑ์แต่ก็มีการยกเว้นให้กับบางองค์กรได้แก่ สถาบันการศึกษาชั้นสูง ได้มีการกำหนดให้ทุกองค์กรต้องทำการตรวจสอบโดยวิธี "ซันเซ็ท สิจิส เลชั่น" ทุก ๆ 12 ปี หากองค์กรใดไม่ได้รับการต่ออายุก็จะให้เวลาอีก 1 ปี ในการชำระบัญชีองค์กร

ตามรัฐบัญญัติซันเซ็ทได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาซันเซ็ท (the Sunset Advisory Commission) ขึ้นมารับผิดชอบโครงการซันเซ็ท ประกอบด้วยกรรมการ 8 คน จำนวน 4 คน มาจากสภาผู้แทนราษฎรโดยการแต่งตั้งของประธานสภาผู้แทนราษฎร (the Speaker) อีก 4 คน มาจากวุฒิสภาโดยการแต่งตั้งของรองผู้ว่าการรัฐ (the Lieutenant Governor) ต่อมาในปี ค.ศ. 1983 ได้มีการตั้งกรรมการเพิ่มอีก 2 คน ซึ่งไม่ใช่สมาชิกสภา โดยกรรมการที่เป็นสมาชิกสภามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ส่วนกรรมการอื่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

คณะกรรมการที่ปรึกษาซันเซ็ทมีคณะทำงานที่ทำงานเต็มเวลาจำนวน 23 คน ซึ่งถือว่าเป็นคณะทำงานชุดที่ใหญ่มากเมื่อเทียบกับมลรัฐอื่น ๆ ที่ส่วนใหญ่มีคณะทำงานไม่เกิน 8 คน คณะทำงานดังกล่าวประกอบด้วยผู้ที่มีความสามารถด้านวิเคราะห์โปรแกรม (program analysis) และได้รับการฝึกอบรมขั้นสูงในด้านกฎหมาย,

²⁴Landon Curry, "Politics of Sunset Review in Texas," Public Administration Review, January/February 1990, p.58-60

รัฐศาสตร์, รัฐประศาสนศาสตร์, การศึกษา, ธุรกิจ, การบัญชี, เศรษฐศาสตร์และ
การทำงานสังคม

กระบวนการ "ชั้นเซ็ท ลีเกิสเลชั่น" ในมลรัฐเท็กซัส ประกอบด้วย 6 ขั้นตอนคือ

- (1) การประเมินผลตนเองขององค์กรเอง
- (2) การประเมินผลและรายงานโดยคณะกรรมการที่ปรึกษาชั้นเซ็ท
- (3) การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยคณะกรรมการที่ปรึกษา

ชั้นเซ็ท

- (4) การเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่ปรึกษาชั้นเซ็ท

เกี่ยวกับการยกเลิกหรือปรับปรุงองค์กรใหม่

- (5) การเสนอร่างรัฐบัญญัติ (bill) ตามทางเลือกข้อ 4 เข้าสู่การ

พิจารณาของสภา

- (6) เสนอร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาตามข้อ 5 ให้ผู้ว่าการรัฐลงนาม

หรือยับยั้ง

การประเมินผลว่าองค์กรของรัฐสมควรจะยกเลิก, อยู่ต่อไปหรือปรับปรุงใหม่
ของมลรัฐเท็กซัส นอกจากการประเมินผลที่ประสิทธิภาพในการดำเนินงานตลอดจนการยอมรับ
รับของประชาชนในการทำการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะแล้ว ยังต้องขอความร่วมมือและ
นำข้อมูลจากผู้ตรวจสอบบัญชีมลรัฐ (the State Auditor), อธิบดีกรมบัญชีกลาง (the
Comtroller of Public Accountant) ผู้ว่าการสำนักงานแผนงานและงบประมาณ
(the Governor's Office of Budget and Planning), คณะกรรมการงบประมาณ
นิติบัญญัติ (the Legislative Budget Board) และคณะกรรมการธิการของสภาทั้งที่
เป็นคณะกรรมการประจำและคณะกรรมการวิสามัญ มาเพื่อประกอบการเสนอรายงาน
อีกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผลการดำเนินงาน²⁵

หลังจากที่มลรัฐโรดราโดได้เริ่มโครงการชันเชิธเมื่อปี ค.ศ. 1976 แล้วทุกมลรัฐและรัฐสภาได้นำแนวความคิดนี้ไปดำเนินการ ผลปรากฏว่าในปี ค.ศ. 1977 อันเป็นปีแรกของการดำเนินงานเบอร์เชิธขององค์กรที่ต้องยกเลิกมีสูง มีเพียงบางมลรัฐที่เบอร์เชิธขององค์กรที่ต้องยกเลิกต่ำ เช่น มลรัฐมิสซิสซิปปีมีองค์กรที่ถูกยกเลิกเพียงองค์กรเดียวจากองค์กรที่มีทั้งหมด 16 องค์กร ในระหว่างปี ค.ศ. 1978-1981 องค์กรทั่วสหรัฐถูกยกเลิกอยู่ระหว่าง 16-23 เบอร์เชิธ ยอดรวมขององค์กรที่ถูกยกเลิกทั่วสหรัฐจำนวน 204 องค์กร ปีที่ถูกยกเลิกมากที่สุดคือปี ค.ศ. 1981 จำนวน 65 องค์กร และเมื่อถึงเดือนมกราคม ค.ศ. 1989 มีองค์กรที่ถูกยกเลิกทั้งหมด 325 องค์กร

จากโครงการชันเชิธทำให้เกิดการรวมตัวกัน ในองค์กรที่มีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตในหลายมลรัฐ คณะกรรมการ ที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสวยและตัดผม, ทันตแพทย์และทันตกรรม และองค์กรที่ให้บริการเกี่ยวกับเด็กมักมีการรวมตัวกัน ในมลรัฐจอร์เจียมีการรวมตัวกันของคณะกรรมการเกี่ยวกับผู้รับเหมาจำนวน 3 คณะและได้รวมตัวกันเป็นคณะกรรมการอุตสาหกรรมการก่อสร้าง (a Construction Industry Board) ในมลรัฐอินเดียนามีการรวมตัวกันขององค์กรที่มีหน้าที่อย่างหลากหลาย 15 องค์กร ในบางมลรัฐได้มีการร่อนหน้าที่ขององค์กรไปให้องค์กรอื่น หรือมีการจัดองค์กรขึ้นใหม่โดยวิชาชีพชื่อใหม่แต่มีหน้าที่เช่นเดิม

ในทางตรงกันข้ามในหลายมลรัฐได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่หลังจากที่โครงการชันเชิธ เช่น ในมลรัฐโรดราโดได้มีการรวมตัวกันของคณะกรรมการ Podiatry Board แยกตัวออกมาจากคณะกรรมการการแพทย์ (the Medical Board) ในมลรัฐเท็กซัสมีการ

²⁵Richard C. Kearney, "Sunset: A Survey and Analysis of the State Experience, pp. 52-53

จัดตั้งคณะกรรมการน้ำ (the Water Commission) และคณะกรรมการชลประทาน (the Board of Irrigation and Water) ในมลรัฐฟลอริดาในปี ค.ศ.1978 ได้มีการยกเลิกองค์กรของรัฐ จำนวน 90 องค์กร แต่ได้มีการจัดตั้งใหม่ จำนวน 104 องค์กร ในมลรัฐเซาท์คาโรไลนาไม่มีการยกเลิกแม้แต่องค์กรเดียวแต่ได้มีการปรับปรุงองค์กรใหม่ (modified) จำนวน 147 องค์กร

จากการศึกษาพบว่าในการปรับปรุงองค์กรใหม่นั้นได้มีการปรับปรุงเกี่ยวกับ กฎเกณฑ์, การปฏิบัติ, กระบวนการ, ตัวกรรมการ และอื่น ๆ

หลังจากที่ได้นำแนวความคิด "ซันเซ็ท สีกิสเลชั่น" ไปดำเนินการแล้วผลปรากฏว่า ในปลายปี ค.ศ.1981 มี 36 มลรัฐที่ตรารัฐบัญญัติซันเซ็ท ส่วนที่เหลือได้ยกเลิกโครงการ เนื่องจากค่าใช้จ่ายสูง, การลอบบี้ของกลุ่มผลประโยชน์, ไม่สามารถลดองค์กรของรัฐได้ตามที่คาดเอาไว้, ประชาชนให้ความร่วมมือต่ำมากและเหตุผลอื่น ๆ

6.2 การดำเนินการในประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันได้นำวิธีการ "ซันเซ็ท สีกิสเลชั่น" ของสหรัฐอเมริกาไปใช้ในการประเมินผลกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นมาใช้บังคับ โดยรัฐสภาจะกำหนดการสิ้นสุดบังคับใช้เอาไว้ล่วงหน้า ของกฎหมายแต่ละฉบับเอาไว้ โดยมีการนำไปใช้กับกฎหมายทางเศรษฐกิจ หลังจากนั้นรัฐสภาจะได้จัดทำมีการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้น โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รับฟังผลการปฏิบัติของส่วนราชการ และเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นที่ 5 แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ผู้วิจัยไม่มีความรู้ด้านภาษาเยอรมันจึงไม่สามารถค้นหาข้อมูลรายละเอียด และได้สอบถามนักศึกษาไทยที่กำลังศึกษากฎหมายอยู่ที่ประเทศเยอรมันก็ได้รับคำตอบว่าไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงหวังว่าในอนาคตจักมีผู้รู้ได้ทำการวิจัยถึง เรื่องดังกล่าวในประเทศเยอรมัน

6.3 ข้อเสนอ

การดำเนินการ "ซันเช็ท ลิสต์ เลชัน" ในสหรัฐอเมริกา ก็เพื่อควบคุมมิให้องค์กรของรัฐที่มีอำนาจกึ่งนิติบัญญัติและกึ่งตุลาการมิให้ขยายตัวมากเกินไป และเป็นการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรของรัฐไปในตัว เพื่อจัดทำเป็นข้อมูลประกอบการปรับปรุงองค์กรของรัฐ หรือยกเลิกองค์กรของรัฐนั้นไปเลย ซึ่งประเทศเยอรมันได้นำเอาแนวคิดดังกล่าวไปใช้ในการกำหนดให้กฎหมายสิ้นผลบังคับใช้ล่วงหน้า ในขณะที่ตัวระหว่างที่กฎหมายฉบับบังคับก็จะมีผลการราชบังคับกฎหมายไปในตัว เพื่อเป็นประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมายนั้นเสีย โดยประเทศเยอรมันได้นำวิธีการนี้ไปใช้กับกฎหมายทางเศรษฐกิจ ซึ่งนอกจากจะทำให้กฎหมายทันสมัยอยู่เสมอ ยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดการท่วมท้นของกฎหมายได้อีกทางหนึ่ง

ซึ่งเทคนิคต่าง ๆ ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอในบทนี้นับว่าเป็นแนวทางที่น่าจะทำการศึกษารายละเอียดเพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับระบบกฎหมายไทย และผู้วิจัยจะได้นำเสนอถึงแนวทางในการนำมาใช้ในประเทศไทยอีกครั้งหนึ่ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย