รายงานการวิจัย

การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ด้วยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา

Ex Post Evaluation of Regulation: Establishing Evaluation Criteria under the Principles of the Act on Legislative Drafting and Evaluation of Law B.E. 2562 through Legal Philosophy Approach

มงคล เจริญจิตต์

งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา
ประจำปีงบประมาณ 2568

รายงานการวิจัย

การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ด้วยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา

Ex Post Evaluation of Regulation: Establishing Evaluation Criteria under the Principles of the Act on Legislative Drafting and Evaluation of Law B.E. 2562 through Legal Philosophy Approach

โดยผู้วิจัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์มงคล เจริญจิตต์

หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

ประจำปีงบประมาณ 2568

ธันวาคม พ.ศ. 2568

“ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา”

พระราชบัญญัติ
ว่าด้วยการอนุญาตให้ผู้ถือใบอนุญาตขับรถยนต์ส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และจักรยานยนต์ขับรถยนต์ส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก
พ.ศ. 2568

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีโดยได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากงบประมาณคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ประจำปีงบประมาณ 2568 จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณผู้เชี่ยวชาญ ศาสตราจารย์สมชาย ปรีชาศิลปะกุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่อนุเคราะห์ตรวจสอบคุณภาพของงานวิจัยนี้ ขอบคุณเพื่อนร่วมงานทุกท่านที่ถามไถ่ถึงความก้าวหน้าและให้กำลังใจในการทำการวิจัยครั้งนี้

ผู้วิจัย

9 ธันวาคม 2568

หัวข้อวิจัย การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ด้วยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา

ผู้วิจัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์มงคล เจริญจิตต์

หน่วยงาน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

ปีที่ทำการวิจัยเสร็จเรียบร้อย พ.ศ. 2568

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสาร และการเก็บข้อมูลภาคสนาม เพื่อกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วยแนวคิดทางนิติปรัชญาร่วมกับแนวทางตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และทดลองใช้กับระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา 1 ฉบับ ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) การวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง (Structural Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative Analysis) ผลการวิจัยสรุปได้ดังนี้

แนวคิดทางนิติปรัชญาหลักที่ใช้วิเคราะห์เกณฑ์การยอมรับกฎหมาย มี 5 แนวคิด คือ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดมาร์กซ์ และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ ได้เกณฑ์ทั้งสิ้น 6 เกณฑ์ ประกอบด้วย 1) มีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน 2) คำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม 3) สะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน 4) สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม 5) ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และ 6) ถูกยอมรับโดยประชาชน ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวทางการประเมินตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รวมถึงแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

เกณฑ์การยอมรับดังกล่าวได้ถูกพัฒนาเป็นเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายซึ่งประกอบด้วย 6 เกณฑ์หลักเดิม แบ่งออกเป็น 25 เกณฑ์ย่อย พร้อม 100 ตัวชี้วัด และกำหนดผลการประเมินออกเป็น 5 ระดับ

ผลการทดลองใช้กับระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา 1 ฉบับ พบว่า เกณฑ์มีศักยภาพในการประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถประเมินและรายงานผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ พร้อมทั้งชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของระเบียบที่ต้องปรับปรุงแก้ไข โดยแบ่งตัวชี้วัดออกเป็น 4 กลุ่มคือ 1) มีศักยภาพใน

การนำไปใช้งานสูง 26 ตัวชี้วัด 2) ใช้งานได้ดีหากมีการเก็บข้อมูลภาคสนาม 17 ตัวชี้วัด 3) ต้องมีการเก็บข้อมูลภาคสนามเป็นหลัก 33 ตัวชี้วัด และ 4) ต้องใช้ผู้ประเมินที่มีความรู้และทักษะที่จำเป็น 24 ตัวชี้วัด

การนำเกณฑ์การประเมินไปใช้ ผู้ประเมินควรมีความรู้ความเข้าใจทั้งเนื้อหากฎหมายที่จะประเมินและเกณฑ์การประเมิน ต้องมีความเป็นกลาง เก็บข้อมูลภาคสนามอย่างตรงไปตรงมา สร้างสมดุลทั้งการประเมินเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ และกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพื่อให้การประเมินมีความน่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ : การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย, นิติปรัชญา, เกณฑ์การประเมิน

Research topics Ex Post Evaluation of Regulation: Establishing Evaluation Criteria under the Principles of the Act on Legislative Drafting and Evaluation of Law B.E. 2562 through Legal Philosophy.

Researcher Assistant Professor Mongkol Jaroenjit

Institute Faculties of Humanities and Social Sciences, Nakhon Ratchasima Rajabhat University

Year 2025

Abstract

This qualitative research employed documentary research and field data collection to develop criteria for ex post evaluation of legal effectiveness based on legal-philosophical concepts with the approach outlined in the Act on Legislative Drafting and Evaluation of Law B.E. 2562. The criteria were subsequently tested using a regulation of Nakhon Ratchasima Rajabhat University. The data was analyzed through content analysis, structural analysis, and comparative analysis. The results are summarized below.

The primary legal-philosophical concepts used to analyze the criteria for legal acceptance include five approaches: Legal Positivism, Natural Law, Historical School of Law, Marxist Legal Theory, and Feminist Jurisprudence. Six criteria were established: 1) Clear and Defined System 2) Considering Other Values in Society 3) reflecting the spirit of the people 4) aligning with economic and social needs 5) promoting the rights and liberties, and 6) accepted by the public. These criteria are consistent with the evaluation framework outlined in the Act on the Criteria for Drafting Laws and Evaluating Legal Effectiveness B.E. 2562, as well as the guidelines of the Law Development Committee; the Office of the Council of State, and the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

The criteria for legal acceptance were further developed into an ex post evaluation of regulation consisting of the original six main criteria, subdivided into 25 sub-criteria and 100 indicators, with evaluation results categorized into five levels.

The trial application to the Nakhon Ratchasima Rajabhat University regulation demonstrated that the criteria have significant potential for practical application, enabling the assessment and reporting of legal effectiveness while identifying regulatory deficiencies

that require improvement. The 100 indicators were classified into four groups: 1) 26 indicators with high potential for immediate use, 2) 17 indicators usable with field data collection, 3) 33 indicators primarily requiring field data collection, and 4) 24 indicators requiring evaluators with specialized knowledge and skills.

For practical implementation, evaluators should have a thorough understanding of both the legal content under review and the evaluation criteria. They must remain impartial, collect field data accurately, balance qualitative and quantitative assessment approaches, and identify stakeholder groups aligned with the law's objectives to ensure credible and effective evaluations.

Keywords: Ex Post Evaluation of Regulation, Legal Philosophy, Evaluation Criteria

สารบัญ

หน้า

กิตติกรรมประกาศ **ก**

บทคัดย่อ **ข**

สารบัญ **ฉ**

บทที่

1 บทนำ **1**

ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย 1

วัตถุประสงค์ของการวิจัย 3

ขอบเขตของการวิจัย 4

กรอบแนวความคิดในการวิจัย 4

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 5

นิยามศัพท์เฉพาะ 5

2 แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง **7**

แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law School) 7

แนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) 19

แนวคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ (Historical School of Law) 25

แนวคิดทางกฎหมายของมาร์ก (Law theory of Marx) 28

แนวคิดนิติสตรีศาสตร์ (Feminist Jurisprudence) 31

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Ex Post Evaluation of Regulation) 34

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 48

3 วิธีการดำเนินการวิจัย **54**

ระยะที่ 1 ศึกษาเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 54

ระยะที่ 2 ศึกษาเปรียบเทียบเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาที่สำคัญกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 54

ระยะที่ 3 กำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วยกรอบทางนิติปรัชญา 55

ระยะที่ 4 ทดลองใช้และปรับปรุงเกณฑ์การประเมิน 57

4 ผลการวิจัย **60**

เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 60

กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน 60

กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม 71
กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน 80
กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม 84
กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน 90
กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน 97
เปรียบเทียบเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาที่สำคัญกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 122
แนวทางตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 128
ประเด็นการประเมินตาม “แนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย 142
แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามกรอบของ OECD 173
การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา 184
ข้อมูลพื้นฐานของผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูล 185
ความเชื่อมโยงระหว่างเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญากับแนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย 186
การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 193
เครื่องมือ/แหล่งข้อมูล 252
ระดับผลการประเมิน 252
รายงาน 253
การทดลองใช้ตัวชี้วัดตามเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา 255
เกณฑ์การประเมิน 255
ตัวชี้วัดการประเมิน 263
ข้อค้นพบสำคัญที่ได้จากการทดลองใช้เกณฑ์การประเมิน 272
ข้อแนะนำในการนำเกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดไปใช้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย 279
5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ 283
สรุปผลการวิจัย 283
อภิปรายผล 330
ข้อเสนอแนะ 340

บรรณานุกรม 342
ภาคผนวก 346
ประวัติผู้วิจัย 350

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
4.1	สรุปเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา	106
4.2	รหัสเนื้อหา เกณฑ์ยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตาม พ.ร.บ.ฯ และกรอบ OECD	123
4.3	เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างวัตถุประสงค์ของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา 30 (L1) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา	131
4.4	เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาการตรวจสอบเนื้อหา ตามมาตรา 31 ประกอบกับมาตรา 21 (L2) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา	139
4.5	สรุปเปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาและแนวทางตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562	141
4.6	เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างการวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย (C1) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา	149
4.7	เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างการตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย (C2) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา	153
4.8	เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างการรับฟังความคิดเห็น (C3) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา	159
4.9	เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างการดำเนินการตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐ (C4) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา	162
4.10	เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างผลการบังคับใช้กฎหมาย (C5) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา	167
4.11	เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างผลการบังคับใช้กฎหมาย (C6) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา	169
4.12	สรุปเปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาและแนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย	171
4.13	เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างประเด็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Key Questions) (OA) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา	176
4.14	เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างสิ่งที่ควรคำนึงถึงในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (OB) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา	179

4.15 สรุปเปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาและแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามกรอบของ OECD 180
4.16 สรุปเปรียบเทียบเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญากับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับแนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย 182
4.17 ความเชื่อมโยงระหว่างเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญากับแนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย 186
4.18 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย 193
4.19 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ 196
4.20 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท 199
4.21 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ความชัดเจนของเนื้อหา 201
4.22 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ 203
4.23 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต้องคำนึงถึงศีลธรรม 206
4.24 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น 208
4.25 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต้องมีความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ 210
4.26 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต้องมีความยุติธรรมในทางปฏิบัติ 212
4.27 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม 215
4.28 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน 218
4.29 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ 220
4.30 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ 222
4.31 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม 224
4.32 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ 227
4.33 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการทบทวนเป็นระยะ 229

4.34 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน 231
4.35 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ 234
4.36 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง 236
4.37 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร 239
4.38 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต้องไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย 241
4.39 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต้องมีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน 243
4.40 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต้องไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง 245
4.41 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์มีการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย 248
4.42 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชน 250
4.43 ความสามารถในการนำตัวชี้วัดตามเกณฑ์ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ได้จากแนวคิดทางนิติปรัชญาไปประยุกต์ใช้อย่างประสิทธิภาพพร้อมตัวอย่างเครื่องมือในการเก็บข้อมูล 264
4.44 สรุปจำนวนตัวชี้วัดตามความสามารถในการนำไปประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพแยกตามเกณฑ์การประเมิน 272

บทที่ 1
บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

การตรากฎหมายมีความสำคัญต่อการวางกรอบกติกาที่กำกับและควบคุมพฤติกรรมการอยู่ร่วมกันในสังคม รวมการกำหนดนโยบายของรัฐ ซึ่งเกี่ยวพันโดยตรงกับ ประชาชน หน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชน และภาพลักษณ์ของประเทศ แต่กระบวนการบัญญัติกฎหมายก็ยังขาดการกลั่นกรองที่ดี ทำให้มีกฎหมายจำนวนมากที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือเป็นภาระแก่ประชาชน จึงจำเป็นต้องหันมาให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกฎหมายและการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้ได้กฎหมายที่มีคุณภาพต่อไป

นอกเหนือจากการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment หรือ RIA) ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณากลั่นกรองศึกษาผลกระทบของกฎหมายก่อนที่จะบัญญัติมาบังคับใช้แล้ว ยังมีกระบวนการการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Ex-Post Evaluation of Regulation) ซึ่งเป็นกระบวนการการกลั่นกรองกฎหมายภายหลังที่ได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้แล้ว มีปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และกำหนดรายละเอียดในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยได้กำหนดให้ประเทศไทยพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในยุคสังคมฐานความรู้และนวัตกรรม ทั้งนี้เพื่อให้มีข้อมูลความรู้เกี่ยวกับผลการบังคับใช้กฎหมาย สำหรับสนับสนุนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา จึงควรมีการศึกษาวิจัยเรื่องการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ที่ส่งผลกระทบต่อความเสมอภาคทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการปฏิรูปกฎหมายในด้านต่างๆ ให้ตอบสนองต่อความต้องการของประเทศชาติและประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD ได้ให้ความสำคัญกับการประเมินผลของกฎหมาย โดยมีการกล่าวถึงใน “ข้อเสนอแนะของสภาเกี่ยวกับนโยบายและธรรมาภิบาลด้านกฎระเบียบ” หรือ Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance ในปี ค.ศ. 2012 ซึ่งได้วางกรอบการประเมินกฎหมายไว้แบบกว้างๆ (OECD. 2012) จนในปี ค.ศ. 2020 ก็ได้มีการกำหนดแนว

ปฏิบัติที่ดีสำหรับนโยบายด้านกฎหมาย "OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy" (OECD. 2020) เป็นแนวทางในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้กับประเทศสมาชิก และได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้นในการพัฒนากฎหมายและนโยบายสาธารณะ

ในปี พ.ศ. 2562 คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไว้ซึ่งได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เพื่อใช้เป็นแนวทางให้แก่หน่วยงานต่างๆ ที่มีกฎหมายอยู่ในความรับผิดชอบของตนเองได้ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ในทุกๆ รอบ 5 ปี ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวงกำหนดรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 โดยให้กระทำครั้งแรกไม่ช้ากว่าห้าปีนับแต่วันที่ 1 มกราคม 2563 นั่นคือต้องดำเนินการภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2567 ทำให้ในปัจจุบันมีหน่วยงานต่างๆ ที่มีกฎหมายอยู่ภายใต้ความรับผิดขอบของตนได้เริ่มดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไปบ้างแล้วตามแนวทางที่กล่าวมาข้างต้น เช่น กรมการปกครอง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่จัดทำโดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายนั้น เป็นการกำหนดกรอบประเด็นในการประเมินที่ขาดตัวชี้วัดที่ชัดเจน อาจทำให้ได้ข้อมูลที่ค่อนข้างกระจัดกระจายเกินไป รวมถึงขาดเครื่องมือที่ใช้ในการประเมินที่มีประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จนอาจทำให้ผลการประเมินไม่สะท้อนผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างที่ควรจะเป็น

ในการพิจารณาถึงผลความสำเร็จของกฎหมายในเบื้องต้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงความสมบูรณ์ของความเป็นกฎหมาย ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่ถูกต้องตามกระบวนการเท่านั้น โดยตามหลักการทางนิติปรัชญาได้มีการกล่าวถึงการยอมรับความเป็นกฎหมายของกฎ กติกา ต่างๆ ของรัฐ รวมถึงมีการกล่าวถึงผลกระทบและทิศทางที่ควรจะเป็นของกฎหมายแห่งรัฐ โดยมีกลุ่มแนวคิดทางนิติปรัชญาที่สำคัญมากมาย เช่น แนวคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ แนวคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ หรือแม้กระทั่งแนวคิดการวิพากษ์กฎหมายอย่างมาร์ซิส และนิติสตรีศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งมีมุมมองที่หลากหลายครอบคลุมทั้งมุมมองของรัฐ ประชาชน ประวัติศาสตร์ และประเด็นทางสังคม สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการประเมินกฎหมายเหล่านั้นว่า สมควรยอมรับว่าเป็นกฎหมาย อย่างที่ควรจะเป็นหรือไม่ สอดคล้องหรือโต้แย้งสิ่งที่แนวคิดต่างๆ ยอมรับว่าเป็นกฎหมายหรือไม่ เพื่อให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้ดีขึ้น สอดคล้องกับข้อเท็จจริงทางสังคม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายตามเจตนารมย์ของกฎหมายแต่ละฉบับ และตามเจตนารมย์แห่งความเป็นกฎหมายที่มีเพื่อควบคุมความประพฤติของคนในสังคม (สมยศ เชื้อไทย. 2555: 13)

ในบริบทของแนวคิดทาง นิติปรัชญา การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไม่ได้เพียงแต่พิจารณาผลลัพธ์เชิงปริมาณ แต่ยังต้องพิจารณาถึงความยุติธรรม ความถูกต้องตามหลักศีลธรรม และความสอดคล้องกับค่านิยมทางสังคม การใช้กรอบแนวคิดทางนิติปรัชญาช่วยเสริมให้การประเมินมีมิติที่

ลึกซึ้งและครอบคลุมมากขึ้น นำไปสู่การพัฒนากฎหมายที่ไม่เพียงแต่มีประสิทธิภาพ แต่ยังมีความชอบธรรมในสังคม ซึ่งกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญาที่หลากหลายจะสะท้อนถึงแนวความคิดของการยอมรับกฎหมายที่แตกต่างกัน มีการโต้เถียงหักล้างซึ่งกันและกันของแต่ละแนวความคิด จะทำให้เห็นมุมมองที่กว้างขวางผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ และการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะมีผู้ที่เกี่ยวข้องทั้ง ผู้บัญญัติกฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย มุมมองที่แตกต่างเหล่านี้จะทำให้เห็นกรอบคิดและแนวทางในการกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างรอบด้าน มีประสิทธิภาพ ไม่มองเพียงแค่ด้านดีของกฎหมาย แต่จะทำให้เห็นถึงข้อโต้แย้งต่างๆ ต่อกฎหมายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต สังคม และเป้าประสงค์ของรัฐในการบัญญัติกฎหมาย รวมถึงยังคงรักษาไว้ซึ่งการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกด้วย

การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่จะมีประสิทธิภาพได้ จึงต้องมีการกำหนดเกณฑ์การประเมินภายใต้หลักคิดที่เป็นธรรมต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับองคาพยพของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็น รัฐ ผู้บังคับใช้กฎหมาย และประชาชน ซึ่งแนวคิดทางนิติปรัชญานั้น มีทั้งแนวคิดที่เป็นคุณต่อรัฐดังเช่น แนวคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมายที่มีมาตรการการตรวจสอบผ่านกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือแนวคิดที่เป็นการปกป้องสิทธิของประชาชนอย่างแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ การบังคับใช้กฎหมายที่ต้องสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนตามแนวคิดของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ การวิพากวิจารณ์บทบาทของกฎหมายอย่างแนวคิดของมาร์ก และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ การพิจารณาอย่างรอบคอบตามแนวทางของนิติปรัชญา จะทำให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีความเป็นธรรมต่อทั้งรัฐและประชาชนที่เกี่ยวข้อง ทำให้ได้ซึ่งกรอบการประเมินที่คำนึงถึงคุณค่าพื้นฐานของมนุษย์ ผลกระทบที่หลากหลายมิติ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จึงเป็นที่มาของการศึกษาเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ควรจะเป็นนั้นควรต้องมีมิติหรือมุมมองในการประเมินด้านใดบ้าง เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และได้แนวทางในการปรับปรุงพัฒนากฎหมายได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาที่สำคัญ
2. เพื่อเปรียบเทียบเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาที่สำคัญกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562
3. เพื่อกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามด้วยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา

4. เพื่อทดลองใช้เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์จากแนวคิดนิติปรัชญากับระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วย การแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตการวิจัยดังนี้

1. ด้านเนื้อหา

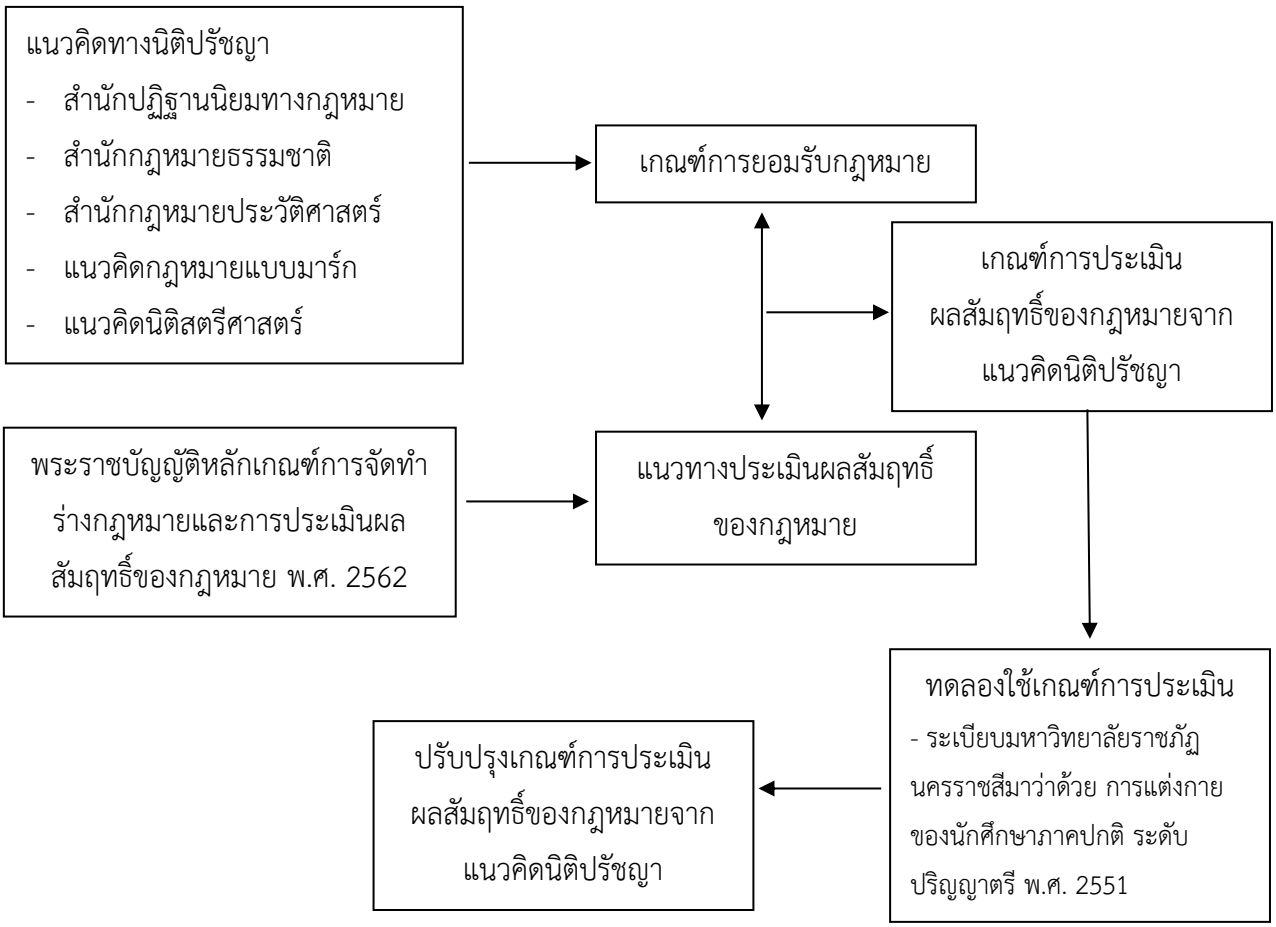
1.1 การวิจัยครั้งนี้เพื่อกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญาที่สำคัญ เฉพาะแนวคิดจากสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดทางกฎหมายของมาร์ก และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์เท่านั้น

1.2 การทดลองนำเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ได้จากการวิจัยไปใช้ จะใช้ทดลองกับกฎหมายลำดับรอง คือ ระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วย การแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551

2. ด้านพื้นที่

การเก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่าง/ผู้ให้ข้อมูล สำหรับการทดลองนำเกณฑ์ไปใช้ (Try out) จะดำเนินการภายในมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา เท่านั้น

กรอบแนวความคิดของการวิจัย



จากกรอบแนวคิดดังกล่าวจะทำการศึกษาแนวคิดการยอมรับกฎหมายที่ประมวลได้จากแนวคิดทางนิติปรัชญาที่สำคัญ ได้แก่ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดกฎหมายแบบมาร์ก แนวคิดนิติสตรีศาสตร์ ประกอบกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทำการเปรียบเทียบความเหมือน แตกต่าง วิเคราะห์ให้เพื่อให้ได้เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ได้จากแนวคิดนิติปรัชญา จากนั้นทดลองใช้เกณฑ์การประเมินดังกล่าวกับกฎหมายลำดับรอง คือ ระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วย การแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551 และนำผลที่ได้มาปรับปรุงเป็นเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้สมบูรณ์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิดการยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาที่สำคัญ ได้แก่ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดทางกฎหมายของมาร์ก และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์
2. ทำให้ทราบความแตกต่างระหว่างแนวคิดการยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาที่สำคัญกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562
3. ทำให้ได้เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ด้วยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา
4. ทำให้ได้ทดลองใช้เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์จากแนวคิดนิติปรัชญาเพื่อปรับปรุงเกณฑ์การประเมินให้สมบูรณ์

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. “เกณฑ์การประเมิน” (Evaluation Criteria) หมายถึง สิ่งที่ใช้สำหรับตัดสินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

2. “ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” หมายถึง คุณภาพของกฎหมายที่ได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน ไม่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน (มาตรา 3 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562)

3. “แนวคิดนิติปรัชญา” (Legal Philosophy) หมายถึง แนวคิดเกี่ยวกับศึกษากฎหมายในลักษณะภาพรวมอย่างเป็นนามธรรม คุณค่าของกฎหมาย (สมยศ เชื้อไทย. 2555 : 53, 61) เพื่อมุ่งตอบปัญหาว่ากฎหมายที่แท้จริงคืออะไร (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555 : 66) ซึ่งในที่นี้หมายถึงแนวคิดที่สำคัญตาม

สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดทางกฎหมายของมาร์ก และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์

บทที่ 2
แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาแนวคิดการยอมรับกฎหมายที่ได้จากแนวคิดทางนิติปรัชญาที่สำคัญ 5 แนวคิดคือ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดกฎหมายแบบมาร์กซ์ และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ รวมถึงเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 นำมาสู่การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และทดลองใช้เกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งมีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังนี้

แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law School)

แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ เป็นแนวความคิดที่มีรากฐานความเป็นมาที่ยาวนานกว่าสองพันปี เพื่อค้นหาความหมายของความยุติธรรม ที่ยังคงไม่สามารถหาข้อยุติได้และพยายามที่จะแสวงหาคำตอบจนปัจจุบัน โดยพื้นฐานแนวคิดนี้เชื่อว่านอกเหนือจากกฎเกณฑ์ที่ควบคุมพฤติกรรมมนุษย์ที่มีอยู่แล้ว มนุษย์ยังแสวงหาคำตอบถึงความยุติธรรมแท้จริงที่อยู่เหนือไปกว่ากฎหมายของบ้านเมืองที่เป็นอยู่ (สมยศ เชื้อไทย. 2555 : 79) รวมถึงในสภาวะที่บ้านเมืองเกิดความอยุติธรรม หลายครั้งก็มักกล่าวอ้างแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติเพื่อเป็นเหตุผลสนับสนุนในการต่อสู้กับอำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรม (จรัญ โฆษณานันท์. 2554 : 117)

1. แนวคิดพื้นฐาน

สำนักกฎหมายธรรมชาติมีแนวคิดแตกต่างกันไปในแต่ละช่วงเวลา แต่หลักการพื้นฐานที่สำคัญ สามารถสรุปได้ดังนี้

1.1 มีกฎเกณฑ์บางอย่างที่อยู่นอกเหนือกฎหมายของรัฐ แนวคิดนี้เชื่อว่านอกเหนือจากกฎหมายของรัฐหรือที่รัฐได้บัญญัติขึ้นแล้ว ยังมีกฎเกณฑ์อะไรบางอย่างดำรงอยู่หรือมีอยู่แล้วในธรรมชาติ ซึ่งกฎเกณฑ์นี้มนุษย์ไม่ได้เป็นผู้สร้างขึ้น สามารถบังคับใช้ได้ไม่จำกัดเวลา และสถานที่ เชื่อว่า กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่แท้จริง มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป เป็นจริงในทุกสถานที่ มีความเป็นนิรันดร์ถูกต้องตลอดไป (สมยศ เชื้อไทย. 2555 : 80-81)

1.2 กฎหมายของรัฐจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายธรรมชาติถือเป็นสิ่งที่มีค่าบังคับสูงกว่ากฎของมนุษย์ หากกฎหมายใดขัดกับกฎหมายธรรมชาติที่มนุษย์ไม่อาจโต้แย้งได้ กฎหมายนั้นก็ถือว่าเป็นสิ่งชั่วร้าย ย่อมไม่มีค่าบังคับเป็นกฎหมาย (จรัญ โฆษณานันท์. 2554 : 118) ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายของรัฐจึงจะต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายธรรมชาติ ไม่สามารถบัญญัติได้อย่างอำเภอใจ และหากขัดหรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติดังกล่าว กฎหมายของรัฐนั้นก็อาจจะใช้บังคับไม่ได้ แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้ถึงขนาดยืนยันว่าจะต้องตกเป็นโมฆะ หรือไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย จึงทำให้สถานะของกฎหมาย

ธรรมชาติอาจอยู่เหนือกว่า (a/the higher law) กฎหมายของรัฐ ด้วยฐานะที่เป็นมาตรฐานซึ่งอาจกลั่นกรองได้จากศาสนา ธรรมชาติของมนุษย์ หรือความเป็นไปของสรรพสิ่งตามธรรมชาติ (Brian Bix. 2010 : 211)

1.3 กฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของจริยธรรม ในข้อนี้เป็นมุมมองที่แตกต่างจากแนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายซึ่งเชื่อว่ากฎหมายเป็นคนละเรื่องกับเรื่องของจริยธรรมหรือศีลธรรม และไม่ควรนำมาปะปนกัน แต่แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติกลับปฏิเสธการแยกคุณค่าต่างๆ ออกจากกฎหมาย เช่น ศีลธรรม หรือจารีตประเพณี และกฎหมายที่สมบูรณ์จะต้องสอดคล้องกับศีลธรรมและความยุติธรรมประกอบกันด้วย นั่นหมายถึงกฎหมายที่เป็นอยู่จะต้องสอดคล้องกับกฎหมายที่ควรจะเป็นด้วย (จรัญ โฆษณานันท์. 2554 : 119) จึงทำให้กฎหมายมีความเกี่ยวโยงสัมพันธ์กับศีลธรรม ความยุติธรรม และคุณค่าอื่นๆ ที่มีอยู่ในสังคม การบัญญัติกฎหมายจึงไม่อาจละเลย หรือไม่คำนึงถึงคุณค่าของสังคมในส่วนนี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติด้วยแล้ว ย่อมต้องบัญญัติให้สอดคล้องกับศีลธรรม จารีตประเพณีที่ดำรงอยู่ในสังคมด้วย

2. พัฒนาการแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ

แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติมีพัฒนาการมาอย่างยาวนานย้อนไปได้จนถึงยุคกรีกโรมันและพัฒนาเรื่อยมา ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนการให้ความหมายและการคำนึงถึงคุณค่าของกฎหมายธรรมชาติที่แตกต่างกัน โดยอาจแบ่งช่วงพัฒนาการของสำนักกฎหมายธรรมชาติได้ดังนี้

2.1 ยุคกรีก-โรมัน (500 ปีก่อนคริสตศักราช-คริสตวรรษที่ 5) แนวคิดในยุคนี้ก่อตัวเป็นรูปร่างโดย เฮราคริตุส (Heraclitus) ที่ได้กล่าวถึงสัจธรรมที่ไม่อาจโต้แย้งได้ที่ว่า “มนุษย์ไม่อาจกระโดดลงสู่กระแสธารได้สองครั้ง” สะท้อนให้เห็นแนวคิดที่สำคัญที่ยืนยันว่า มนุษย์ไม่อาจดำเนินชีวิตไปอย่างฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของธรรมชาติได้ ซึ่งเฮราคริตุส ก็พยายามที่จะค้นหาสัจธรรมเกี่ยวกับธรรมชาติ ความจริงแท้ของชีวิต ซึ่งล้วนแต่เป็นสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาตินั้นๆ เอง มนุษย์ไม่ได้เป็นผู้สร้างขึ้น (จรัญ โฆษณานันท์. 2554 : 122-123) อย่างไรก็ดี ในแง่มุมด้านปรัชญากฎหมายที่ชัดเจนมีกล่าวถึงในนักปรัชญาที่สำคัญดังนี้

2.1.1 เพลโต (Plato) เนื่องจากการอธิบายความหมายของคำว่า “ธรรมชาติ” ในยุคเริ่มต้นโดยกลุ่มความคิดโซฟิสต์ (Sophists) ที่สัมพันธ์กับความคิดแบบอัตนิยม ทำให้คำอธิบายดังกล่าวมีความผันแปรไปกับความคิดเห็นของแต่ละปัจเจก ซึ่งบางครั้งก็อธิบายความเป็นไปตามธรรมชาติว่าโหดร้ายไร้ศีลธรรม ซึ่งPlatoได้พยายามโต้แย้ง และอธิบายความหมายของคำว่า “ธรรมชาติ” โดยยกระดับให้ก้าวพ้นความคิดที่ผันแปรไปตามอัตตาของบุคคล โดยอธิบายถึง “แบบ” หรือ Forms[1] ของคุณธรรมอันเป็นสากลไม่เปลี่ยนแปลง เพื่อยกระดับความหมายของคำว่า “ธรรมชาติ” ในลักษณะเป็นค่านิยมอันสมบูรณ์ที่ไม่ขึ้นอยู่กับสภาวะความแปรปรวนของมนุษย์ ไปสู่การกำหนด “ความเป็นจริง” ที่เกิดขึ้นจากการใช้ปัญญาของมนุษย์ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554 : 122-128)

---

[1] ปรีดี เกษมทรัพย์ (2555 : 110) อธิบายในหัวข้อนี้ด้วยคำว่า “Idea”

ในกรณีกฎหมายธรรมชาติ Platoอธิบายว่า กฎหมายธรรมชาติเป็นความคิดหรือ “แบบ” อันไม่มีวันเปลี่ยนแปลงที่ใช้เป็นบรรทัดฐานของกฎหมายที่รัฐจะบัญญัติขึ้น โดยกฎหมายของรัฐจะต้องสอดคล้องกับ “แบบ” แห่งกฎหมายธรรมชาติดังกล่าวนี้ ไม่เช่นนั้นก็ไม่อาจจะเรียกว่าเป็นกฎหมายได้ และมีเพียงเฉพาะผู้ที่มีสติปัญญาเท่านั้นที่จะสามารถเข้าใจ “แบบ” อันเป็นเนื้อหาของกฎหมายธรรมชาตินี้ได้ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554 : 128)

อย่างไรก็ดี Plato มีความเชื่อพื้นฐานว่ามนุษย์นั้นไม่ได้มีความเท่าเทียม และยอมรับระบบชนชั้น โดยแบ่งคุณลักษณะของบุคคลตามจิตของมนุษย์ 3 ส่วน คือ 1) กลุ่มบุคคลที่มีจิตเป็นธรรมะหรือปัญญา (Reason) แสดงออกซึ่งความเฉลียวฉลาด (Wisdom) 2) กลุ่มบุคคลที่มีจิตเป็นเจตนาหรือวิญญาณ (Spirit) แสดงออกซึ่งความกล้าหาญ (Courage) และ 3) กลุ่มบุคคลที่มีจิตของความต้องการหรือตัณหา (Desire) แสดงออกซึ่งความพอเหมาะ (Proportional) ซึ่ง Platoเชื่อว่ากลุ่มผู้อุดมด้วยปัญญานั้นเป็นผู้ที่รู้ความถูกผิด ย่อมรู้ว่าสิ่งที่ควรกระทำคืออะไร และย่อมเป็น “คนดี” ในตัว ควรเป็นผู้มีหน้าที่ในการปกครองบ้านเมือง และควรได้รับการอบรมสั่งสอนให้เป็นปราชญ์ ที่เรียกว่า “กษัตรย์นักปราชญ์” หรือ “Philosopher King” เพราะเป็นคนดี รู้ถูกผิด การตัดสินใจย่อมสอดคล้องกับความเป็นธรรมเสมอ ไม่จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ใดมาควบคุมอีก การปกครองที่ดีที่สุดจึงไม่ใช้การปกครองโดยกฎหมาย แต่ต่อมาในภายหลังเมื่อ Plato มีประสบการณ์ชีวิตที่มากพอ และเห็นว่าไม่อาจค้นหากษัตริย์นักปราชญ์ดังที่คาดหวังได้จริง จึงหันมาให้ความสำคัญกับการปกครองด้วยกฎหมายและอ้างว่าหากสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมได้ ก็อาจทำให้คนชั่วมีหนทางที่จะทำดีขึ้นมาได้ (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555 : 111-112, 115)

2.1.2 อริสโตเติล (Aristotle) ซึ่งเป็นลูกศิษย์ของPlato แต่ไม่เห็นด้วยกับการแบ่งประเภทของบุคคลของPlato ด้วยเห็นว่าเป็นการมองว่าบุคคลทุกคนแต่ละประเภทนั้นมีลักษณะเหมือนกันหมด ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติที่แท้จริง (สมยศ เชื้อไทย. 2555 : 85) แต่เห็นว่าสังคมที่ดีนั้นจะต้องประกอบด้วยบุคคลที่หลากหลายทั้งคุณสมบัติ นิสัยใจคอ ความสามารถ และอาชีพ และบุคคลโดยธรรมชาตินั้นก็มีความหลายหลายด้วย ซึ่งรัฐที่ดีควรจะต้องหาวิธีจัดการให้บุคคลที่แตกต่างกันเหล่านี้อยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555 : 113)

Aristotle เองก็มีแนวคิดในเรื่องของ “แบบ” ในทำนองเดียวกันกับ Plato แต่ไม่ได้เห็นด้วยไปเสียทั้งหมด โดย Aristotle เชื่อว่า “แบบ” ของสิ่งต่างๆ ในโลกจะไม่เปลี่ยนแปลงไป จะยังคงอยู่ตลอดกาล แต่วัตถุที่อยู่ภายใต้แบบนั้นอาจแตกดับสลายไปได้ ดังนั้น ทุกสิ่งอย่างในธรรมชาตินั้นล้วนแล้วแต่มีแบบ แห่งความเป็นไปของสิ่งเหล่านั้นที่จะเป็นเสมือนจุดหมายปลายทางสิ่งนั้นๆ เอง เช่น เมล็ดมะม่วงที่ “แบบ” ของมันในท้ายที่สุดคือการกลายเป็นต้นมะม่วงที่สมบูรณ์นั้นเอง เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับมนุษย์แล้ว Aristotle จึงเห็นว่า มนุษย์ย่อมพัฒนาไปสู่จุดที่เป็นรูปแบบอันเป็นนิรันดร์ คือความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ นั่นเอง นั่นหมายความว่า มนุษย์ทุกคนล้วนมีศักยภาพที่จะสามารถพัฒนาตนเองได้ เพียงแต่การพัฒนานั้นมนุษย์ต้องช่วยกันก่อให้เกิดขึ้น มนุษย์มีสติปัญญา มีเหตุมีผล รู้จัดผิดชอบชั่วดี มนุษย์ในเบื้องต้นยังไม่มีความสมบูรณ์จึงจำเป็นต้องอยู่ร่วมกัน และการที่จะอยู่ร่วมกันได้เพร าะใช้

เหตุและผล รวมถึงความยุติธรรม ซึ่งก็คือการอยู่ร่วมกันภายใต้กฎหมาย ทำให้สังคมที่มีระเบียบและเป็นธรรม สอดคล้องกับความเป็นไปตามธรรมชาติของมนุษย์ และนำพามนุษย์ไปสู่สภาวะที่สมบูรณ์ได้ (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555 : 116-117)

นอกจากนี้ Aristotle ยังได้แบ่งความยุติธรรมออกเป็นความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) คือความยุติธรรมสากลไม่ขึ้นอยู่กับความรับรู้หรือการยอมรับของมนุษย์ เช่น การฆ่า การทำร้ายย่อมเป็นความผิด กับความยุติธรรมที่มนุษย์สมมุติขึ้น (Conventional Justice) เป็นสิ่งที่มนุษย์ตกลงกำหนดขึ้นมาเอง เช่น การขับรถจะต้องวิ่งทางซ้าย เป็นต้น และความยุติธรรมในแต่ละเรื่องยังแบ่งออกเป็น ความยุติธรรมในการแบ่งสันปันส่วน (Distributive Justice) ซึ่งเป็นความยุติธรรมในการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ในกิจการสาธารณะ เกียรติยศ ความมั่งคั่ง และภาระของบุคคลในชุมชน ซึ่งแต่ละบุคคลอาจได้รับการจัดสรรแตกต่างกันตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงความสามารถ การศึกษา คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ซึ่งย่อมทำให้ผู้ที่มีความสามารถเท่ากันย่อมต้องได้รับการแบ่งสรรที่เท่ากัน และถ้าความสามารถต่างกันก็ย่อมได้รับแบ่งสรรต่างกันด้วย กับความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนทดแทน (Commutative Justice) ซึ่งเป็นความยุติธรรมในการค้าขายแลกเปลี่ยนกันอย่างเสมอภาค และการได้รับการทดแทนเยียวยาความเสียหาย โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติส่วนตัวของแต่ละบุคคล (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555 : 119)

Aristotle ไม่ได้ยืนยันถึงระบอบการปกครองในรูปแบบใดว่าดีที่สุดดังเช่น Plato ผู้เป็นอาจารย์เคยเลือกไว้ โดย Aristotle กลับเห็นว่า ทุกระบบการปกครองอาจจะดีหรือชั่วก็ได้ทั้งสิ้น แต่การปกครองที่ดำเนินไปตามกฎเกณฑ์ความเป็นธรรมเป็นสิ่งที่สำคัญกว่า

2.1.3 ซิเซโร (Cicero) นักปราชญ์คนสำคัญของโรมัน ซึ่งเชื่อในเรื่องระเบียบความเป็นไปของจักรวาล รวมไปถึงความมีเหตุผลในตัวของมนุษย์ที่มีสติ มีความสามารถที่จะเข้าใจถึงเหตุผลและระเบียบของจักรวาลได้

Cicero เห็นว่ากฎหมายเป็นเรื่องของเหตุผลที่ถูกต้อง สอดคล้องไปกับกฎเกณฑ์แห่งธรรมชาติ การบัญญัติกฎหมายใดๆ จะต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายธรรมชาตินี้ ทั้งยังคงอยู่เป็นนิรันดร์ ไม่อาจถูกยกเลิกเพิกถอนด้วยบุคคลหรือองค์กรใด มีความเสมอเหมือนกันไม่ว่าจะอยู่ ณ ที่แห่งใดบนโลกใบนี้ และมีผลผูกพันทุกคนทุกชาติทุกภาษาทุกยุคทุกสมัย (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 124-125; สมยศ เชื้อไทย. 2555: 92-94)

2.2 ยุคมืด-ยุคกลาง หรือ Dark Ages เริ่มตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 5 ถึงคริสต์ศตวรรษที่ 15 เป็นช่วงเวลาที่อาณาจักรโรมันล่มสลาย แต่อำนาจของศาสนจักรยังคงอยู่ไม่ล่มสลายตามไปด้วย และกลับมีกำลังเข้มแข็งขึ้นอีก เป็นศูนย์กลางแห่งความเชื่อที่ถูกต้องจนกลายเป็นที่พึ่งทางจิตใจให้แก่ประชาชนภายหลังการล่มสลายของอาณาจักร (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 139-140) กฎหมายธรรมชาติในยุคนี้มีความใกล้ชิดกับศาสนาคริสต์อย่างมาก จนอาจเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายธรรมชาติแบบคริสเตียน (Christianization of Natural Law) (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 136) โดยมีนักปรัชญาที่สำคัญดังนี้

2.2.1 นักบุญออกัสติน (Saint Augustine) ได้ผสานแนวคิดปรัชญากรีกเข้ากับคำสอนทางศาสนาได้อย่างกลมกลืน (ดิเรก ควรสมาคม. 2563: 64) เห็นว่าเจตจำนงอันศักดิ์สิทธิ์ของพระเจ้า (The Devine Will of God) เป็นเหตุผลที่กำหนดความเป็นไปของสรรพสิ่ง (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 148)

Augustine ได้สอนเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ที่หลีกหนีจากพระเจ้าอันเป็นจุดกำเนิดของความตกต่ำในตัวมนุษย์ ทำให้มนุษย์ทุกคนล้วนเกิดมาพร้อมกับบาป ที่เรียกว่า บาปกำเนิด (Original Sin) หากมนุษย์จะพ้นจากบาปนี้ได้จะต้องยอมรับในพระเจ้า เพื่อให้พระเจ้าเปิดเผยความจริงให้เห็น ด้วยศรัทธา และไม่ตั้งข้อสงสัย เพื่อเข้าถึงพระผู้เป็นเจ้าอีกครั้ง (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 149)

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย Augustine ได้แบ่งประเภทของกฎออกเป็น 3 กลุ่มสำคัญ (ดิเรก ควรสมาคม. 2563: 84-85; ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 151-152) ดังนี้

2.2.1.1 กฎหมายของพระผู้เป็นเจ้าหรือกฎหมายนิรันดร์ (Lex Aeterna) เป็นกฎหมายอันศักดิ์สิทธิ์ อันเป็นเจตจำนงของพระเจ้า ครอบคลุมความเป็นไปของสรรพสิ่งในจักรวาล

2.2.1.2 กฎหมายธรรมชาติ (Lex Naturalis) เป็นกฎที่ดำรงอยู่ในสรรพสิ่งที่พระเจ้าสร้างขึ้น[2] ที่ถูกจารึกไว้ในจิตใจของมนุษย์ แม้มนุษย์จะเสื่อมทรามลงเช่นไร ก็ยังคงหลงเหลือความสามารถที่รู้จักกฎหมายธรรมชาตินี้ได้ ไม่ได้สูญสิ้นไปทั้งหมด

2.2.1.3 กฎหมายเฉพาะกาล (Lex Temporalis) หรือกฎหมายบ้านเมืองที่มนุษย์เป็นผู้กำหนดหรือสร้างขึ้น จัดเป็นกฎหมายที่อยู่ต่ำสุด ต้องสอดคล้องกับกฎหมายที่อยู่สูงกว่า เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และย่อมมีผลผูกพันมนุษย์ให้ต้องปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ดี หากกฎหมายของมนุษย์ขัดหรือแย้งกับกฎหมายนิรันดร์ดังกล่าวนี้ ก็จะกลายเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับไม่ได้ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 136)

2.2.2 นักบุญโทมัส อไควนัส (Saint Thomas Aquinas) เชื่อว่า เหตุผลที่สมบูรณ์ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการค้นหากฎหมายธรรมชาติย่อมเป็นไปตาม “เหตุผลของพระเจ้า” (Divine Reason) ที่มีความถูกต้องมากกว่าเหตุผลของมนุษย์ เพราะมนุษย์อาจผิดหลงไปจากสิ่งที่ถูกต้องได้ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 137) ทั้งนี้ Aquinas ได้อธิบายกฎเกณฑ์แห่งจักรวาลและโลกมนุษย์ว่ามีอยู่ 4 ประเภท (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 137-140; สมยศ เชื้อไทย. 2555: 98-103; ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 154-159; ดิเรก ควรสมาคม. 2563: 85) คือ

---

[2] ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายความแตกต่างของกฎหมายนิรันดร์ และกฎหมายธรรมชาติไว้ว่า กฎหมายนิรันดร์เปรียบเสมือนแม่พิมพ์ซึ่งคือประสงค์ของพระเจ้า ส่วนกฎหมายธรรมชาตินั้น เปรียบเสมือนรอยพิมพ์ที่เกิดจากแม่พิมพ์อีกทีหนึ่ง นั้นหมายความว่ากฎหมายนิรันดร์ย่อมมีความสมบูรณ์สูงสุดมากกว่ากฎหมายธรรมชาตินั่นเอง

2.2.2.1 กฎหมายนิรันดร์ (Eternal Law/ Lex Aeterna) เป็นกฎหมายที่ควบคุมความเป็นไปของสรรพสิ่งในจักรวาล ซึ่งถูกสร้างโดยพระเจ้า ไม่มีมนุษย์คนใดที่สามารถล่วงรู้ได้ จึงเป็นเหตุผลว่าจะมีแต่เพียงพระเจ้าเท่านั้นที่หยั่งรู้ถึงความประสงค์ของพระเจ้านั่นเอง

2.2.2.2 กฎหมายธรรมชาติ (Natural Law/ Lex Naturalis) ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายนิรันดร์ แต่เป็นส่วนที่มนุษย์สามารถเข้าถึงได้เนื่องด้วยพระเจ้าประทานให้กับมนุษย์ ด้วยการใช้เหตุผลและความรู้สึกผิดชอบชั่วดีที่มีอยู่ในตัวของมนุษย์ทุกคน เป็นสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติของมนุษย์

2.2.2.3 กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ (Divine Law/ Lex Divina) เป็นกฎหมายที่พระเจ้าชี้ทางสว่างให้กับมนุษย์ เช่นที่ปรากฏอยู่ในบัญญัติ 10 ประการ คัมภีร์ไบเบิล เป็นต้น ซึ่งโดยปรกติแล้วมนุษย์นั้นไม่สามารถที่จะหยั่งรู้ได้ แต่พระผู้เป็นเจ้าทรงเปิดเผยให้รับรู้ เป็นแนวทางเสริมเพื่อให้มนุษย์ประพฤติดีได้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

2.2.2.4 กฎหมายมนุษย์ (Human Law/ Lex Humana) เป็นกฎหมายที่มนุษย์ได้บัญญัติขึ้น โดยนำกฎหมายธรรมชาติที่พระเจ้าประทานให้มาบัญญัติ กฎหมายของมนุษย์นี้ถือเป็นกฎหมายที่อยู่ต่ำที่สุด จะต้องสอดคล้องทั้งกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ กฎหมายธรรมชาติ และกฎหมายนิรันดร์ด้วย โดยอาศัยเหตุผลที่ถูกต้อง มุ่งหมายเพื่อความดีงามร่วมกันในสังคม

มีข้อสังเกตว่า กฎหมายที่จะไม่ดีหรือไม่เป็นธรรมนั้น จะมีเพียงแค่กฎหมายจากมนุษย์หรือกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นมาเท่านั้น กฎหมายอื่นๆ ย่อมไม่อาจไม่เป็นธรรมได้ มีเพียงกฎจากมนุษย์ที่อาจผิดเพี้ยนจากความดีงามไปได้ ดังนั้นหากกฎหมายขัดแย้งกับความดีงามของมนุษย์ ย่อมไม่ใช่กฎหมายอย่างเด็ดขาด และมนุษย์ก็ไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม แต่หากการไม่ปฏิบัติตามอาจนำความเดือดร้อนมาให้ ก็อาจจะจำเป็นต้องเชื่อฟังกฎหมายนี้เป็นการชั่วคราวเพื่อเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาเช่นว่านั้น แต่หากกฎหมายนั้นขัดต่อกฎหมายของพระเจ้าโดยแท้แล้วย่อมไม่มีผลให้มนุษย์ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด เพราะมนุษย์จะต้องเชื่อฟังตามเจตจำนงของพระเจ้านั่นเอง

2.3 ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยา (คริสต์ศตวรรษที่ 14 – 16) หรือยุค Renaissance เป็นช่วงที่อำนาจและความคิดของศาสนจักรเสื่อมถอยลง (สมยศ เชื้อไทย. 2555: 104) และหันมาให้ความสำคัญกับคุณค่าและความเท่าเทียมของปัจเจกบุคคล (Individual) (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 137-140) ยกย่องความมีเหตุผล (Rationality) ของมนุษย์ และเชื่อว่ามนุษย์สามารถใช้เหตุผลเพื่อค้นหาความถูกต้องแท้จริงได้ (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 164) ในยุคนี้ความคิดกฎหมายธรรมชาติทำให้กฎหมายสมัยใหม่มีความเป็นระบบ มีเหตุผล และคำนึงถึงมนุษยธรรม (สมยศ เชื้อไทย. 2555: 104) ทำให้นอกเหนือการหลุดพ้นจากอำนาจของศาสนจักร ยังเป็นการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งเสรีภาพและลดทอนอำนาจของผู้ปกครอง ดังเช่นที่ผู้ปกครองลดทอนอำนาจของศาสนจักรด้วย (ดิเรก ควรสมาคม. 2563: 87) โดยในยุคนี้มีแนวคิดและนักคิดที่สำคัญ ดังนี้

2.3.1 แนวคิดสัญญาประชาคม (Social Contract) จากเดิมที่มนุษย์ต้องเชื่อมั่นในพระเจ้า ก็แปรเปลี่ยนเป็นการคิดไตร่ตรองด้วยเหตุผล เชื่อมั่นในศักยภาพของมนุษย์ ว่ามนุษย์สามารถกำหนดชะตาชีวิตของตนเองได้ ก่อให้เกิดแนวคิดแบบปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนล้วนมีศักยภาพ นำมาสู่แนวคิดสัญญาประชาคม ที่เป็นการมองด้วยเหตุผลและเชื่อมั่นในมนุษย์ กล่าวคือ ประชาชน (มนุษย์) คือที่มาของอำนาจทางการเมือง และรัฐก็เกิดขึ้นโดยเจตนาและความยินยอมของสมาชิกในสังคม ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการคือ ประชาชนเป็นที่มาของอำนาจ และประการที่สอง รัฐถือเป็นสถาบันที่เกิดขึ้นด้วยเจตจำนงและความยินยอมของสมาชิกของคนในสังคม เหมือนเป็นการทำสัญญาระหว่างบุคคล โดยแนวคิดนี้ถือเป็นแนวคิดที่พัฒนาขึ้นมาเพื่ออธิบายอำนาจและข้อจำกัดอำนาจของรัฐ (จรัญ โฆษณานันท์. 2559 : 110) ทั้งนี้แนวคิดสัญญาประชาคมมีการพัฒนาปรับปรุงแนวคิดที่สำคัญ โดยนักคิด 3 คน คือ โทมัส ฮอบส์, จอห์น ลอค และชอง ชาค รุซโซ่ (กุลวดี มกราภิรมย์ และสุภัทรา นีลวัชระ วรรณพิณ. 2553 : 114-115, 119-121)

2.3.1.1 โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) แนวความคิดของ Hobbes เชื่อว่า เป้าหมายสำคัญของรัฐบาลและกฎหมายคือ การสร้างความมั่นคงและความสงบให้เกิดขึ้น โดยที่ประชาชนจะต้องมอบอำนาจให้กับรัฐอย่างเด็ดขาด ด้วยเพราะมองว่า สังคมโดยธรรมชาตินั้นเต็มไปด้วยความโหดร้าย ป่าเถื่อนและรุนแรง สังคมต้องมอบสิทธิของตนทั้งหมดให้กับองค์อธิปัตย์เพื่อปกป้องคุ้มครองดูแล และเป็นหน้าที่ของทุกคนที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ประชาชนไม่มีสิทธิปฏิเสธการใช้อำนาจของรัฐ เพราะการปกครองที่เลวร้ายเทียบไม่ได้กับความทุกข์ยากที่เกิดขึ้นในสภาวะไร้รัฐหรือสภาวะสงคราม เว้นแต่รัฐนั้นจะล้มเหลวในการปกครองอย่างสิ้นเชิง อำนาจนั้นถึงจะกลับคืนสู่ประชาชน

แนวคิดดังกล่าวของ Hobbes นี้ แม้พิจารณาในเบื้องต้นแล้วจะพบว่าไม่น่าจะสามารถเป็นที่มาของสิทธิมนุษยชนได้เท่าได้นัก แต่อย่างน้อยก็แสดงให้เห็นถึงความโหดร้ายของสภาวะของการไร้รัฐ หรือสภาวะสงครามที่ทุกคนต่างหวาดกลัวและต้องการหลีกหนี ซึ่งรัฐมีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานี้

2.3.1.2 จอห์น ลอค (John Locke) Locke ถือว่าเป็นบุคคลที่นำเอาแนวคิดกฎหมายธรรมชาติมาอธิบายสัญญาประชาคมได้ชัดเจน โดยเชื่อว่า ตามธรรมชาตินั้น มนุษย์มีสิทธิของตนอยู่ตามธรรมชาติ สิทธินี้มีอยู่ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ ไม่อาจถูกยกเลิกเพิกถอน และถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สิน การก่อกำเนิดขึ้นของรัฐก็เพื่อกำจัดข้อพกพร่องบางอย่างเพื่อเป็นการปกป้องสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์นี้ โดยผู้ปกครองนั้นมาจากเสียงข้างมากของประชาชน ถือได้ว่าประชาชนได้มอบอำนาจที่มีอยู่ตามธรรมชาตินั้นให้กับผู้ปกครอง ด้วยความไว้วางใจ ซึ่งการมอบอำนาจนี้ไม่ได้เป็นการมอบอำนาจอย่างเด็ดขาดดังเช่นกรณีของ Hobbes ดังนั้นหากผู้ปกครองใช้อำนาจเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน ประชาชนก็สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงและเพิกถอนอำนาจของผู้ปกครองได้

จากแนวคิดของ Locke จะเห็นได้ว่า Locke ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากกว่าการให้ความสำคัญกับอำนาจของรัฐ ทำให้สิทธิของประชาชนถูกคำนึงถึง และด้วยอิทธิพลของแนวความคิดนี้ มีผลต่อการริเริ่มจัดทำกฎหมายรัฐธรรมนูญให้เป็นลายลักษณ์อักษร ที่กำหนดบทบาทและวางกรอบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน เพื่อเป็นหลักประกันถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากจุดนี้เองที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนของหลักการสิทธิมนุษยชนที่ปรากฏในแนวคิดของ Locke ที่ให้ความสำคัญกับการประกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐให้เป็นธรรม

2.3.1.3 ชอง ชาค รุซโซ่ (Jean Jacques Rousseau) แนวคิดเกี่ยวกับสัญญาประชาคมของ Rousseau ถือเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างมาก และมีแนวทางการตีความสัญญาประชาคมที่แตกต่างไปจาก Hobbes และ Locke เพราะ Rousseau พยามยามสร้างหลักการปกครองบางอย่างที่เป็นอย่างที่ควรจะเป็นและมีความชอบธรรม โดยเชื่อว่า ตามธรรมชาติมนุษย์อยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้ ดังนั้นการทำสัญญาประชาคมก็เพื่อสร้างสภาวะที่ปลอดภัยให้มนุษย์สามารถพัฒนาศักยภาพของตนได้ การมีรัฐจึงไม่ใช่เรื่องของการมอบอำนาจให้กับใครคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นการตกลงกันของคนในสังคมสร้างเจตจำนงร่วมกัน หรือที่เรียกว่า “เจตจำนงทั่วไป (General Will)” ซึ่งเจตจำนงทั่วไปนี้ มีลักษณะเป็นสิ่งที่ดีงามทั่วไปที่ทุกคนมีส่วนร่วมในการแสดงออกหรือกำหนดขึ้น โดยถือว่าเสรีภาพและความเสมอภาคเป็นแก่นแท้ของความสุขของมนุษย์ และผู้ปกครองมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติการหรือดำเนินการเพื่อให้เป็นตามเจตจำนงที่ประชาชนได้มอบไว้นี้ และจะต้องปกป้องคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน (จรัญ โฆษณานันท์. 2559: 119) หากรัฐไม่สามารถดำเนินการได้หรือล้มเหลว ก็สามารถเพิกถอนผู้ปกครองได้ ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการฉีกสัญญาแต่อย่างใด อันแสดงให้เห็นว่า ประชาชนไม่ได้เป็นคู่สัญญากับรัฐ แต่รัฐมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามเจตจำนงทั่วไป สะท้อนให้เห็นหลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั่นเอง

ด้วยเหตุนี้ถือได้ว่าแนวคิดสัญญาประชาคม มุ่งคุ้มครองและให้ความสำคัญกับเจตจำนงทั่วไป ที่สัมพันธ์กับการยืนยันถึงหลักความเสมอภาค เสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ จรัญ โฆษณานันท์ (2559 : 119) เห็นว่าสิทธิของประชาชนตามความหมายของ Rousseau ล้วนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการกำหนดของคนในสังคมมากกว่าเป็นสิทธิที่เกิดหรือมีอยู่แล้วตามธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ดี Rousseau เองก็เชื่อว่าความชอบธรรมของการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นเป็นของประชาชน และมีที่มาจากเจตจำนงทั่วไปนี้

2.3.2 แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) เป็นแนวคิดสำคัญในการถ่วงดุลอำนาจในรัฐของนักคิดที่สำคัญคือ มองเตสกิเออ (Montesquieu) โดยเชื่อว่าหลักประกันแห่งเสรีภาพอยู่ที่การที่รัฐจะต้องมีอำนาจอย่างจำกัด และจะต้องมีการจัดระบบการปกครองเพื่อถ่วงหรือยับยั้งการใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขตและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balances) (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 211-212) ซึ่ง Montesquieu อธิบายว่า ในทุกรัฐนั้นจะมีอำนาจอยู่ 3 อำนาจ (ดิเรก ควรสมาคม. 2563:

89; ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 213) คือ อำนาจในการออกกฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจในการปฏิบัติการหรืออำนาจบริหาร และอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดหรืออำนาจตุลาการ

แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจของ มองเตสกิเออ ให้ความสำคัญกับการคานและถ่วงดุลกันในระหว่างอำนาจทั้งหลายเหล่านี้ ไม่ใช่เป็นการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาด ดังนั้นอำนาจเหล่านี้ไม่อาจจะตกอยู่ในมือของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงผู้เดียว เพราะอาจนำไปสู่เผด็จการทรราชย์ได้ (ดิเรก ควรสมาคม. 2563: 89) หากแต่จะต้องพิจารณาการปกครองซึ่งใช้ “กฎหมาย” นั้นว่าจะดำเนินการอย่างไร ซึ่งมาจากอำนาจนิติบัญญัติ ส่วนอำนาจการบริหารที่ว่าก็คืออำนาจการบริหารตาม “กฎหมาย” ซึ่งหากต้องตัดสินชี้ขาดอรรถคดี ก็ต้องเป็นไปตาม “กฎหมาย” ด้วยทั้งสิ้นนั่นเอง (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 213-214)

2.4 ยุคร่วมสมัย พัฒนาการของกฎหมายธรรมชาติมีมาอย่างยาวนาน และต่อเนื่องมีทั้งช่วงที่อิทธิพลของคริสต์ศาสนาเข้ามาบดบัง และในช่วงที่รุ่งโรจน์ จนในปัจจุบันก็มีการพัฒนาต่อยอดทางความคิดที่ร่วมสมัยมากขึ้นและสอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป มีลักษณะที่เป็นระบบมากขึ้น อธิบายความสอดคล้องระหว่างธรรมชาติ ศีลธรรม และกฎหมายได้ชัดเจนเป็นรูปธรรม ซึ่งปรากฏนักคิดที่สำคัญดังนี้

2.4.1 ลอน ฟุลเลอร์ (Lon Luvois Fuller) ศาสตราจารย์ด้านปรัชญาจากมหาวิทยาลัย Harvard เชื่อในความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับศีลธรรม โดยเห็นว่าการจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ที่ดำรงอยู่ในสังคม จำเป็นต้องทำความเข้าใจถึง “วัตถุประสงค์” ของกฎหมายที่ต้องการให้การกระทำของมนุษย์ในหลายๆ ด้าน อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาประกอบกับเรื่องของศีลธรรมที่ดำรงอยู่ในกฎหมายด้วย (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 151)

Fuller ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับศีลธรรม โดยแบ่งศีลธรรมออกเป็น 2 ชุด ชุดละ 2 ประเภท ได้แก่ ชุดแรกคือ ศีลธรรมของความต้องการ (Moral of Inspiration) ซึ่งเป็นคุณธรรมในเชิงอุดมคติที่บุคคลมุ่งหวังจะบรรลุ และ ศีลธรรมของหน้าที่ (Moral of Duty) ซึ่งเป็นศีลธรรมพื้นฐานที่บุคคลต้องปฏิบัติต่อกันในสถานการณ์ต่างๆ ชุดที่สองคือ ศีลธรรมภายนอกของกฎหมาย (External Morality of Law) และศีลธรรมภายในของกฎหมาย (Internal Morality of Law) ศีลธรรมภายนอกของกฎหมายคือเป้าหมายและจุดประสงค์ทางศีลธรรมที่กฎหมายต้องการบรรลุ ส่วนศีลธรรมภายในของกฎหมายคือหลักการในเชิงกระบวนการที่ทำให้กฎหมายเป็นธรรมและยุติธรรม (Tucker. 1965: 271-272)

กฎหมายตามความคิดของ Fuller นั้น เขาได้พัฒนาแนวคิดทางกฎหมายธรรมชาติเชิงกระบวนการ (Procedural Natural Law) แนวคิดนี้เน้นว่ากฎหมายไม่เพียงแต่ต้องมีลักษณะเป็นกฎระเบียบที่กำหนดพฤติกรรมของคนในสังคมเท่านั้น แต่ยังต้องมีศีลธรรม (Morality) ในตัวของมันเอง ซึ่งพัฒนาต่อยอดมาจาก "ศีลธรรมของหน้าที่" (Morality of Duty) หมายความว่า กฎหมายจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานบางอย่างเพื่อที่จะถือว่าเป็นกฎหมายที่ยุติธรรมและมีความชอบธรรม อันเป็น

มาตรฐานเชิงกระบวนการในกฎหมาย โดย Fuller ได้เสนอในหนังสือ (The Morality of Law) ถึงเงื่อนไขสำคัญที่กฎหมายจำเป็นจะต้องมี 8 ประการ (eight requirements of the rule of law) (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 151-152; Tucker. 1965: 273-274, Murphy. 2004: 240-242) ดังนี้

2.4.1.1 ต้องมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป (Generality) กล่าวคือ กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้ได้ทั่วไปกับทุกคนในสังคม ไม่ใช่กฎที่ถูกออกแบบมาเพื่อบังคับใช้เฉพาะบางบุคคลหรือบางกลุ่มเท่านั้น

2.4.1.2 ต้องประกาศให้มีการรับรู้เป็นสาธารณะ (Publicity) หมายความว่ากฎหมายจะต้องถูกเผยแพร่ให้สาธารณชนรับรู้และเข้าใจ เนื่องจากหากประชาชนไม่ทราบว่ากฎหมายมีเนื้อหาอย่างไร ก็จะไม่สามารถปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง และการประกาศกฎหมายอย่างชัดเจนจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้อีกด้วย

2.4.1.3 ต้องไม่บังคับใช้ย้อนหลัง (Non-retroactivity) ถือเป็นหลักการที่ปรากฏในกฎหมายทั่วไปที่กฎหมายไม่ควรถูกบังคับใช้ย้อนหลัง เพื่อไม่ให้เกิดความไม่ยุติธรรมต่อผู้ที่กระทำการภายใต้กฎหมายเดิมที่ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง การบังคับใช้กฎหมายย้อนหลังอาจทำให้ผู้ที่เคยปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายในอดีตกลายเป็นผู้กระทำผิดในภายหลัง ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ยุติธรรม

2.4.1.4 ต้องมีลักษณะชัดแจ้ง สามารถเข้าใจได้ (Clarity) ในที่นี้คือ กฎหมายจะต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจนและประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาแห่งกฎหมายนั้นๆ ได้ เพื่อให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามสามารถปฏิบัติได้โดยไม่ต้องตีความอย่างซับซ้อน หากกฎหมายคลุมเครือหรือไม่ชัดเจน ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามอาจไม่สามารถทำตามได้อย่างถูกต้อง ซึ่งอาจนำไปสู่การกระทำผิดโดยไม่ตั้งใจได้

2.4.1.5 ต้องไม่มีเนื้อหาที่ขัดแย้งกันเอง (Non-contradiction) ในข้อนี้ทำให้กฎหมายนั้นมีเนื้อหาที่เป็นเอกภาพ หากมีกฎหมายที่ขัดแย้งกันเอง ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามอาจไม่สามารถเลือกปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสน

2.4.1.6 ต้องไม่กำหนดในเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ (Possibility) ถือเป็นเรื่องที่สำคัญที่กฎหมายไม่ควรกำหนดเนื้อหาที่เป็นไปไม่ได้ที่จะปฏิบัติตาม เพราะจะทำให้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพและอาจทำให้ประชาชนหมดศรัทธาในกฎหมาย

2.4.1.7 ต้องมีความสม่ำเสมอ (Constancy) ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยจนเกินไป เพราะการเปลี่ยนแปลงกฎหมายบ่อยครั้งอาจทำให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามสับสนและไม่สามารถติดตามการเปลี่ยนแปลงได้ทัน ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย

2.4.1.8 ต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง (Congruity) กฎหมายต้องถูกบังคับใช้อย่างสอดคล้องกับเนื้อหาของกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หากกฎหมายนั้นถูกบังคับใช้อย่างไม่สอดคล้องหรือไม่เท่าเทียมกัน ก็จะนำมาซึ่งความไม่เป็นธรรมในสังคมได้

มาตรฐานของการนิติบัญญัติทั้ง 8 ข้อนี้ เปรียบเสมือนคุณลักษณะที่สำคัญของกระบวนการบัญญัติกฎหมาย เหมือนเป็นกฎหมายธรรมชาติในเชิงกระบวนการ อาจเปรียบมาตรฐานนี้เป็นดั่งศีลธรรมภายในกฎหมาย (Internal morality of law) ซึ่งในกฎหมายยุคใหญ่ก็มักจะปรากฏคุณลักษณะเหล่านี้

2.4.2 จอห์น ฟินนิส (John Finnis) ทฤษฎีกฎหมายของ John Finnis เป็นการพัฒนาทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติในรูปแบบสมัยใหม่ โดยมีพื้นฐานจากแนวคิดของ Thomas Aquinas และแนวคิดแบบคลาสสิก ผลงานของเขา โดยเฉพาะหนังสือ *"Natural Law and Natural Rights"* ได้รับความนิยมอย่างมากในวงการปรัชญากฎหมายร่วมสมัย โดยเฉพาะในด้านที่เกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงหลักศีลธรรมเข้ากับการให้เหตุผลทางกฎหมาย (Lee. 2020: 414)

Finnis ได้ค้นพบปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งแยกระหว่างสิ่งที่เป็นอยู่กับสิ่งที่ควรจะเป็น เนื่องจากความคิดเห็นและมุมมองของแต่ละคนย่อมแตกต่างกันไปตามทัศนคติส่วนบุคคล (Internal Perspective) อย่างไรก็ตาม Finnis เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนย่อมปรารถนาความดีงามบางอย่างร่วมกัน เป็นสิ่งที่มีคุณค่าในตัวเองโดยไม่จำเป็นต้องอ้างเหตุผลอื่น จึงได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับ "ความดีงามขั้นพื้นฐาน" หรือ "Basic Goods" ซึ่งสะท้อนถึงสิ่งดีงามที่มนุษย์ทุกคนยอมรับว่ามีความสำคัญ และควรที่จะบรรลุ แม้ว่ามุมมองและทัศนคติของแต่ละคนจะแตกต่างกัน เสมือนเป็น “หลักปฏิบัติขั้นพื้นฐาน” ของมนุษย์ (Basic Practical Principles) (Lee. 2020: 419) ประกอบไปด้วย 7 ประการดังนี้ (Finnis. 1980: 86-89 อ้างถึงใน Wallin. 2012: 67-71)

2.4.2.1 ชีวิต (Life) หมายถึงองค์ประกอบทั้งหลายของการมีชีวิตอยู่ที่จะทำให้มนุษย์สามารถกำหนดเป้าหมายของตนเองได้ ซึ่งไม่ได้มีเพียงแค่การมีสุขภาพกายหรือจิตที่ดีเท่านั้น ยังหมายถึงการอยู่อย่างปราศจากโรคภัยและความเจ็บปวดต่างๆ รวมถึงการสืบเผ่าพันธุ์อันเป็นเรื่องพื้นฐานของการมีอยู่ของมนุษย์ด้วย

2.4.2.2 ความรู้ (Knowledge) คือ ฟินนิสให้ความสำคัญกับเรื่องของการแสวงหาความรู้อย่างมาก เนื่องจากเห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการค้นหาความจริงของสรรพสิ่ง โดยฟินนิสมองว่า การทำความเข้าใจโลกและสิ่งรอบตัวเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำรงชีวิตที่ดี

2.4.2.3 การเล่น (Play) ถือเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ของมนุษย์ เนื่องจากกิจกรรมการละเล่นต่างๆ นั้น จะทำให้มนุษย์มีความสุขและผ่อนคลาย เช่น การเล่นกีฬา การทำงานศิลปะ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความสมดุลในชีวิต

2.4.2.4 ประสบการณ์ทางสุนทรียะ (Aesthetic Experience) การชื่นชมความงาม ไม่ว่าจะเป็นความงามจากภายนอกหรือภายในของสิ่งต่างๆ เช่น ธรรมชาติ ศิลปะ หรือดนตรี เป็นสิ่งที่เพิ่มคุณค่าให้กับชีวิตมนุษย์

2.4.2.5 มิตรภาพ (Sociability or Friendship) ความสัมพันธ์ทางสังคมและการสร้างมิตรภาพที่ดี เป็นสิ่งที่เสริมสร้างความสงบสุขและกลมกลืนระหว่างเพื่อนมนุษย์

2.4.2.6 การปฏิบัติที่สมเหตุสมผล (Practical Reasonableness) การใช้เหตุผลในการวางแผนและเลือกทำสิ่งที่ถูกต้องด้วยสติปัญญา มีความสำคัญต่อการปฏิบัติต่อกันของเพื่อนมนุษย์อย่างมีเหตุผล จะช่วยให้เราบรรลุสิ่งดีงามในชีวิตได้

2.4.2.7 ศาสนา (Religion) ในข้อนี้เป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้มนุษย์คิดและเลือกกระทำอย่างมีความรับผิดชอบและตระหนักถึงคุณค่าของความดีงามอื่นๆ รวมถึงจะไม่กระทำการอันเป็นการลดทอนคุณค่าของความดีงามอื่นนั้น

อย่างไรก็ดี Finnis ไม่ได้ยืนยันว่าสิ่งเหล่านี้คือ คุณค่าทางศีลธรรม (Moral Value) แต่เป็นสิ่งที่ประจักษ์แจ้งในตัวของมันเอง (Self-evident) ว่าเป็นสิ่งที่มีคุณประโยชน์ และบุคคลต้องคำนึงถึงเสมอเมื่อต้องการแสวงหาความชอบธรรมในกับการกระทำอันใดอันหนึ่ง (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 154; Bix. 2010: 216-217) ทั้งนี้ สิ่งดีงามขั้นพื้นฐานทั้ง 7 ประการ ล้วนมีความสำคัญเท่าเทียมกัน ไม่มีข้อใดมีความสำคัญกว่ากัน และไม่จำเป็นจะต้องเลือกสิ่งดีงามเพียงข้อหนึ่งข้อใดให้สำคัญกว่า รวมถึงยังเป็นหน้าที่ของมนุษย์ที่จะต้องเคารพสิ่งเหล่านี้โดยปราศจากข้อยกเว้น (Wallin. 2012: 72)

2.4.3 จอห์น รอลส์ (John Rawls) นักปรัชญาการเมืองคนสำคัญในศตวรรษที่ 20 ได้นำเสนอทฤษฎี “ความยุติธรรมในฐานะความเป็นธรรม” (Justice as Fairness) ซึ่งเป็นแนวคิดที่พยายามกำหนดหลักการของความยุติธรรมสำหรับสังคมที่เป็นธรรม โดยเฉพาะในระบบประชาธิปไตย หลักการสำคัญของ Rawls ปรากฏในหนังสือ *A Theory of Justice* (1971) โดยใช้วิธีคิดเริ่มต้นจากจุดตั้งต้นของมนุษย์ (Original Position) คือ สถานะที่บุคคลไม่รู้สถานะของตนเองในอนาคต ปราศจากมายาคติความเป็นตัวตน หรืออคติ ที่เรียกว่า ม่านแห่งความไม่รู้ (Veil of Ignorance) เป็นจุดที่ทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยธรรมชาติ ซึ่ง Rawls เชื่อว่า หากบุคคลในสถานะจุดตั้งต้นนี้จะต้องออกแบบหลักการของความยุติธรรมก็จะเลือกหลักการที่เป็นธรรมกับทุกคน นับว่าเป็นสถานะที่เหมาะสมอย่างยิ่งต่อการกำหนดหลักความยุติธรรม (Rawls. 1999: 15-16) และได้เสนอ "หลักการสองข้อว่าด้วยความยุติธรรม" (Two Principles of Justice) ที่บุคคลจะเลือกภายใต้ม่านแห่งความไม่รู้ดังนี้ (ทวีป มหาสิงห์. 2563: 16-18; Rawls. 1999: 52-56, 63, 65)

2.4.3.1 หลักเสรีภาพที่เท่าเทียม (The Principle of Equal Liberty) เป็นหลักการที่เน้นย้ำถึงความเสมอภาคในเสรีภาพของบุคคล โดยยืนยันว่าทุกคนย่อมมีเสรีภาพขั้นพื้นฐานเสมอเหมือนกัน เช่น เสรีภาพทางการเมือง เสรีภาพทางความคิด เสรีภาพในชีวิตเนื้อตัวร่างกาย สิทธิในการถือครองทรัพย์สิน เสรีภาพภายใต้หลักนิติรัฐ โดยอยู่บนข้อเรียกร้อง 2 ประการคือ 1) บุคคลทุกคนควรมีสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกันมากที่สุด และ 2) เสรีภาพนี้จะต้องขยายขอบเขตให้กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

2.4.3.2 หลักความเท่าเทียม โดย Rawls เห็นว่าความไม่เท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคมจะถูกยอมรับได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทุกคนและโอกาสในการเข้าถึง

ตำแหน่งหรือสถานะทางสังคมต้องเปิดกว้างสำหรับทุกคนอย่างเท่าเทียม (Everyone's Advantage and Open to All) โดยอาศัยหลักการ 2 ข้อดังนี้

1) หลักความเสมอภาคของโอกาส (Principle of Fair Equality of Opportunity) ที่ทุกคนควรมีโอกาสอย่างเท่าเทียมในการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อประสบความสำเร็จ เช่น การได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียม ปราศจากการแบ่งชนชั้น การกีดกันทางเพศ เชื้อชาติ ศาสนา โดยไม่ให้ผู้ที่มีความได้เปรียบทางสังคมมีอภิสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษ ซึ่งผู้ที่มีความสามารถและทักษะในระดับใกล้เคียงกันควรมีโอกาสในชีวิตที่ใกล้เคียงกันไม่ว่าจะมีจุดเริ่มต้นทางสังคมอย่างไรและไม่ควรถูกกำหนดเพราะความแตกต่างทางชนชั้นด้วย

2) หลักความแตกต่าง (Difference Principle) เป็นหลักการที่ยอมรับเรื่องการได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างของบุคคลว่าสามารถเกิดขึ้นได้ตราบเท่าที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์มากที่สุดกับผู้ที่เสียเปรียบมากที่สุด เช่น ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ยอมให้บุคคลมีความแตกต่างด้านรายได้ สถานะ และความร่ำรวยได้ แต่ก็ต้องมีระบบภาษีแบบก้าวหน้า หรือมีสวัสดิการของรัฐเพื่อช่วยเหลือคนยากจน ซึ่งจะส่งผลทำให้เกิดประโยชน์ต่อทุกคน อันเป็นการสร้างความเป็นยุติธรรมผ่านโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นธรรม

ทั้งนี้ Rawls เห็นว่าหลักการข้อแรกคือ หลักเสรีภาพที่เท่าเทียมนั้นเป็นหลักการที่สำคัญยิ่งกว่าหลักการในข้อสองเรื่องความเท่าเทียม ซึ่งถือว่าเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้นไม่อาจล่วงละเมิดได้ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดๆ และต้องได้รับการคุ้มครอง โดยอาจถูกจำกัดได้เพียงแค่เพื่อไม่ให้กระทบกับเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่น และหลักความเสมอภาคของโอกาสมีความสำคัญก่อนหลักความแตกต่าง ที่บุคคลทุกคนจำเป็นต้องมีความเท่าเทียมทางโอกาสเหมือนกัน

แนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism)

แนวคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมายบางครั้งก็เรียกว่าแนวคิด "สำนักกฎหมายบ้านเมือง" เป็นแนวคิดที่ศึกษากฎหมายและพยายามค้นหาคำตอบว่า "กฎหมายคืออะไร" ซึ่งความคิดเห็นพื้นฐานของสำนักกฎหมายนี้จะอ้างอิงรูปแบบของการเป็นกฎหมาย โดยไม่ยึดโยงกับคุณค่าอย่างอื่น เช่น ศีลธรรม จารีตประเพณี และไม่สนใจว่าเนื้อหาของกฎหมายนั้นจะเป็นอย่างไร หรือจะมีความยุติธรรมหรือไม่ แต่จะให้ความสำคัญกับกระบวนการหรือองค์ประกอบความสมบูรณ์ครบถ้วนแห่งกฎหมายตามกระบวนการ โดยมองว่าการวัดคุณค่าของกฎหมายไม่ใช่สิ่งที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาของนักกฎหมาย (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 258) ซึ่งแนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่ตรงข้ามกับแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ

1. แนวคิดพื้นฐาน

แนวคิดสำนักกฎหมายบ้านเมืองเชื่อว่า "กฎหมายที่มีอยู่ไม่ใช่อย่างเดียวกันกับกฎหมายที่ควรจะเป็น" (Law as it is, not it ought to be) ซึ่งเป็นแนวคิดที่อยู่ตรงกันข้ามกับแนวคิดสำนัก

กฎหมายธรรมชาติ ที่มองว่า “กฎหมายที่เป็นอยู่ควรเป็นกฎหมายที่ควรจะเป็น” (Law as it ought to be) (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 33) โดยสามารถสรุปได้ดังนี้ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 34-37; ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 248, 258-260; สมยศ เชื้อไทย. 2555: 141-143)

1.1 กฎหมายเกิดขึ้นจากการบัญญัติขึ้นของมนุษย์ ถือเป็นแนวคิดพื้นฐานของสำนักกฎหมายบ้านเมืองที่เชื่อมั่นในศักยภาพของมนุษย์ และเชื่อว่ามนุษย์เป็นผู้กำหนดกฎหมายขึ้น และเกิดขึ้นจากเจตจำนงของมนุษย์ โดยกฎหมายไม่ได้เกิดขึ้นหรือมีพื้นฐานมาจากศีลธรรม ความยุติธรรมตามธรรมชาติ หรือจากพระเจ้า แต่เป็นผลผลิตของผู้มีอำนาจในทางการเมือง

1.2 กฎหมายกับศีลธรรมเป็นเรื่องที่แยกออกจากกัน ในการพิจารณาว่าสิ่งใดจะมีฐานะเป็นกฎหมายหรือไม่นั้น แนวคิดนี้จะไม่สนใจว่าเนื้อหาของกฎหมายนั้นจะสอดคล้องกับศีลธรรมหรือไม่ เพราะกฎหมายกับศีลธรรมเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาต่างหากจากกัน กฎหมายไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับศีลธรรมเสมอไป และการที่กฎหมายสอดคล้องกับศีลธรรม ก็ไม่ใช่เงื่อนไขบังคับในความเป็นกฎหมาย แต่เป็นกฎหมายเพราะเกิดขึ้นจากเจตนาของมนุษย์ที่กำหนดให้เป็น

1.3 กฎหมายต้องมีบทบังคับ กฎหมายจะต้องประกอบไปทั้งส่วนที่เป็นเนื้อหาแห่งการกระทำผลลัพธ์ของการฝ่าฝืน กล่าวคือ ต้องมีสภาพบังคับหรือบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติกฎหมาย ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขความสมบูรณ์ของกฎหมาย

2. การแบ่งกลุ่มความคิด

การแบ่งกลุ่มความคิดในสำนักกฎหมายบ้านเมืองอาจแบ่งออกเป็น 2 ยุค คือ ยุคก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 20 และยุคหลังคริสต์ศตวรรษที่ 20 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

2.1 ยุคก่อนคริสต์ศตวรรษที่ 20 แนวคิดสำนักกฎหมายบ้านเมืองในยุคนี้แพร่หลายและมีอิทธิพลอย่างมาโดยเฉพาะใน คริสต์ศตวรรษที่ 19 ความเชื่อโดยพื้นฐานของยุคนี้ ให้ความสำคัญกับผู้ที่มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย และเน้นย้ำถึงสภาพบังคับของกฎหมาย (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 148)

ความคิดเบื้องต้นเชื่อว่า จากเหตุผลทั้งหลายที่มีอยู่ในธรรมชาติที่อาจล่องลอยไม่ชัดเจน ปรับเปลี่ยนไปสู่เหตุผลตามความต้องการหรือเจตจำนงของมนุษย์ และเมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคม มีรัฐที่มีอำนาจในการปกครอง ความประสงค์ของรัฐก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของการแสดงให้เห็นถึงอำนาจของรัฐในการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อใช้ควบคุมมนุษย์ด้วยกัน ด้วยความคิดเช่นนี้ จึงแสดงให้เห็นว่า มนุษย์คือผู้ที่มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย ไม่ใช่มาจากธรรมชาติ

2.1.1 ฌอง โบแดง (Jean Bodin) (1530-1596) เชื่อว่าต้นกำเนิดที่สำคัญของกฎหมายคือ สิ่งที่มนุษย์บัญญัติขึ้น ด้วยเชื่อว่า รัฐซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจอธิปไตย หากจะพิสูจน์ให้เห็นถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐได้อย่างแท้จริง รัฐต้องสามารถควบคุมการดำเนินการต่างๆ ในรัฐนั้นได้ และเพื่อพิสูจน์ถึงความเป็นรัฐที่แท้จริง รัฐจึงต้องมีอำนาจเด็ดขาดในการบัญญัติกฎหมาย สะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อที่ว่ากฎหมายเกิดขึ้นจากการบัญญัติโดยรัฐ (โดยมนุษย์) นั่นเอง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมือง (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 258; สมยศ เชื้อไทย. 2555: 143-144)

2.1.2 เจเรมี เบนเธม (Jeremy Bentham) (1748–1832) เป็นผู้ริเริ่มแนวคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมายโดยเชื่อว่ากฎหมายเป็นคำสั่งจากรัฐ และเป็นสิ่งที่ควรถูกบังคับใช้เพื่อสร้างความสุขสูงสุดให้แก่ประชาชนตามหลักอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) นอกจากนี้ เบนเธม ยังวิพากษ์วิจารณ์กฎหมายธรรมชาติและเสนอว่ากฎหมายควรสร้างขึ้นจากความต้องการของมนุษย์อย่างแท้จริงมากกว่าที่จะยึดตามความเชื่อหรือหลักการทางศีลธรรมที่ไม่แน่นอน (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 45)

หลัก อรรถประโยชน์นิยมของ Bentham นั้น เสนอว่า ความดีงามหรือความถูกต้องของการกระทำทางสังคมและกฎหมายควรถูกวัดจากความสามารถในการเพิ่มความสุขหรือความพึงพอใจให้กับคนหมู่มาก หรือหลักความสุขของคนหมู่มาก (the greatest happiness of the greatest number) ซึ่งความสุขก็คือ “ความพึงพอใจสูงสุดและความเจ็บปวดน้อยที่สุด” (maximising the presence of pleasure and minimising the presence of pain) โดยหากการกระทำใดนำมาซึ่งความสุขและความพึงพอใจให้กับคนส่วนใหญ่ การกระทำนั้นก็ควรถือว่าถูกต้องและควรสนับสนุน หลักการนี้กลายเป็นรากฐานของแนวคิดเกี่ยวกับการออกแบบกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (Mark Cartwright. 2024: Online; จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 45)

2.1.3 จอห์น ออสติน (John Austin) (1790-1859) ให้ความสำคัญกับที่มาของกฎหมาย โดยพิจารณาถึงแหล่งกำเนิดของกฎเกณฑ์ต่างๆ ในสังคมดังนี้

2.1.3.1 ประเภทของ “กฎ” ตามทัศนของ Austin ได้แบ่งกฎออกเป็น 2 ประเภทดังนี้ (สมยศ เชื้อไทย. 2555: 148)

1) กฎของพระเจ้า (Law of God) ซึ่งกฎประเภทนี้นั้นเป็นกฎที่ใช้ได้เฉพาะกับสาวก หรือกลุ่มบุคคลที่เชื่อในพระเจ้าเท่านั้น ไม่ได้ใช้กับมนุษย์ทุกคนที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐ

2) กฎของมนุษย์ที่ใช้กับมนุษย์ ซึ่งยังแบ่งออกเป็นอีก 2 ประเภท คือ กฎหมายโดยผู้ที่มีอำนาจสูงสุด กับกฎโดยมนุษย์ธรรมดา ซึ่งตามแนวคิดของ Austin แล้ว เฉพาะกฎโดยผู้ที่มีอำนาจสูงสุดเท่านั้นที่จะเป็นกฎหมายที่แท้จริง กฎโดยมนุษย์ธรรมดา ไม่อาจมีฐานะเป็นกฎหมายได้

2.1.3.2 กฎหมายที่แท้จริง ตามทัศนะของ Austin ได้กำหนดลักษณะของกฎที่จะมีสถานะหรือถือได้ว่าเป็น “กฎหมาย” นั้นจะต้องเป็นคำสั่งที่ตราขึ้นใช้บังคับทั่วไป ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามต้องได้รับโทษ ในความหมายนี้หมายถึง เป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้กับ “ผู้ใต้ปกครอง” กฎหมายต้องมาจากผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในทางการเมือง หรือในรัฐ หากไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในรัฐ กฎ นั้นก็จะไม่มีฐานะเป็นกฎหมายแต่อย่างใด อีกทั้งกฎดังกล่าวจะต้องมีสภาพบังคับ กล่าวคือ บทกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามหากไม่ปฏิบัติตามจะมีมาตรการลงโทษหรือผู้ฝ่าฝืนจะได้รับผลร้าย สภาพบังคับนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงความสมบูรณ์ของกฎหมาย และแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของกฎหมายด้วย (สมยศ เชื้อไทย. 2555: 149) ซึ่งสามารถสรุปองค์ประกอบของกฎหมายตามแนวคิดของ Austin ได้ดังนี้ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 48; สมยศ เชื้อไทย. 2555: 149-151)

1) กฎหมายนั้นเป็นความประสงค์ของผู้สั่ง หมายความว่า กฎหมายคือเจตจำนงหรือความต้องการของผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในทางการเมือง หรือในรัฐนั้น ไม่ได้เกิดจากเหตุผลตามธรรมชาติแต่อย่างใด

2) จะต้องมีบทลงโทษ หรือสภาพบังคับ อันจะสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของกฎหมาย และอำนาจในการบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม

3) เป็นการแสดงออกซึ่งความต้องการ กล่าวคือ แสดงให้เห็นว่าผู้บัญญัตินั้นประสงค์ให้ดำเนินการหรือให้ปฏิบัติสิ่งใด

4) กฎนั้นจะต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้ใต้ปกครอง

5) ต้องประกาศโดยผู้มีอำนาจสูงสุดในทางการเมือง ซึ่งหากไม่ใช่ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในทางการเมือง ก็ย่อมไม่มีฐานะเป็น “กฎหมาย”

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า Austin ให้ความสำคัญกับที่มาของกฎหมาย รวมไปถึงหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ให้กฎ เหล่านั้นมีฐานะเป็น “กฎหมาย” โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มาของกฎนั้นจะต้องมาจากผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในทางการเมืองเท่านั้น

2.2 ยุคยุคหลังคริสต์ศตวรรษที่ 20 แนวคิดพื้นฐานของยุคนี้ยังอยู่ภายใต้กรอบเดิม คือ กฎหมายที่เป็นอยู่กับกฎหมายที่ควรจะเป็นนั้น เป็นคนละเรื่องกัน การพิจารณาว่ากฎหมายควรจะเป็นอย่างไร เป็นเพียงเรื่องที่คาดคิดเท่านั้น ไม่ใช่สิ่งที่จะเป็นกฎหมายจริงๆ เพราะกฎหมายที่แท้จริง คือ กฎหมายที่รัฐได้บัญญัติขึ้นแล้วเท่านั้น

ในยุคหลังคริสต์ศตวรรษที่ 20 นี้จะสนใจต่อกระบวนการภายในในการออกฎหมายมากขึ้น ซึ่งในยุคก่อนหน้านี้จะให้ความสำคัญเพียงแค่ที่มาของกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์ประกอบภายนอกของกฎหมายเท่านั้น โดยจะหันมาให้ความสำคัญกับโครงสร้างของกฎหมายและสถาบันทางกฎหมายมากขึ้น

2.2.1 ฮานส์ เคลเซ่น Hans Kelsen (1881-1973) ได้เสนอทฤษฎี กฎหมายที่เป็นอยู่ไม่ใช่กฎหมายที่ควรจะเป็น เพื่อแสดงให้เห็นถึงการแยกต่างหากจากกันระหว่าง กฎหมายของรัฐที่ถูกกำหนดไว้จริงกับกฎหมายที่ควรจะเป็น โดย Kelsen ได้พยายามสร้าง “ศาสตร์แห่งกฎหมาย” (Science of Law) กล่าวคือ เป็นการวิเคราะห์ถึงความเป็นกฎหมายของกฎใดกฎหนึ่ง โดยไม่นำหลักการหรือคุณค่าอื่นใดที่ไม่ใช่กฎหมายมาร่วมพิจารณา เช่น หลักจริยธรรม ศีลธรรม สิ่งเหล่านี้จะถูกนำออกไปจากกระบวนการพิจารณาความเป็นกฎหมาย แล้ววิเคราะห์เฉพาะในส่วนที่เป็นกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น เรียก **“ทฤษฎีความบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย”** (Pure theory of Law) (Cohen. 1981: 147-148) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 64-67)

2.2.1.1 กฎหมายคือระบบของบรรทัดฐาน (Norm) ที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยบรรทัดฐานเหล่านี้จะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ความสมบูรณ์ในการเป็นกฎหมาย ทำให้กฎหมายเป็นเรื่องของระบบของบรรทัดฐานที่เรียงซ้อน กล่าวคือ กฎหมายหรือบรรทัดฐานหนึ่งๆ จะต้องได้รับอำนาจหรือมีบรรทัดฐานในลำดับที่อยู่สูงกว่าให้อำนาจกำหนดบรรทัดฐานนั้น (Cohen. 1981: 149) และบรรทัด

ฐานที่สูงกว่านั้นก็ต้องมีบรรทัดฐานอื่นที่สูงกว่าให้อำนาจสืบต่อเนื่องกันต่อไปอีก ไปจนถึง “บรรทัดฐานมูลฐาน” อันเป็นบรรทัดฐานสูงสุดที่ให้อำนาจแก่บรรทัดฐานที่ต่ำกว่าตนทั้งปวง โดยมีข้อสังเกตสำคัญคือ

1) บรรทัดฐาน (Norm) คือ มาตรฐานที่กำหนดว่าอะไรอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ทำ ซึ่งกฎหมายถือเป็นบรรทัดฐานประเภทหนึ่งที่ต้องเป็นรูปแบบที่ชัดเจน เช่น การฆ่าคนตายควรต้องรับโทษ เป็นต้น และจะต้องสอดคล้องกับบรรทัดฐานที่อยู่สูงกว่าสืบเนื่องไปจนถึงบรรทัดฐานมูลฐาน

2) บรรทัดฐานมูลฐาน (Basic Norm/Ground Norm) คือ สิ่งที่ให้ความชอบธรรมแก่บรรทัดฐานอื่น โดยไม่สนใจว่าเนื้อหาของบรรทัดฐานนั้นว่าจะเป็นอย่างไร เพียงแค่สอดคล้องกับบรรทัดฐานมูลฐานก็สมบูรณ์เป็นกฎหมาย บรรทัดฐานมูลฐานถือเป็นจุดเริ่มต้นของบรรทัดฐานทางกฎหมาย เกิดจากสถาพการณ์ที่ถือเสมือนหนึ่งว่าเป็น รัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์

2.2.1.2 การยอมรับกฎหมายหรือบรรทัดฐานหนึ่งในสังคม ขอเพียงแค่การยอมรับอย่างน้อยที่สุดที่จะทำให้บังคับใช้บรรทัดฐานนั้นสามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Minimum of effectiveness)

ด้วยคำอธิบายข้างต้นของทฤษฎีความบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย แสดงให้เห็นถึงความพยายามอธิบายว่ากฎหมายต้องมีความสอดคล้องกันอย่างเป็นเอกภาพ ดังนั้นหากกฎเกณฑ์ใดไม่มีกฎหรืออำนาจตามกฎหมายที่สูงกว่าให้อำนาจ กฎเกณฑ์นั้นย่อมไม่อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายตามทฤษฎีของเคลเซ่น เช่น รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ การบัญญัติกฎหมายในระดับที่ต่ำกว่าเช่น พระราชบัญญัติ ก็ต้องบัญญัติโดยอาศัยอำนาจที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายลำดับรองอย่างเช่น ระเบียบ ก็ต้องอาศัยอำนาจการบัญญัติจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่จะต้องสืบต่อเนื่องไปจนถึงรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

2.2.2 ฮาร์ท H. L. A. Hart (1907-1992) ได้เสนอแนวคิดทางกฎหมาย โดยให้ความเห็นว่า กฎหมายกับศีลธรรมไม่ใช่เรื่องที่จะต้องเกี่ยวโยงกันเสมอไป และกฎหมายก็ไม่ได้มีที่มาจากศีลธรรมหรือศาสนา แต่กฎหมายเกิดขึ้นตามข้อเท็จจริงที่ซับซ้อนของสังคม ทั้งนี้กฎหมายที่เป็นอยู่นั้นก็สามารถถูกวิพากษ์วิจารณ์เชิงศีลธรรมได้ ซึ่งแรกเริ่ม Hart พิจารณากฎหมายในแง่ของการเป็น “ระบบแห่งกฎเกณฑ์” (System of Rules) (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 77-86) ดังนี้

2.2.2.1 กฎ (Rules) Hart กล่าวถึงกฎเกณฑ์ทางสังคมมีอยู่ด้วยกันหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นจริยธรรม ศีลธรรม หรือกฎการแข่งขัน แต่ในขณะเดียวกัน Hart ก็เห็นว่ายังมีกฎอีกรูปแบบหนึ่งที่เป็นกฎที่มีการกำหนดพันธะหน้าที่ (Obligation Rules) ซึ่งอาจเป็น 2 ประเภท คือ

1) ศีลธรรม อันเป็นแบบแผนปฏิบัติที่ควรปฏิบัติต่อกัน แต่โดยปกติถึงแม้ไม่ปฏิบัติตามก็ไม่ถึงขั้นต้องมีการลงโทษ

2) กฎหมาย ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทางสังคมอันเป็นแบบแผนปฏิบัติที่ต้องกระทำหากไม่ปฏิบัติตามถือเป็นความผิด ต้องถูกตำหนิจากสังคม หรือถูกลงโทษ รวมถึงถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของบุคคลที่จะต้องปฏิบัติ

2.2.2.2 ระบบกฎหมายของ ฮาร์ท ซึ่งการจะเป็นกฎหมายตามระบบของ Hart นั้นจะต้องประกอบไปด้วยกฎ 2 ประเภท คือ กฎปฐมภูมิ และกฎทุติยภูมิ

1) กฎปฐมภูมิ (Primary Rule) เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดแบบแผนปฏิบัติว่าสิ่งใดที่ต้องทำหรือห้ามทำ ทำนองเดียวกันกับการกำหนดลักษณะการกระทำที่จะเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา เช่น การกำหนดว่าการฆ่าคนตายเป็นความผิด เป็นต้น ซึ่งลักษณะของกฎที่กำหนดพฤติกรรมว่าสิ่งใดทำได้หรือทำไม่ได้เช่นนี้ สามารถบังคับใช้ได้กับสังคมขนาดเล็กเท่านั้น เหตุเพราะผู้คนในสังคมนั้นๆ ต่างเห็นพ้องต้องกันว่าเป็นสิ่งที่ต้องทำหรือห้ามกระทำ มีความรู้สึกร่วมกันว่าห้ามทำเช่นนั้นต้องทำเช่นนี้ และแน่นอนว่าเมื่อสังคมใหญ่มากขึ้น ย่อมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น การรับรู้ร่วมกันเช่นนี้คงไม่อาจเป็นไปได้ จึงเกิดข้อจำกัดตามมา ที่สำคัญมี 3 ประการคือ

1.1) ความไม่แน่นอนของกฎ เนื่องจากเมื่อสังคมใหญ่และซับซ้อนขึ้น อาจเกิดการให้ความหมายหรือคำนิยามต่อกฎเหล่านั้นไม่ตรงกัน เกิดความไม่แน่นอนว่าสิ่งใดกระทำได้หรือกระทำไม่ได้ มีขอบเขตความหมายอย่างไร

1.2) ความตายตัวของกฎ เพราะกฎบางกฎก็ไม่ได้พัฒนาตนเองให้เท่าทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ทันต่อสังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าเดิม

1.3) การขาดองค์กรในการลงโทษ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ไม่ชัดเจนว่าผู้ใดจะเป็นผู้บังคับใช้กฎเหล่านั้น แล้วใครจะเป็นผู้มีอำนาจในการลงโทษ หรืออาจดำเนินการอย่างสับสน ปนเป เช่น ใช้วิธีการแก้แค้นกัน ซึ่งการแก้แค้นทำอย่างไร ให้ทำอย่างเดียวกัน หรือทำให้สาสมกัน เป็นต้น เช่นนี้ย่อมสับสนไม่เป็นไปอย่างเดียวกัน

2) กฎทุติยภูมิ (Secondary Rule) เนื่องจากข้อจำกัดของกฎปฐมภูมิดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านี้ Hart เห็นว่าจะต้องมีกฎเกณฑ์อีกประเภทหนึ่งนั่นคือ กฎทุติยภูมิ หรือกฎแห่งการทำให้กลายเป็นกฎหมาย เข้ามาแก้ไขข้อจำกัดเหล่านั้น เป็นกฎคู่ขนานซึ่งต้องมีคู่กัน จึงจะทำให้กฎระดับปฐมภูมิมีค่ากลายเป็นกฎหมายในที่สุด ประกอบไปด้วยกฎ 3 ประการดังนี้

2.1) กฎแห่งการยอมรับ ถือเป็นกฎสูงสุดที่ใช้เครื่องชี้วัดความชอบธรรมของกฎหมาย เพราะหากได้รับการยอมรับยอมเป็นกฎที่บังคับใช้ได้ เป็นกฎที่ใช้แก้ปัญหาเรื่องความไม่แน่นอนของกฎปฐมภูมิ เพราะมีการยอมรับแล้วย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎเกณฑ์ใดกันแน่ที่จะถูกบังคับใช้

2.2) กฎแห่งการเปลี่ยนแปลง เพราะเชื่อว่ามนุษย์ในสังคมสามารถเปลี่ยนแปลงได้ และย่อมทำให้กฎนั้นสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป กฎข้อนี้มีเพื่อแก้ปัญหาความตายตัวแห่งกฎนั่นเอง

2.3) กฎแห่งการวินิจฉัยชี้ขาด เพราะการขาดองค์กรการลงโทษที่ชัดเจน ทำให้เกิดความสับสน ด้วยกฎนี้จะทำให้เกิดความชัดเจนว่าใครเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด

ดังนั้นหากกฎเกณฑ์ใดจะมีสภาพเป็นกฎหมาย กฎเกณฑ์นั้นจะต้องเป็นกฎปฐมภูมิที่ประกอบด้วยกฎทุติยภูมิ และข้อสำคัญจะต้องได้รับการยอมรับจากคนในสังคม ซึ่งไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นทั้งหมดของคนในสังคม แค่เพียงส่วนใหญ่ที่ยอมรับก็เพียงพอแล้ว รวมถึงตามทัศนะของ Hart เห็นว่า การที่กฎเกณฑ์ใดจะเป็นกฎหมายได้นั้น จะต้องสะท้อน “ลักษณะภายนอก” คือการยอมรับและปฏิบัติตาม รวมถึง “ลักษณะภายใน” (Internal Aspect) ซึ่งเป็นมุมมองของบุคคลที่ปฏิบัติตามโดยเห็นพ้องว่าเป็นแบบแผนความประพฤติที่ต้องปฏิบัติ ไม่ใช่เป็นเพียงแค่การเชื่อฟังปฏิบัติตามเพราะความเคยชิน (Habit of Obedience)

แนวคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ (Historical School of Law)

แนวความคิดของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์เกิดขึ้นในช่วงที่ประเทศเยอรมันมีความต้องการที่จะจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน โดยเดิมทีนั้นมีความคิดที่จะนำประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสหรือที่เรียกกันว่า Code Napoleon มาเป็นแบบอย่างในการบัญญัติใช้เนื่องจากว่าในขณะนั้น ถือว่าประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศสเป็นกฎหมายที่โด่งดังมีชื่อเสียงได้รับการยอมรับอย่างมาก แต่ Friedrich Karl Von. Savigny ไม่เห็นด้วยกับแนวความคิดที่จะรับเอาประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมาใช้กับประเทศเยอรมัน ด้วยเชื่อว่า “กฎหมายไม่ใช่สิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นได้ตามใจชอบ แต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยตัวของมันเองแล้วเติบโตเปลี่ยนแปลงคลี่คลายไปตามประวัติศาสตร์” (สมยศ เชื้อไทย. 2555 : 113-114) ดังนั้นจึงควรที่จะต้องหันมาให้ความสนใจและศึกษาความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของตนเองเสียก่อนที่จะรับเอาหรือบัญญัติกฎหมายใดมาใช้บังคับ

1. แนวคิดพื้นฐาน

สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ เป็นแนวความคิดที่อธิบายว่ากฎหมายนั้น ไม่ใช่สิ่งที่รัฐหรือรัฐาธิปัตย์จะสามารถบัญญัติได้อย่างอำเภอใจ การบัญญัติกฎหมายจำเป็นจะต้องคำนึงถึงเรื่องของจารีตประเพณีของคนในชาติประกอบด้วยเสมอ ซึ่งจรัญ โฆษณานันท์ (2554 : 197-202) ได้อธิบายแนวคิดพื้นฐานของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ไว้ดังนี้

1.1 กฎหมายเป็นสิ่งที่ถูกค้นพบไม่ได้ถูกสร้างขึ้น โดยเชื่อว่ากฎหมายนั้นไม่ได้เกิดขึ้นจากอำนาจการบัญญัติของมนุษย์ กฎหมายเป็นสิ่งที่มีอยู่แล้วในสังคม ดำรงของมันอยู่อย่างนั้น มนุษย์เพียงแต่นำกฎเกณฑ์ จารีตประเพณีต่างๆ ที่ดำรงอยู่แล้วเหล่านั้น มาบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมาย การเกิดขึ้นของกฎหมายนั้นค่อยเติบโต ต่อยอดพัฒนาการไปตามกาลเวลา ดังนั้นกระบวนการนิติบัญญัติโดยมนุษย์จึงมีความสำคัญน้อยกว่าจารีตประเพณีที่เป็นสิ่งที่ปฏิบัติสืบทอดกันมาอย่างยาวนาน (Sen. 2019: 96)

1.2 กฎหมายมีพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงในตัวของมันเอง เห็นได้จากพัฒนาการจากสมัยอดีตถึงปัจจุบัน จากสภาพสังคมที่ไม่มีความสลับซับซ้อน อยู่ด้วยกันด้วยกฎเกณฑ์ที่ไม่ยุ่งยาก มนุษย์สามารถแสดงออกซึ่งเจตจำนงความต้องการ และจิตวิญญาณของตนเองได้โดยตรง จนพัฒนามาสู่สังคมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น จิตสำนึกของประชาชนซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการสร้างและการปฏิบัติตามกฎหมายไม่อาจแสดงออกได้ด้วยตัวของมันเอง ต้องผ่านผู้มีความสามารถทางกฎหมาย เช่น นักกฎหมายที่จะสรุปหลักกฎหมายต่างๆ จากจิตวิญญาณของประชาชนที่ดำรงอยู่ในสังคม ซึ่งการเกิดขึ้นของกฎหมายเปรียบเสมือนเป็นผลผลิตสุดท้ายจากกระบวนการค้นหา รวบรวม กลั่นกรอง และเปลี่ยนแปลงตนเองของจิตวิญญาณประชาชนมาเป็นกฎหมาย

กฎหมายจะมีพัฒนาการของตัวมันเอง ไม่หยุดนิ่งจนกว่าชนชาตินั้นจะล่มสลายซึ่งจะทำให้การพัฒนาของกฎหมายสิ้นสุดลงไปด้วย (Elliott. 1964 : 821)

1.3 กฎหมายไม่ใช่สิ่งที่สมบูรณ์อย่างเป็นสากล กฎหมายใดๆ ก็ตามไม่สามารถที่จะนำไปใช้ได้กับทุกที่ ทุกเวลา ทุกสถานการณ์ตามแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติ เพราะแต่ละแห่งนั้นย่อมมีเงื่อนไขและบริบทที่แตกต่างกัน เพราะประชาชนของแต่ละที่ย่อมมีพัฒนาการของความเคยชินในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ทำนองเดียวกับภาษา นิสัยใจคอของประชาชน ซึ่งย่อมมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันไป กฎหมายที่มาจากจิตวิญญาณของชนชาติใดย่อมสามารถใช้บังคับได้กับชนชาตินั้น ดังนั้นจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องทำการวิจัยประวัติศาสตร์กฎหมายเพื่อค้นหาวิวัฒนาการของจิตวิญญาณของชนชาติดังกล่าว ก่อนที่จะมีการบัญญัติกฎหมาย

ประชาชนแต่ละคนล้วนพัฒนาพฤติกรรมทางกฎหมายของตนเอง ที่มีความเฉพาะทั้งทางด้านภาษา มาตรการ และรากฐาน ซึ่งไม่สามารถที่จะนำไปบังคับใช้ได้กับประชาชนประเทศอื่น จิตวิญญาณของประชาชนดำรงอยู่ในกฎหมายของประชาชน ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายจึงดำเนินการผ่านพัฒนาการของจิตวิญญาณประชาชนด้วยการศึกษาประวัติศาสตร์ทางกฎหมาย เป็นการศึกษาถึงสิ่งที่มีมาอยู่ก่อนแล้ว รวมถึงวิธีการจัดการกับเรื่องต่างๆ ที่ผ่านมา ซึ่งจะสอดคล้องกับจิตวิญญาณประชาชนที่ถูกแปลความว่าเป็นดังเจตจำนงของประชาชนในท้ายที่สุด (Sen. 2019: 97)

2. แนวคิดทางกฎหมายของ Savigny

Savigny ไม่เชื่อว่ากฎหมายคือคำสั่งของรัฐาธิปัตย์ มนุษย์ไม่อาจสร้างกฎหมายด้วยตัวเองโดยที่ไม่สัมพันธ์กับคุณค่าใดๆ หน้าที่ของนักกฎหมายจะต้องสร้างกฎหมายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับจิตใจของประชาชน ด้วยการนำเสนอว่าการบัญญัติกฎหมายนั้นจะต้องให้ความสำคัญกับจารีตประเพณี และจิตวิญญาณของประชาชนในชาติ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554 : 203) ซึ่งก็ส่งผลให้ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ถือเป็นประมวลกฎหมายที่ละเอียดอ่อนและสมบูรณ์ที่สุดในการแบ่งระบบ การใช้ศัพท์ และเทคนิคทางนิติบัญญัติ โดยแนวคิดที่สำคัญของ Savigny สามารถสรุปได้ 3 ทฤษฎีดังนี้ (สมยศ เชื้อไทย. 2548. 115-118)

2.1 ทฤษฎีกฎหมาย เป็นการอธิบายว่ากฎหมายที่แท้จริงคืออะไร โดยเชื่อว่ารากฐานหรือแก่นของกฎหมายคือ “จิตวิญญาณประชาชน” (Volksgeist) ซึ่ง Savigny เห็นว่าเกิดจากลักษณะพิเศษของแต่ละชนชาติ ซึ่งมีพัฒนาการและเปลี่ยนแปลง หล่อหลอมไปตามประวัติศาสตร์ของแต่ละสังคม โดยเปรียบ Volksgeist เป็นเสมือนจิตวิญญาณของคนในชาติ ที่แสดงให้เห็นถึงความรู้สึกผิดชอบชั่วดี ของคนในชนชาตินั้นๆ และแสดงออกมาในลักษณะของจารีตประเพณี วัฒนธรรม และกฎหมาย สิ่งต่างๆ เหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นภายใต้บังคับแห่งจิตใจของประชาชน เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและตั้งอยู่ด้วยตัวของมันเอง ดังเช่นคำกล่าวที่ว่า “Volksgeist เป็นเสมือนหัวใจที่เต้นไปตามจังหวะของมันเอง” ดังนั้นจึงไม่สามารถจะบัญญัติกฎหมายด้วยเจตจำนงหรือความต้องการของใครได้ แต่ต้องปล่อยให้วิวัฒนาการไปเองเหมือนสิ่งมีชีวิตที่ค่อยๆ เจริญเติบโต ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงจิตวิญญาณของประชาชนในเรื่องของกฎเกณฑ์การควบคุมคนในสังคมคือ จารีตประเพณีนั่นเอง

2.2 ทฤษฎีวิวัฒนาการของกฎหมาย ซึ่ง Savigny เชื่อว่ากฎหมายเกิดขึ้นจากจิตวิญญาณประชาชนแล้วพัฒนาการไปเป็นกฎหมายชาวบ้าน ต่อเนื่องไปสู่การเป็นกฎหมายที่พัฒนาปรับปรุงโดยนักกฎหมาย และมองว่า กระบวนการนิติบัญญัติเป็นเพียงแค่การบันทึกผลของนิติศาสตร์เท่านั้น และเน้นย้ำว่า การบัญญัติกฎหมายนั้นต้องมีความระมัดระวัง ไม่บัญญัติกฎหมายตามอำเภอใจ หรือเห็นแก่ผลประโยชน์บางประการซึ่งหาเหตุผล ความสมดุลได้ยาก และอาจไม่เป็นธรรมในท้ายที่สุด

2.3 ทฤษฎีวิชานิติศาสตร์ เป็นแนวคิดที่คัดค้านการศึกษากฎหมายที่ยึดติดอยู่เฉพาะแต่กฎหมายที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ไม่สนใจที่มาและข้อเท็จจริงแวดล้อมอื่นๆ ด้วย Savigny เห็นว่า การศึกษากฎหมายในลักษณะเช่นนี้ จะไม่สามารถเข้าใจกฎหมายได้อย่างถ่องแท้ แต่การศึกษากฎหมายที่แท้จริง ควรพิจารณาในแง่มุมต่างๆ ประกอบกัน เช่นภาษาที่ใช้ในยุคหนึ่ง ย่อมมีความหมายแตกต่างจากภาษาที่ใช้ในภายหลัง ดังนั้นหากต้องการเข้าใจความหมายที่แท้จริงของกฎหมายในอดีต ต้องศึกษาว่าภาษานั้นในอดีตมีความหมายอย่างไร ซึ่ง Savigny ได้เสนอแนวทางการศึกษาที่ใช้ความรู้ทางประวัติศาสตร์ภาษามาประกอบกับตรรกวิทยา ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการศึกษาที่ละเอียดอ่อนมาก

จากทั้งสามทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นหากได้มีการศึกษาค้นคว้าทางประวัติศาสตร์ให้หยั่งถึงจิตวิญญาณประชาชนและนำมาประกอบกับหลักนิติศาสตร์ในการบัญญัติกฎหมาย ก็จะทำให้ได้กฎหมายที่มีความสอดคล้องกับจิตวิญญาณของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งในแง่ของจิตวิญญาณประชาชนแล้ว มีความซับซ้อนกว่าเหตุผลตามธรรมชาติ เพราะประกอบไปด้วยอารมณ์ ความรู้สึกที่เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงทางสังคม ประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์และทางชีววิทยาของคนในชาติ อันเป็นเหตุผลสำคัญที่ใช้อธิบายได้ว่าเหตุใดกฎหมายของแต่ละชนชาติจึงมีความแตกต่างกัน (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 231)

อย่างไรก็ดี แม้สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์จะมีข้อบกพร่องในการอธิบายถึงความสามารถของรัฐในการใช้อำนาจบัญญัติกฎหมายในปัจจุบันที่ไม่จำเป็นต้องรอให้มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์กลั่นกรองและเปลี่ยนแปลงไปอย่างยาวนานก็ตาม แต่อย่างน้อยก็แสดงให้เห็นได้ว่า การบัญญัติกฎหมายใดๆ ขึ้นบังคับใช้กับประชาชนนั้น ควรต้องศึกษาบริบทต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นๆ เสียก่อน

โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนึกร่วมกันของประชาชนในเรื่องดังกล่าวว่ามีอยู่อย่างไร ถึงแม้จะไม่อาจสืบสาวได้ถึงขนาด “จิตวิญญาณประชาชน” แต่อย่างน้อยก็ควรได้รับทราบถึงทัศนคติของประชาชนต่อเรื่องที่กฎหมายมุ่งหมายจะบัญญัตินั้นมีอยู่อย่างไร ดังที่ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน กฎหมายใดที่ได้ศึกษาทัศนคติของประชาชนเสียก่อนบัญญัติกฎหมายก็จะสามารถคาดการณ์ได้ว่ากฎหมายนั้นจะมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้อย่างไม่เป็นการบังคับจิตใจของประชาชนเช่นกัน

แนวคิดทางกฎหมายของมาร์กซ์ (Law theory of Marx)

ทฤษฎีมาร์กซิส ถือกำเนิดโดย คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) ร่วมด้วย เฟรดริก เองเกลส์ (Friedrich Engels) นักคิดชาวเยอรมัน ซึ่งเสนอทฤษฎีมาร์กและได้ถูกพัฒนาจนเกิดแนวคิดระบอบ “สังคมนิยม” และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายประเทศ เช่น การปฏิวัติในจีน รัสเซีย เป็นต้น โดยแนวคิดนี้มองว่าในแต่ละสังคมนั้น จะมีสภาพของความขัดแย้งดำรงอยู่ตลอดเวลา และมองว่ากลไกทางด้านกฎหมายนั้น เป็นกลไกที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของคนเพียงบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มที่มีอิทธิพลในสังคม (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 264-266)

1. แนวคิดพื้นฐาน

พื้นฐานทางด้านความคิดของทฤษฎีมาร์กซิส ที่ให้ความสนใจกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นว่าสัมพันธ์กันกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งความขัดแย้งเป็นความขัดแย้งซึ่งเกิดจากชนชั้นที่เป็นปรปักษ์กันโดยวางอยู่บนรากฐานของระบบเศรษฐกิจ ในส่วนภาพรวมของทฤษฎีมาร์กซ์อันเป็นธรรมชาติและความเป็นมาของทฤษฎีกฎหมายนี้ที่ควรจะได้รับทราบบางประการได้แก่

1.1 ไม่ปรากฏแนวคิดทางกฎหมายโดยตรง หากพิจารณาโดยเนื้อแท้ของทฤษฎีของ Marx แล้ว ไม่ปรากฏว่ามีแนวความคิด หรือทฤษฎีที่เกี่ยวกับ “ระบบ” ของกฎหมายโดยตรงในงานเขียนของ Marx และ Engels เลย ซึ่งส่วนใหญ่ข้อเขียนของ Marx เป็นการวิพากษ์วิจารณ์และเสียดสีกฎหมายหรือปรัชญาทางกฎหมายของฝ่ายทุนนิยมมากกว่า และเป็นการปรากฏแค่เพียงข้อความสั้นๆ ประปรายเท่านั้นในงานแต่ละชิ้นของเขา

Engels เองก็ได้กล่าวยืนยันว่า แท้จริงแล้วไม่มีอุดมการณ์ทางกฎหมายแบบสังคมนิยม หรือแบบชนชั้นกรรมาชีพ แต่เนื่องจากการต่อสู้ทางชนชั้นทางการเมือง นำมาสู่ความต้องการเรียกร้องต่อกฎหมายแบบสังคมนิยมหรือแบบกรรมาชีพ (Socialist legal demands) ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานทฤษฎีทางด้านกฎหมายของ Marx ซึ่งไม่เคยมีอยู่ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงรากฐานของลัทธิมาร์กซ์ที่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติ หรือความจริงที่เป็นรูปธรรมมากกว่าการพิจารณาจากทฤษฎี แนวคิดทางกฎหมายของนักทฤษฎีกฎหมายมาร์กซิสที่เกิดขึ้นในภายหลัง เป็นการเกิดขึ้นจากการคิดและวิเคราะห์หรือตีความเอง บนพื้นฐานแนวความคิดของ Marx ที่วิจารณ์ต่อกฎหมาย แต่ก็ยังคงไม่ใช่ทฤษฎีทางด้านกฎหมายที่เกิดขึ้นโดย Marx เองอยู่ดี

1.2 ระบบเศรษฐกิจเป็นตัวกำหนดกฎหมาย ทฤษฎีแนวความคิดกฎหมายมาร์กซิสในช่วงต้นวางอยู่บนรากฐานของแนวความคิดที่มองว่าเศรษฐกิจ เป็นปัจจัยเดียวที่กำหนดความเป็นไปต่างๆ ในสังคม (Economic Determinism) ซึ่งมีการตีความอย่างสับสนว่าเป็นแกนสำคัญในการคิดของ Marx สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดและข้อบกพร่องของแนวคิดทางกฎหมายของนักทฤษฎีกฎหมายมาร์กซิส

1.3 เน้นวิพากษ์วิจารณ์กฎหมาย ในระยะแรกนั้นมีแนวทางที่ค่อนข้างมุ่งเกลียดชังระบบกฎหมาย เนื่องจากท่าทีในเชิงเสียดสีกฎหมายของ Marx และ Engels ต่อบทบาทของกฎหมายรวมถึงการตีความทฤษฎีทางกฎหมายของนักทฤษฎีมาร์กซิส นำไปสู่การมีทรรศนะที่มุ่งทำลายล้างหรือเกลียดชังกฎหมาย (Juristic Nihilism) ในนักทฤษฎีกฎหมายมาร์กซิสรุ่นแรกๆ ส่วนในภายหลัง เนื่องจากความล้มเหลวในทางการเมืองและการปกครองของสังคมนิยมที่มีความเป็นเผด็จการ ที่คิดว่านำเอาแนวความคิดสังคมนิยมของ Marx ไปใช้ ส่งผลต่อการทำให้การมองกฎหมายในเชิงบทบาทเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่มองว่าเป็นเครื่องมือในการกดขี่ หันมาตีความกฎหมายในเชิงสร้างสรรค์เพื่อการปกครองระบบสังคมนิยม และวิพากษ์วิจารณ์การสร้างทฤษฎีกฎหมายของนักทฤษฎีมาร์กซิสรุ่นแรกๆ ว่าได้สร้างทฤษฎีทางด้านกฎหมายมาร์กซิสขึ้นมาอย่างบิดเบือน แต่เห็นว่ายังคงมีความจำเป็นอยู่ที่ต้องมีกฎหมาย การวิพากษ์วิจารณ์กฎหมายของนักกฎหมายทฤษฎีมาร์กซิสถูกมองว่าเป็นความผิดพลาดทางความคิดที่เน้นหลักการทางกฎหมายมากเกินไป โดยไม่ได้สัดส่วนกับองค์ประกอบทางสังคมอื่นๆ

จากที่ได้กล่าวมานั้นได้ข้อสรุปว่า แท้ที่จริงแล้ว แนวความคิดทางด้านระบบกฎหมายของ Marx นั้นไม่ได้มีให้ปรากฏเลย ส่วนแนวความคิดทางด้านกฎหมายที่เกิดขึ้นก็เป็นแต่เพียงแต่การตีความของนักทฤษฎีมาร์กซิสรุ่นหลังเท่านั้น และความล้มเหลวของระบบสังคมนิยมที่เกิดขึ้นก็เนื่องมาจากการตีความที่ผิดพลาด รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากความเชื่อทางด้านกฎหมายมาร์กซิสที่ผิด สังคมนิยมจึงถูกมองว่าเป็นอุดมการณ์ที่ชั่วร้าย ซึ่งบางทีความเชื่อเหล่านั้นก็วางอยู่บนพื้นฐานที่งมงายไม่ได้คิดไตร่ตรองโดยใช้เหตุผลให้ดีเสียก่อน

2. ลักษณะและบทบาทของกฎหมายของทฤษฎีมาร์กซิส

ถึงแม้ว่า Marx จะไม่ได้กล่าวถึงระบบกฎหมายไว้โดยตรง แต่ก็มีการรวบรวมแนวคิดทางกฎหมายที่กระจัดกระจายนั้น และสรุปเป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายของ Marx ได้ 3 ประการ ดังนี้ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 270-284; Munir. 2018: 29, 31-32)

2.1 กฎหมายเป็นผลผลิตของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (law is the product of economic forces) เป็นการมองว่า กฎหมายเป็นเพียงผลผลิตของโครงสร้างหรือมีรากฐานมาจากระบบเศรษฐกิจ และจะแปรเปลี่ยนไปตามความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ เนื่องจากความคิดอุดมการณ์ต่างๆ ของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการเมือง สังคม ศาสนา และวัฒนธรรมหรือกฎเกณฑ์ ซึ่งล้วนถูกกำหนดโดยระบบการผลิต (ซึ่งก็คือระบบเศรษฐกิจ) รูปแบบดังกล่าวเป็นเสมือน “โครงสร้างส่วนบนของสังคม” ซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานของ “โครงสร้างส่วนล่าง” กฎหมายจึงเป็นเสมือนส่วนหนึ่งของโครงสร้างส่วนบนของสังคม

(Supur-Structure) อันเป็นผลสะท้อนมาจากระบบเศรษฐกิจ หรือโครงสร้างทางการผลิตนั่นเอง เป้าหมายของกฎหมายนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ โดยในระบบทุนนิยม กฎหมายส่งเสริมสิทธิของปัจเจกบุคคล อันเป็นการก่อให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจอย่างเสรี

อย่างไรก็ตาม Marx ก็ไม่ได้ยืนยันว่า มีเรื่องของระบบเศรษฐกิจเท่านั้นที่มีผลกระทบต่อกฎหมาย และโครงสร้างส่วนบนและส่วนล่างก็ไม่ได้แยกออกจากกัน แต่ย่อมมีผลกระทบซึ่งกันและกัน ระบบเศรษฐกิจอาจเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย แต่พัฒนาการทางด้านอื่นๆ ก็มีผลต่อเศรษฐกิจซึ่งจะมีผลต่อกฎหมายๆได้ ดังเช่น การเมือง ศาสนา เป็นต้น

ประเด็นเรื่องปฏิสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างส่วนบนและโครงสร้างส่วนฐาน เป็นที่ยอมรับในหมู่นักคิดทฤษฎีทางกฎหมายมาร์กซ์โดยทั่วไปในปัจจุบัน

2.2 กฎหมายเป็นเสมือนเครื่องมือของผู้ปกครอง ซึ่งเป็นความคิดที่ปรากฏตัวมาแล้วในกลุ่มนักคิดกรีกโบราณ ที่มองว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือของบุคคลหรือชนชั้นที่ครองความเป็นใหญ่ กฎหมายมีบทบาทในการรักษาสถานะทางอำนาจของชนชั้นที่ครอบครองทุนและปัจจัยการผลิต ในสังคมทุนนิยม กฎหมายถูกออกแบบมาเพื่อปกป้องทรัพย์สินส่วนตัวและรักษาความไม่เสมอภาคในโครงสร้างทางชนชั้นโดยสร้างภาพว่าระบบนี้เป็นธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย แม้ว่าในความเป็นจริงจะก่อให้เกิดการกดขี่และการเอารัดเอาเปรียบก็ตาม

มุมมองดังกล่าวถือเป็นการเสียดสีต่อระบบกฎหมายในสังคม ซึ่งจรัญ โฆษณานันท์ (2554: 275) เห็นว่าน่าจะเป็นเพียงลักษณะของกฎหมายภายใต้บริบทของสังคมหนึ่ง ที่มีความแตกต่างในตัวเองของสังคมทุนนิยม แต่ไม่น่าจะใช่ข้อสรุปของกฎหมายโดยทั่วไป

2.3 กฎหมายจะสูญสิ้นในสังคมนิยมที่สมบูรณ์ เป็นเรื่องของการพยากรณ์อนาคตอันไกลโพ้นที่โลกจะอยู่กันอย่างสันติสุข มีแต่ความเป็นภารดรภาพ และความเสมอภาค อย่างแท้จริง ไม่มีการแบ่งแยกชนชั้นผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง ไม่ต้องมีกฎหมายออกมาบังคับกำหนดให้คนต้องปฏิบัติตามเกณฑ์ที่วางไว้

ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า กฎหมายตามทฤษฎีมาร์กซ์ คือ ผลผลิตของแรงผลักดันทางเศรษฐกิจ (product of economic forces) ซึ่งมีลักษณะเป็นเครื่องมือทางชนชั้น (class character of law) โดยเฉพาะของกลุ่มนายทุนและผู้ปกครอง ในท้ายที่สุดกฎหมายจะเหือดหายไป (wither away) หากยกเลิกระบบทุนนิยมแล้วแทนที่ด้วยสังคมคอมมิวนิสต์ (Munir. 2018: 32)

3. ข้อวิจารณ์

3.1 มาร์กซ์ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว โดยมีความเห็นว่านอกเหนือจากระบบเศรษฐกิจแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อกฎหมายได้

3.2 ข้อโต้แย้งต่อการมองว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือขูดรีดทางชนชั้น ซึ่งในความเป็นจริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมทุนนิยมเพื่อสังคม (Welfare Capitalist Society) จะพบว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่มีเนื้อหาก้าวหน้า ปกป้องผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ที่ยากไร้ไว้โดยตรง เช่น กฎหมายคุ้มครอง

แรงงาน กฎหมายประกันสังคม กฎหมายป้องกันการผูกขาด ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่รัฐหรือฝ่ายปกครองจำต้องบัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายเหล่านั้นก็ยังคงถูกวิจารณ์ในหมู่มาร์กซิสว่า เป็นกฎหมายที่ถูกสร้างขึ้นในลักษณะเป็นเล่ห์กลของชนชั้นปกครองในการผ่อนปรนแรงกดดันทางสังคม หรืออำพรางสภาพความเป็นจริงของการกดขี่ในสังคม ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการให้การคุ้มครองต่อผู้ที่ถูกเอารัดเอาเปรียบอย่างบริสุทธิ์ใจ เพื่อที่จะให้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมยังคงอยู่ต่อไป (จรัญ โฆษณานันท์, 2554: 276-278)

แนวคิดนิติสตรีศาสตร์ (Feminist Jurisprudence)

แนวคิดนิติสตรีศาสตร์เป็นแนวคิดที่มีพัฒนาการที่สำคัญเพื่อตอบโต้แนวคิดทางกฎหมายที่เป็นผลผลิตจากอดุมการณ์ของเพศชาย และกีดกันผู้หญิงออกจากการมีส่วนร่วมทางสังคมในแง่มุมต่างๆ รวมถึงด้านกฎหมาย จนก่อให้เกิดการถกเถียงทางกฎหมายผ่านมุมมองของผู้หญิงขึ้น โดยเฉพาะประเด็นด้านความเสมอภาคทั้งทางด้านการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ แนวคิดนิติสตรีศาสตร์นี้เริ่มปรากฏขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1960 และปัจจุบันก็มีบทบาทอย่างมากต่อระบบกฎหมายในหลากหลายประเด็น เช่น ความรุนแรงทางเพศ ความไม่เสมอภาคในที่ทำงาน และการเลือกปฏิบัติ ด้วยการตั้งคำถามต่อกฎหมายว่ามีความเป็น “กลาง” อย่างแท้จริงหรือไม่ (Cornell Law School. nd. Online)

1. แนวคิดพื้นฐาน

ทฤษฎีนิติสตรีศาสตร์หรือนิติสตรีนิยมปฏิเสธว่ากฎหมายไม่มีความเป็นกลางทางเพศ (Gender Neutrality) โดยมองว่ากฎหมายวางอยู่บนพื้นฐานประสบการณ์และความเหนือกว่าของชายและกฎหมายทำให้สังคมชายเป็นใหญ่ดำรงอยู่ต่อไป (พรรณรายรัตน์ ศรีไชยรัตน์. 2542: 92) โดยแนวคิดพื้นฐานของกลุ่มความคิดนี้มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

1.1 วิเคราะห์ประเด็นผ่านมุมมองทางเพศ แนวความคิดนี้พิจารณาประเด็นด้านกฎหมายผ่านมุมมองทางเพศ โดยเห็นว่าท่ามกลางความสัมพันธ์ระหว่างชายกับหญิงนั้น หญิงจะตกอยู่ในฐานะถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกปฏิบัติอย่างเลวร้ายและไม่เป็นธรรมทั้งในทางสังคมและชีวิตส่วนตัว (พรรณรายรัตน์ ศรีไชยรัตน์. 2542: 98)

1.2 โต้แย้งแนวคิดสังคมชายเป็นใหญ่ ในทรรศนะของนิติสตรีศาสตร์ สังคมปิตาธิปไตยเป็นเงื่อนไขของการสร้างหลักการและแนวทางปฏิบัติที่เพศชายมีสถานะสูงกว่า และรวมถึงการสร้างระบบกฎหมายขึ้นมาเพื่อสร้างความชอบธรรมและความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนี้ กฎหมายในสังคมปิตาธิปไตย (Patriarchal Form of Society) โครงสร้างและสถาบันทางสังคมถึงแม้จะถูกสร้างขึ้นมาในรูปแบบที่หลายหลาย แต่ผลลัพธ์ที่เหมือนกันก็คือ การกดขี่เอารัดเอาเปรียบเพศหญิง (พรจันทร์ เสียงสอน. 2557: 16-17)

1.3 เปิดเผยความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง แนวความคิดของกลุ่มนิติสตรีศาสตร์เห็นว่าแท้จริงกฎหมายนั้นไม่ได้มีความเป็นกลาง (พรรณรายรัตน์ ศรีไชยรัตน์. 2542: 92) กล่าวคือ

กฎหมายมักจะตอบสนองเฉพาะผลประโยชน์ของเพศชาย โดยอ้างว่าสภาพชายเป็นใหญ่นั้นเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ ซึ่งกลุ่มนิติสตรีศาสตร์มองว่าแท้จริงแล้วมีการครอบงำทางกฎหมายจากเพศที่มีอำนาจมากกว่าในทางสังคมซึ่งคือผู้ชาย ทำให้กฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ไม่มีความหมายเป็นกลางดังที่มักจะเป็นที่เข้าใจกัน หากทำการวิเคราะห์เข้าไปก็จะพบถึงอคติทางเพศที่ดำรงอยู่ในระบบ

1.4 เปิดพื้นที่ให้ผู้หญิง แนวความคิดของนิติสตรีศาสตร์พยายามตั้งคำถามต่อรากฐานความคิดและมายาคติที่ถูกครอบงำไว้ด้วยความคิดแบบเพศชายไม่ว่าจะโดยตระหนักรู้หรือไม่ก็ตาม โดยมีลักษณะร่วมกันคือ การปฏิเสธรูปแบบของสังคมปิตาธิปไตย และต้องการสร้างทฤษฎีทางกฎหมายที่ไม่ได้กีดกันประสบการณ์ ความคิด และสถานการณ์ของเพศหญิงออกไป เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง เพราะกฎหมายของรัฐที่บัญญัติออกมานั้นยังไม่สามารถเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความเท่าเทียมกันทางเพศให้กับผู้หญิงได้ อีกทั้งยังเชื่อว่ากฎหมายที่เป็นอยู่นั้นเป็นการบัญญัติขึ้นโดยผู้ชายและเพื่อประโยชน์ของผู้ชาย จึงต้องผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงด้วยการเปิดพื้นที่ให้เพศหญิงได้รับการยอมรับ รวมถึงเสนอให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อสร้างความเท่าเทียมระหว่างเพศในสังคม (อารยา สุขสม. 2563: 4)

1.5 พยายามสร้างความเสมอภาคให้แก่หญิง แนวคิดเกี่ยวกับความเสมอภาคทางเพศมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความเสมอภาคทั้งในเชิงเนื้อหาทางกฎหมายและการปฏิบัติจริง โดยอาศัยมุมมองและวิธีการที่หลากหลาย หนึ่งในหลักการสำคัญคือแนวคิดที่ว่า “ปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันเหมือนกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่แตกต่างกันแตกต่างกัน” ซึ่งสามารถพิจารณาผ่านสองแนวทาง ได้แก่ Approach Based on Sameness และ Approach Based on Difference แนวคิดดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบของ Formal Equality ซึ่งเป็นแนวคิดเชิงวิชาการที่ได้รับการนำไปใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา ซึ่ง ศาสตราจารย์ Sylvia A. Law ให้ความสำคัญกับบทบาทของความแตกต่างทางชีวภาพ (Biological Differences) ในการพิจารณาความเสมอภาคทางเพศ เธอเสนอว่าหากไม่มีเหตุผลอันสมควรที่อิงกับความแตกต่างทางชีวภาพ รัฐไม่ควรปฏิบัติต่อเพศชายและเพศหญิงแตกต่างกัน แต่การใช้ความแตกต่างเหล่านี้ต้องมีเหตุผลที่ชอบธรรมและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ในขณะที่ Catharine MacKinnon ได้เสนอแนวคิด Dominance Approach ซึ่งเน้นไปที่การวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจทางสังคมที่ส่งผลให้ผู้หญิงตกอยู่ภายใต้ระบบชายเป็นใหญ่ (patriarchy) เธอเห็นว่าปัญหาหลักของความไม่เสมอภาคทางเพศไม่ได้อยู่ที่ความแตกต่างทางชีวภาพ แต่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งทำให้ผู้หญิงถูกกดขี่ ถูกแสวงหาผลประโยชน์ หรือเผชิญกับปัญหาที่เป็นผลพวงจากระบบชายเป็นใหญ่ แนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่ามาตรฐานของความยุติธรรมไม่ควรถูกกำหนดขึ้นจากมุมมองของผู้ชายเพียงฝ่ายเดียว เพราะจะทำให้ผู้หญิงไม่ได้รับความเสมอภาคอย่างแท้จริง (พรรณรายรัตน์ ศรีไชยรัตน์, 2542: 98-110)

2. การแบ่งความคิดสตรีนิยม

แนวคิดสตรีนิยมแม้จะมีจุดร่วมที่เหมือนกันในเรื่องของการส่งเสริมความเสมอภาคเท่าเทียมระหว่างเพศ และการพยายามขจัดการกีดกันโดยอาศัยอุปสรรคทางเพศมาเป็นข้ออ้าง แต่ก็มีมุมมอง

ทางความคิดบางประการที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่มความคิด โดยสมารถแบ่งกลุ่มแนวคิดได้ 4 กลุ่มสำคัญ (พรจันทร์ เสียงสอน. 2557: 12-15; พรรณรายรัตน์ ศรีไชยรัตน์. 2542: 93-96; มณี อาภานันทิกุล. 2559: 217-220) คือ

2.1 กลุ่มสตรีนิยมแนวเสรีนิยม (Liberal Feminism) เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน ไม่ว่าชายหรือหญิง งานใดที่ผู้ชายทำได้ ผู้หญิงก็ย่อมทำได้เช่นเดียวกัน แต่สิ่งที่ทำให้ต่างกันคือการปลูกฝังบทบาททางเพศจากสังคม ซึ่งนำไปสู่การจำกัดบทบาทผู้หญิงอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งความเชื่อที่ว่านั่นก็คือ การกำหนดคำว่า “พื้นที่ส่วนตัว” และ “พื้นที่สาธารณะ” โดย “พื้นที่สาธารณะ” ถูกมองว่าเป็นพื้นที่ของผู้ชาย มีผู้ชายเป็นผู้ควบคุม เช่นงานที่ต้องตัดสินเกี่ยวกับผลประโยชน์ สังคม การเมือง เศรษฐกิจ ส่วน “พื้นที่ส่วนตัว” เป็นเรื่องของผู้หญิง เช่น งานบ้าน งานครัว งานดูแลเด็ก

การต่อสู้ของกลุ่มนี้นำหลักการเสรีนิยม เช่น เสรีภาพ ความเสมอภาค และความยุติธรรม มาเรียกร้องสิทธิให้ผู้หญิงทุกคน โดยไม่ยึดฐานะหรือเพศ โดยมองว่า ผู้หญิงนั้นต้องการเรียกร้องโอกาสและทางเลือก เพื่อให้ผู้หญิงได้มีโอกาสเท่าเทียมกับผู้ชาย หมายความว่า หากให้โอกาสแก่ผู้หญิง ผู้หญิงก็สามารถทำได้อย่างที่ผู้ชายทำ โดยเป้าหมายหลักคือการเรียกร้องความเท่าเทียมทางเพศ ส่งเสริมให้ผู้หญิงมีสิทธิเสรีภาพ และปฏิเสธการเหมารวมบทบาททางเพศ มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายและสิทธิทางการเมือง ผู้หญิงควรมีสิทธิเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และเชื่อว่าการสร้างความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงสามารถทำได้ผ่านการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและนโยบายสาธารณะ การปรับโครงสร้างเพื่อไม่ให้ผู้หญิงถูกกดขี่ เช่น การผลักดันให้ผู้หญิงมีสิทธิในการศึกษา การทำงาน การเลือกตั้ง และสิทธิอื่นๆ ที่เท่าเทียมกับผู้ชาย

2.2 กลุ่มสตรีนิยมมาร์กซิส (Marxist Feminism) ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดมาร์กซิสต์ โดยมองว่า ในระบบทุนนิยม การเอารัดเอาเปรียบทางเพศในสังคมเป็นส่วนหนึ่งของการกดขี่ทางชนชั้น ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันอย่างลึกซึ้งในสังคม ผู้หญิงมักถูกเอาเปรียบโดยการจ่ายค่าแรงต่ำ ทำให้พวกเธอเป็นแรงงานสำรองที่ถูกปลดก่อนเมื่อเกิดวิกฤติ นอกจากนี้ เมื่อผู้หญิงตั้งครรภ์ มักถูกมองว่าไม่มีความสามารถในการทำงานเต็มที่ และถูกเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม

กลุ่มนี้เน้นการวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจที่มีชนชั้น และเรียกร้องให้มีการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงทำงานนอกบ้านมากขึ้น เพื่อลดการแบ่งแยกบทบาทระหว่างเพศที่ฝังรากลึกในสังคมทุนนิยม แนวคิดนี้มองว่าระบบทุนนิยมส่งเสริมให้ผู้หญิงเป็นเพียงผู้สนับสนุนในครัวเรือน ทำให้ต้องพึ่งพาผู้ชายทั้งในด้านการเงินและอำนาจการตัดสินใจ ขณะที่ผู้ชายออกไปทำงานในระบบนายทุน

เป้าหมายของสตรีนิยมมาร์กซิสต์คือการล้มล้างโครงสร้างสังคมที่เอื้อให้ผู้หญิงเป็นเพียงผู้บริโภค โดยไม่ได้มีบทบาทในการผลิตที่แท้จริง พวกเขาเชื่อว่าการให้ผู้หญิงเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการผลิตจะช่วยสร้างอำนาจในการต่อรอง และทำให้ผู้หญิงมีความเท่าเทียมในด้านเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น การที่ผู้หญิงมีบทบาทในระบบการผลิตจะช่วยลดการพึ่งพาผู้ชาย และสร้างความยุติธรรมในการกระจายอำนาจในสังคม

2.3 กลุ่มสตรีนิยมสายวัฒนธรรม (Cultural Feminism) กลุ่มนี้มองว่าความแตกต่างระหว่างเพศชายและเพศหญิงเป็นสิ่งที่มีค่า และมักจะให้ความสำคัญกับคุณสมบัติและคุณค่าที่ผู้หญิงนำมาสู่สังคม เช่น ความเห็นอกเห็นใจ การสร้างสรรค์ และการเชื่อมโยงระหว่างบุคคล แต่สังคมที่มีความเชื่อแบบชายเป็นใหญ่ทำให้เสียงและประสบการณ์ของผู้หญิงถูกมองข้ามหรือลดคุณค่า

ดังนั้นสตรีนิยมแนววัฒนธรรมจึงเห็นว่าจะต้องมีความเท่าเทียมกันระหว่างผู้หญิงและผู้ชาย โดยผู้หญิงจะต้องยกระดับตัวเองให้มีอำนาจในการต่อสู้กับการถูกครอบงำหรืออุดมการณ์ชายเป็นใหญ่ ด้วยการที่ผู้หญิงต้องยืนได้ด้วยตนเอง ไม่พึ่งพาผู้ชายมากจนเกินไป ส่งเสริมการสร้างพื้นที่ที่ปลอดภัยและสนับสนุนสำหรับผู้หญิง เพื่อให้พวกเขาสามารถแสดงออกและพัฒนาอัตลักษณ์ของตนเองได้อย่างเต็มที่ รวมถึงสร้างความเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับชีวิตและบทบาทของผู้หญิงในสังคม

2.4 กลุ่มสตรีนิยมสุดขั้ว (Radical Feminism) เป็นแนวคิดที่ท้าทายต่อความคิดทางกฎหมาย เพราะต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงรากฐานการกดขี่ผู้หญิงที่เกิดขึ้นจากชาย โดยมองว่าความสัมพันธ์แบบชาย-หญิง เป็นความสัมพันธ์แบบชายเป็นใหญ่ ทำให้ผู้หญิงถูกกดขี่ทางเพศ และมักถูกมองว่าเป็นวัตถุทางเพศของผู้ชาย ความสัมพันธ์ระหว่างเพศเป็นเรื่องพื้นฐานที่ทำให้เกิดการกดขี่แล้วตามมาด้วยชนชั้น สีผิว กลุ่มชาติพันธุ์ โดยผู้ชายเป็นผู้กดขี่

กลุ่มนี้เชื่อว่าไม่มีวันที่ผู้หญิงจะหลุดพ้นจากการกดขี่เช่นว่านี้ไปได้ หากหญิงยังคงอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์แบบชาย-หญิง วิธีแก้คือ ผู้หญิงจะต้องถอนตัวออกจากลักษณะความสัมพันธ์แบบนี้ โดยล้มล้างโครงสร้างทางการเมืองแบบเดิม ที่กดขี่ผู้หญิงผ่านครอบครัว กฎหมาย และสังคม แล้วสร้างระบบของความสัมพันธ์และวัฒนธรรมของตนเองขึ้นมาแทน ให้ผู้หญิงกำหนดชีวิตอย่างอิสระ พร้อมทั้งเรียกร้องเสรีภาพในการเลือกเพศและรสนิยมของตน

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Ex Post Evaluation of Regulation)

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Ex Post Evaluation of Regulation) เป็นกระบวนการตรวจสอบและวิเคราะห์ว่ากฎหมายหรือข้อบังคับที่ได้ถูกบังคับใช้ไปแล้วสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้หรือไม่ (OECD. 2020: 14) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นหลังจากที่กฎหมายได้ถูกบังคับใช้อย่างเป็นทางการ กระบวนการนี้มีเป้าหมายหลักในการประเมินว่ากฎหมายมีประสิทธิภาพเพียงใดและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันหรือไม่

1. แนวคิดการประเมินกฎหมาย

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย แบบ Ex Post แตกต่างจากการประเมินแบบ Ex Ante ซึ่งเป็นการประเมินก่อนที่จะมีการบังคับใช้กฎหมาย หรือบางครั้งก็เรียกว่า การประเมินผลกระทบของร่างกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ส่วนการประเมินผลแบบ Ex Post

หรือ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Ex post Evaluation) มุ่งเน้นไปที่การเก็บข้อมูลผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงจากการบังคับใช้กฎหมาย และตรวจสอบว่ากฎหมายดังกล่าวสร้างผลกระทบเชิงบวกหรือเชิงลบต่อสังคมในด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม รวมถึงมีมาตรการอื่นใดที่เหมาะสมกว่าการใช้กฎหมายหรือไม่ (OECD. 2012: 10, 26) แนวคิดนี้ได้รับความสำคัญเนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐที่ต้องการตอบสนองความต้องการของสังคม การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายช่วยให้รัฐสามารถปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

1.1 พัฒนาการของแนวคิดการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย แนวคิดการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีรากฐานมาจากการพัฒนากระบวนการทางกฎหมายในหลายประเทศ โดยเฉพาะในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ซึ่งเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของการตรวจสอบประสิทธิภาพของกฎหมายหลังการบังคับใช้ ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 20 หลายประเทศได้พัฒนาระบบการประเมินผลกฎหมายขึ้นมาเพื่อตรวจสอบว่ากฎหมายตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงหรือไม่

องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD ได้ให้ความสำคัญกับการประเมินผลของกฎหมายทั้งการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Ex ante/RIA) และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยมีการกล่าวถึงใน “ข้อเสนอแนะของสภาเกี่ยวกับนโยบายและธรรมาภิบาลด้านกฎระเบียบ” หรือ Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance ในปี ค.ศ. 2012 ซึ่งได้วางกรอบการประเมินกฎหมายไว้แบบกว้างๆ ว่าให้มีกระบวนการอย่างเป็นระบบโดยคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น เพื่อให้กฎหมายมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (OECD. 2012) จนในปี ค.ศ. 2020 ก็ได้มีการกำหนดแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับนโยบายด้านกฎหมาย "OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy" (OECD. 2020) เป็นแนวทางในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้กับประเทศสมาชิก

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนี้ ได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้นในการพัฒนากฎหมายและนโยบายสาธารณะ เนื่องจากกระบวนการนี้ไม่เพียงแต่ตรวจสอบผลกระทบของกฎหมาย แต่ยังเปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม กระบวนการนี้ยังมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปรับปรุงกฎหมายอีกด้วย

1.2 แนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามกรอบขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD ในปี ค.ศ. 2020 ได้กำหนดแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับนโยบายด้านกฎหมาย ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ (ปัทมา วะรินทร์. 2562: 2-7; OECD. 2020: 18-47)

1.2.1 หลักการทั่วไป (Overarching Principle) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจะต้องถูกกำหนดเป็นส่วนหนึ่งของการวางกรอบนโยบายด้านกฎหมายเสมอ ทั้งนี้บรรดากฎหมายระเบียบทั้งหลายที่มีอยู่นั้นจะต้องได้รับการประเมินอย่างครบถ้วน อีกทั้งยังต้องควบคุมให้มีการประเมินผลอย่างมี

คุณภาพและเป็นระบบ โดยการประเมินนั้นจะต้องพิจารณาจากข้อมูลจากเอกสารหลักฐานตามหลัก evidence-based assessment ด้วย

อย่างไรก็ดี ควรมีกลไกในการกำกับและติดตามหน่วยงานราชการที่ทำหน้าที่ในการประเมินให้ครอบคลุมกฎหมายทั้งหมดที่มีอยู่ (Oversight and Accountability Systems) ควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการประเมิน รวมถึงการสนับสนุนงบประมาณที่จะใช้จ่ายในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไว้ล่วงหน้า

1.2.2 แนวทางหลักในการประเมิน (Broad approaches to reviews) ข้อพิจารณาที่สำคัญก่อนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย คือ การเลือกวิธีและช่วงเวลาที่เหมาะสม ซึ่งควรตัดสินใจตั้งแต่ชั้นการออกกฎหมาย โดยพิจารณาจากเหตุผล ความจำเป็น และลักษณะของกฎหมาย รวมถึงผลกระทบที่ผ่านการวิเคราะห์จากกระบวนการ RIA หน่วยงานที่เสนอกฎหมายจึงสามารถประเมินได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมีความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอนเพียงใด และควรเริ่มการประเมินในช่วงเวลาใด จึงจะเหมาะสมที่สุด) ทั้งนี้ OECD ได้เสนอรูปแบบการประเมินว่าอาจดำเนินการในรูปแบบดังต่อไปนี้

1.2.2.1 การประเมินผลที่มีการกำหนดไว้แล้ว (Programmed Reviews) เป็นการประเมินกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์กำหนดเอาไว้แล้วล่วงหน้าว่าให้ประเมินเมื่อใด หรือเวลาใด ซึ่งอาจจะมีการกำหนดไว้ในตัวกฎหมายนั้นๆ เอง (embed review) เหมาะสำหรับกฎหมายที่มีผลกระทบสำคัญต่อสังคม เศรษฐกิจ หรือกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ระยะสั้น

1.2.2.2 การประเมินผลเฉพาะกิจเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ (Ad Hoc Reviews) การประเมินกฎหมายที่วัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติสำคัญที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า เช่น ปัญหาด้านสาธารณสุข หรือภัยธรรมชาติ ปัญหาทั่วไปที่เป็นข้อกังวล หรือปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจ โดยมักจะต้องอาศัยข้อมูลร่วมกันของภาครัฐและเอกชน

1.2.2.3 การประเมินแบบตรวจสอบสถานะ (Stocktake-type Reviews) เป็นการประเมินผลกฎหมายโดยกำหนดเป้าหมายเฉพาะเจาะจง เพื่อพิจารณาว่าในบรรดากฎหมายที่มีอยู่ทั้งหมดนั้นมีประสิทธิภาพหรือมีผลกระทบในประเด็นดังกล่าวเพียงใด

1.2.2.4 การประเมินสาธารณะแบบเชิงลึก (In-depth Public Reviews) เป็นการประเมินที่ใช้การวิเคราะห์เชิงลึก โดยมีการอ้างอิงหลักฐานที่ชัดเจน เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงความคิดเห็นและมีข้อเสนอแนะ ซึ่งถือว่าเป็นวิธีการที่มีการใช้ทรัพยากรจำนวนมาก และใช้เวลานาน เหมาะสำหรับกฎหมายที่มีความซับซ้อนสูง มีความเกี่ยวพันกับกฎหมายหรือกฎต่างๆ รวมถึงกฎหมายที่มีประเด็นขัดแย้งสูง

1.2.2.5 การประเมินแบบเปรียบเทียบ (Benchmarking of Regulation) เป็นการประเมินที่มีการเทียบเคียงประสิทธิภาพของกฎหมายกับกฎระเบียบของรัฐอื่น ซึ่งอาจทำให้ค้นพบข้อดีข้อเสีย หรือทำให้ค้นพบมาตรการทางเลือกอื่นที่มีการใช้ในรัฐอื่นได้ รวมถึงยังสามารถสร้างแรงกดดันให้รัฐที่มีมาตรฐานต่ำกว่าได้พัฒนาและปรับปรุงกฎหมายของตนเองด้วย

1.2.2.6 การประเมินกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในภาพรวมอย่างต่อเนื่อง (Ongoing Stock Management) เป็นการประเมินกฎหมายรายฉบับโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการประเมินจะอาศัยข้อมูลจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ โดยจะมีการเสนอรายงานสภาพปัญหาของการปฏิบัติงานไปยังผู้รับผิดชอบกำกับดูแลนโยบายของหน่วยงานนั้น

1.2.3 การกำกับดูแลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ทั้งการติดตามการประเมินและการจัดสรรทรัพยากรสำหรับการประเมินควรจะต้องสอดคล้องกับลักษณะและ ความสำคัญของกฎหมายที่จะถูกประเมินอย่างเพียงพอต่อการประเมินอย่างน่าเชื่อถือเพื่อนำไปสู่การพัฒนากฎหมาย รวมถึงการประเมินดังกล่าวอาจประเมิน โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบควรเป็นหน่วยงานในระดับกรมหรือกระทรวงที่กำกับนโยบายเหล่านั้น แต่หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายโดยตรงไม่เหมาะที่จะเป็นผู้ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเอง แต่ควรจะอยู่ในฐานะผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามกฎหมายนั้น เพื่อความโปร่งใสและป้องกันปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน

1.2.4 ประเด็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Key Questions) เพื่อให้การประเมินผลกฎหมายมีประสิทธิภาพจำเป็นที่ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินให้ชัดเจน ซึ่งอย่างน้อยที่สุดควรประเมินในประเด็นดังต่อไป

1.2.4.1 ความเหมาะสม (Appropriateness) เป็นการประเมินว่ากฎหมายนั้นยังคงจำเป็นและมีเหตุผลที่ตรงกับวัตถุประสงค์ดั้งเดิมหรือไม่ หรือว่าควรที่จะยกเลิกกฎหมายนั้นเสีย

1.2.4.2 ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นการประเมินเพื่อค้นหาว่ากฎหมายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แต่แรกได้จริงหรือมีผลผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่น ถ้ามีการออกกฎเพื่อเพิ่มความปลอดภัย กฎนั้นช่วยให้ทำให้เกิดความปลอดภัยมากขึ้นจริงหรือไม่

1.2.4.3 ประสิทธิภาพ (Efficiency) เป็นการประเมินว่ากฎหมายนั้นทำให้เกิดภาระแก่หน่วยงานหรือประชาชนเกินความจำเป็นหรือไม่ เพื่อตรวจสอบว่าการใช้กฎหมายนั้นคุ้มค่าและไม่สร้างภาระเกินควร

1.2.4.4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ควรพิจารณาว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบดังกล่าวหรือเปลี่ยนไปใช้เครื่องมือทางนโยบายอื่นที่อาจเหมาะสมกว่า หรือควรใช้วิธีอื่นในการบรรลุเป้าหมาย

1.2.5 สิ่งที่ควรคำนึงถึงในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งในการประเมินนั้นจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องดังต่อไปนี้

1.2.5.1 การประเมินตามกรอบความคุ้มค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost-Benefit Framework) กฎระเบียบบางครั้งอาจก่อให้เกิดผลกระทบที่หลากหลาย ดังนั้นการประเมินผลกฎหมายจำเป็นต้องพิเคราะห์ถึงต้นทุนที่มีอยู่ ภาระ ความสูญเสีย หรือผลประโยชน์ที่จะได้รับจากกฎหมาย ดังนั้นควรจะต้องมีการตรวจสอบผลกระทบให้รอบด้านทั้งผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และโดยอ้อม

1.2.5.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation) การประเมินกฎหมายควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพราะจะทำให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ ช่วยกำหนดเป้าหมายของการตรวจสอบที่ชัดเจน และเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนด้วย

2. การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไทย

ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 3 ได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ไว้ว่าคือ *“การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่ เพียงใด”* ถือเป็นกฎหมายที่มีการตรวจสอบความเป็นกฎหมายของบรรดากฎเกณฑ์ต่างๆ ของรัฐที่ได้กำหนดขึ้นในสังคมอย่างเป็นรูปธรรมที่สุดฉบับหนึ่ง โดยในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดทั้งการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายซึ่งเป็นกระบวนการก่อนการตราหรือบังคับใช้กฎหมาย (Ex Ante) และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอันเป็นกระบวนการภายหลังการบังคับใช้กฎหมายแล้ว (Ex Post) โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลภายหลังจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น มีข้อสังเกตดังนี้

2.1 หลักการและเหตุผล เกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย ประเทศไทยได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายอย่างชัดเจนครั้งแรกตาม “พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558” ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดมาตรการในการศึกษาผลกระทบของกฎหมายเพื่อให้เกิดการพัฒนา ด้วยเหตุผลว่า กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่สังคม และมีปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อความต้องการของสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ไม่ว่าจะเป็นทัศนคติของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป ความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการสื่อสาร หรือแม้กระทั่งปัจจัยด้านสภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง สภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ที่มีพลวัตตลอดเวลา รวมไปถึงพันธกรณีระหว่างประเทศที่ส่งผลต่อการบัญญัติกฎหมาย ทำให้จำเป็นต้องมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ แต่ที่ผ่านมาประเทศไทยไม่มีมาตรการใด ที่กำหนดให้ต้องมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งการเสนอให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมายส่วนใหญ่มาจากความต้องการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของตน เป็นไปโดยง่ายโดยมิได้คำนึงถึงพลวัตที่เกิดขึ้น กฎหมายจำนวนมากจึงมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับ ความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ รวมถึงเป็นอุปสรรคต่อการยกระดับความสามารถในการแข่งขัน

ของประเทศโดยรวมด้วย โดยวัตถุประสงค์หลักของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 5 ความว่า

> *“...เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายมีความเหมาะสมเป็นธรรม ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร สอดคล้องกับการดำเนินชีวิตตามกาลสมัยและวิวัฒนาการของเทคโนโลยีที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ให้รัฐมนตรีผู้รักษาการมีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกห้าปีที่กฎหมายใช้บังคับ หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้*
>
> *(1) เห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย*
>
> *(2) ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไปและรัฐมนตรีผู้รักษาการเห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร*
>
> *(3) ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย*
>
> *(4) เมื่อปรากฏว่ามิได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกินสามปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ”*
>
> ที่มา: มาตรา 5 พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นถึงเป้าหมายของการทบทวนกฎหมาย ก็เพื่อให้กฎหมายนั้นมีความเป็นธรรม สอดคล้องกับพัฒนาการของสังคม และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชน โดยเป็นการทบทวนในทุกๆ 5 ปี หรือมีเหตุให้ต้องทบทวนเมื่อมีความจำเป็น หรือได้รับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ในการพิจารณาทบทวนกฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดประเด็นที่ในการพิจารณาทบทวนในมาตรา 9 ซึ่งกำหนดไว้ 8 ประเด็น ได้แก่

> *“(1) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายนั้นใช้บังคับต่อไป*
>
> *(2) การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมทั้งของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน*
>
> *(3) การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายให้สอดคล้องหรืออนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ*

(4) การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อลดผลกระทบและภาระของประชาชนที่เกิดขึ้นจากกฎหมายนั้น

(5) การใช้ระบบคณะกรรมการ การอนุมัติ การอนุญาต ใบอนุญาต ระบบการจดทะเบียน หรือระบบอื่นที่กำหนดขึ้นเพื่อกำกับหรือควบคุมเพียงเท่าที่จำเป็น

(6) การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(7) การป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น

(8) เรื่องอื่นใดที่จะทำให้กฎหมายนั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่จำเป็น ไม่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น”

ที่มา: มาตรา 9 พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

เมื่อพิจารณาจากมาตรา 5 และมาตรา 9 แห่งพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 แล้วจะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกันในการกำหนดวัตถุประสงค์ของการทบทวนและการกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณา แต่ปัญหาที่สำคัญของการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกานี้คือการขาดกระบวนการในการทบทวนกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม มีเพียงการกำหนดให้มีคณะการการขึ้นมาชุดหนึ่ง คือ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เพื่อดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกา และรายงานผลการปฏิบัติงานตามมาตรา 12

อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2562 ได้มีการการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562” เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น และเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการพัฒนาให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายได้ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้หลังจากที่กฎหมายฉบับต่างๆ มีผลใช้บังคับ ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้นต้องทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (มาตรา 32) เพื่อพิจารณาว่ากฎหมายบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ โดยการประเมินนี้ต้องคำนึงถึงประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายด้วย

2.2 วัตถุประสงค์ของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 30 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้ทั้งสิ้น 5 ประการ ประกอบด้วย

2.2.1 การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน

2.2.2 การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ

2.2.3 การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย

2.2.4 การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

2.2.5 การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

สังเกตได้ว่าเป้าหมายที่สำคัญของการประเมินผลสัมฤทธิ์ก็เพื่อให้ได้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับพัฒนาการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ล้าสมัย กฎหมายมีความสัมพันธ์กันอย่างเป็นเอกภาพ ไม่ขัดแย้งกันเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้คนในสังคม ซึ่งก็สอดคล้องเป็นอย่างเดียวกันกับวัตถุประสงค์ที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ซึ่งบังคับใช้ก่อนหน้านี้ รวมถึงยังเป็นใจความที่ปรากฏตัวบ่อยครั้งในการพิจารณาทางนิติปรัชญาอีกด้วย ทั้งนี้หากผลการประเมินพิจารณาแล้วได้ความว่ากฎหมายนั้น *“มิได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย หรือไม่คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างร้ายแรง ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นโดยทันที”* ตามมาตรา 35 วรรคสอง

2.3 การตรวจสอบเนื้อหา ตามมาตรา 31 ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการในหมวด 3 ว่าด้วยการตรวจสอบเนื้อหา ซึ่งเป็นกระบวนการการยกร่างกฎหมายมาพิจารณาประกอบด้วย เนื่องจากว่าในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจำเป็นต้องพิจารณาที่เนื้อหาแห่งบทบัญญัตินั้นๆด้วยเช่นกัน ซึ่งเนื้อหาสำคัญที่ต้องตรวจสอบปรากฏในมาตรา 21 ประกอบกับเนื้อหาที่ต้องคำนึงถึงตามมาตรา 31 มีสาระสำคัญประกอบไปด้วย

2.3.1 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

2.3.2 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

2.3.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2.3.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดารงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน

2.3.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

2.3.6 ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น

2.3.7 การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น

2.3.8 การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล

2.3.9 สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย

2.3.10 ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

2.4 แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การดำเนินการเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น นอกจากเนื้อหาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แล้ว คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางไว้ปรากฏใน “แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ซึ่งได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 ดังนั้นการดำเนินการจึงต้องเป็นไปตามทั้งพระราชบัญญัติฯ และแนวทางฯ ดังกล่าว โดยสาระสำคัญมีดังนี้

2.4.1 กำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ทั้งนี้เบื้องต้น หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการประเมินปรากฏในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 32 สรุปได้ดังนี้

2.4.1.1 หน่วยงานที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมาย (วรรคหนึ่ง)

2.4.1.2 หากมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้กำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบประเมิน (วรรคหนึ่งตอนท้าย)

2.4.1.3 หากมีผู้รักษาการตามกฎหมายหลายคนให้ร่วมกันปรึกษาหารือกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบประเมิน (วรรคสอง)

2.4.1.4 หากไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมายให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบประเมิน (วรรคสาม)

ทั้งนี้ตามมาตรา 32 วรรคสี่ กำหนดให้ผู้รักษาราชการตามกฎหมายเหล่านั้นหรือนายกรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีมีหน้าที่ในการกำกับติดตามการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย รวมทั้งตามมาตรา 33 กำหนดให้ต้องประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการประเมินลงใน “ระบบกลาง” ซึ่งเป็นระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน

2.4.2 กำหนดกฎหมายที่ต้องได้รับการประเมินและกฎหมายที่ถูกยกเว้นไม่ต้องประเมิน ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้กฎหมายทุกฉบับที่ถูกบังคับใช้ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้จะต้องถูกประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย แต่ก็มีการกำหนดยกเว้นไม่ประเมินในกฎหมายบางฉบับ ซึ่งมีข้อสังเกตดังนี้

2.4.2.1 กฎหมายที่ต้องถูกประเมิน ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้มีการประเมินทั้งกฎหมายและกฎ มีข้อสังเกตดังนี้

1) กฎหมาย โดยตามมาตรา 3 กำหนดให้กฎหมายหมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย อีกทั้งในมาตรา 28 ยังกำหนดให้หมายความรวมถึง พระราชกำหนด และประกาศหรือคำสั่งที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายด้วย แต่ตามมาตรา 28 (5) กำหนดยกเว้นว่าการประเมินกฎหมายตามกฎหมายดังกล่าวไม่ใช้บังคับกับกฎหมายประเภท “ประมวลกฎหมาย” ดังนี้หากระบุให้ชัดเจนจะได้ความว่า กฎหมายที่ถูกกำหนดให้ต้องมีการประเมินคือ กฎหมายหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศหรือคำสั่งที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมาย นั่นเอง

2) กฎ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น ได้กำหนดไว้ว่า กฎ คือ *“พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”* แต่อย่างไรก็ดี มีการกำหนดข้อยกเว้นสำหรับกฎหมายบางประเภทที่ไม่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย

2.4.2.2 กฎหมายที่ยกเว้นไม่ต้องถูกประเมิน ตามมาตรา 29 ได้กำหนดกฎหมายที่ไม่ต้องถูกประเมินตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้แก่

1) กฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะระยะเวลาหนึ่งและระยะเวลานั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว

2) กฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว

3) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือการจัดตั้งหรือการจัดองค์กรของหน่วยงานของรัฐเฉพาะที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน

4) กฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ เครื่องหมายหรือเครื่องแบบ

5) ประมวลกฎหมาย

6) กฎหมายอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง[3]

---

[3] ปัจจุบันได้มีกฎกระทรางกำหนดกฎหมายที่ไม่ต้องถูกประเมินผลสัมฤทธิ์ ไว้ในกฎกระทรวงกำหนดกฎหมายตามมาตรา 29(6) พ.ศ. 2562 ซึ่งประกอบด้วย กฎมณเฑียรบาลและกฎหมายที่เกี่ยวกับกิจการในพระมหากษัตริย์ กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารการศาสนา กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันสำหรับองค์การระหว่างประเทศและการประชุมระหว่างประเทศในประเทศไทย

2.4.3 ประเด็นการประเมิน แม้การประเมินผลสัมฤทธิ์นี้จะเป็นการประเมินผลภายหลังที่กฎหมายนั้นๆ มีผลใช้บังคับแล้ว แต่ตามมาตรา 31 ก็กำหนดให้นำหลักการเดียวกันกับการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายมากำหนดเป็นหัวข้อในการประเมินผลสัมฤทธิ์ด้วย ร่วมกับประเด็นที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังบังคับใช้แล้ว ตามแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และคู่มือการจัดทำรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสาระสำคัญสามารถสรุปประเด็นที่ต้องทำการประเมินดังนี้

2.4.3.1 การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย หัวข้อนี้เป็นการวิเคราะห์เพื่อให้ทราบปัญหาหรือความจำเป็นของการตรากฎหมาย และมาตรการต่างๆ ที่มีผลกระทบกับประชาชน โดยอาจพิจารณาจาก

1) วัตถุประสงค์ของกฎหมาย หมายความรวมถึงทั้งวัตถุประสงค์ในการร่างหรือตรากฎหมาย เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือการปรับปรุงกฎหมาย เช่น ปัญหาหรืออุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น ทั้งนี้มักปรากฏในหลักการและเหตุผลของกฎหมายท้ายพระราชบัญญัตินั้นๆ หรืออาจมาจากการศึกษาวิจัยกฎหมายนั้นทั้งฉบับเพื่อวิเคราะห์เจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น รวมไปถึงข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ได้มีการตรากฎหมายนั้นขึ้น และหากกฎหมายนั้นได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ก็ให้นำมาพิจารณาประกอบกันด้วย

2) มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งเป้าหมายสำคัญเพื่อวิเคราะห์ว่ามาตรการเหล่านั้นสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายได้จริงหรือไม่ เช่น มาตรการการออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานทั้งภาครัฐ ประชาชน หรือผู้ประกอบการ รวมไปถึงการกำหนดโทษหรือสภาพบังคับ

3) การตรวจสอบว่ากฎหมายมีมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชน เช่น บังคับให้กระทำ หรืองดเว้นการกระทำ อันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่

4) ความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ พัฒนาการของเทคโนโลยี และวิถีชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความแตกต่างระหว่างสถานการณ์ขณะตรากฎหมายกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ระดับของการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย รวมไปถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายนั้นยังเป็นสิ่งจำเป็นหรือล้าสมัยไปแล้วหรือไม่ โดยอาจใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานสภาวะเศรษฐกิจไทยของธนาคารแห่งประเทศไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ หรือดัชนีที่ได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติ

5) ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมาย ทั้งนี้ให้พิจารณาประกอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบอาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ประกอบด้วย

6) ผลกระทบต่อประชาชน ได้แก่ (1) เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ (2) การลดความเหลื่อมล้ำหรือสร้างความเป็นธรรมในสังคม (3) เป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันหรือสามารถเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยเฉพาะประเด็นด้านการค้า (4) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ (5) มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อง สุขภาวะ หรืออื่นๆ ที่สำคัญ ทั้งนี้ให้พิจารณาประกอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบอาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ประกอบด้วย

7) สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยเป็นการตรวจสอบผลของการดำเนินการว่ามีจำนวนคดีขึ้นสู่ศาลมากน้อยเพียงใด มีการปฏิบัติตามกฎหมายเช่น การขออนุญาต การจดทะเบียน รวมไปถึงการร้องเรียนหรือร้องทุกข์กล่าวโทษ และสรุปประเด็นปัญหาของการบังคับการหรือข้อหารือตามกฎหมาย

8) ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย โดยค้นหาว่าการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานมีปัญหาและอุปสรรคใด มีสาเหตุมาจากอะไร เช่น การขาดงบประมาณ กำลังเจ้าหน้าที่ พร้อมอ้างอิงหลักฐานเชิงประจักษ์ หรือผลการศึกษา

2.4.3.2 การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย หัวข้อนี้เป็นการตรวจสอบเนื้อหาของตัวบทกฎหมายโดยตรง อันเป็นการตรวจสอบถึงความถูกต้องและคุณภาพแห่งเนื้อหาของกฎหมาย ในประเด็นดังต่อไปนี้

1) ความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น เพื่อเป็นการตรวจสอบว่ากฎหมายมีวัตถุประสงค์ เนื้อหาและมาตรการสำคัญใกล้เคียงหรือซ้ำซ้อน หรือขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ถึงความจำเป็นของกฎหมาย ปัญหาการบังคับใช้ระหว่างหน่วยงาน หรือควรดำเนินการอย่างไรเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุด หรือสมควรยกเลิกกฎหมาย

2) การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อเป็นการตรวจสอบความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญของเนื้อหาแห่งกฎหมายนั้น รวมไปถึงการดำเนินงานของหน่วยงานเช่น การออกกฎหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การร้องเรียนการก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน โดยตรวจสอบจากการฟ้องร้อง หรือร้องเรียนจากช่องทางดังกล่าว

3) ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา เป็นการตรวจสอบว่าเป็นไปตามหมวด 3 การตรวจสอบเนื้อหาร่างกฎหมาย ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หรือไม่ โดยเฉพาะหลักการไม่ใช่ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศหรือประชาชน การไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อการกำหนดนโยบายหรือกำกับติดตาม กรณีกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการออกคำสั่งหรือกิจกรรมทางปกครองต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็น และการกำหนดโทษทางอาญาต้องเป็นกรณีความผิดที่กระทบต่อความมั่นคงหรือความ

ปลอดภัยของประเทศ ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม และไม่สามารถใช้มาตรการอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ เป็นต้น

2.4.3.3 การรับฟังความคิดเห็น ถือเป็นกระบวนการที่สำคัญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ได้มีส่วนร่วมในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดให้รับฟังความคิดเห็นของ “ผู้เกี่ยวข้อง” ตามมาตรา 31 ซึ่งตามมาตรา 3 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้ “ผู้เกี่ยวข้อง” หมายถึง

> *“ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้*
>
> *(1) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง*
>
> *(2) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว*
>
> *(3) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูและรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ*
>
> *(4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น”*
>
> ที่มา: มาตรา 3 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

จากบทนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการรับฟังความคิดเห็นนั้น กฎหมายได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายไว้ค่อนข้างชัดเจนว่าเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง นั่นหมายความว่ากลุ่มที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นๆ ไม่อยู่ในกลุ่มเป้าหมายที่ต้องรับฟังความคิดเห็น โดยตามแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. 2562 ข้อ 5 กำหนดให้จะต้องรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้ซึ่งมีสิทธิหรือหน้าที่หรือได้รับผลกระทบ รวมทั้งหน่วยงานที่ปฏิบัติตามและบังคับการตามกฎหมาย เป็นอย่างน้อย โดยกฎหมายและแนวทางดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง[4] และจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานนั้น

---

[4] มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 “ระบบกลาง” หมายความว่า ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน

2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

3) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

4) การสำรวจความคิดเห็น

5) วิธีการอื่นใดที่หน่วยงานเห็นว่าเหมาะสม

ทั้งนี้ในการรับฟังความคิดเห็นตามข้อ 6 ของแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ พ.ศ. 2562 กำหนดให้หน่วยงานจะต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด และข้อมูลที่ครอบคลุมเรื่อง (1) วัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย (2) มาตรการสำคัญของกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา (3) ประโยชน์ที่คาดว่าประชาชนจะได้รับจากการมีกฎหมาย และ (4) ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย

2.4.3.4 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อเป็นการเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นกับข้อมูลในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นซึ่งได้มีการดำเนินการไว้ล่วงหน้าแล้วว่ากฎหมายนั้นนำไปสู่ผลดังที่ได้คาดการณ์ไว้หรือไม่ และบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยนำมาพิจารณาต่อเมื่อกฎหมายฉบับนั้นได้มีการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวไว้เท่านั้น

2.4.3.5 การดำเนินการตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐ เป็นการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดมาตรการให้ต้องดำเนินการไว้หรือไม่ ซึ่งอาจเป็นกรณีดังต่อไปนี้

1) การออกกฎ เป็นการดำเนินการออกกฎเพื่อให้เกิดการดำเนินการให้เป็นตามที่กฎกำหนด

2) การดำเนินการอื่น เป็นการดำเนินการประการอื่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบสิทธิและหน้าที่ การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การจัดให้มีการบริการทางอิเล็คทรอนิกส์เป็นต้น

2.4.3.6 ผลการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อตรวจสอบว่าเมื่อมีการตรากฎหมายแล้วกฎหมายได้มีการถูกบังคับใช้อย่างไร มีผลกระทบกับประชาชนในเรื่องใดบ้าง ซึ่งอาจพิจารณาได้จากประเด็นดังต่อไปนี้

1) มีการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งการบังคับใช้เป็นการทั่วไป รวมไปถึงการบังคับใช้ลักษณะอื่น

2) การบรรลุเป้าหมายของกฎหมาย กรณีที่มีการบังคับใช้กฎหมายแล้วผลของการบังคับใช้สอดคล้องหรือบรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่

3) ภาระของประชาชน ในที่นี้เพื่อเป็นการวิเคราะห์ว่ากฎหมายนั้นก่อให้เกิดภาระกับประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างไร

4) ต้นทุนของภาครัฐ คือ รัฐจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณเป็นต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายเพื่อปฏิบัติการและบังคับให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เช่น งบลงทุนสำหรับค่าอาคารสำนักงาน งบดำเนินงาน งบฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

5) ผลกระทบที่ไม่คาดคิด ตรวจสอบว่าการบังคับใช้กฎหมายก่อให้เกิดผลอื่นนอกเหนือจากที่คาดคิดไว้หรือเกิดผลไม่พึงประสงค์หรือไม่ อย่างไร

2.4.3.7 ความคุ้มค่าหรือความได้สัดส่วน เพื่อสรุปผลจากการบังคับใช้กฎหมายในรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ว่าเกิดความคุ้มค่าหรือไม่ โดยเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่ประเทศหรือสังคมได้รับ กับภาระของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย และทรัพยากรของรัฐที่ใช้ไปในการบังคับใช้กฎหมาย

2.4.3.8 ข้อเสนอ เป็นการสรุปผลภายหลังจากที่ได้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายว่าสมควรที่จะดำเนินการอย่างไร เป็นต้น

1) ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายอาจเป็นข้อเสนอที่เกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมายหมดความจำเป็น ไม่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ ไม่คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ก็สามารถเสนอให้มีการยกเลิกกฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุงกฎหมายได้

2) กำหนดมาตรการอื่น กรณีที่หน่วยงานอาจเห็นว่าสมควรกำหนดมาตรการอื่นใดที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ เพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย หรือแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายได้ เช่น การเผยแพร่กฎหมาย การประชาสัมพันธ์ การฝึกอบรม เป็นต้น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังที่กฎหมายได้มีการประกาศใช้บังคับตามพระราชบัญญัติการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 นั้น ประเทศไทยได้มีกระบวนการในการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมายมาบ้างแล้ว ซึ่งเป็นกระบวนการก่อนที่จะมีการตรากฎหมายนั้นๆ ออกใช้บังคับ และเมื่อมีการตรากฎหมายใช้บังคับแล้ว ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยในปัจจุบันได้มีการกำหนดแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายขึ้นแล้วในปี พ.ศ. 2562 แต่ก็ยังไม่มีเครื่องมือในการประเมินที่ชัดเจน ยังคงเป็นแค่เพียงกรอบกว้างหรือกำหนดเพียงหัวข้อในการประเมินเท่านั้น

กระบวนการการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้ในต่างประเทศได้มีการดำเนินการบ้างแล้ว เรียกกระบวนการนี้ว่า “Ex post evaluation of regulation” ซึ่ง อภิชัย กู้เมือง (2561) ได้ศึกษาเรื่องการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยให้ความเห็นว่าการประเมินกฎหมายในลักษณะนี้มีปัญหาในเรื่องความเข้าใจหลักเกณฑ์ ขั้นตอนเกี่ยวกับการประเมิน การขาดองค์ความรู้ของ

ผู้ดำเนินการประเมิน ไม่มีการบูรณาการข้อมูล ไม่มีหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบโดยตรง รวมถึงปัญหาการตรวจสอบคุณภาพของการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ที่มองว่าเป็นการทำไปในเชิงแบบพิธีเท่านั้น รวมถึงได้เสนอแนะแนวทางในการประเมินไว้ 4 ประการ คือ ประการแรก ควรมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน และสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ประการที่สอง คือ ควรมีการเลือกช่วงเวลาที่เหมาะสมในการดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ ประการต่อมาคือ ต้องมีกลไกการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน และประการสุดท้าย คือ ต้องมีการตรวจสอบคุณภาพของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วย ทั้งนี้ อภิชัย กู้เมือง ยังได้กล่าวถึงวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไว้ว่าจะต้องคำนึงถึงประเด็นเรื่องความได้สัดส่วนระหว่างผลประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับภาระของประชาชนรวมถึงทรัพยากรที่ต้องใช้บังคับตามกฎหมาย สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษ และความสอดคล้องหรืออนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ประกอบด้วย

นอกจากนี้ ปัทมา วะรินทร์ (2561) ได้กล่าวถึงการประเมินผลหลังจากกฎหมายบังคับใช้ไว้ว่าเป็นตัวชี้วัดถึงกฎหมายนั้นๆ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดหรือไม่ รวมถึงสามารถใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และปรับปรุงกฎหมายให้ดี มีประสิทธิภาพ ลดผลอันไม่พึงประสงค์จากการบังคับใช้กฎหมายได้มากยิ่งขึ้น รวมถึงให้ความเห็นว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวจะต้องนำผลการประเมินผลกระทบของการบัญญัติกฎหมาย หรือ RIA มาประกอบการประเมินด้วย เพราะอาจมีผลกระทบบางอย่างที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ตั้งแต่ต้นว่าจะเกิดขึ้น และหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบควรจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระเพียงพอที่จะได้ข้อมูลอย่างถูกต้อง ปัทมา วะรินทร์ ได้เสนอแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามรูปแบบขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development : OECD) โดยใช้วิธีการหลักคือการระบุและการวัดผลกระทบของกฎหมายและกฎระเบียบ และอย่างไรก็ดี ทิศทางของการประเมินในปัจจุบันเริ่มให้ความสำคัญกับการตรวจสอบต้นทุนและภาระของรัฐและเอกชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งก็ยังไม่ได้มีแนวทางที่ชัดเจนเท่าใดนัก แต่ทั้งนี้หลักการสำคัญประการหนึ่งที่เป็นที่ยอมรับในการประเมินผลนี้คือ หลักการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ

ประเด็นที่น่าสนใจในงานศึกษาของพีรพัฒ โชคสุวัฒนสกุล, ศดานันท์ อาศัยบุญ และ อรรถพล ธำรงรัตนฤทธิ์ (2566) ได้ศึกษา การประยุกต์ใช้วิทยาศาสตร์ข้อมูลในการวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยเป็นการพยายามนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) และการประมวลผลภาษาธรรมชาติ (Natural Language Processing) มาใช้ในการวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นภายใต้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยมุ่งพัฒนากระบวนการประเมินผลกระทบและผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น งานศึกษานี้ใช้เทคนิคการสร้างแบบจำลองหัวข้อ (Topic Modeling) และการ

วิเคราะห์ความรู้สึก (Sentiment Analysis) เพื่อประเมินข้อมูลจากความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในโครงการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าเทคโนโลยีดังกล่าวช่วยลดความลำเอียงและเพิ่มความแม่นยำในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย รวมถึงช่วยลดเวลาและทรัพยากรที่ใช้ในการวิเคราะห์ความคิดเห็นจำนวนมาก ข้อเสนอแนะจากบทความนี้เน้นถึงศักยภาพของวิทยาศาสตร์ข้อมูลในการสร้างความโปร่งใสและสนับสนุนการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมได้

ในปี พ.ศ. 2565 ผลงานของ จิรพรรณ นฤภัทร และวศิน พิพัฒนฉัตร (2565) ได้ศึกษาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 32/2559 เรื่อง มาตรการป้องกันการลักลอบนำสารเคมี วัสดุ หรือเครื่องมือบางประเภทไปใช้ผลิตยาเสพติด โดยกำหนดแนวทางการประเมินโดยใช้เครื่องมือที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 30 ประกอบด้วย 1) การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน 2) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ 3) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย 4) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม และ 5) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมถึงใช้กรอบการพิจารณา 3 หลักเกณฑ์ ได้แก่ 1) ความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเทียบกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมาย หรือหลักความได้สัดส่วน ซึ่งแฝงมุมมองทางเศรษฐศาสตร์เรื่องการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost & Benefit Analysis) 2) สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย และ 3) ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม โดยเก็บข้อมูลจากหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายโดยตรงและหน่วยงานที่ถูกบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ ผลการศึกษานี้ไม่ได้ตั้งข้อสังเกตหรือวิเคราะห์ปัญหาจากการใช้แนวทางในการประเมินกฎหมายตามหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แต่อย่างใด ซึ่งผลการวิจัยพบว่าคำสั่งดังกล่าวมีผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมที่ถูกกฎหมายและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานยังมีข้อจำกัด ข้อเสนอแนะสำคัญได้แก่ การปรับปรุงรูปแบบคำสั่งให้เป็นพระราชบัญญัติเพื่อความมั่นคงทางกฎหมาย การสร้างระบบรายงานที่มีประสิทธิภาพ และการเพิ่มความร่วมมือระหว่างประเทศโดยเฉพาะในกลุ่มสามเหลี่ยมทองคำเพื่อสกัดกั้นการผลิตยาเสพติด บทความยังชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาเป็นโทษทางปกครองในบางกรณีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความเหมาะสมของการบังคับใช้กฎหมาย

นอกจากนี้ในปีเดียวกันมีผลการศึกษาของ ยุทธพงษ์ ลีลากิจไพศาล, ธนัญภัสร์ ศรีเนธิยวศิน และพรเพ็ญ ไตรพงษ์ (2565) ที่ได้ทำการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2567 ผ่านเครื่องมือการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย (Law

Enforcement Instrument: LEI) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่พัฒนาขึ้นโดยสำนักงานกิจการยุติธรรมประกอบไปด้วย 1) ความจำเป็นในการมีหรือใช้กฎหมายในปัจจุบัน 2) บทบัญญัติของกฎหมาย 3) การนำกฎหมายไปบังคับใช้ 4) ความรู้ ทัศนคติ และพฤติกรรมของผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย 5) ผลที่ได้รับจากการบังคับใช้กฎหมาย 6) ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย และ 7) ความคุ้มค่าของการตราและใช้กฎหมายเมื่อเทียบกับส่วนได้ส่วนเสียที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้รับ การศึกษานี้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เช่น การศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การประชุมกลุ่มย่อย และสัมมนาวิพากษ์จากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจำนวน 70 คน ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าระดับการบังคับใช้กฎหมายอยู่ในระดับปานกลาง และชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงองค์ประกอบของกฎหมาย เช่น ความเหมาะสมของเนื้อหา การบังคับใช้ และผลกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังได้เสนอแนะว่าควรเน้นการพัฒนา LEI ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การปรับปรุงนิยามเกณฑ์และการแปลผลให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน บทความนี้สะท้อนให้เห็นว่าการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไม่เพียงช่วยปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมาย แต่ยังเป็นแนวทางในการสร้างกฎหมายที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม

ฉัตรสุมน พฤฒิภิญโญ (2559) ได้ทำการศึกษา การประเมินผลกระทบในการออกฎหมายกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งอธิบายถึงกรอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) โดยเน้นการวิเคราะห์ปัญหา วัตถุประสงค์ และผลกระทบทั้งทางบวกและลบ รวมถึงการปรึกษาผู้มีส่วนได้เสีย ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการ RIA ช่วยส่งเสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและออกกฎหมาย นอกจากนี้ยังเห็นว่าการประเมินกฎหมายประเทศไทยยังมีข้อจำกัด เช่น การประเมินที่ขาดรายละเอียดและการขยายผลในกฎหมายระดับรอง ข้อเสนอแนะคือการพัฒนา RIA ให้ครอบคลุมทุกระดับและสนับสนุนกฎหมายที่มีคุณภาพมากกว่าปริมาณเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ดี การศึกษาของ ฉัตรสุมน นำเสนอกรอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ซึ่งเป็นกระบวนการประเมินก่อนที่จะบังคับใช้กฎหมาย แต่ก็มีแง่มุมที่น่าสนใจเกี่ยวประเด็นที่ใช้ในการศึกษา และในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายส่วนหนึ่งก็กำหนดให้มีการนำผลการประเมินผลกระทบของกฎหมายมาพิจารณาประกอบด้วย

ประเด็นเรื่องการรับฟังความคิดเห็นอันเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้นปรากฏอยู่ในผลงานของ พรเพ็ญ ไตรพงษ์, เบญจวรรณ ธรรมรัตน์ และภูมิ มูลศิลป์ (2566) เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่เก็บข้อมูลจากเอกสาร สัมภาษณ์ และสนทนากลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์มาประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ในขณะที่ผลการศึกษาของ บุญวดี มนตรีกุล ณ อยุธยา (2559) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทสตรี: ในมุมมองความยุติธรรมในสังคมไทย ซึ่งวิเคราะห์บทบาทของผู้หญิงในสังคมไทยที่ต้องรับผิดชอบงานทั้งในบ้านและนอกบ้าน โดยมีความคาดหวังจากสังคมว่าต้องทำได้ดีในทุกด้าน ปัญหาความไม่ยุติธรรมต่อผู้หญิงนี้เกิดจากวัฒนธรรมและจริยธรรมที่ถ่ายทอดผ่านครอบครัวและวรรณกรรมไทย ซึ่งสะท้อนถึงความคาดหวังทางสังคม แม้ว่าผู้หญิงจะมีบทบาทในชุมชนมาอย่างยาวนาน แต่สังคมยังมีมุมมองเชิงลบหรือสงสัยในความสามารถของผู้หญิงในงานสาธารณะ การสร้างความยุติธรรมที่แท้จริงต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดและการอบรมเลี้ยงดูให้สังคมเข้าใจถึงบทบาทและความสามารถของผู้หญิงอย่างแท้จริง จึงเป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งว่าความเป็นธรรมในสังคมควรให้ความสำคัญกับบทบาทของผู้หญิงด้วยเช่นกัน

นอกจากการประเมินผลกระทบของกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้ว ประเทศไทยยังมีการกำหนดเกณฑ์การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ซึ่งก็มีการกำหนดเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานเช่นเดียวกัน โดยในผลงานของ โชคดี นพวรรณ (2565) ได้ศึกษากระบวนการประเมิน ITA ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการคอร์รัปชันในหน่วยงานรัฐ โดยวิเคราะห์กลไก หลักการ และวัตถุประสงค์ของ ITA พบว่า มีหลักการที่สำคัญ 6 หลักการ คือ 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 2) หลักคุณธรรม (Ethics) 3) หลักความโปร่งใส (Transparency) 4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) 5) หลักความพร้อมรับผิด (Accountability) และ 6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) โดยมีดัชนีในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส 5 ดัชนี คือ 1) ความโปร่งใส 2 ตัวชี้วัด 2) ความพร้อมรับผิด 2 ตัวชี้วัด 3) คุณธรรมการให้บริการของหน่วยงาน 2 ตัวชี้วัด 4) วัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร 2 ตัวชี้วัด และ 5) คุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน 3 ตัวชี้วัด ซึ่งเป็นการประเมินเชิงบวกที่ครอบคลุมการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภาครัฐตั้งแต่การบริหารงาน ระบบงาน การเปิดเผยข้อมูล ไปจนถึงกระบวนการขั้นตอนการปฏิบัติงานที่มีมาตรฐาน ซึ่งหากพิจารณาในบางประเด็นควรนำมากำหนดเป็นเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วย ร่วมถึงลักษณะของการกำหนดดัชนีและตัวชี้วัดในแต่ละประเด็น

อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาวิจัย ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการกำหนดเกณฑ์และตัวชี้วัดการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้นค่อนข้างมีจำกัด โดยมากเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของทางราชการที่มุ่งเน้นการศึกษาเชิงสถิติ ยังไม่ได้มีการศึกษาถึงเกณฑ์โดยอ้างอิงหลักการทางทฤษฎีที่ชัดเจนเท่าใดนัก มีการกล่าวอ้างถึงเกณฑ์ตามกรอบขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD แต่ก็เป็นการกำหนดกรอบกว้างๆ โดยไม่ได้กำหนดเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจนเท่าใดนัก

จากผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมดนี้พบว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายยังขาดความชัดเจนของเกณฑ์การประเมิน การขาดความเข้าใจในกระบวนการการประเมิน และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จำกัด นอกจากนี้ ยังขาดกรอบการประเมินที่คำนึงถึงคุณค่าทางจริยธรรม ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการประเมินกฎหมายในปัจจุบันยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดทางนิติปรัชญา อันเป็นแนวคิดที่

เน้นความยุติธรรมและคุณค่าพื้นฐานของสังคม การกำหนดเกณฑ์การประเมินด้วยแนวคิดทางนิติปรัชญาจึงมีความจำเป็น เพราะช่วยส่งเสริมหลักความยุติธรรม เสรีภาพ และความเสมอภาค ซึ่งจะทำให้กระบวนการประเมินกฎหมายมีความลึกซึ้งและครอบคลุมมิติที่หลากหลาย เช่น เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นอกจากนี้ แนวคิดนิติปรัชญายังช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจในระบบกฎหมาย ส่งเสริมความโปร่งใส และทำให้กฎหมายสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในระยะยาว ดังนั้น การศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนดเกณฑ์การประเมินกฎหมายด้วยแนวคิดทางนิติปรัชญาจะช่วยยกระดับกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในประเทศไทยให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น อันจะส่งผลต่อการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอได้

บทที่ 3

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ทั้งการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมและสอดคล้องกับเป้าหมายของการวิจัย ซึ่งเป็นการพัฒนาเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยอาศัยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา โดยจะแบ่งการดำเนินการวิจัยออกเป็น 4 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ศึกษาเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

การศึกษาระยะนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาที่สำคัญ เพื่อนำไปเปรียบเทียบกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ในระยะที่ 2 โดยระยะนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการวิจัยดังนี้

1. ประเด็นเป้าหมาย กำหนดเป้าหมายหลักเพื่อสังเคราะห์หลักการสำคัญเกี่ยวกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายตามแนวคิดทางนิติปรัชญาที่สำคัญคือ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดทางกฎหมายของมาร์ก และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์

2. วิธีการศึกษา เป็นการวิจัยเอกสาร โดยทำการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ บทความวิจัย ที่เป็นเอกสารปฐมภูมิ หากไม่สามารถหาได้จะทำการศึกษาจากเอกสารในระดับทุติยภูมิ รวมถึงข้อมูลในระบบออนไลน์ที่ถูกบันทึกไว้จากหน่วยงานที่น่าเชื่อถือ

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยทำการจัดระเบียบข้อมูลหรือให้รหัสข้อมูล (Coding) แบบอุปนัย (Inductive) จัดหมวดหมู่ข้อมูลที่มีความสัมพันธ์กัน (Axial Coding) และวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของหมวดหมู่ (Selective Coding) (ชาย โพธิสิตา. 2547 : 181-183, 361-365) โดยสังเคราะห์ผ่านเนื้อหาการยอมรับกฎหมาย การเคารพกฎหมาย และนำเสนอเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

ระยะที่ 2 ศึกษาเปรียบเทียบเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาที่สำคัญกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

การศึกษาระยะนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบเกณฑ์การยอมรับกฎหมายและแนวทางการประเมินกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ

กฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อให้ได้ตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและนำไปสร้างเกณฑ์การประเมินกฎหมาย ในระยะที่ 3 โดยระยะนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ประเด็นเป้าหมาย กำหนดเป้าหมายหลักเพื่อสร้างตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเบื้องต้น ด้วยการเปรียบเทียบเกณฑ์การยอมรับกฎหมายกับแนวทางการประเมินกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

2. วิธีการศึกษา เป็นการวิจัยเอกสาร โดยทำการศึกษาและวิเคราะห์จากเอกสาร หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ บทความวิจัย ที่เป็นเอกสารปฐมภูมิ หากไม่สามารถหาได้จะทำการศึกษาจากเอกสารในระดับทุติยภูมิ รวมถึงข้อมูลในระบบออนไลน์ที่ถูกบันทึกไว้จากหน่วยงานที่น่าเชื่อถือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดตัวชี้วัดทางกฎหมาย แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และข้อมูลเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาในระยะที่ 1

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ทำการวิเคราะห์ข้อมูลแนวทางการประเมินกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ด้วยการวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง (Structural Analysis) เพื่อแยกส่วนประกอบสำคัญของเกณฑ์การประเมิน และสร้างตารางเปรียบเทียบ (Comparative Matrix) ระหว่างโครงสร้างการประเมินตามกฎหมายและเกณฑ์การยอมรับกฎหมายตามแนวคิดนิติปรัชญา และนำมาวิเคราะเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Analysis) เพื่อค้นหาความสอดคล้องหรือความแตกต่าง และประเด็นที่ยังขาดหายไป นำไปสู่การเสนอเกณฑ์การประเมินกฎหมายที่ได้จากแนวคิดทางนิติปรัชญา

ระยะที่ 3 กำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วยกรอบทางนิติปรัชญา

การศึกษาระยะนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากเกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่ได้จากการศึกษาในระยะที่ 1 พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดของแต่ละเกณฑ์การประเมินเพื่อกำหนเป้าหมายของการประเมินให้ชัดเจน โดยใช้ทั้งการวิจัยเอกสาร และการวิจัยภาคสนาม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ประเด็นเป้าหมาย กำหนดเป้าหมายหลักเพื่อสร้างเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายที่สะท้อนกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา

2. วิธีการศึกษา เป็นการวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์ ดังนี้

2.1 การวิจัยเอกสาร โดยทำการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ บทความวิจัย ทั้งที่เป็นเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิ รวมถึงสังเคราะห์เนื้อหาที่ได้จากการวิจัยระยะที่ 2 เพื่อกำหนดเป็นเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามตัวชี้วัดที่กำหนดไว้

2.2 การสัมภาษณ์ ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่าน รายละเอียดดังนี้

2.2.1 ผู้ให้ข้อมูล คือ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างกฎหมาย หรือมีความรู้ด้านนิติปรัชญา หรือเป็นผู้มีประสบการณ์ในการบังคับใช้กฎหมายมาอย่างยาวนาน โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกดังนี้

2.2.1.1 ผู้พิพากษา ซึ่งมีประสบการณ์การทำงานไม่น้อยกว่า 20 ปี

2.2.1.2 อาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยชั้นนำ ซึ่งมีประสบการณ์สอนไม่น้อยกว่า 20 ปี และสอนหรือเคยมีประสบการณ์สอนด้านปรัชญาหรือนิติปรัชญา

2.2.1.3 ผู้มีประสบการณ์ในการยกร่างกฎหมายหรือพิจารณาร่างกฎหมาย เช่น นิติกร สมาชิกสภานิติบัญญัติ หรือสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีประสบการณ์ทำงานไม่น้อยกว่า 20 ปี

2.2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์ แบบกึ่งโครงสร้าง ประกอบด้วย

2.2.2.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล เช่น ชื่อ อาชีพ ประสบการณ์ทำงาน

2.2.2.2 ประเด็นคำถามเกี่ยวกับการกำหนดตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

หลังจากสร้างแบบสัมภาษณ์ ดำเนินการให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน ตรวจสอบคุณภาพของแบบสัมภาษณ์โดยการวิเคราะห์ความตรงด้านเนื้อหา (Content Validity) จำนวน 3 ท่าน ด้วยดัชนี IOC (Item Objective Congruence) โดยเกณฑ์ที่เหมาะสมต้องมีคะแนนระหว่าง 0.67–1.00 และนำเครื่องมือที่ผ่านการตรวจสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิมาปรับปรุงแก้ไข

2.2.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล ด้วยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล โดยการสัมภาษณ์เป็นลักษณะของการพูดคุยและโต้ตอบกันแบบตัวต่อตัว อย่างไม่เป็นทางการ ด้วยแบบสัมภาษณ์ตามประเด็นที่ได้กำหนดไว้ โดยมุ่งค้นหาตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย

ก่อนดำเนินการเก็บข้อมูลจะเรียนให้ผู้ให้ข้อมูลทราบล่วงหน้าประมาณ 7 วัน พร้อมทั้งนัดหมายวันและเวลาที่จะทำการสัมภาษณ์ โดยคณะวิจัยขอเวลาในการสัมภาษณ์และบันทึกเทป ผู้วิจัยจะทำการสรุป ทบทวนประเด็นที่สัมภาษณ์ในวันที่ทำการสัมภาษณ์ และเมื่อเห็นว่าข้อมูลที่ได้รับนั้นเพียงพอที่จะนำไปวิเคราะห์ได้แล้ว ก็จะยุติการสัมภาษณ์

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ทำการจัดหมวดหมู่ข้อมูลที่มีความสัมพันธ์กันและวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของหมวดหมู่ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ทำการจัดระเบียบข้อมูลหรือให้รหัสข้อมูล (Coding) แบบอุปนัย (Inductive) จัดหมวดหมู่ข้อมูลที่มีความสัมพันธ์กัน (Axial Coding) และวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของหมวดหมู่ (Selective Coding) (ชาย โพธิสิตา. 2547 : 181-183, 361-365) เพื่อให้ได้ตัวชี้วัดที่มีการกำหนดเกณฑ์การประเมินอย่างชัดเจน

4. การตรวจสอบคุณภาพเกณฑ์การประเมิน ให้ผู้เชี่ยวชาญทำการตรวจสอบคุณภาพของเกณฑ์ด้วยการหาความตรงด้านเนื้อหา (Content Validity) จำนวน 3 ท่าน ด้วยดัชนี IOC (Item Objective Congruence) โดยเกณฑ์ที่เหมาะสมต้องมีคะแนนระหว่าง 0.67–1.00 และนำเครื่องมือที่ผ่านการตรวจสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อทดลองใช้เกณฑ์ในระยะที่ 4

ระยะที่ 4 ทดลองใช้และปรับปรุงเกณฑ์การประเมิน

การศึกษาระยะนี้มีวัตถุประสงค์ทดลองใช้ (Try out) เกณฑ์ดังกล่าวกับกฎหมายลำดับรองเพื่อประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของเกณฑ์การประเมินที่พัฒนาขึ้น คือ ระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ พ.ศ. 2551 เนื่องด้วยกฎหมายดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการกำหนดพฤติกรรมของนักศึกษา มีความเชื่อมโยงกับประเด็นอื่นนอกเหนือจากกฎหมาย เช่น หลักการด้านสิทธิมนุษยชน หลักเสรีภาพและความเสมอภาค เพื่อนำมาวิเคราะห์คุณภาพและศักยภาพในการนำเกณฑ์การประเมินไปประยุกต์ใช้และปรับปรุงเกณฑ์การประเมิน โดยกระบวนการทดลองใช้เกณฑ์มีรายละเอียดดังนี้

1. เก็บข้อมูลจากเอกสาร

1.1 ประเด็นเป้าหมาย กำหนดเป้าหมายหลักเพื่อมุ่งค้นหาผลสัมฤทธิ์ของระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ พ.ศ. 2551

1.2 วิธีการศึกษา เป็นการวิจัยเอกสาร โดยทำการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ บทความวิจัย ที่เป็นเอกสารปฐมภูมิ หากไม่สามารถหาได้จะทำการศึกษาจากเอกสารในระดับทุติยภูมิ รวมถึงข้อมูลในระบบออนไลน์ที่ถูกบันทึกไว้จากหน่วยงานที่น่าเชื่อถือ เพื่อพิจารณาตามเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ได้สร้างขึ้นจากระยะที่ 3

1.3 การวิเคราะห์ข้อมูล ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยทำการจัดระเบียบข้อมูลหรือให้รหัสข้อมูล (Coding) แบบอุปนัย (Inductive) จัดหมวดหมู่ข้อมูลที่มีความสัมพันธ์กัน (Axial Coding) และวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของหมวดหมู่ (Selective Coding) (ชาย โพธิสิตา. 2547 : 181-183, 361-365) เพื่อให้ได้ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายของระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551

2. การเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์ ดำเนินการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำหรือดูแลรับผิดชอบการบังคับใช้ระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551 จำนวน 1 ท่าน รายละเอียดดังนี้

2.1 ผู้ให้ข้อมูล คือ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำหรือดูแลรับผิดชอบการบังคับใช้ระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551 โดยมีเกณฑ์การคัดเลือก คือ เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบดังกล่าวเป็นอย่างดี สามารถอธิบายการยกร่างและการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง

2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์ แบบกึ่งโครงสร้าง ประกอบด้วย

2.2.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล เช่น ชื่อ อาชีพ ประสบการณ์ทำงาน

2.2.2 ประเด็นคำถามเกี่ยวกับการกำหนดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำหรือดูแลรับผิดชอบการบังคับใช้ระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551

หลังจากสร้างแบบสัมภาษณ์ ดำเนินการให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 3 คน ตรวจสอบคุณภาพของแบบสัมภาษณ์โดยการวิเคราะห์ความตรงด้านเนื้อหา (Content Validity) จำนวน 3 ท่าน ด้วยดัชนี IOC (Item Objective Congruence) โดยเกณฑ์ที่เหมาะสมต้องมีคะแนนระหว่าง 0.67–1.00 และนำเครื่องมือที่ผ่านการตรวจสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิมาปรับปรุงแก้ไข

2.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล ด้วยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล โดยการสัมภาษณ์เป็นลักษณะของการพูดคุยและโต้ตอบกันแบบตัวต่อตัว อย่างไม่เป็นทางการ ด้วยแบบสัมภาษณ์ตามประเด็นที่ได้กำหนดไว้ โดยมุ่งค้นหาตัวชี้วัดและเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย

ก่อนดำเนินการเก็บข้อมูลจะเรียนให้ผู้ให้ข้อมูลทราบล่วงหน้าประมาณ 7 วัน พร้อมทั้งนัดหมายวันและเวลาที่จะทำการสัมภาษณ์ โดยคณะวิจัยขอเวลาในการสัมภาษณ์และบันทึกเทป ผู้วิจัยจะทำการสรุป ทบทวนประเด็นที่สัมภาษณ์ในวันที่ทำการสัมภาษณ์ และเมื่อเห็นว่าข้อมูลที่ได้รับนั้นเพียงพอที่จะนำไปวิเคราะห์ได้แล้ว ก็จะยุติการสัมภาษณ์

3. การเก็บข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่ม

3.1 ประชากรและกลุ่มผู้ให้ข้อมูล คือ นักศึกษา รวม 5 คน โดยคัดเลือกนักศึกษาที่มีบทบาทสำคัญในมหาวิทยาลัย เช่น ประธานนักศึกษา ประธานชมรม นายกองค์การบริหารนักศึกษา นายกสโมสรนักศึกษา เป็นต้น โดยมีเกณฑ์การคัดเลือกดังนี้

3.1.1 ต้องมีนักศึกษาชายอย่างน้อย 2 คน ไม่เกิน 3 คน และหญิงอย่างน้อย 2 คน ไม่เกิน 3 คน รวมแล้ว ไม่เกิน 5 คน อายุเกินกว่า 18 ปี บริบูรณ์

3.1.2 นักศึกษาทั้ง 5 คนต้องมาจากต่างคณะกัน แบ่งออกเป็น

3.1.2.1 นักศึกษาจากคณะครุศาสตร์ 1 คน

3.1.2.2 นักศึกษาจากคณะสายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการจัดการ 2 คน

3.1.2.3 นักศึกษาจากคณะสายมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 2 คน

3.2 เครื่องมือที่ใช้ คือ ประเด็นคำถามซึ่งกำหนดประเด็นเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ พ.ศ. 2551 โดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ จำนวน 3 คน

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล ดำเนินการประสานขอความร่วมมือจากผู้ให้ข้อมูลที่ถูกคัดเลือกโดยตรงแล้วทำการนัดหมายเพื่อดำเนินการสนทนากลุ่ม

4. การวิเคราะห์ข้อมูล ทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยทำการจัดระเบียบข้อมูลหรือให้รหัสข้อมูล (Coding) แบบอุปนัย (Inductive) จัดหมวดหมู่ข้อมูลที่มีความสัมพันธ์กัน (Axial Coding) และวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของหมวดหมู่ (Selective Coding) (ชายโพธิสิตา. 2547 : 181-183, 361-365) เพื่อให้ได้ข้อมูลผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายของระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ พ.ศ. 2551 เมื่อได้ผลการทดลองใช้เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้วทำการวิเคราะห์ข้อบกพร่องและปรับปรุงเกณฑ์

บทที่ 4

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยในส่วนนี้จะนำเสนอเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย เพื่อนำไปเปรียบเทียบกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นการวิจัยเอกสาร หลังจากนั้นจึงสังเคราะห์เพื่อกำหนดเกณฑ์การประเมินโดยพิจารณาประกอบทั้งแนวคิดการยอมรับกฎหมายที่ได้จากแนวคิดนิติปรัชญา แนวทางการประเมินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวและเกณฑ์สากลที่นานาชาติยอมรับขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) โดยเป็นการวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนาม และเมื่อได้เกณฑ์การประเมินแล้วจึงนำเกณฑ์การประเมินที่สร้างขึ้นไปทดลองใช้กับกฎหมายลำดับรอง 1 ฉบับ คือ ระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ พ.ศ. 2551 ผลการวิจัยที่ได้มีดังนี้

เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

การศึกษาในขั้นตอนนี้เป็นการค้นหาเกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่สังเคราะห์จากแนวคิดทางนิติปรัชญาที่สำคัญ 5 สำนัก/แนวคิด ได้แก่ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดทางกฎหมายของมาร์ก และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ ผลการวิจัยปรากฏเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย ดังนี้

1. กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน (Clear and Defined System)

กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการปกครองประเทศ การมีระบบกฎหมายที่ชัดเจนจึงมีความสำคัญต่อการบริหารจัดการของรัฐ และการดำเนินชีวิตของประชาชน เนื่องจากกฎหมายมีบทบาทสำคัญในการวางกฎเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติสำหรับประชาชน รวมถึงการรักษาความเป็นระเบียบของสังคม ลดความคลุมเครือ และป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งการมีระบบกฎหมายที่ชัดเจนจะสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นเอกภาพของกฎหมาย ไม่ขัดแย้งกันเองของบทบัญญัติ ซึ่งจะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือ ความโปร่งใส และสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้

เกณฑ์การยอมรับกฎหมายในหัวข้อนี้ เป็นการพิจารณาถึงโครงสร้างและระบบของกฎหมายในภาพรวม โดยกฎหมายที่ควรจะเป็นต้องมีลักษณะที่สำคัญ 6 ประการดังต่อไปนี้

1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Laws) ถือเป็นประเด็นสำคัญที่กฎหมายนั้นจะต้องมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความเป็นเอกภาพ ไม่ขัดแย้งกันเอง กฎหมายที่มีลำดับชั้นหรือลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับชั้นหรือศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ โดยแนวคิดทางนิติปรัชญาที่สะท้อนเกณฑ์การยอมรับกฎหมายในข้อนี้ที่สำคัญและโดดเด่นคือ แนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย

เบื้องต้น แนวคิดที่สะท้อนเด่นชัดว่ากฎหมายต้องสอดคล้องกันตามลำดับชั้นคือแนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย โดยเฉพาะแนวคิดของ Hans Kelsen ที่ได้กล่าวถึงทฤษฎีความบริสุทธิ์ของกฎหมาย ที่เห็นว่า กฎหมายคือระบบของบรรทัดฐาน (Norm) ที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยแต่ละกฎหมายหรือบรรทัดฐานจะต้องได้รับอำนาจหรือมีบรรทัดฐานในลำดับที่อยู่สูงกว่าให้อำนาจกับบรรทัดฐานนั้นไว้ ต่อเนื่องกันไปจนถึง “บรรทัดฐานมูลฐาน” (Basic Norm) อันเป็นบรรทัดฐานสูงสุดที่ให้อำนาจแก่บรรทัดฐานที่ต่ำกว่าตนทั้งปวง (Cohen. 1981: 149)

ทฤษฎีความบริสุทธิ์แห่งกฎหมายของ Hans Kelsen สะท้อนให้เห็นความสมบูรณ์ของกฎหมายที่ไม่จำเป็นต้องอาศัยคุณค่าอื่นใด นอกเหนือไปจากการอ้างอิงอำนาจจากกฎหมายที่อยู่สูงกว่า นั่นหมายความว่า หากกฎหมายได้ถูกบัญญัติขึ้นโดยมีกฎหมายที่อยู่สูงกว่าให้อำนาจแล้วย่อมได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมาย เป็นห่วงโซ่ความสัมพันธ์กันไปจนถึงบรรทัดฐานมูลฐาน ที่เรียกว่า “ห่วงโซ่แห่งความสมบูรณ์” (The Concept of a Chain of Validity) ซึ่ง “บรรทัดฐานมูลฐาน” หรือ “Basic Norm” นั้น ก็เป็นบรรทัดฐานสูงสุดที่ให้อำนาจแก่บรรทัดฐานอื่นในการกำหนดเนื้อหาแห่งกฎหมาย เสมือนหนึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 65) ที่โดยปกติแล้วย่อมหมายถึงรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐนั่นเอง

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสนใจว่าบรรดทัดฐานขั้นมูลฐานอันเป็นรากฐานอำนาจสูงสุดที่ให้อำนาจแก่บรรทัดฐานต่างๆ นั้น อาจเรียกได้ว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการตรากฎหมาย ซึ่งหากอ้างอิงถึงแนวคิดของ Austin นักคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายอีกท่านหนึ่งที่กล่าวถึงที่มาของกฎหมายว่า จะต้องมาจากผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในทางการเมือง (สมยศ เชื้อไทย. 2555: 149) คำว่า “ผู้มีอำนาจสูงสุด” ในบริบทสังคมปัจจุบันอาจเปลี่ยนไปจากเดิม และอาจไม่ได้มีความหมายอื่นใดมากไปกว่าองค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย โดยในอดีตอาจหมายถึง “กษัตริย์” ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรืออาจหมายถึง “สภานิติบัญญัติ” หรือชื่ออื่นใด แล้วแต่รัฐธรรมนูญหรือประเพณีการปกครองของแต่ละประเทศจะเรียก ที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย เช่น สภา/รัฐสภา/สภาประชาชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส ไทย และในอีกหลายประเทศทั่วโลก หรือ กษัตริย์ ในประเทศซาอุดิอาระเบีย บรูไนดารุสซาลาม ที่มีพระราชอำนาจเด็ดขาดบางประการ และสมเด็จพระสันตะปาปา สำหรับนครรัฐวาติกัน (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. 2567: 6-7, สำนักข่าวกรองแห่งชาติ1. 2568: ออนไลน์, Encyclopedia Britannica. 2025) เป็นต้น

ถึงแม้ว่าแนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายจะมีเนื้อหาหลักในการสนับสนุนความเป็นระบบของกฎหมาย แต่แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติเองก็ปรากฏแนวคิดที่กฎหมายต้องมีความสอดคล้องกันเป็นลำดับชั้น ดังเช่นแนวคิดของ St. Thomas Aquinas ที่ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับลำดับชั้นของกฎหมายที่ต้องสอดคล้องกันและมีอิทธิพลต่อพัฒนากฎหมายธรรมชาติในยุคกลางซึ่งศาสนจักรมีบทบาทสำคัญ โดย Aquinas เห็นว่า กฎหมายมีทั้งสิ้น 4 ลำดับชั้น แบ่งออกเป็น 1) Eternal Law หรือ กฎหมายนิรันดร์ อันเป็นกฎเกณฑ์ที่ควบคุมความเป็นไปของสรรพสิ่งในจักรวาลกำหนดโดยพระเจ้า และมีเฉพาะแต่เพราะเจ้าเท่านั้นที่จะรู้ได้ 2) Natural Law หรือ กฎหมายธรรมชาติ เป็นหลักเกณฑ์ที่มีเหตุผลของมนุษย์ซึ่งดำรงอยู่และเป็นไปตามธรรมชาติ มนุษย์สามารถรับรู้ได้ด้วยสติปัญญาและเหตุผล 3) Divine Law หรือ กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ เป็นกฎหมายที่โดยปกติแล้วมนุษย์ไม่อาจเข้าถึงได้ แต่เนื่องจากพระเจ้าทรงประทานให้ เพื่อชี้ทางสว่างให้แก่มนุษย์ได้ปฏิบัติตาม และ 4) Human Law หรือ กฎหมายของมนุษย์ อันเป็นกฎหมายที่มนุษย์สร้างขึ้น เป็นกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำที่สุด ซึ่งจะต้องสอดคล้องกฎหมายลำดับที่สูงกว่า หากกฎเกณฑ์ใดขัดหรือแย้งถือว่าเป็นกฎหมายที่ชั่วร้าย ไม่มีเหตุผลอันชอบธรรมให้มนุษย์ต้องปฏิบัติตาม (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 137-140) จากคำอธิบายนี้จะเห็นได้ว่า กฎหมายของมนุษย์ควรจะต้องสอดคล้องอย่างยิ่งกับกฎหมายธรรมชาติ เนื่องจากว่าเป็นกฎเกณฑ์ตามธรรมชาติที่มนุษย์สามารถเข้าใจได้ด้วยเหตุผล และสติปัญญา หากจะให้พิจารณาสอดคล้องกับกฎหมายนิรันดร์ตามความหมายที่ให้ไว้นี้แล้วคงเป็นเรื่องยาก เนื่องจากมนุษย์ไม่อาจหยั่งรู้ถึงพระประสงค์ของพระเจ้าได้นั่นเอง

การที่กฎหมายของมนุษย์จะต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ หรือเหตุผลอันถูกต้องตามธรรมชาตินี้ ถือเป็นหลักการที่สำคัญของสำนักกฎหมายธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นด้านความเป็นเหตุเป็นผล ที่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎแห่งธรรมชาติทั้งปวง อาจกล่าวได้ว่าหากพิจารณาในแง่ความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ เหตุผลหรือกฎแห่งธรรมชาติ เป็นกฎเกณฑ์หรือคุณค่าสูงสุดไม่มนุษย์ไม่อาจละเมิดได้ โดยมากมักอธิบายผ่านคุณค่าทางศีลธรรมต่างๆ ของมนุษย์ (Bix. 2010: 211) ตัวอย่างแนวคิดสำคัญในหัวข้อนี้ คือ แนวคิดของ John Finnis

หาก Kelsen แห่งสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย มี Basic Norm อันเป็นบรรทัดฐานมูลฐานที่ให้อำนาจกับกฎเกณฑ์ที่อยู่ต่ำกว่า Finnis แห่งสำนักกฎหมายธรรมชาติก็อธิบายถึงหลักการบางประการที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้ อันเป็นความดีงามขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนควรได้รับ หรือ Basic Goods ซึ่ง Finnis เชื่อว่าเป็นสิ่งที่ประจักษ์แจ้งในตัวเองว่าเป็นสิ่งที่มีคุณประโยชน์ และบุคคลต้องคำนึงถึงเสมอ (Bix. 2010: 217) ซึ่งเป็นหน้าที่ของมนุษย์ที่จะต้องเคารพสิ่งเหล่านี้โดยปราศจากข้อโต้แย้ง ประกอบไปด้วย 7 ประการ คือ ชีวิต ความรู้ การเล่น ประสบการณ์ทางสุนทรียะ มิตรภาพ เหตุผลปฏิบัติที่สมเหตุสมผล และศาสนา (Wallin, 2012: 72) โดยหลักการเหล่านี้ก็ได้ปรากฏตัวในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ของสหประชาชาติในเวลาต่อมา และบรรดา

นานาชาติต่างเห็นพ้องต้องกันเป็นหลักการที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้ และนำมาซึ่งความตกลงระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนในฐานะกฎหมายระหว่างประเทศอีกหลายฉบับในภายหลัง

ข้อสำคัญประการหนึ่งของความเป็นเอกภาพสอดคล้องเป็นอย่างเดียวกันของลำดับศักดิ์ของกฎหมาย จะส่งผลทำให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นไปอย่างเป็นระบบดังเช่นแนวคิดของ Kelsen การตีความกฎหมายกฎหมายก็จะมีความสอดคล้องต่อเนื่องเป็นอย่างเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามของประชาชน เช่น การดำเนินการต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อประชาชน จะสามารถอ้างอิงไปยังหลักกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ตนเอง และสืบต่อไปจนถึงอำนาจสูงสุดที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมาย เป็นต้น

ดังนั้น การที่กฎหมายจะต้องมีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย จะส่งผลสำคัญอย่างมากต่อความเป็นระบบของกฎหมาย ความต่อเนื่องเชื่อมโยง ไม่ขัดแย้งกัน ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งภายในกฎหมายฉบับเดียวกัน และเมื่อต้องเชื่อมโยงกับกฎหมายฉบับอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกัน โดยแนวคิดหลักสำคัญที่สนับสนุนคือแนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย ส่วนสำนักกฎหมายธรรมชาติก็ปรากฏหลักการดังกล่าวเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

1.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Conformity with the Rule of Law) หลักนิติรัฐถือเป็นหลักสำคัญที่ทำให้กฎหมายมีความเป็นระบบและสอดคล้องกัน บ้างก็ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกันอย่างมาก โดยมีความต่างกันเกี่ยวกับแหล่งที่มาของทฤษฎี โดยหลักนิติรัฐนั้นมาจากภาคพื้นยุโรปที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ส่วนหลักนิติธรรมนั้นพัฒนาในระบบกฎหมาย Common Law แต่ทั้ง 2 คำต่างก็กล่าวถึงการดำเนินการของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายที่เป็นธรรม (อดิเทพ อุยยะพัฒน์. 2565 : ออนไลน์)

หลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2555: 107-109) ได้แก่ 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน 2) หลักการดำเนินการของภาครัฐจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ซึ่งกำหนดให้การใช้อำนาจของรัฐต้องมีฐานทางกฎหมายที่ถูกต้องและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยพลการ 3) หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมปราศจากการแทรกแซงและสามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ 4) หลักความมั่นคงของกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้กฎหมายต้องมีความชัดเจน แน่นอน และไม่เปลี่ยนแปลงไปมาโดยง่าย เพื่อให้ประชาชนสามารถคาดการณ์ได้ว่ารัฐจะใช้อำนาจของตนอย่างไร

หลักการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติเป็นอย่างมาก และเชื่อมโยงกับแนวคิดของนักปรัชญาหลายท่าน โดยเฉพาะทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่กล่าวถึง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยประชาชนได้มอบอำนาจให้แก่รัฐดำเนินกิจการตามความต้องการของประชาชน และสร้างหลักประกันความมั่นคงให้แก่ประชาชน

นักคิดที่กล่าวถึงทฤษฎีสัญญาประชาคมและสอดคล้องกับหลักนิติรัฐที่สำคัญคือ John Locke ใน Second Treaties of Government ซึ่งเสนอแนวคิดเรื่องสัญญาประชาคมที่เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติ ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด รัฐจึงมีหน้าที่สำคัญในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (กุลวดี มกราภิรมย์ และสุภัทรา นีลวัชระ วรรณพิณ, 2553: 114-115) สอดคล้องกับหลักนิติรัฐที่มีเป้าหมายสำคัญในการ รับรอง ปกป้อง และเป็นหลักประกัน ให้แก่ประชาชนในการใช้สิทธิและเสรีภาพของตน นอกจากนี้ Locke ยังกล่าวถึงผู้ปกครองนั้นมาจากเสียงข้างมากของประชาชน ถือได้ว่าประชาชนได้มอบอำนาจที่มีอยู่ตามธรรมชาตินั้นให้กับผู้ปกครอง สอดคล้องกับหลักการดำเนินการของภาครัฐต้องมีกฎหมายให้อำนาจที่ไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ โดยจะเห็นได้ว่า ฐานที่มาของอำนาจของรัฐนั้นมาจากประชาชน ซึ่งถือเป็นความชอบด้วยกฎหมายของอำนาจรัฐ ซึ่งในปัจจุบันมักจะสะท้อนอยู่ในรัฐธรรมนูญของแต่ละรัฐ ซึ่งจะทำให้ประชาชนมั่นใจว่าผู้ที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องเคารพสิทธิของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนอย่างอำเภอใจ

เช่นเดียวกับแนวคิดสัญญาประชาคมของ Jean Jacques Rousseau ที่มองว่ารัฐมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ยังเน้นย้ำถึงการสร้างหลักการปกครองที่มีความชอบธรรม ซึ่งเกิดจากข้อตกลงร่วมกันของคนในสังคม โดยอาศัย “เจตจำนงทั่วไป” (General Will) เป็นหลักในการกำหนดกฎหมายและการปกครอง ผู้ปกครองจึงต้องปฏิบัติตามเจตจำนงนี้เพื่อให้การใช้อำนาจมีความชอบธรรม (จรัญ โฆษณานันท์, 2559: 119) แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการดำเนินการของภาครัฐต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องปฏิบัติตามเจตจำนงของประชาชน กฎหมายที่ตราขึ้นในฐานะเครื่องมือของรัฐจึงต้องสะท้อนเจตจำนงทั่วไปดังกล่าวเพื่อให้มีความชอบธรรม นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับ หลักความมั่นคงของกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้กฎหมายมีเสถียรภาพ ไม่ถูกเปลี่ยนแปลงไปตามอำเภอใจของผู้ปกครอง แต่ต้องยึดโยงกับเจตจำนงของสังคมโดยรวม

ในขณะที่หลักการแบ่งอำนาจ (Separation of Power) นั้นถูกกล่าวถึงอย่างชัดเจนโดย Montesquieu ที่แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ และอำนาจนิติบัญญัติ เพื่อให้แต่ละอำนาจมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ซึ่งเชื่อว่าการที่รัฐมีอำนาจอย่างจำกัด มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balances) จะเป็นหลักประกันแห่งเสรีภาพของประชาชน (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 211-212) รวมไปถึงยังสอดคล้องกับหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา เนื่องจากแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจของ Montesquieu นั้นแยกอำนาจตุลาการออกมาจาก อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการตัดสินอรรถคดีไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหารหรือการเมือง

นอกเหนือจากแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่มีความชัดเจนว่าสอดคล้องกับหลักนิติรัฐแล้ว แนวคิดของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายก็มีส่วนช่วยสนับสนุนหลักนิติรัฐด้วย

เช่นกัน ดังปรากฏในแนวความคิดของ Kelsen ที่กล่าวถึงระบบของบรรทัดฐานที่เรียงซ้อนกัน กล่าวคือ กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะต้องได้รับอำนาจจากกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าต่อเนื่องไปถึงบรรทัดฐานมูลฐาน (Cohen. 1981: 149) สะท้อนหลักการดำเนินการของภาครัฐจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ที่การดำเนินการต่างๆ ของรัฐจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และแน่นอนว่ากฎหมายนั้นๆ ก็ต้องได้รับอำนาจจากกฎหมายที่อยู่สูงกว่าเช่นเดียวกัน

ส่วนแนวคิดของ H. L. A. Hart ที่กล่าวถึงระบบกฎหมายว่าประกอบด้วยกฎปฐมภูมิ (Primary Rule) อันเป็นแบบแผนปฏิบัติว่าสิ่งใดที่ต้องทำหรือห้ามทำ ใช้ได้กับสังคมขนาดเล็ก ซึ่งมักมีปัญหาในเรื่องขาดความแน่นอน กฎเกณฑ์ที่ตายตัว และขาดองค์กรตัดสินที่ชัดเจน กับกฎทุติยภูมิ (Secondary Rule) ที่มีขึ้นเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกฎปฐมภูมิ คือ กฎแห่งการยอมรับ กฎหมายแห่งเปลี่ยนแปลง กฎแห่งการวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งกฎแห่งการยอมรับทำให้กฎหมายนั้นมีความชัดเจน ไม่เปลี่ยนแปลงโดยง่าย สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ในข้อความมั่นคงแห่งกฎหมายนั่นเอง

เมื่อพิจารณาจากแนวคิดทางปรัชญาที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักนิติรัฐนี้แล้วเห็นได้ว่า แนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติค่อนข้างเกี่ยวข้องชัดเจน โดยถือเป็นแกนหลักที่มาสำคัญของหลักนิติรัฐดังกล่าว ในขณะที่แนวคิดของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายมีลักษณะเป็นส่วนเสริมที่ทำให้หลักนิติรัฐมีความชัดเจนในบางประเด็น แต่อาจไม่ครอบคลุมเนื้อหาแห่งหลักนิติรัฐมากนัก

ทั้งนี้เมื่อค้นหาหลักฐานการปรากฏตัวของกฎหมายในประเทศไทย ถึงการกล่าวอ้างถึงหลักนิติรัฐแล้ว พบว่ามีการกล่าวถึงไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 26 โดยบัญญัติว่า *“การตรากฎหมาย ที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม...”* ในบทบัญญัติใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ซึ่งมีเนื้อหาคล้ายคลึงทับซ้อนกับ “หลักนิติรัฐ” และมีการใช้ปนเปกันจนบางครั้งถูกใช้ในความหมายอย่างเดียวกัน (อดิเทพ อุยยะพัฒน์. 2565 : ออนไลน์) ก็อาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญไทยดังกล่าวมีการนำหลักนิติรัฐมาใช้ประกอบกับบทบัญญัติด้วย นอกจากนี้ก็ยังมีปรากฏหลักนิติรัฐกระจัดกระจายในอีกหลายมาตรา

1.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (Consistency in Legal Context) ไม่ใช่เพียงความสอดคล้องถูกต้องทางรูปแบบของลำดับชั้นของกฎหมายดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 1.1 เท่านั้น แต่ในที่นี้หมายถึง ความสอดคล้องของเนื้อหาของกฎหมายที่ไม่ขัดแย้งกันเอง ทั้งในกฎหมายฉบับเดียวกัน หรือต่างฉบับกันแต่กล่าวถึงเรื่องเดียวกัน เนื่องจากในสังคมไม่ได้มีเพียงแค่กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเท่านั้นที่เป็นกฎเกณฑ์ควบคุมความเป็นไปของบ้านเมือง แต่ยังมีกฎหมายทั้งในลำดับที่สูงกว่า หรือต่ำกว่าใช้บังคับ หรือแม้กระทั่งกฎหมายในระดับเดียวกันเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ก็ไม่ควรมีเนื้อหาขัดแย้งกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค ที่กล่าวถึงผู้บริโภคเช่นเดียวกัน แต่ควรมีเนื้อหาสอดคล้องหรือสนับสนุนกัน เป็นต้น การที่เนื้อหาแห่งบทบัญญัติมีความ

สอดคล้องกันจะทำให้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และความรับผิด ไม่ว่าจะของรัฐหรือประชาชนมีความชัดเจน ลดความคลาดเคลื่อนในการตีความกฎหมาย ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เกิดความสับสน และทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หรือการกำหนดมาตรการดำเนินการของรัฐที่กระจัดกระจายนั้นมีความเป็นเอกภาพอย่างเดียวกัน

แนวคิดทางนิติปรัชญาที่สะท้อนหลักการในข้อนี้คือ แนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย ที่เชื่อมั่นในความถูกต้องแห่งโครงสร้างและระบบแห่งกฎหมาย โดยแนวคิดที่สำคัญคือแนวคิดระบบกฎหมายของ Hart ที่กล่าวถึงระบบกฎหมายที่จะต้องประกอบไปด้วยกฎปฐมภูมิ (Primary Rule) และกฎทุติยภูมิ (Secondary Rule) โดยกฎปฐมภูมิมีข้อจำกัดบางประการในเรื่องความชัดเจนของเนื้อหา ความไม่สอดคล้องตรงกัน ปัญหาการตีความที่คลาดเคลื่อน โดย Hart เห็นว่าสามารถแก้ปัญหานี้ได้โดยอาศัยกฎทุติยภูมิในเรื่อง กฎแห่งการยอมรับ (Rule of Recognition) ที่กล่าวถึงการยุติปัญหาความไม่ชัดเจนของเนื้อหา ด้วยการอาศัยการยอมรับของประชาชนในสังคม (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 77-86) ซึ่งจะด้วยกระบวนการใดก็แล้วแต่ สะท้อนให้เห็นว่าการที่กฎหมายถูกยอมรับโดยประชาชนในสังคมแล้วย่อมเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องต้องกันของความเข้าใจที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้กฎหมายมีความชัดเจน เป็นเอกภาพ และลดความคลาดเคลื่อนของการตีความ โดยถูกทำให้ยุติด้วยกฎแห่งการยอมรับดังกล่าวนั่นเอง

Kelsen นักคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายอีกท่าน ก็กล่าวถึงกฎหมายในฐานะระบบของบรรทัดฐาน (Norm) ที่เรียงซ้อนกัน ทำให้เนื้อหาของกฎหมายจะต้องมีความสอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องสอดคล้องกับบรรทัดฐานที่อยู่สูงกว่าเรื่อยไปจนถึงสิ่งที่เรียกว่า Basic Norm หรือบรรทัดฐานมูลฐานนั่นเอง ด้วยกระบวนการเช่นนี้ ทำให้กฎหมายฉบับหนึ่งหากได้รับอำนาจจากกฎหมายลำดับที่สูงกว่าใดแล้ว ย่อมควรจะต้องสอดคล้องกฎหมายอื่นใดที่ได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายฉบับเดียวกันตามไปด้วย เพราะอยู่ในระบบของบรรทัดฐานเดียวกัน

ในขณะที่แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติเองก็ได้มีการสะท้อนให้เห็นถึงความสอดคล้องกันของเนื้อหาแห่งกฎหมาย หากแต่จะเน้นย้ำถึงความสอดคล้องกับหลักคุณค่าทางศีลธรรมอันเป็นคุณธรรมที่มีอยู่ตามธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเห็นว่ากฎหมายนั้นควรจะต้องไม่ขัดแย้งกับสิ่งที่มนุษย์ควรได้รับการคุ้มครองตามธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิตามธรรมชาติ เช่น เนื้อตัว ร่างกาย ทรัพย์สิน รวมไปถึงต้องไม่ขัดแย้งต่อศีลธรรม ความยุติธรรม ด้วย

นักคิดจำนวนมากในสำนักกฎหมายธรรมชาติล้วนมีความเห็นไปในทำนองเดียวกัน แต่ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างเพื่อเน้นย้ำเฉพาะในส่วนที่แสดงให้เห็นถึงกฎหมายต้องมีความสอดคล้องกันในเนื้อหาแห่งกฎหมาย เช่น แนวคิดของ Aquinas ที่เห็นว่ากฎหมายที่มนุษย์บัญญัติต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 137) หรือ แนวคิดของ Locke ที่เห็นว่ามนุษย์มีสิทธิตามธรรมชาติ และรัฐจะต้องบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องเพื่อปกป้องสิทธิเหล่านี้ไว้ (กุลวดี มกราภิรมย์ และสุภัทรา นีลวัชระ วรรณพิณ. 2553 : 115)

ในขณะที่ Lon Fuller นักคิดกลุ่มสำนักกฎหมายธรรมชาติอีกท่านซึ่งกล่าวถึงคุณลักษณะที่กฎหมายพึงมี 8 ประการ มีหลักการที่กล่าวถึงความสอดคล้องกันของเนื้อหาแห่งกฎหมาย คือ กฎหมายต้องไม่มีเนื้อหาที่ขัดแย้งกันเอง (Non-contradiction) รวมถึงหลักการอื่นที่ประกอบกันได้แก่ มีความสม่ำเสมอ (Constancy) และต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง (Congruity) (Tucker. 1965: 273-274) ซึ่งหลักการ 3 ข้อจาก 8 ข้อนี้สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายนั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกันเองในเนื้อหา ซึ่งจะทำให้เนื้อหาแห่งกฎหมายนั้นสามารถเข้าใจได้อย่างถูกต้อง สม่ำเสมอ และบังคับใช้ได้จริง

ตัวอย่างของบทบัญญัติที่จำเป็นต้องมีความสอดคล้องเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ ส่งผลสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เช่น เมื่อประเทศไทยกำหนดอนุญาตให้คู่รักเพศเดียวกันสมรสกันได้ถูกต้องตามกฎหมายตาม พระราชบัญญัติแก้ไขเปลี่ยนแปลงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2567 โดยเปลี่ยนคำว่า “สามี” “ภริยา” หรือ “สามีภริยา” เป็นคำว่า “คู่สมรส” จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำดังกล่าวในทุกๆ มาตราของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่เพียงเท่านั้น จะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องตามมาทั้งหมดด้วย เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้สิทธิของคู่รักเพศเดียวกันที่จดทะเบียนสมรสถูกต้องตามกฎหมายได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเดียวกันกับคู่สมรสต่างเพศ นั่นเอง

เกณฑ์ที่กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบด้วยการที่กฎหมายต้องมีความสอดคล้องกันในเนื้อหาแห่งกฎหมายนี้มีหลักการของแนวคิดนิติปรัชญาที่สำคัญ 2 สำนักดังที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าสำนักกฎหมายธรรมชาติโดยแนวคิดของ Lon Fuller อาจจะมีข้อความเห็นที่สอดคล้องชัดเจนกับหลักความสอดคล้องกันแห่งเนื้อหานี้ เนื่องจากมีการกล่าวถึงโดยตรงใน 8 คุณลักษณะที่กฎหมายพึงมี ส่วนแนวคิดของนักคิดท่านอื่นอาจจะกล่าวถึงในภาพรวมไม่ได้ชี้ชัดในประเด็นนี้เท่าใดนักและมักจะอ้างอิงถึงความสอดคล้องกับศีลธรรม จริยธรรมมากกว่าความสอดคล้องกันเองของเนื้อของกฎหมายอย่างเป็นระบบ ในขณะที่แนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายอาจจะมีบางส่วนที่สามารถสนับสนุนความสอดคล้องของเนื้อหาดังเช่นแนวคิดของ H.L.A. Hart ที่กล่าวถึงกฎทุติยภูมิ ในเรื่องกฎแห่งการยอมรับ และมีของ Hans Kelsen ที่สนับสนุนอีกเล็กน้อย

ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นได้ว่า ความสอดคล้องแห่งเนื้อหาของกฎหมายถือเป็นหลักการที่ควรจะต้องมีในกฎหมาย โดยมีแนวคิดทางปรัชญาจากทั้งสองสำนักกฎหมายหลักได้ปรากฏหลักการสนับสนุนดังที่กล่าวมา แต่อย่างไรก็ดี ความสอดคล้องของเนื้อหาแห่งกฎหมายนี้อาจขยายความไปถึงระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน แต่กล่าวถึงเรื่องราวเดียวกัน เช่น ความสอดคล้องระหว่างกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐเข้าผูกพันและมีพันธะหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเด็ก และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เป็นต้น

1.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา (Clarity of Content) ในที่นี้คือบทบัญญัติของกฎหมายจะต้องมีความชัดเจนว่าต้องการให้ประชาชนทำอะไร หรือรัฐจะดำเนินการอะไร ไม่คลุมเครือ

หรือกว้างขวางเสียจนกำหนดเป้าหมายที่แท้จริงของกฎหมายไม่ได้ ไม่ใช่เพียงแค่มีเนื้อหาที่สอดคล้องกันแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งจะช่วยลดความคลาดเคลื่อนในการตีความและทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ความชัดเจนในเนื้อหาของกฎหมายจะช่วยให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าใจบทบัญญัติของกฎหมายได้ง่ายขึ้น ไม่มีข้อสงสัยหรือลำดับขั้นตอนที่ซับซ้อน อีกทั้งยังช่วยเสริมสร้างความมั่นคงและความเชื่อมั่นในระบบกฎหมาย โดยเฉพาะเมื่อมีการตีความหรือการบังคับใช้ที่มีความหลากหลาย ความชัดเจนของเนื้อหาจึงเป็นสิ่งที่ช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความยุติธรรม

แนวคิดของ John Austin นักคิดกลุ่มปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย เชื่อว่ากฎหมายจะต้องเป็นความประสงค์ของผู้สั่งที่แสดงออกอย่างชัดเจนว่าผู้บัญญัติประสงค์ให้ปฏิบัติสิ่งใด รวมถึงต้องมีบทลงโทษกรณีที่ฝ่าฝืน (สมยศ เชื้อไทย. 2555: 149-151) สะท้อนให้เห็นว่าเนื้อหาแห่งกฎหมายจะต้องชัดเจนว่าประสงค์ให้ผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายต้องกระทำการหรืองดเว้นการทำการอย่างใด

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายที่ค่อนข้างให้ความสำคัญกับรูปแบบของกฎหมายทั้งในลักษณะโครงสร้างของกฎหมาย กระบวนการเกิดขึ้นของกฎหมาย กลับปรากฏหลักการที่เน้นย้ำเรื่องความชัดเจนในเนื้อหาแห่งกฎหมายไม่ชัดเจนเท่าใดนัก

ในขณะที่แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติกลับมีความชัดเจนว่ากฎหมายควรจะต้องปรากฏเนื้อหาหรือไม่ควรปรากฏเนื้อหาใดในกฎหมายมากกว่า โดยเฉพาะแนวคิดพื้นฐานของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่มองว่ากฎหมายจะต้องมีความสอดคล้องกับศีลธรรม ไม่ขัดหรือแย้งกับเหตุผลอันถูกต้องตามธรรมชาติ เช่น Aristotle มองว่ากฎหมายจะต้องมีเนื้อหาเพื่อนำพามนุษย์ไปสู่สภาวะที่สมบูรณ์ (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555 : 117) Cicero เห็นว่ากฎหมายประกอบไปด้วยเหตุผลที่ถูกต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์แห่งธรรมชาติ ซึ่งเสมอเหมือนกันไม่ว่าที่ใด (สมยศ เชื้อไทย. 2555: 94) หรือกฎหมายต้องมีเพื่อปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ตามแนวคิดของ John Locke (กุลวดี มกราภิรมย์ และสุภัทรา นีลวัชระ วรรณพิณ. 2553 : 114) เป็นต้น

กลุ่มความคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ มีแนวคิดของ Fuller ที่กล่าวถึงหลักการพื้นฐานของศีลธรรมในกฎหมาย และเน้นย้ำถึง ศีลธรรมของหน้าที่ (Moral of Duty) อันเป็นศีลธรรมขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ต้องปฏิบัติต่อกัน และนำไปสู่กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าต้องกำหนดเป็นกฎหมาย และยังกล่าวถึง ศีลธรรมภายนอก และศีลธรรมภายในกฎหมาย อันเป็นเป้าหมายทางศีลธรรมที่กฎหมายต้องบรรลุ และกระบวนการที่ทำให้กฎหมายเป็นธรรม ซึ่งเป็นจุดสำคัญที่บ่งบอกว่ากฎหมายจะต้องมีความชัดเจนว่ามีเป้าประสงค์อย่างไร โดยปรากฏหลักการดังกล่าวเด่นชัดในแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะที่กฎหมายควรต้องมี 8 ประการของ Fuller เอง โดย 1 ใน 8 ประการ มีการกล่าวถึงว่า กฎหมายจะต้องมีลักษณะชัดแจ้ง สามารถเข้าใจได้ (Clarity) กล่าวคือ กฎหมายจะต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจนและประชาชนสามารถเข้าใจเนื้อหาแห่งกฎหมายนั้นๆ ได้ เพื่อให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามสามารถปฏิบัติได้โดย

ไม่ต้องตีความอย่างซับซ้อน หากกฎหมายคลุมเครือหรือไม่ชัดเจน ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามอาจไม่สามารถทำตามได้อย่างถูกต้อง ซึ่งอาจนำไปสู่การกระทำผิดโดยไม่ตั้งใจได้ (Tucker. 1965: 273-274, Murphy. 2004: 240-242) ถือได้ว่าแนวคิดของ Fuller เป็นแนวคิดที่สนับสนุนชัดเจนในเรื่องความชัดแจ้งแห่งบทบัญญัติ

กล่าวโดยสรุปในหัวข้อนี้เป็นการเน้นย้ำให้เห็นว่า แนวคิดทางนิติปรัชญาที่สำคัญทั้ง 2 แนวคิด ไม่ว่าจะเป็นสำนักกฎหมายธรรมชาติ และสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย ก็ล้วนมีการกล่าวถึงความชัดเจนแห่งบทบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็น วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของรัฐการสอดคล้องกับเหตุผลที่ถูกต้องตามธรรมชาติ ศีลธรรม ของสังคม

ตัวอย่างของปัญหาของการขาดความชัดเจนของบทบัญญัติ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการกำหนดสิทธิหลายประการให้กับประชาชน โดยกำหนดไว้ว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ถ้อยคำดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในการตีความตามมาว่า สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้นั้น คือประชาชนมีสิทธิเกิดขึ้นทันทีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือจะต้องมีกฎหมายกำหนดเนื้อหาแห่งสิทธิเสียก่อน

ประเด็นเรื่องความชัดเจนแห่งบทบัญญัตินี้อาจไม่ได้มีหลักการเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างตรงไปตรงมา แต่มักปรากฏอยู่ในกระบวนการบัญญัติกฎหมายที่ต้องมีการพิจารณาเนื้อหาแห่งบทบัญญัติ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 7 รัฐสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายตามมาตรา 81

1.5 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Enforcement) กฎหมายที่ดีไม่เพียงแต่ต้องมีโครงสร้างที่เป็นระบบและมีเนื้อหาที่สอดคล้องกันเท่านั้น แต่ยังต้องสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้น กฎหมายก็จะกลายเป็นเพียงตัวอักษรบนกระดาษที่ไร้ผลในทางปฏิบัติ ความมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ระบบกฎหมายดำรงอยู่ได้อย่างแท้จริง โดยการบังคับกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพสามารถพิจารณาได้จาก การตีความกฎหมายที่ชัดเจน กฎหมายนั้นสามารถบังคับใช้ได้จริง และถูกบังคับใช้อย่างเป็นเอกภาพอย่างเดียวกัน

ตามแนวคิดของ H.L.A. Hart ในสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย กฎหมายที่มีประสิทธิภาพต้องอาศัย กฎปฐมภูมิ (Primary Rules) และกฎทุติยภูมิ (Secondary Rules) ในการทำให้ระบบกฎหมายมีโครงสร้างที่ชัดเจนและสามารถบังคับใช้ได้จริง Hart ชี้ให้เห็นว่ากฎปฐมภูมิ ซึ่งเป็นกฎที่กำหนดหน้าที่โดยตรงแก่บุคคล อาจมีความไม่ชัดเจนและทำให้เกิดข้อสงสัยในการบังคับใช้ จำเป็นต้องแก้ไขด้วย กฎทุติยภูมิ โดยเฉพาะ กฎแห่งการยอมรับ (Rule of Recognition) ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ช่วยกำหนดว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายที่ถูกต้องและได้รับการยอมรับ กฎนี้ช่วยให้การตีความกฎหมายมีความแน่นอนและลดความกำกวมในการบังคับใช้ อีกปัญหาที่ Hart กล่าวถึงคือ การขาดองค์กรที่ชัดเจนในการวินิจฉัยเมื่อเกิดข้อพิพาท ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่เป็นเอกภาพในการบังคับใช้

กฎหมาย Hart เสนอให้แก้ไขปัญหานี้ด้วย กฎแห่งการวินิจฉัยชี้ขาด (Rule of Adjudication) ซึ่งเป็นกฎที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีสิทธิในการตัดสินคดีโดยชอบธรรม กฎนี้ช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ มีองค์กรที่แน่นอนในการพิจารณา และลดความสับสนว่าองค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินข้อพิพาท

นอกจากนี้แนวคิดของ Kelsen ที่กล่าวถึงทฤษฎีความบริสุทธิ์แห่งกฎหมายและเรื่องราวของบรรทัดฐานขั้นมูลฐานอันเป็นบรรทัดฐานสูงสุดที่ให้อำนาจแก่บรรทัดฐานอื่น ซึ่ง Kelsen ได้ย้ำว่า บรรทัดฐานมูลฐานนั้นไม่ใช่เรื่องนามธรรมที่คลุมเคลือแต่คือข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัดถึงความมีประสิทธิภาพของกฎหมาย คือการที่บรรทัดฐานนั้นสามารถบังคับใช้ได้จริง โดยอาจพิจารณาจากการที่ประชาชนยอมเชื่อฟังหรือปฏิบัติตามนั่นเอง (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 69)

ในแนวคิดของ Lon Fuller นักคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ ได้เสนอหลักเกณฑ์ 8 ประการที่กฎหมายควรมีเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ซึ่งในที่นี้มี 3 ข้อที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ 1) ต้องไม่บังคับใช้ย้อนหลัง (Non-retroactivity) หลักการนี้ช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายมีเสถียรภาพและความเป็นธรรม การกำหนดบทลงโทษย้อนหลังอาจทำให้ประชาชนที่เคยปฏิบัติตามกฎหมายเดิมต้องตกเป็นผู้กระทำผิดในภายหลัง ซึ่งถือเป็นการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรมและส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของกฎหมาย 2) ต้องไม่กำหนดในเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ (Possibility) หากกฎหมายกำหนดข้อบังคับที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่สามารถสร้างผลในทางกฎหมายให้เกิดขึ้นได้ ย่อมถือว่าเป็นกฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นประโยชน์ และ 3) ต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง (Congruity) ซึ่งกฎหมายที่มีประสิทธิภาพต้องได้รับการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม ประชาชนสามารถปรับพฤติกรรมให้สอดคล้องกับกฎหมายได้ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องสามารถปฏิบัติตามได้ หากกฎหมายที่ตราขึ้นไม่ได้ถูกบังคับใช้อย่างจริงจัง หรือมีความแตกต่างระหว่างกฎที่บัญญัติไว้กับแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ จะทำให้กฎหมายไม่มีน้ำหนักและประชาชนขาดความเชื่อถือ หลักการนี้จึงสนับสนุนให้เกิด การบังคับใช้อย่างเป็นเอกภาพ เพื่อให้กฎหมายและการบังคับใช้ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน (Murphy. 2004: 240-242)

จากแนวคิดที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายและสำนักกฎหมายธรรมชาติต่างให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีแนวทางที่แตกต่างกัน สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายเน้นโครงสร้างของกฎหมายที่มีความแน่นอนและเป็นระบบ โดยใช้กฎแห่งการยอมรับและกฎแห่งการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้กฎหมายมีผลในทางปฏิบัติ ส่วนสำนักกฎหมายธรรมชาติเองก็ให้ความสำคัญกับเนื้อหาที่ต้องมีการตีความให้สอดคล้องกับการบังคับใช้จริง ระบุเนื้อหาแห่งการบังคับใช้ที่ต้องเป็นไปได้และสอดคล้องกับการปฏิบัติของประชาชน

เรื่องการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพนี้ถือเป็นประเด็นสำคัญที่แต่ละรัฐต้องการให้เกิดขึ้น ตัวอย่างประเทศไทยเองก็มีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและ

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่มีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งคือการประเมินว่ากฎหมายที่ได้บัญญัติและบังคับใช้กับประชาชนนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด หรือในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) ก็ได้กำหนดแนวทางในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเพื่อให้นานาประเทศนำไปปรับใช้เช่นกัน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การมีโครงสร้างกฎหมายที่ชัดเจนเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอสำหรับให้กฎหมายได้รับการยอมรับและนำไปใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ กฎหมายต้องมีความชัดเจนทั้งในแง่โครงสร้าง ความเชื่อมโยงของอำนาจที่มาแห่งกฎหมาย และความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ นอกจากนี้ เนื้อหาของบทบัญญัติต้องมีความแน่นอน ไม่ขัดแย้งกันเองหรือขัดแย้งกับกฎหมายอื่น อีกทั้ง การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ระบบกฎหมายมีเสถียรภาพและได้รับความเชื่อถือจากประชาชน

2. กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม (Considering Other Values in Society)

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า กฎหมายไม่ใช่กฎเกณฑ์เพียงอย่างเดียวที่ดำรงอยู่ในสังคม นอกจากกฎหมายจะต้องมีความชัดเจนในตัวเองแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องกับคุณค่าอื่นที่มีอยู่ในสังคมประกอบด้วย เนื่องจากวิถีชีวิตของประชาชนอยู่คู่และสัมพันธ์กับคุณค่าอื่นนั้น เช่น ศีลธรรม จารีตประเพณี และวัฒนธรรม รวมไปถึงคุณค่าสากลที่ทุกคนล้วนคำนึงคือความยุติธรรม ที่เป็นรากฐานของสังคมในแต่ละยุคสมัย การบัญญัติกฎหมายจึงจำเป็นต้องสอดคล้องกับความคาดหวังและมาตรฐานทางสังคมเหล่านี้ เพื่อให้กฎหมายไม่เพียงแต่เป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคมเท่านั้น แต่ยังสามารถสะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชนด้วย

นอกจากนี้ กฎหมายยังต้องสามารถสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การออกแบบกฎหมายที่สอดคล้องกับคุณค่าอื่นในสังคมจึงถือเป็นสิ่งสำคัญต่อความมั่นคงของระบบกฎหมาย ซึ่งจะได้รับการยอมรับและปฏิบัติอย่างจริงจังจากประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม

อย่างไรก็ดี เนื่องจากคุณค่าอื่นๆในสังคมนั้น ไม่ใช่มาตรฐานที่ชัดเจนและบางอย่างก็อาจจะเคร่งครัดหรือหย่อนยานเกินไปต่อการบังคับใช้เป็นกฎหมาย ดังนั้นในข้อนี้จึงอาจไม่ใช่บทบังคับว่ากฎหมายต้องมี แต่กลับเป็นสิ่งที่กฎหมายต้องแสดงให้ปรากฏถึงการคำนึงถึงคุณค่าต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมนั้น เพื่อไม่ให้กฎหมายมีลักษณะที่เป็นทรราชย์ อำเภอใจ โดยไม่คำนึงคุณค่าที่ประชาชนยึดถือซึ่งในหัวข้อนี้กฎหมายที่จะถูกยอมรับนั้นควรมีลักษณะดังนี้

2.1 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (Consideration of Morality) ถือเป็นประเด็นพื้นฐานที่มีการถกเถียงว่ากฎหมายควรต้องสอดคล้องกับศีลธรรม เนื่องจากศีลธรรมถือเป็นมาตรฐานของความ

ประพฤติที่สังคมยอมรับว่าถูกต้องดีงาม หากกฎหมายใดมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักศีลธรรมย่อมถือเป็นกฎหมายที่ดีงาม มนุษย์พึงปฏิบัติตาม โดยศีลธรรมอาจมีพื้นฐานมากจากความเชื่อทางศาสนาที่มักมีหลักการในเบื้องต้นเหมือนกันว่าต้องการให้มนุษย์เป็นคนดี และปฏิบัติต่อกันอย่างเป็นมิตร

ในขณะที่สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายปฏิเสธการนำคุณค่าทางศีลธรรมมาพิจารณาร่วมกับการเป็นกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติกลับถือเป็นแนวคิดหลักที่มองว่ากฎหมายควรสอดคล้องกับศีลธรรม โดยปฏิเสธการแยกคุณค่าต่างๆ ออกจากกฎหมาย เช่น ศีลธรรม กฎหมายที่สมบูรณ์จะต้องสอดคล้องกับศีลธรรมด้วย และมองว่ากฎหมายของรัฐที่บัญญัติขึ้นมานั้นควรจะต้องสอดคล้องกับสิ่งที่ควรจะเป็นอีกด้วย ซึ่งศีลธรรมนี่เองที่เป็นเครื่องมือช่วยให้รัฐสามารถเข้าใจได้ว่ากฎหมายควรมีคุณลักษณะอย่างใด (จรัญ โฆษณานันท์. 2554 : 119)

นักปรัชญา นักคิดกลุ่มสำนักกฎหมายธรรมชาติทั้งหมดล้วนเห็นพ้องต้องกันถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับศีลธรรม กฎหมายไม่อาจขัดหรือแย้งอย่างชัดแจ้งต่อศีลธรรมได้ อันเป็นคุณค่าที่มนุษย์พึงตระหนักถึงด้วยเหตุผลตามธรรมชาติเอง เช่น แนวคิดของ Plato ที่เสนอให้มีการปกครองด้วย กษัตริย์นักปราชญ์ เนื่องด้วยเห็นว่าเป็นผู้ที่มีความเฉลียวฉลาด ประกอบด้วยเหตุผลเป็นผู้รู้ถูกผิด (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555 : 111) หรือความคิดเห็นที่เกิดขึ้นในยุคกลางของ St. Augustine และ St. Aquinas ที่มองว่ากฎหมายจะต้องสอดคล้องกับความดีงามตามกฎหมายธรรมชาติอันเป็นสิ่งที่พระเจ้าประทานให้ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 136-137)

ในขณะที่ยุคฟื้นฟู Fuller ก็เชื่อในความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับศีลธรรม โดยเห็นว่าการจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ที่ดำรงอยู่ในสังคม จำเป็นต้องทำความเข้าใจถึง “วัตถุประสงค์” ของกฎหมายที่จะต้องพิจารณาประกอบกับเรื่องของศีลธรรมที่ดำรงอยู่ในกฎหมายด้วย (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 151) และกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนถึงศีลธรรมที่แตกต่างต่างกัน 2 ชุด ชุดละ 2 ประเภท ได้แก่ ชุดแรกคือ ศีลธรรมของความต้องการ (Moral of Inspiration) ซึ่งเป็นคุณธรรมในเชิงอุดมคติที่บุคคลมุ่งหวังจะบรรลุ และ ศีลธรรมของหน้าที่ (Moral of Duty) ซึ่งเป็นศีลธรรมพื้นฐานที่บุคคลต้องปฏิบัติต่อกันในสถานการณ์ต่างๆ ชุดที่สองคือ ศีลธรรมภายนอกของกฎหมาย (External Morality of Law) และศีลธรรมภายในของกฎหมาย (Internal Morality of Law) ศีลธรรมภายนอกของกฎหมายคือเป้าหมายและจุดประสงค์ทางศีลธรรมที่กฎหมายต้องการบรรลุ ส่วนศีลธรรมภายในของกฎหมายคือหลักการในเชิงกระบวนการที่ทำให้กฎหมายเป็นธรรมและยุติธรรม (Tucker. 1965: 271-272) จะเห็นได้ว่าแนวคิดของ Fuller พยายามอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับศีลธรรมให้ชัดเจนมากขึ้น

Finnis นักคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติอีกท่านที่พยายามเชื่อมโยงหลักศีลธรรมเข้ากับการให้เหตุผลทางกฎหมาย และชี้ให้เห็นถึงปัญหาของ “สิ่งที่ควรจะเป็น” ที่อาจจะไม่เหมือนกันขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละบุคคล เช่นเดียวกับศีลธรรมที่ของแต่ละบุคคลอาจจะมองไม่เหมือนกัน และทำให้ความหมายของศีลธรรมที่กฎหมายต้องคำนึงถึงนั้นมีความคลุมเคลือ Finnis จึงได้อธิบายศีลธรรมเชิง

“ความดีงามพื้นฐาน” หรือ “Basic Goods” ที่มนุษย์ทุกคนล้วนต้องการ เป็นการอธิบายศีลธรรมพื้นฐานที่เสมือนเป็น “หลักปฏิบัติขั้นพื้นฐาน” ของมนุษย์ (Basic Practical Principles) (Lee. 2020: 419) ประกอบไปด้วย 7 ประการ คือ 1) การมีชีวิต 2) ความรู้ 3) การเล่น 4) ประสบการณ์ทางสุนทรียะ 5) มิตรภาพ 6) การปฏิบัติที่สมเหตุผล 7) ศาสนา จากคำอธิบายของ Finnis จึงสะท้อนหลักการที่ว่ากฎหมายไม่อาจแยกขาดจากศีลธรรมอันดีงามของมนุษย์ได้ และยืนยันว่ามีศีลธรรมบางอย่างที่ไม่ว่าบุคคลจะมีมุมมองหรือทัศนคติอย่างไรต่อสิ่งที่ควรจะเป็น ก็ย่อมต้องการเสมอเหมือนกัน

สำหรับสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์เองก็มีมุมมองที่ไม่ได้ต่อต้านการนำหลักคุณค่าทางศีลธรรมมาใช้ในกฎหมาย และกลับมีลักษณะสนับสนุนหากจะต้องนำคุณค่าทางศีลธรรมมาพิจารณาร่วมด้วยดังกล่าวในหัวข้อถัดไป

ตัวอย่างของกฎหมายที่มีการคำนึงถึงหลักศีลธรรมอย่างชัดเจน เช่น การบัญญัติให้การกระทำที่เป็นความผิดในตัวเองอยู่แล้วเป็นความผิด ไม่ว่าจะเป็นความผิดฐานฆ่าคนตาย การลักทรัพย์ การทำร้ายร่างกาย เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายจำนวนมากจะสะท้อนหลักศีลธรรม แต่ก็ไม่สามารถบัญญัติให้สอดคล้องได้เสมอไป เพราะศีลธรรมมีลักษณะที่ไม่ตายตัว แตกต่างไปตามแต่ละวัฒนธรรม และความเชื่อพื้นฐานที่ยึดถือ อีกทั้งเมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไป ศีลธรรมที่พื้นฐานไม่มีความชัดเจนอยู่แล้วอาจปรับเปลี่ยนตัวเองและเคลื่อนไหวตลอดเวลา รวมถึงมาตรฐานทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาด้วย ทำให้บางครั้งอาจทำให้กฎหมายไม่อาจจะบัญญัติให้สอดคล้องกับศีลธรรมได้อย่างสม่ำเสมอ หรือบางกรณีก็ไม่อาจนำหลักศีลธรรมมาใช้ในกฎหมายบางเรื่องได้ เช่น กฎหมายที่อนุญาตให้การค้าประเวณีหรือการพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมาย เป็นต้น

2.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น (Consideration of Local Traditions) จารีตประเพณีเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบกฎหมายในสังคม เนื่องจากเป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นเองตามพัฒนาการของสังคมจากการปฏิบัติสืบต่อกันมาและได้รับการยอมรับในหมู่ประชาชน กฎหมายที่ได้รับการยอมรับและปฏิบัติได้จริงจึงมักต้องสอดคล้องกับจารีตประเพณีของสังคมนั้น การละเลยจารีตประเพณีอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกฎหมายที่รัฐบัญญัติกับค่านิยมของประชาชน และส่งผลให้กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ (Historical School of Law) โดยเฉพาะนักคิดสำคัญอย่าง Friedrich Carl von Savigny มองว่ากฎหมายไม่ได้เกิดขึ้นจากอำนาจรัฐเพียงอย่างเดียว แต่เป็นสิ่งที่พัฒนามาจากจิตวิญญาณของประชาชน (Volksgeist) หรือจิตสำนึกร่วมของสังคม ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงจิตวิญญาณของประชาชนในเรื่องของกฎเกณฑ์การควบคุมคนในสังคมคือ จารีตประเพณีนั่นเอง (สมยศ เชื้อไทย. 2548. 116) กฎหมายที่ดีจึงต้องสะท้อนถึงความเป็นไปของสังคมและพัฒนาขึ้นและคลี่คลายไปตามประวัติศาสตร์ มิใช่ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจเพียงฝ่ายเดียว (Elliott. 1964 : 821) โดย แนวคิดของ Savigny มีอิทธิพลต่อการพัฒนากฎหมายในหลาย

ประเทศ เช่น ในแอฟริกาและเอเชีย แต่ขณะเดียวกันจำเป็นต้องระมัดระวังเพราะก็ปรากฏเช่นเดียวกันว่ามีการนำแนวคิดของ Savigny ไปสนับสนุนแนวคิดชาตินิยม อันก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ (Sen. 2019: 96)

ดังนั้นหากกฎหมายบัญญัติสอดคล้องกับจารีตประเพณีที่มีอยู่ในสังคม ก็คงไม่ก่อให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ เช่น มาตรา 54 พระราชบัญญัติธง พ.ศ. 2522 กำหนดว่า *"ผู้ใดกระทำการกระทำใดๆ อันมีลักษณะเป็นการเหยียดหยามต่อธง...ต้องระวางโทษ..."* ซึ่งสอดคล้องกับวิถีความรักชาติของคนไทย คนย่อมถือเคารพและปฏิบัติตาม ถึงขนาดมีการกล่าวขานถึงปรากฏการณ์น่าทึ่งในสายตาต่างชาติเกี่ยวกับการเคารพธงชาติหรือเพลงชาติไทยในเวลา 08.00 น. หรือ 18.00 น. อีกด้วย

แต่หากกฎหมายนั้นกลับขัดแย้งกับจารีตประเพณีดั้งเดิมของแต่ละท้องถิ่น ก็ต้องคำนึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับวิถีชีวิตของผู้คนในสังคม และเตรียมแนวทางการแก้ไข เช่น การอยู่กินฉันท์สามีภรรยาตามจารีตวิถีดั้งเดิมที่ชายมีภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายได้หลายคน กับการสมรสตามกฎหมายสมัยใหม่ตามคติผัวเดียวเมียเดียว ที่อาจจะต้องมีการกำหนดยอมรับให้การอยู่กินแบบมีหลายภรรยาที่เคยมีมาแต่เดิมนั้นชอบด้วยกฎหมายด้วย หรือจารีตประเพณีดั้งเดิม อนุญาตเฉพาะชายและหญิงเท่านั้นที่จะสามารถทำการหมั้นหรือสมรสกันได้ ต่อมามีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้บุคคลเพศเดียวกันก็สามารถหมั้นหรือสมรสกันได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งขัดต่อจารีตประเพณีเดิมของสังคม แต่เนื่องจากพัฒนาการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การบังคับใช้กฎหมายก็ต้องมีเตรียมการเพื่อให้สังคมเกิดการรับรู้ เข้าใจ และพร้อมดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังเช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2557 ที่กำหนดให้ "การสมรสเท่าเทียม" มีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 120 วันนับแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น

2.3 ต้องมีความยุติธรรม (Necessity of Justice) ความยุติธรรมถือเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญที่ไม่อาจมองข้าม กฎหมายไม่เพียงแต่ควรสะท้อนถึงสิ่งที่รัฐต้องการให้ประชาชนปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังต้องคำนึงถึงความถูกต้อง และเป็นธรรมด้วย ความยุติธรรมเป็นการพิจารณาถึงความดีงามและคุณค่าทางจริยธรรมทั้งในเนื้อหาแห่งกฎหมายและในการตัดสินคดี ซึ่งจะช่วยสร้างความมั่นคงและความเชื่อมั่นให้กับระบบกฎหมายในสังคมแบ่งพิจารณาเป็น 2 ประเด็น คือ

2.3.1 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ ในทางเนื้อหา ความยุติธรรมของกฎหมายไม่อาจพิจารณาเพียงแค่การบังคับใช้หรือการตีความเท่านั้น แต่ต้องเริ่มตั้งแต่เนื้อหาของบทบัญญัติที่ถูกกำหนดขึ้นมา หากบทบัญญัติมีความเป็นธรรมตั้งแต่ต้น ย่อมช่วยให้กฎหมายได้รับการยอมรับจากสังคม และสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในมุมมองของ สำนักกฎหมายธรรมชาติ นักคิดหลายท่านเห็นว่ากฎหมายที่สมบูรณ์จะต้องมีความยุติธรรมในตัวมันเอง กฎหมายใดที่ขัดต่อความเป็นธรรมย่อมไม่อาจถือว่าเป็นกฎหมายที่ถูกต้องสมบูรณ์ได้ ดังที่ Augustine เคยกล่าวไว้ว่า "กฎหมายที่ไม่ยุติธรรมไม่ใช่กฎหมาย"

(An unjust law is not law) และเห็นว่าประชาชนไม่มีหน้าที่ผูกพันต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ตราบใดที่การต่อต้านกฎหมายดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่สังคม (Bix. 2010: 213-215) จากแนวคิดนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายจำเป็นต้องมีเนื้อหาที่เป็นธรรม เนื่องจากความเป็นธรรมของกฎหมายส่งผลโดยตรงต่อ ความชอบธรรมในการได้รับการปฏิบัติตามจากประชาชน และหากกฎหมายมีความถูกต้องเป็นธรรม ก็ย่อมไม่มีเหตุผลให้ประชาชนปฏิเสธที่จะปฏิบัติตาม

ส่วน John Finnis ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับ "ความดีงามพื้นฐาน" (Basic Goods) 7 ประการ ซึ่งเป็นคุณค่าที่เนื้อหาแห่งกฎหมายจำเป็นต้องคำนึงถึงอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ไม่ว่าจะเป็นชีวิต ความรู้ การเล่น ประสบการณ์ทางสุนทรียะ มิตรภาพ เหตุผลปฏิบัติที่สมเหตุสมผล และศาสนา เมื่อคุณค่าเหล่านี้ถูกนำมาประกอบกับการบัญญัติกฎหมายแล้ว ก็จะกลายเป็นหลักการสำคัญที่ไม่อาจละเลยได้ อีกทั้งยังเป็นหลักการที่ กฎหมายทุกฉบับควรคำนึงถึงเพื่อให้เกิดความยุติธรรม (Lee, 2020: 419) และแน่นอนว่า เมื่อกฎหมายมีความชอบธรรมย่อมก่อให้เกิดพันธะทางศีลธรรมที่ประชาชนต้องปฏิบัติตาม (Bix. 2010: 217)

เมื่อพิจารณาจากแนวคิดของ Finnis จะพบหลักการ ที่เนื้อหาแห่งกฎหมายใดๆ ก็ไม่อาจล่วงละเมิดได้เนื่องจากเป็นที่ประจักษ์ในตัวของมันเองว่า เป็นคุณค่าที่มนุษย์ทุกคนควรได้รับ นั่นคือ “ความดีงามพื้นฐาน” หรือ “Basic Goods” ดังนั้นในเบื้องต้นจึงอาจกล่าวได้ว่า นี่คือเนื้อหาแห่งความยุติธรรมที่ต้องปรากฏในกฎหมาย หรือกฎหมายจะต้องไม่พรากความดีงามเหล่านี้ไปจากประชาชน เมื่อพิจารณาด้วยถ้อยคำในยุคปัจจุบันจาก 7 ประการ สามารถสรุปรวมได้ 5 ประการ คือ 1) ชีวิตเนื้อตัวร่างกาย 2) การศึกษา 3) อิสระเสรีภาพ 4) การมีส่วนร่วม และ5) ความยุติธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็พบว่ามีความสอดคล้องอย่างมากกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชน

ในขณะเดียวกัน Lon Fuller ได้กำหนด 8 คุณลักษณะที่กฎหมายพึงมี โดยมีทั้งคุณลักษณะที่สะท้อนถึงความยุติธรรมในเนื้อหาแห่งกฎหมายและความยุติธรรมในทางปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมในเนื้อหาแห่งกฎหมายโดยตรงมีทั้งหมด 3 ข้อ คือ เนื้อหาแห่งกฎหมายต้องมีลักษณะชัดแจ้งเข้าใจได้ ต้องไม่มีเนื้อหาที่ขัดแย้งกันเอง และต้องไม่กำหนดเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ (Murphy, 2005: 239-262) อาจเรียกได้ว่าเป็นมาตรฐานความยุติธรรมในเชิงกระบวนการบัญญัติเนื้อหา เนื่องจาก Fuller เองก็ไม่ได้กำหนดชัดเจนว่า เนื้อหานั้นจะต้องมีลักษณะอย่างใดโดยเฉพาะนอกเหนือไปจากต้องสอดคล้องกับศีลธรรม

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดที่วิจารณ์ถึงความไม่เป็นธรรมในเนื้อหาของกฎหมาย เช่น แนวคิดนิติสตรีศาสตร์ (Feminist Jurisprudence) วิพากษ์ว่าเนื้อหาของกฎหมายมักสะท้อนมุมมองและค่านิยมของสังคมชายเป็นใหญ่ ทำให้สิทธิของผู้หญิงถูกละเลย หรือได้รับการคุ้มครองไม่เท่าเทียมกับผู้ชาย กฎหมายหลายฉบับไม่ได้คำนึงถึงสภาพปัญหาที่แตกต่างกันระหว่างเพศสภาพ หรือแม้แต่กำหนดเนื้อหาที่ตอกย้ำโครงสร้างการกดขี่ (พรรณรายรัตน์ ศรีไชยรัตน์, 2542: 92) ดังนั้นนอกเหนือจากการแสวงหาความเป็นธรรมโดยทั่วไปแล้ว กฎหมายอาจไม่ได้สะท้อนถึงปัญหาและ

ความเดือดร้อนของกลุ่มเปราะบางทางสังคมอย่างเพียงพอ ดังนั้น การพิจารณาความเป็นธรรมทางกฎหมายจึงไม่ควรมุ่งเน้นเพียงแนวคิดแบบสากลเท่านั้น แต่ควรคำนึงถึงการออกแบบเนื้อหาแห่งกฎหมายที่ตอบสนองต่อความต้องการเฉพาะของกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิด้วย

ตัวอย่างเนื้อหาแห่งกฎหมายที่ไม่มีความยุติธรรมในทางเนื้อหาที่เป็นปัญหาต่อผู้หญิง เช่น เดิมประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 276 ก่อนปี พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “ผู้ใดข่มขืนกระทำชำเราหญิงซึ่งมิใช่ภริยาของตน...” อันเป็นเนื้อหาที่อนุญาตให้สามีสามารถข่มขืนภริยาของตนได้ สะท้อนให้เห็นถึงการบัญญัติเนื้อหาโดยไม่ได้คำนึงถึงปัญหาความทุกข์ใจของหญิง ซึ่งในท้ายที่สุดกฎหมายดังกล่าวก็ได้มีการปรับแก้และทำให้สามีไม่สามารถข่มขืนภริยาของตนโดยไม่มีความผิดได้อีกต่อไป

ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติในทางเนื้อหา จึงเป็นการออกแบบเนื้อหาแห่งกฎหมายให้มีความเป็นธรรม ไม่ละเมิดสิทธิอันเป็นความดีงามพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน สอดคล้องกับมาตรฐานเชิงกระบวนการ (ศีลธรรมในเชิงกระบวนการ) ไม่เลือกปฏิบัติ และสามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ ซึ่งจะช่วยให้กฎหมายได้รับการยอมรับและมีความชอบธรรมในการบังคับใช้

2.3.2 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ นอกเหนือจากความยุติธรรมที่มีอยู่ในเนื้อหาแห่งกฎหมายแล้ว ยังรวมถึงกระบวนการบังคับใช้กฎหมายก็ต้องมีความยุติธรรมด้วย หากกฎหมายที่เป็นธรรมในทางทฤษฎี แต่กลับมีการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม ย่อมทำให้กฎหมายสูญเสียความชอบธรรมและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ซึ่งอาจเป็นปัญหาร้ายแรงกว่าความไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้นในตัวบทด้วยซ้ำ ความยุติธรรมในทางปฏิบัติจึงเกี่ยวข้องกับทั้งโครงสร้างของกระบวนการยุติธรรม ระบบการบังคับใช้กฎหมาย และบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐในการรักษาความยุติธรรม

สำนักกฎหมายธรรมชาติปรากฏหลักการที่สะท้อนว่ากฎหมายต้องถูกบังคับใช้อย่างยุติธรรม เช่น Aristotle ที่กล่าวถึงหลักความยุติธรรมแบบแบ่งสรรบันส่วน (Distributive Justice) การให้สิ่งที่เท่ากันแก่ผู้ที่มีความสามารถหรือคุณธรรมต่างกัน และการให้สิ่งที่ไม่เท่ากันแก่ผู้มีความสามารถหรือคุณธรรมเท่ากัน ย่อมเป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรม (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 119) ซึ่งการมีชีวิตอยู่ในสังคมของมนุษย์จะเป็นไปได้ต่อเมื่ออยู่ภายใต้สังคมที่มีเหตุผลและมีความยุติธรรมอันเป็นสภาพที่สอดคล้องกับธรรมชาติมากที่สุด รวมถึงเป็นสภาพที่สามารถนำพามนุษย์ไปสู่สภาวะที่สมบูรณ์ขึ้นด้วย (สมยศ เชื้อไทย. 2555: 88) หรือกรณีของ Finnis กำหนดเรื่องความดีพื้นฐาน 7 ประการ ซึ่งมีข้อหนึ่งที่กล่าวถึงการได้รับการปฏิบัติที่สมเหตุผล และยังกล่าวถึง “หลักการของเหตุผลเชิงปฏิบัติ” หรือ “ the basic requirements of practical reasonableness” โดยประกอบไปด้วย 1) การห้ามทำลายคุณค่าพื้นฐาน (Basic Goods) 2) ต้องมีแผนชีวิตที่มีเหตุผล 3) ต้องไม่เลือกปฏิบัติหรือมีอคติระหว่างบุคคล และ 4) ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม (Bix. 2010: 217) หลักการนี้สะท้อนให้เห็นเป้าหมายของการบังคับใช้กฎหมายที่จะต้องมีความเป็นธรรม สังเกตได้จากข้อหนึ่ง ที่หมายถึงการบังคับใช้กฎหมายนั้นจะต้องไม่ทำลายคุณค่าพื้นฐาน (Basic Goods) และตัว

ความดีงามพื้นฐานนี้เองก็เป็นเครื่องมือสะท้อนความเป็นธรรมแห่งเนื้อหาของกฎหมายด้วย ทำให้นอกเหนือจากมีความยุติธรรมในตัวบทแล้ว ยังมีความยุติธรรมในการบังคับใช้ ส่วนข้อสาม การไม่เลือกปฏิบัติหรือมีอคติก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความเสมอภาค บุคคลย่อมได้รับการปฏิบัติจากกฎหมายที่เสมอเหมือนกัน ซึ่งมีหลักการปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายใน เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง ส่วนกฎหมายภายในตัวอย่างของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 เป็นต้น

นักคิดอีกท่านที่ปรากฏแนวคิดเรื่องการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม คือ Fuller เกี่ยวกับหลักศีลธรรมภายในของกฎหมาย ที่ถือเป็นหลักการในเชิงกระบวนการที่ทำให้กฎหมายเป็นธรรมและยุติธรรม (Tucker. 1965: 271-272) สะท้อนออกมาเป็นหลักการที่พึงมีในกฎหมาย 8 ประการ และที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม 4 ข้อ คือ ต้องมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป ต้องประกาศให้มีการรับรู้เป็นสาธารณะ ต้องไม่บังคับใช้ย้อนหลัง และต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง ทั้งสี่ข้อนี้เป็นหลักการเชิงกระบวนการที่ Fuller เห็นว่าต้องมีในการบังคับใช้กฎหมาย

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดที่วิพากษ์วิจารณ์ระบบกฎหมายที่ไม่มีความเป็นธรรม คือ แนวคิดมาร์กซิสม์ (Marxism) ได้วิพากษ์วิจารณ์ว่ากฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือของชนชั้นปกครองในการรักษาอำนาจของตนเพื่อครอบครองทุนและปัจจัยการผลิตในสังคมทุนนิยม จึงเห็นว่ากฎหมายถูกออกแบบมาเพื่อปกป้องทรัพย์สินส่วนตัวและรักษาความไม่เสมอภาคในโครงสร้างทางชนชั้น ทำให้กฎหมายมีความไม่เป็นกลางหรือเป็นตัวแทนของความยุติธรรมอย่างแท้จริง แต่กลับสร้างระบบที่ดูเหมือนจะมีความชอบธรรมแต่แท้จริงแล้วกลับเอื้อประโยชน์แก่ชนชั้นนำ อย่างไรก็ตาม นักคิดบางกลุ่มเห็นว่าแนวคิดของมาร์กซิสม์อาจเน้นย้ำมุมมองด้านโครงสร้างเศรษฐกิจมากเกินไป โดยละเลยปัจจัยอื่นที่มีผลต่อพัฒนาการของกฎหมาย เช่น บริบททางสังคมหรือวัฒนธรรม (จรัญ โฆษณานันท์, 2554: 276-278) ดังนั้นหากพิจารณาจากข้อวิจารณ์ดังกล่าว กฎหมายที่มุ่งสร้างความเป็นธรรมควรจะต้องไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือของรัฐหรือกลุ่มอำนาจในการกดขี่ประชาชน และควรมีระบบที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิทางกฎหมายของตนได้โดยสะดวก ไม่สร้างภาระเกินความจำเป็น เนื่องจากการกำหนดภาระโดยกฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม อาจสะท้อนว่ากฎหมายไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชนอย่างแท้จริง และอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงความยุติธรรมในทางปฏิบัติ ซึ่งก็จะเป็นไปตามข้อกล่าวอ้างที่ว่ากฎหมายมีเพียงเพื่อรักษาอำนาจของชนชั้นปกครองหรือนายทุนเท่านั้น

แนวคิดนิติสตรีศาสตร์ (Feminist Jurisprudence) วิพากษ์การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้หญิง โดยชี้ให้เห็นว่าผู้บังคับใช้กฎหมายมักมีอคติทางเพศ ส่งผลให้ผู้หญิงไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับผู้ชายในสถานการณ์ที่ควรได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค และ

การได้รับการปฏิบัติโดยไม่คำนึงปัญหาหรือความยากลำบากของหญิง ซึ่งเป็นเรื่องที่นักคิดกลุ่มนี้พูดถึงอยู่เสมอ เช่น แนวคิดสตรีนิยมแนวเสรีนิยม (Liberal Feminism) ที่เน้นการเรียกร้องสิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง โดยชี้ให้เห็นว่าผู้หญิงมักถูกกีดกัน เลือกปฏิบัติ และถูกตีกรอบการดำเนินชีวิตผ่านโครงสร้างทางกฎหมายและสังคม นักคิดแนวนี้เสนอว่าหากผู้หญิงได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกัน ย่อมสามารถแสดงศักยภาพได้ไม่ต่างจากผู้ชาย กฎหมายจึงควรส่งเสริมความเสมอภาคและขจัดอุปสรรคที่เกิดจากการแบ่งแยกทางเพศ (พรจันทร์ เสียงสอน. 2557: 13) หรือแนวคิดสตรีนิยมแบบมาร์กซิสต์ (Marxist Feminism) ที่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างเชิงระบบ โดยชี้ให้เห็นว่าการเลือกปฏิบัติทางเพศเกิดจากระบบเศรษฐกิจและแรงงานที่ไม่คำนึงถึงสภาพของผู้หญิง เช่น การขาดนโยบายด้านสุขภาพที่รองรับปัญหาเฉพาะของหญิงตั้งครรภ์ ผู้สูงอายุ หรือแรงงานหญิงข้ามชาติ ซึ่งล้วนเป็นผลพวงจากโครงสร้างที่มุ่งเน้นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยละเลยสวัสดิการของผู้หญิง (มณี อาภานันทิกุล. 2559: 218, 227) ในขณะที่แนวคิดสตรีนิยมเชิงวัฒนธรรม (Cultural Feminism) พยายามส่งเสริมคุณค่าของผู้หญิงและลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากผู้ชาย โดยเสนอว่าระบบกฎหมายและสังคมควรให้การยอมรับและสนับสนุนบทบาทของผู้หญิงในฐานะผู้ดูแลครอบครัวหรือผู้มีบทบาทสำคัญในการสร้างความสมดุลทางสังคม มากกว่าที่จะใช้มาตรฐานของผู้ชายเป็นเกณฑ์กำหนดความเสมอภาค (พรรณรายรัตน์ ศรีไชยรัตน์. 2542: 92)

ปัจจุบัน แนวคิดนิติสตรีศาสตร์ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงประเด็นความไม่เสมอภาคระหว่างชายและหญิงเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศ (LGBTQ) ซึ่งมักเผชิญกับอคติและการเลือกปฏิบัติในลักษณะเดียวกัน (พรจันทร์ เสียงสอน, 2557: 13) นอกจากนี้แนวคิดสตรีนิยมร่วมสมัยยังมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับกลุ่มเปราะบางในสังคม เช่น ผู้พิการ เด็ก คนชรา และผู้ป่วย ซึ่งมักไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเหมาะสมจากกฎหมายและนโยบายของรัฐ ดังที่มณี อาภานันทิกุล (2559: 217) ระบุว่าแนวคิดสตรีนิยมปัจจุบันได้ขยายมุมมองให้ครอบคลุมถึงความเสมอภาคทางการเมือง เศรษฐกิจ จิตวิญญาณ และเพศของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม

จากที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ความยุติธรรมของกฎหมาย ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่การบัญญัติเนื้อหาของกฎหมายให้เป็นธรรมแต่ยังรวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมายที่ต้องมีความเป็นธรรมด้วย เนื่องจากกฎหมายที่มีเนื้อหายุติธรรมแต่ถูกบังคับใช้อย่างไม่เป็นธรรมก็ย่อมไม่สามารถบรรลุเป้าหมายแห่งความยุติธรรมได้จริง ทั้งในเชิงเนื้อหาที่อาจจะอ้างอิงศีลธรรมหรือคุณค่าที่มนุษย์คำนึงถึง มาตรฐานแห่งเนื้อหากฎหมายที่ควรมี หรือในทางปฏิบัติที่ต้องไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงการบังคับใช้กฎหมายอย่างโดยไม่เข้าข้างฝ่ายผลประโยชน์ฝั่งใดฝั่งหนึ่ง รวมถึงต้องคำนึงถึงกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายที่ถูกใช้อย่างเลือกปฏิบัติ หรือมีอคติ เช่นกลุ่มเปราะบางต่างๆ

2.4 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม (Avoidance of Immoral Laws) แม้ว่ากฎหมายจะต้องคำนึงถึงความเป็นกลางและความเป็นธรรมต่อทุกภาคส่วนในสังคม แต่การบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรมอันเป็นที่ยอมรับของสังคม อาจนำไปสู่ปัญหาด้านความชอบ

ธรรมและการต่อต้านจากประชาชนได้ เนื่องจากศีลธรรมเป็นรากฐานสำคัญที่สะท้อนคุณค่าร่วมของสังคมในแต่ละยุคสมัย กฎหมายที่ละเลยหลักศีลธรรม หรือบัญญัติเนื้อหาที่ขัดต่อมาตรฐานศีลธรรมอาจทำให้กฎหมายดังกล่าวขาดความชอบธรรม และส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

แต่เนื่องจากในความเป็นจริง มีปรากฏอยู่หลายครั้งว่ากฎหมายนั้นก็อาจจะละเมิดต่อคุณค่าทางศีลธรรมของสังคมได้เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการอนุญาตให้ฆ่าได้ หากเป็นไปเพื่อ “ป้องกัน” ภยันตรายแก่ชีวิตของตนและพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งก็ถือว่าละเมิดศีลธรรม แต่ขณะเดียวกันก็เป็นสิทธิที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นในข้อนี้ผู้วิจัยจึงไม่ได้หมายความว่า กฎหมายห้ามขัดต่อหลักศีลธรรม หรือจริยธรรมใดๆ อย่างเคร่งครัด เพียงแต่เสนอว่ารัฐจะต้องพยายามบัญญัติกฎหมายที่ไม่ได้มีเจตนาโดยตรงเพื่อทำลายศีลธรรมของสังคม เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นหรือประโยชน์อันสำคัญยิ่งยวดต่อสังคมมากกว่า อันเป็นการสร้างสมดุลระหว่างศีลธรรมกับความจำเป็นของรัฐ ดังเหตุผลในทางปรัชญาซึ่งจะได้นำเสนอต่อไป

แนวคิดกฎหมายธรรมชาติถือเป็นแนวคิดสำคัญที่เรียกร้องให้กฎหมายของรัฐจะต้องสอดคล้องกับศีลธรรมที่มีอยู่ตามธรรมชาติ แต่ในขณะเดียวกันหากพิจารณาแล้วก็หมายเพียงแค่ต้องไม่ขัดต่อคุณค่าพื้นฐานอันไม่อาจจะล่วงละเมิดได้ของมนุษย์ ซึ่งมีและเป็นไปตามสิทธิธรรมชาติที่มีมาโดยกำเนิดของมนุษย์ ดังเช่น หลักการเรื่อง “ความดีงามขั้นพื้นฐาน” ของ Finnis ทั้ง 7 ประการหรือมาตรฐานทางด้านศีลธรรมในกฎหมายของ Fuller จำนวน 8 ข้อ ก็ไม่ได้มีความชัดเจนว่าหากขัดต่อหลักกฎหมายดังกล่าวแล้ว กฎหมายจะต้องสูญสิ้นไป หรือถึงขนาดต้องตกเป็นโมฆะ ล้วนแต่หมายเพียงให้กฎหมายมีความเป็นธรรมและไม่ละเมิดสิทธิของประชาชนอย่างไร้เหตุผล

ในขณะเดียวกันแนวคิดของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายอาจจะมองเห็นปัญหาและอุปสรรคการยึดติดในคุณค่าต่างๆของสังคมที่ทำให้กฎหมายไม่มีความชัดเจน และเชื่อถือไม่ได้ เพราะการทำความเข้าใจถึงสิ่งที่ควรจะเป็นของแต่ละคน หรือแม้แต่แต่ละยุคสมัยก็มีความแตกต่างกัน ทำให้เชื่อว่า กฎหมายที่ถูกกำหนดหรือบัญญัติมาอย่างถูกต้องตามกระบวนการต่างหากที่จะทำให้กฎหมายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมสังคมได้ อย่างไรก็ดี แม้สำนักนี้จะเชื่อมั่นในกระบวนการก่อร่างสร้างตัวของกฎหมายอย่างเป็นระบบ แต่ก็ไม่ได้ปฏิเสธว่า อาจจะมีการประเมินคุณค่าทางศีลธรรมของกฎหมายนั้นได้ซึ่ง John Austin นักคิดคนสำคัญของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายก็ยังเห็นว่า สามารถประเมินว่ากฎหมายที่ดีหรือเป็นธรรมควรเป็นเช่นไรได้ แต่อาจจะมองว่าไม่ได้เป็นหน้าที่ของนักนิติศาสตร์ แต่เป็นหน้าที่ของนักนิติบัญญัติ (Legislator) หรือนักปรัชญาด้านจริยธรรมที่ต้องพิจารณาไตร่ตรอง เพียงแต่สาระสำคัญของการพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นกฎหมายต้องพิจารณาตามระบบและรูปแบบ เช่นเดียวกับ Bentham ที่ก็มีมุมมองในลักษณะเดียวกัน (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 34-35) ซึ่งแนวคิดหลักอรรถประโยชน์นิยมของ Bentham (Principle of Utility) ที่เสนอว่า ความดีงามหรือความถูกต้องของการกระทำทางสังคมและกฎหมายควรถูกวัดจากความสามารถในการเพิ่มความสุขหรือความพึงพอใจให้กับคนหมู่มาก หรือหลักความสุขของคนหมู่

มาก (the greatest happiness of the greatest number) โดยหากการกระทำใดนำมาซึ่งความสุขและความพึงพอใจให้กับคนส่วนใหญ่ ก็ถือว่าถูกต้องและควรสนับสนุน และถือเป็นหลักพื้นฐานของการออกแบบกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รวมถึงยังมีความเห็นด้วยว่า กฎหมายนั้นต้องมีการแก้ไขหากไม่ได้ทำประโยชน์ให้เกิดแก่สังคม เพราะกฎหมายเกิดขึ้นโดยมนุษย์ก็ย่อมสามารถยกเลิกแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายนั้นได้ (Mark Cartwright. 2024: Online; จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 45, 47) โดยหลักอรรถประโยชน์นิยมนี่เอง สามารถนำมาเป็นหลักการตรวจสอบกฎหมายได้เพื่อชั่งน้ำหนักระหว่างศีลธรรมกับประโยชน์ของส่วนรวม

จากที่กล่าวมาทั้งหมด แสดงให้เห็นว่า กฎหมายไม่สามารถแยกขาดจากคุณค่าทางสังคมได้ เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดระเบียบทางสังคม และต้องได้รับการยอมรับจากประชาชนเพื่อให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายที่ได้รับการยอมรับจึงต้องคำนึงถึงศีลธรรม จารีตประเพณี และความยุติธรรม โดยศีลธรรมเป็นมาตรฐานทางพฤติกรรมที่สังคมยอมรับว่าถูกต้องดีงาม หากกฎหมายละเลยหรือขัดต่อศีลธรรม อาจทำให้กฎหมายนั้นสูญเสียความชอบธรรมและส่งผลให้ประชาชนไม่ยอมรับการบังคับใช้ อีกทั้ง จารีตประเพณีเป็นกฎเกณฑ์ที่พัฒนาขึ้นตามวิวัฒนาการของสังคม หากกฎหมายขัดแย้งกับจารีตประเพณี อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งและปัญหาในการปฏิบัติตาม นอกจากนี้ กฎหมายต้องมีความยุติธรรมทั้งในเนื้อหาและการบังคับใช้ โดยต้องไม่เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม และต้องถูกบังคับใช้อย่างเสมอภาค ปราศจากการเลือกปฏิบัติ ตลอดจนต้องสร้างสมดุลระหว่างคุณค่าทางศีลธรรมและประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการของรัฐและประชาชนได้อย่างเหมาะสม

3. กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน (Reflecting the Spirit of the People)

กฎหมายที่จะได้รับการยอมรับไม่เพียงแต่ต้องคำนึงถึงคุณค่าต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคม แต่ยังต้องสะท้อนถึง “จิตวิญญาณประชาชน” หรือ Volksgeist ซึ่งเป็นแนวคิดที่เสนอโดยสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ กฎหมายที่พัฒนาขึ้นโดยละเลยจิตวิญญาณประชาชน อาจถูกมองว่าเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นโดยผู้มีอำนาจเพียงฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมและบริบทของสังคมนั้น แนวคิดดังกล่าวนี้เป็นรากฐานของการพัฒนากฎหมายในหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศเยอรมัน ในการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ซึ่งประเทศไทยก็มีรากฐานบางส่วนมาจากประมวลกฎหมายดังกล่าว รวมถึงยังใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับประเทศไทย แนวคิดนี้ยอมรับว่ากฎหมายต้องสะท้อนถึงค่านิยมและวัฒนธรรมของประชาชน และยังสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางกฎหมายของแต่ละประเทศ ซึ่งไม่ควรรับเอากฎหมายจากภายนอกมาบังคับใช้โดยไม่คำนึงถึงบริบทของสังคมตนเอง ดังนั้น ในหัวข้อนี้จะมุ่งเน้นไปที่การศึกษาว่ากฎหมายที่ได้รับ

การยอมรับในสังคมควรต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชนอย่างไร เพื่อให้กฎหมายสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและได้รับการปฏิบัติโดยสมัครใจจากประชาชน

3.1 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (Reflex of Volkgeist) จิตวิญญาณประชาชน (Volksgeist) เป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของคนในชาติ ถูกเสนอโดย Friedrich Carl von Savigny นักคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ ซึ่งมองว่ากฎหมายไม่ได้เกิดจากอำนาจของรัฐเพียงอย่างเดียว แต่เป็นผลผลิตจากพัฒนาการของสังคมที่สะท้อนถึงค่านิยม ความเชื่อ และจิตสำนึกร่วมของประชาชนในยุคนั้น (Elliott, 1964: 821)

กฎหมายที่สอดคล้องกับจิตวิญญาณของประชาชนมีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับและปฏิบัติตามโดยสมัครใจ เพราะประชาชนมองว่ากฎหมายนั้นเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตและวัฒนธรรมของพวกเขาเอง ในทางตรงกันข้าม หากกฎหมายถูกกำหนดขึ้นโดยปราศจากการคำนึงถึงจิตวิญญาณของประชาชน อาจนำไปสู่การต่อต้านและปัญหาด้านการบังคับใช้ สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายไม่สามารถแยกขาดจากวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ของประชาชนได้ (Sen, 2019: 95)

โดยพื้นฐาน Savigny คัดค้าน การนำกฎหมายจากสังคมอื่นมาบัญญัติบังคับใช้กับประชาชนในชาติของตนเอง โดยเฉพาะกรณีการรับเอาประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมาใช้กับชาวเยอรมัน เนื่องจากเห็นว่ากฎหมายแต่ละประเทศมีรากฐานมาจากบริบททางสังคม วัฒนธรรม และพัฒนาการของตนเอง Savigny เชื่อว่าหัวใจสำคัญของกฎหมายคือ "จิตวิญญาณประชาชน" (Volksgeist) ซึ่งสะท้อนลักษณะเฉพาะของแต่ละชนชาติที่พัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปตามประวัติศาสตร์ของสังคมนั้นๆ และปรากฏให้เห็นผ่านจารีตประเพณี วัฒนธรรม และกฎหมาย Savigny มองว่าสิ่งเหล่านี้มิได้เกิดขึ้นจากเจตจำนงของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นผลลัพธ์ของวิวัฒนาการทางสังคมที่ดำเนินไปตามธรรมชาติ ไม่สามารถบัญญัติกฎหมายขึ้นโดยอาศัยเพียงความต้องการของผู้มีอำนาจได้ กฎหมายจึงเปรียบเสมือนสิ่งมีชีวิตที่ต้องเติบโตและพัฒนาไปตามบริบทของสังคมนั้นเอง (สมยศ เชื้อไทย. 2548: 115-116) จิตวิญญาณประชาชนถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความชอบธรรมและการยอมรับของกฎหมาย หากกฎหมายสะท้อนถึงอัตลักษณ์และค่านิยมของสังคมก็จะมีความมั่นคงและได้รับความเคารพจากประชาชน แต่หากกฎหมายถูกกำหนดขึ้นโดยปราศจากความเข้าใจในบริบททางวัฒนธรรม ก็อาจกลายเป็นเครื่องมือที่สร้างความขัดแย้งในสังคมได้

อย่างไรก็ดี ในสังคมที่มีความซับซ้อนและหลากหลายทางวัฒนธรรม กฎหมายไม่อาจกำหนดขึ้นโดยพิจารณาเพียงมิติเดียวของสังคมได้ แต่ต้องคำนึงถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรม ศาสนา เชื้อชาติ และวิถีชีวิตของประชาชนในแต่ละกลุ่ม เพื่อให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้อย่างเป็นธรรมและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง การเคารพต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรมจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ช่วยให้กฎหมายมีความชอบธรรม และสามารถรักษาสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของบุคคลกับความเป็นปึกแผ่นของสังคมโดยรวม ดังนั้น จิตวิญญาณประชาชน (Volksgeist) จึงไม่ได้หมายความถึงเพียงอัตลักษณ์ร่วมของชนชาติเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึง การเข้าใจความ

หลากหลายทางวัฒนธรรมภายในสังคมด้วย และ Savigny เองก็ไม่เชื่อในความถูกต้องที่เป็นสากลที่ใช้ได้กับทุกที่ทุกสถานการณ์ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 202) ในบางกรณี กฎหมายที่ไม่สะท้อนความหลากหลายนี้ อาจนำไปสู่การต่อต้านและปัญหาด้านการบังคับใช้ สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายไม่สามารถแยกขาดจากวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ที่แตกต่างกันของประชาชนได้ (Sen, 2019: 95) ดังเช่น ปัญหาการจัดการป่าไม้ ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อ้างอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการขับไล่ผู้บุกรุกหรือใช้ประโยชน์จากป่า และประชาชนที่อ้างการอาศัยในพื้นที่ป่าและอยู่ร่วมกับป่ามาอย่างยาวนาน ซึ่งมีประเพณีการใช้ประโยชน์จากป่าและอนุรักษ์ป่าไปพร้อมกัน เป็นต้น

ตัวอย่างของพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสังคมไทยเกี่ยวกับกฎหมายการสมรสที่เปลี่ยนแปลงไป คือการแก้ไขกฎหมายให้บุคคลเพศเดียวกันสามารถสมรสกันได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับสิทธิเทียบเท่ากับคู่สมรสชายหญิง เดิมที สังคมไทยยึดถือแนวคิดเรื่องครอบครัวตามจารีตประเพณี ซึ่งจำกัดการสมรสไว้เฉพาะระหว่างชายและหญิง อย่างไรก็ตาม เมื่อเวลาผ่านไป สังคมไทยได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นประเทศที่เปิดกว้างและเป็นมิตรต่อกลุ่มบุคคลรักเพศเดียวกัน (Yongcharoenchai, 2013: Online) ทั้งนี้ มีพัฒนาการสำคัญหลายประการ เช่น การที่กระทรวงสาธารณสุขยกเลิกการจัดกลุ่มบุคคลรักเพศเดียวกันว่าเป็นผู้มีความผิดปกติทางจิตในปี พ.ศ. 2545 การตราพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 การเพิ่มบทบาทของกลุ่ม LGBTQ+ ในสื่อกระแสหลัก การจัดกิจกรรม Pride Month อย่างต่อเนื่อง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับสิทธิของกลุ่ม LGBTQ+ ทั้งหมดนี้ส่งผลให้เกิดการผลักดันกฎหมายสมรสเท่าเทียม ซึ่งได้รับการรับรองในปี พ.ศ. 2567 และมีผลบังคับใช้ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2568 โดยเป็นผลจากการเสนอร่างกฎหมายของนักการเมืองทั้งจากฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้าน และภาคประชาสังคม การเฉลิมฉลองที่เกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้กฎหมายสะท้อนให้เห็นว่าถึงแม้ประเพณีดั้งเดิมของไทยจะยึดถือการสมรสระหว่างชายและหญิง แต่สังคมไทยเองก็มีประวัติศาสตร์ของการยอมรับความหลากหลายทางเพศมาอย่างต่อเนื่อง การผ่านกฎหมายสมรสเท่าเทียมจึงสะท้อนถึงจิตวิญญาณประชาชนในเรื่องนี้ได้อย่างชัดเจน โดยได้รับการยอมรับจากสังคมโดยรวม ไม่มีการต่อต้านอย่างรุนแรง และยังมีการแสดงออกถึงความยินดีที่กลุ่มบุคคลหลากหลายทางเพศได้รับสิทธิในการสมรสอย่างเท่าเทียม เหล่านี้แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของกฎหมายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับจิตวิญญาณประชาชนได้เป็นอย่างดี

3.2 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (Integration of Tradition and Modernity) เนื่องจากกฎหมายเป็นผลผลิตของสังคมที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จารีตประเพณีดั้งเดิมสะท้อนถึงรากฐานทางสังคมและวัฒนธรรมที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน ในขณะที่พัฒนาการของโลกและสังคมก็ไม่หยุดนิ่ง กฎหมายจึงจำเป็นต้องพัฒนาปรับปรุงตนเองให้สอดคล้องกับโลกที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย การยึดติดกับจารีตประเพณีดั้งเดิม ปฏิเสธองค์ความรู้ใหม่โดยสิ้นเชิง หรือการคงไว้ซึ่งกฎหมายเก่าอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่

เกิดขึ้นใหม่ได้ แต่อย่างไรก็ดี จารีตประเพณีดั้งเดิมบางส่วนก็แสดงให้เห็นถึงความดีงามอันเป็นรากเหง้าของสังคมนั้น ก็ไม่ควรถูกลบล้างให้หายไปโดยไม่สนใจคุณค่าที่ยังคงเหลืออยู่ของจารีตดั้งเดิมเหล่านั้น จึงต้องสามารถผสมผสานองค์ประกอบของจารีตประเพณีและนวัตกรรมให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมในยุคปัจจุบัน

แนวคิดหลักที่สนับสนุนการพัฒนาของกฎหมายให้สอดคล้องกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปคือ แนวคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะแนวคิดของ Savigny ที่เน้นว่ากฎหมายต้องพัฒนาตามวิวัฒนาการของสังคม โดยสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (Volksgeist) และไม่ควรรับเอากฎหมายต่างชาติหรือแนวคิดสมัยใหม่มาปรับใช้โดยไม่คำนึงถึงรากฐานทางวัฒนธรรมของสังคมนั้น (Elliott, 1964: 821) แต่การคงไว้เพียงจารีตประเพณีโดยไม่ปรับให้เข้ากับยุคสมัย อาจทำให้กฎหมายไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ ซึ่งแนวคิดของ Savigny ก็มีข้อจำกัดในการอธิบายกฎหมายที่จำเป็นต้องบัญญัติขึ้นให้ทันท่วงทีต่อพัฒนาการของโลกที่วิวัฒน์ไปอย่างรวดเร็ว การรอให้กฎเกณฑ์ทางสังคมค่อยๆ พัฒนาแล้วคลี่คลายไปตามประวัติศาสตร์อาจส่งผลทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับข้อเท็จจริงที่ผันแปรไปตามยุคสมัย และบางครั้งสังคมก็อาจจะพัฒนาตนเองไม่เท่าทันต่อเทคโนโลยีสมัยใหม่ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 205-206)

ในขณะที่แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) ดูเหมือนจะมีคำอธิบายที่แสดงให้เห็นความสอดคล้องกันระหว่างกฎหมาย จารีตประเพณี ศีลธรรม และเหตุผลอันถูกต้องมากกว่า โดยมองว่ากฎหมายควรสอดคล้องกับหลักศีลธรรมและความถูกต้องที่มีอยู่ตามธรรมชาติ กฎหมายที่ดีจึงไม่ควรขัดต่อหลักการที่เป็นสากล ที่ดูเหมือนจะอาศัยศักยภาพในการให้เหตุผลที่ถูกต้องของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามแนวความคิดของ Aristotle ที่เชื่อว่ามนุษย์มีศักยภาพในการพัฒนาตนเองได้ (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555 : 116) หรือมุมมองที่อธิบายด้วยเหตุผลของการดำรงอยู่ของกฎหมายของทฤษฎีสัญญาประชาคม ไม่ว่าจะเป็นของ Hobbes, Locke หรือ Rousseau (กุลวดี มกราภิรมย์ และสุภัทรา นีลวัชระ วรรณพิณ. 2553 : 114-121) แม้ว่าจะต้องมีการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับยุคสมัย ซึ่ง Finnis เองก็ได้ยืนยันถึงการรักษาคุณค่าพื้นฐานของมนุษย์ เช่น ชีวิต ความรู้ การได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม ซึ่งสะท้อนถึงความยุติธรรม และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Finnis. 1980: 86-89 อ้างถึงใน Wallin. 2012: 67-71)

ส่วนสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายอาจจะสนับสนุนอำนาจรัฐในการกำหนดกฎหมายให้สอดคล้องกับพัฒนาการสมัยใหม่ได้ดีกว่าสองแนวคิดแรก เช่นแนวคิดของ Bentham และ Austin มองว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่มนุษย์กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมสังคม จึงสามารถเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงหรือยกเลิกได้หากกฎหมายเดิมไม่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมใหม่ โดยเฉพาะแนวคิดอรรถประโยชน์นิยมของ Bentham ที่สนับสนุนการกำหนดกฎหมายเพื่อตอบสนองต่อความสุขมากที่สุดของสังคมมากกว่าการให้ความสำคัญกับจารีตประเพณี (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 210) แต่ก็จะขาดมุมมองต่อการให้ความสำคัญการจารีตประเพณี หรือรากเหง้าทางวัฒนธรรมของชนชาติได้

ตัวอย่างการพัฒนากฎหมายเรื่องการสมรสของประเทศไทยที่สะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาร่วมกันของจิตวิญญาณประชาชนและความต้องการของสังคมในยุคใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป ที่ทำให้กฎหมายถูกบังคับใช้ได้จริงมีความทันสมัย ไม่ละทิ้งรากเหง้าทางวัฒนธรรมดั้งเดิม แต่กลับเสริมเติมความสมบูรณ์ของการสมบูรณ์ให้เท่าทันสถานการณ์ของโลกและคุณค่าของสังคมที่คลี่คลายไปตามพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของสังคม

ดังนั้น การพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมกับยุคสมัยต้องเป็นกระบวนการที่ผสมผสานจารีตประเพณีที่มีคุณค่าเข้ากับนวัตกรรมที่ช่วยให้สังคมก้าวหน้า การรักษาสมดุลระหว่างสองปัจจัยนี้จะช่วยให้กฎหมายมีความมั่นคงและสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงได้โดยไม่ละเลยอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของสังคม

4. กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (Aligning with Economic and Social Needs)

นอกเหนือจากรูปแบบที่ถูกต้องของกฎหมาย และเนื้อหาที่เป็นธรรมแล้ว กฎหมายยังมีหน้าที่ในการตอบสนองต่อความต้องการของสังคม และจัดการสภาพแวดล้อมให้ประชาชนสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุข เพียงพอต่อการพัฒนาศักยภาพของตนเองได้ ดังนั้นกฎหมายจึงไม่ได้มีเป้าหมายเพียงแค่ควบคุมความประพฤติของคนในสังคมแต่เพียงอย่างเดียว หรือตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของประชาชนเท่านั้น แต่ยังต้องสามารถส่งเสริมการเติบโตและความยั่งยืนทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างความสมดุลระหว่างการพัฒนาภายในประเทศและการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงจำเป็นต้องสามารถส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ควบคู่ไปกับการรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและยั่งยืนในระยะยาวดังนี้

4.1 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Support for Economic Development) ถือเป็นหน้าที่ประการหนึ่งของกฎหมายในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นสิ่งที่กระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน กฎหมายควรมีบทบาทสำคัญในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน กระตุ้นการแข่งขันทางการค้า หรือกำหนดมาตรฐานด้านแรงงานและการลงทุน ซึ่งจะเอื้อต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในทางกลับกัน หากกฎหมายเป็นอุปสรรคหรือไม่มีความชัดเจน ย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน และทำให้ระบบเศรษฐกิจขาดเสถียรภาพ

การพัฒนาทางเศรษฐกิจ อาจอยู่ในรูปแบบของการพัฒนาผู้ประกอบการ การส่งเสริมการลงทุน การแข่งขันทางการค้า การพัฒนาอาชีพ การมีงานทำ การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ระบบการจัดเก็บภาษีที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น ในขณะเดียวกันก็ต้องคุ้มครองสิทธิของ

ประชาชนทางด้านเศรษฐกิจดังกล่าวด้วย เช่น การกำหนดมาตรการค่าจ้างขั้นต่ำ การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา การกำหนดมาตรฐานการทำงาน หรือมาตรการเยียวยาเมื่อมีการละเมิดสิทธิ เป็นต้น

แนวคิดที่สำคัญต่อการบัญญัติกฎหมายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย เนื่องจากเป็นแนวคิดที่รัฐสามารถกำหนดบทบัญญัติโดยอาศัยวัตถุประสงค์หรือแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อการส่งเสริมทางเศรษฐกิจได้โดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดของ Bentham ที่กล่าวถึงหลักอรรถประโยชน์นิยม ในการกำหนดมาตรการเพื่อความสุขมวลรวมของสังคมได้ อันเป็นจุดมุ่งหมายหลักของกฎหมาย โดยมีจุดมุ่งหมายรองของกฎหมาย 4 ประการ หรือ “The Four Subordinate Ends of Legislation” คือ 1) การจัดหาปัจจัยสำหรับการดำรงอยู่ (Subsistence) 2) สร้างสรรค์ความมั่งคั่งสมบูรณ์ (Abundance) 3) ให้ความเสมอภาค (Equality) และ 4) รักษาความมั่นคง (Security) (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 219; Kaswan. 2023: 3) ซึ่งเป้าหมายรองทั้ง 4 ประการนี้สอดคล้องกับการบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยกฎหมายของรัฐจะต้องรับรองว่าประชาชนมีปัจจัยพื้นฐานเพียงพอต่อการดำรงชีพ มีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีการกระจายทรัพยากรและโอกาสอย่างเหมาะสม และต้องรับรองความปลอดภัยของบุคคลและทรัพย์สิน ซึ่งถือเป็นรากฐานของระบบกฎหมายและสังคมที่มีเสถียรภาพ

ตัวอย่างกฎหมายในประเทศไทยที่มีลักษณะส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยตรง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 ที่มีมาตรการในจูงใจในผู้ประกอบธุรกิจมาลงทุนประกอบกิจการในประเทศไทย เพื่อเป็นการกระตุ้นการจ้างงาน ก่อให้เกิดการการพัฒนาทางเศรษฐกิจขึ้นเป็นต้น อย่างไรก็ดี ไม่ได้หมายความว่าจะต้องมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นการส่งเสริมทางเศรษฐกิจเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่กฎหมายที่มีอยู่ก็ควรส่งเสริม หรือไม่ได้มีหลักการเพื่อขัดขวางการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประชาชน

4.2 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (Support for Social Development) กฎหมายไม่ได้มีบทบาทเพียงแค่ควบคุมพฤติกรรมทางเศรษฐกิจหรือสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังต้องมีบทบาทในการพัฒนาของสังคมโดยรวม กฎหมายที่ดีต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชน สนับสนุนสิทธิทางสังคม และจัดให้มีสวัสดิการที่เหมาะสม เพื่อให้ทุกคนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี เกิดความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม ดังนั้นการบัญญัติกฎหมายจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นอยู่ของประชาชน และสร้างระบบที่เอื้อให้เกิดพัฒนาการทางสังคมที่สมดุล

การพัฒนาทางสังคมในที่นี้หมายถึง การที่ประชาชนได้รับสิ่งที่ทำให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี เช่น การดำรงชีวิตอยู่ในพื้นที่ที่มีอากาศบริสุทธิ์ การสาธารณะสุข การได้รับการศึกษา การได้รับบริการสาธารณะ การส่งเสริมการเข้าร่วมกิจกรรมทางวัฒนธรรม และการส่งเสริมพัฒนาสถาบันครอบครัว ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน กฎหมาย

ต้องทำหน้าที่ส่งเสริมพัฒนาการของสังคมในเรื่องเหล่านี้และกำหนดมาตรการเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง โดยพัฒนาการทางสังคมเหล่านี้จะส่งผลต่อการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชนของประชาชนตามที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ด้วย

แนวคิดที่สนับสนุนการพัฒนาการทางสังคมที่สำคัญคือ แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ โดยเฉพาะแนวคิดของ John Locke เชื่อว่ามีสิทธิบางอย่างเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ และรัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ เช่น สิทธิในชีวิต สุขภาพ อิสรภาพ ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (natural rights) ที่มนุษย์ทุกคนมีเสมอเหมือนกัน ซึ่งแนวคิดของ Locke มีอิทธิพลสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สำคัญในอีก 100 ปีถัดมา เช่น การปฏิวัติในสหรัฐอเมริกา (ค.ศ. 1776) และการปฏิวัติในฝรั่งเศส (ค.ศ. 1789) (จรัญ โฆษณานันท์. 2559: 112) ส่วน John Finnis นักคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติอีกท่าน ได้กล่าวถึง “ความดีงามขั้นพื้นฐาน” 7 ประการ ไม่ว่าจะเป็น ชีวิต ความรู้ การเล่น สุนทรีย์ มิตรภาพ การได้รับการปฏิบัติอย่างมีเหตุผล และศาสนา ล้วนเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางสังคมของประชาชนทั้งสิ้นรวมถึงกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในอีกทางหนึ่งด้วย แสดงให้เห็นถึงบทบาทอันสำคัญของกฎหมายที่จะต้องคำนึงถึงการส่งเสริมให้สังคมมีความเจริญก้าวหน้านั่นเอง

ในขณะเดียวกัน แม้แนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย จะไม่ค่อยมีเนื้อหาที่เน้นการสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาของสังคมเท่าใดนัก แต่ แนวคิด ของ Bentham เกี่ยวกับหลักอรรถประโยชน์นิยม ที่สนับสนุนความสุขมากที่สุดโดยรวมของสังคม ก็อนุมานได้ว่า หากประชาชนมีสภาพความเป็นอยู่ทางสังคมที่ดี มีความสุขในการดำรงชีวิต ก็สามารถช่วยกระตุ้นการพัฒนาสังคมได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดกฎหมายที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างทางสังคม เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ การสมรส ก็จะส่งผลต่อความสุขมวลรวมของสังคม เช่นเดียวกับแนวคิดแบบ Marx ที่แม้จะเน้นไปที่ความสัมพันธ์ของกฎหมายกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ แต่ก็ได้วิพากษ์ระบบกฎหมายของสังคมทุนนิยมว่าเป็นเครื่องมือของชนชั้นปกครองและไม่ได้คุ้มครองสิทธิของชนชั้นแรงงาน มีการขูดรีดแรงงานส่วนเกิน (บุญศักดิ์ แสงระวี และแวว ศศิธร. 2551: 31) ซึ่งสะท้อนถึงโครงสร้างของสังคมที่มีระบบชนชั้นก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคเพราะความแตกต่างทางชนชั้นได้ นั่นทำให้กฎหมายที่เป็นธรรมจะต้องช่วยให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรของสังคมได้โดยไม่มีความเหลื่อมล้ำ แต่หากออกแบบให้เหมาะสม กฎหมายสามารถเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำและพัฒนาสังคมได้เช่นกัน

ตัวอย่างกฎหมายไทยที่มีผลเป็นการส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม และกระทบต่อสวัสดิการพื้นฐานที่ประชาชนควรได้รับ คือ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ที่กำหนดมาตรการทางด้านสาธารณสุขเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึง เป็นต้น และเช่นเดียวกันกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ที่กฎหมายไม่ได้จำเป็นจะต้องบัญญัติเพื่อเป็นการส่งเสริมพัฒนาการด้านสังคมโดยตรง อย่างน้อยที่สุดก็ไม่ควรขัดขวางการพัฒนาสังคม

4.3 รองรับการเปลี่ยนแปลง (Adaptability to Changing Contexts) เนื่องจากปัจจุบัน สภาพสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว กฎหมายไม่ควรหยุดนิ่งและตายตัว แต่จะต้องสามารถปรับตัวและพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป การที่กฎหมายสามารถได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัย ทันต่อเหตุการณ์ จะช่วยป้องกันปัญหาความล้าหลังของกฎหมาย และลดความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน

4.3.1 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ กฎหมายควรมีการปรับปรุง แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงเมื่อพฤติกรรมของประชาชน ค่านิยม ความเชื่อ แนวคิด หลักการของสังคม เทคโนโลยี หรือข้อเท็จจริง เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัย สามารถบังคับใช้ได้อย่างเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนไป ซึ่งย่อมเป็นเรื่องปกติที่กฎหมายไม่อาจบัญญัติให้ครอบคลุมข้อเท็จจริงต่างๆ ได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากพัฒนาการของโลกไม่หยุดนิ่ง กฎหมายเองก็ไม่ควรหยุดนิ่งและไม่ควรมีลักษณะตายตัว หรือกำหนดให้ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ แต่สิ่งที่ควรจะเป็นคือต้องเปิดโอกาสให้กฎหมายในทุกระดับสามารถปรับปรุงหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงทีกับพัฒนาการของสังคม

แนวคิดที่สนับสนุนที่สำคัญคือ แนวคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ ที่เชื่อมั่นชัดเจนว่า กฎหมายมีพัฒนาการของตัวเอง ที่ย่อมคลี่คลายไปตามพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ (สมยศ เชื้อไทย. 2555: 114) รวมไปถึงแนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายเช่นของ Hart ที่กล่าวถึงกฎทุติยภูมิ โดย 1 ใน 3 ข้อ กล่าวถึงกฎแห่งการเปลี่ยนแปลง ที่เชื่อว่ามนุษย์ในสังคมสามารถเปลี่ยนแปลงได้ และย่อมทำให้กฎนั้นสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปได้ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป กฎข้อนี้เพื่อแก้ปัญหาความตายตัวแห่งกฎนั่นเอง (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 84) หรือแนวคิดของ Bentham เรื่องหลักอรรถประโยชน์นิยมที่สนับสนุนให้กฎหมายถูกปรับเปลี่ยนเพื่อสร้างความสุขสูงสุดแก่คนในสังคม (Cartwright. 2024: Online) ส่วนแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ ก็มีปรากฏในหนึ่งในคุณลักษณะที่กฎหมายพึงมี 8 ประการ ของ Fuller ที่ว่า กฎหมายต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง (Congruity) ซึ่งก็อาจตีความได้ว่า หากพฤติการณ์ข้อเท็จจริงของสังคมเปลี่ยนแปลงไป ก็ต้องพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงนั้นๆ ด้วย

นอกจากนี้ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนากฎหมายอาจพิจารณาผ่านมุมมองที่วิพากษ์วิจารณ์กฎหมายในแง่มุมต่างๆ ได้ เช่น มุมมองของกฎหมายวิจารณ์กฎหมายว่าเป็นเครื่องมือทางชนชั้นของแนวคิดแบบมาร์ก (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 275) รวมไปถึงมุมมองที่วิพากษ์กฎหมายว่าเป็นกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อสังคมแบบปิตาธิปไตยหรือชายเป็นใหญ่ของแนวคิดกลุ่มนิติสตรีศาสตร์ (พรจันทร์ เสียงสอน. 2557: 16) ก็จะสะท้อนทิศทางของการพัฒนากฎหมายอย่างที่ควรจะเป็นได้

ตัวอย่างของกฎหมายที่มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปเมื่อความคิด ความเชื่อ ค่านิยมเปลี่ยนแปลงไป และส่งผลต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย เช่น “กฎหมายสมรสเท่าเทียม” ที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้บุคคลเพศเดียวกันสามารถสมรสกันได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายจะต้องแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายตามอำเภอใจ เพราะจะขัดแย้งต่อเกณฑ์การยอมรับกฎหมายในข้อ 1. กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน ตามที่ได้เสนอไป แต่ในที่นี้หมายความเพียงแค่ต้องเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือต้องสะท้อนพัฒนาการของกฎหมายด้วย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงกฎหมายควรอยู่ในกรอบของกระบวนการทางกฎหมายที่ชัดเจนและมีเสถียรภาพเพื่อป้องกันการกำหนดกฎหมายตามอำเภอใจ

4.3.2 มีการทบทวนเป็นระยะ (Periodic Review) การทบทวนเป็นระยะจะช่วยให้กฎหมายมีความชัดเจนและเป็นระบบที่สอดคล้องกับทิศทางหรือเป้าหมายของรัฐในประเด็นต่างๆ รวมไปถึงสามารถตรวจสอบความสอดคล้องกับความต้องการทางสังคมหรือเศรษฐกิจ ความเหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือแม้กระทั่งความล้าหลังหรือทันสมัยของกฎหมาย กฎหมายที่ถูกตราขึ้นโดยไม่มีการประเมินหรือทบทวนอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา และก่อให้เกิดปัญหาด้านความไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

แนวคิดที่สนับสนุนให้มีการทบทวนกฎหมายอย่างเด่นชัด คือ แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ เนื่องจากพื้นฐานของแนวคิดนี้ต้องการให้กฎหมายถูกบัญญัติออกมาอย่างที่ควรจะเป็น ตามมาตรฐานที่หลากหลายแล้วแต่แนวคิดของแต่ละบุคคล ไม่ว่าจะเป็น สอดคล้องกับประสงค์ของพระเจ้า ดังเช่นแนวคิดของ St. Augustine, St. Aquinas หรือสอดคล้องกับเหตุผลตามธรรมชาติของ Aristotle หรือ Cicero (สมยศ เชื้อไทย. 2555: 88, 93) หรือ สอดคล้องกับศีลธรรมภายในกฎหมายอย่าง Fuller สอดคล้องกับความดีงามพื้นฐานของ Finnis (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 150-155) เพราะเมื่อกฎหมายเหล่านั้นไม่สอดคล้องตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรืออย่างที่ควรจะเป็นแล้ว มนุษย์อาจไม่มีความผูกพันต้องปฏิบัติตาม หรืออาจต่อต้านกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมเหล่านั้นได้ นั่นหมายความว่า แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติย่อมสนับสนุนให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือปรับปรุงกฎหมายที่ไม่มีความเป็นธรรมเหล่านี้

ส่วนแนวคิดของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายมีแนวคิดของ Hart ที่กล่าวถึงอย่างชัดเจนในเรื่อง “กฎแห่งการเปลี่ยนแปลง” ซึ่งอยู่ในกฎทุติยภูมิ อันเป็นการยืนยันว่ากฎหมายสามารถถูกทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 84) ซึ่งการทบทวนกฎหมายจะทำให้ปัญหาของกฎหมายในเรื่องความไม่ชัดเจนได้ถูกประเมิน ความล้าหลังไม่ทันต่อเหตุการณ์ของกฎหมายได้ถูกแก้ไข เนื่องจากสองประเด็นดังกล่าวเป็นข้อจำกัดที่เกิดขึ้นสำหรับกฎเกณฑ์ในสังคมตามกฎปฐมภูมิของ Hart อยู่แล้ว ในขณะที่ Bentham เองก็เห็นว่าหากประชาชนไม่ได้รับความสุข

จากกฎหมายที่เป็นอยู่ก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนโดยคำนึงถึง ความสุขสูงสุดของคนหมู่มาก ตามแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม (Cartwright. 2024: Online) ซึ่งการตรวจสอบกฎหมายเป็นระยะเช่นนี้จะทำให้สามารถทบทวนได้ว่ากฎหมายเหล่านั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายตามที่รัฐได้ตั้งใจไว้หรือไม่

ในขณะที่มุมมองการวิพากษ์กฎหมายทั้งจากแนวคิดกฎหมายแบบมาร์ก หรือแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ ถือเป็นกระบวนการหนึ่งในการทบทวนหรือประเมินถึงความเหมาะสมของกฎหมายอยู่แล้วในตัว แนวคิดเชิงวิพากษ์ทั้งสองแนวคิดจึงเป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้มีการทบทวนและประเมินกฎหมายอย่างชัดเจน ด้วยมุมมองที่กลุ่มบุคคลที่ไม่ได้เคยได้รับผลกระทบอาจคำนึงไม่ถึง เช่น เรื่องชนชั้น ความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ อำนาจการต่อรอง อันเป็นผลผลิตของแนวคิดแบบมาร์ก หรือปัญหาที่ผู้หญิงถูกละเลย กดทับ จนไม่มีพื้นที่แสดงตัวตนหรือเจตจำนงของตนเอง จนนำไปสู่กฎหมายที่เป็นอุปสรรคแก่สิทธิของผู้หญิง เหล่านี้ถือเป็นแรงกระตุ้นสำคัญต่อการพัฒนากฎหมาย เพราะสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นของกฎหมายที่มีอยู่ของรัฐ และจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม

ตัวอย่างพัฒนาการของกฎหมายอย่างเป็นระบบในเรื่องนี้เห็นได้จากประเทศไทยมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้กฎหมายทุกฉบับจะต้องมีการทบทวนและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเป็นระยะ

4.4 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (Balance Between Public Interests and Individual Rights) ประเด็นนี้ถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะกฎหมายมีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการสังคมเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนอย่างเหมาะสม ปัญหาที่พบได้บ่อย คือ หากกฎหมายมุ่งเน้นประโยชน์สาธารณะมากเกินไป อาจนำไปสู่การลิดรอนสิทธิของประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขต ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อหลักนิติรัฐและหลักสิทธิมนุษยชน ในทางกลับกัน หากกฎหมายให้น้ำหนักกับสิทธิของปัจเจกชนมากเกินไป อาจทำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิของผู้อื่น หรือขัดขวางการดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม ดังนั้นกฎหมายที่ดีควรจะต้องสามารถรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะอันมีความจำเป็นยิ่ง กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งก็สำคัญไม่น้อยไปกว่ากันด้วย

ถือเป็นประเด็นพื้นฐานของการถกเถียงทางนิติปรัชญาเกี่ยวกับความสมดุลระหว่างกฎหมายที่เป็นอยู่กับกฎหมายที่ควรจะเป็น เนื่องจากฝ่ายหนึ่ง อย่าง สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายมองว่าอำนาจรัฐมีความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม โดยเฉพาะแนวคิดของ Bentham ที่เสนอหลัก อรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) ซึ่งกำหนดว่ากฎหมายควรมุ่งสร้างความสุขสูงสุดให้แก่คนหมู่มาก ในขณะที่อีกฝ่าย คือ สำนักกฎหมายธรรมชาติ เห็นว่า

กฎหมายต้องคำนึงถึง สิทธิของปัจเจกชน และต้องสะท้อนคุณค่าพื้นฐานที่มนุษย์พึงได้รับ ไม่ว่าจะเป็นเหตุผล ศีลธรรม หรือความดีงามขั้นพื้นฐาน ซึ่งปรากฏในแนวคิดของ Aristotle, Cicero, Fuller และ Finnis ความแตกต่างของสองแนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่า การสร้างหรือบัญญัติกฎหมายจำเป็นต้องรักษาสมดุลระหว่างเป้าหมายของสังคมโดยรวมและสิทธิของปัจเจกชน และกฎหมายที่ดีต้องรักษาสมดุลนี้ให้ได้ เพราะหากเอนเอียงไปทางใดทางหนึ่งมากเกินไป ย่อมนำไปสู่ข้อโต้แย้งและปัญหาในการบังคับใช้ ซึ่งกฎหมายควรถูกตราและสามารถดำรงอยู่รวมถึงบังคับใช้ได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่สร้างความขัดแย้งหรือปัญหาใหม่ที่รุนแรงกว่าปัญหาที่พยายามจะแก้ไข

5. กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Promote Rights and Liberties)

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายในสังคมประชาธิปไตย ดังเช่นตัวอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 หมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ โดยเฉพาะมาตรา 25 คุ้มครองไว้ว่า “...บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ...” ดังนั้นกฎหมายที่ดีต้องมีบทบาทในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การชุมนุม หรือสิทธิทางเศรษฐกิจ กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อาจขัดต่อหลักนิติรัฐและสิทธิมนุษยชน และอาจนำไปสู่การต่อต้านและความไม่สงบในสังคมได้

จากที่ได้กล่าวมาในเกณฑ์การยอมรับกฎหมายข้ออื่นๆ อาจจะกล่าวถึงสิทธิบางประการในลักษณะของคุณค่าทางศีลธรรมที่ควรมีในกฎหมายเท่านั้น แต่ในเกณฑ์ข้อที่ 5 นี้ ไม่ได้กล่าวเจาะจงว่ากฎหมายจะต้องปกป้อง คุ้มครองสิทธิประการใดโดยเฉพาะเจาะจง แต่จะเน้นย้ำถึงหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพที่กฎหมายควรจะสะท้อน โดยหลักการที่จะส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนควรมีอย่างน้อยดังนี้

5.1 สร้างความเสมอภาคลดความเหลื่อมล้ำ (Equality and Social Inequality)

ความเสมอภาคและการลดความเหลื่อมล้ำเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายที่จำทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงโอกาสและทรัพยากรอย่างเป็นธรรม โดยในข้อนี้จะเน้นเรื่องบทบาทของกฎหมายในการขจัดอุปสรรคเชิงโครงสร้าง ที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับสังคม ไม่ว่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุทางกฎหมาย สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม หรือปัจจัยอื่นใดที่ทำให้ประชาชนบางกลุ่มไม่ได้รับโอกาสอย่างเป็นธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าทุกคนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างแท้จริง ซึ่งกฎหมายของรัฐอาจมีบทบาทในการดำเนินการดังนี้

5.1.1 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ ในที่นี้หมายถึงหลักการปฏิบัติต่อบุคคลในลักษณะที่เท่าเทียมกัน ปราศจากอคติ ในข้อนี้จะสอดคล้องกับ

หลักการได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2 ซึ่งประเด็นนี้จะเน้นไปที่ประเด็นเรื่องการได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเหมือนกัน ขจัดการเลือกปฏิบัติ ลดความเหลื่อมล้ำ โดยกฎหมายในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐเองก็ต้องพยายามทำให้ความเสมอภาคตามที่กฎหมายกำหนดนั้นเกิดขึ้นได้จริง โดยมีรากฐานทางนิติปรัชญาที่สนับสนุนหลักการนี้ก็มีหลายสำนักด้วยกัน

สำนักกฎหมายธรรมชาติ โดยเฉพาะแนวคิดของ Aristotle ที่เห็นว่าความยุติธรรมเกิดขึ้นจากการปฏิบัติต่อบุคคลตามความเหมาะสม ตามหลักความยุติธรรมแบบแบ่งสรรปันส่วน (Distributive Justice) กล่าวคือ การให้สิ่งที่เท่ากันแก่ผู้ที่แตกต่างกัน หรือการให้สิ่งที่ไม่เท่ากันแก่ผู้ที่มีสถานะเท่าเทียมกัน ย่อมเป็นความไม่เป็นธรรม (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2555: 119) สะท้อนให้เห็นว่า หากบุคคลไม่มีความแตกต่างอย่างชัดแจ้งควรต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน แต่ในขณะเดียวกันก็มีเรื่องที่ต้องระมัดระวังว่า ความแตกต่างที่ว่านั้นไม่ควรเป็นความแตกต่างทางฐานะ ชนชั้น ที่ถูกอ้างเพื่อให้ปฏิบัติแตกต่างกัน เพราะก็จะกลายเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมไปเสีย

ในขณะที่ Finnis นักคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติอีกท่านเสนอว่าความเสมอภาคในการปฏิบัติเป็นองค์ประกอบหนึ่งของ “หลักการของเหตุผลเชิงปฏิบัติ” (The Basic Requirements of Practical Reasonableness) ข้อที่ว่า “ต้องไม่เลือกปฏิบัติหรือมีอคติระหว่างบุคคล” ซึ่งกำหนดให้บุคคลต้องได้รับการปฏิบัติอย่างสมเหตุสมผล ไม่เลือกปฏิบัติ (Bix, 2010: 217)

Rousseau ผู้เสนอแนวคิดสัญญาประชาคม ได้ให้ความเห็นว่า การปกครองที่ดีต้องคำนึงถึง “เจตจำนงทั่วไป (General Will)” ซึ่งมีลักษณะเป็นสิ่งที่ดีงามทั่วไปที่ทุกคนมีส่วนร่วมแสดงออก โดยถือว่าเสรีภาพและความเสมอภาคเป็นแก่นแท้ของความสุขของมนุษย์ และผู้ปกครองมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติการหรือดำเนินการเพื่อให้เป็นตามเจตจำนงที่ประชาชนได้มอบไว้นี้ และจะต้องปกป้องคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน (จรัญ โฆษณานันท์. 2559: 119)

John Rawls ได้นำแนวคิดสัญญาประชาคมของทั้ง Locke และ Rousseau มาพัฒนาแนวคิดเรื่องความยุติธรรม (Rawls. 1999: 10) ได้เสนอ หลักการสองข้อว่าด้วยความยุติธรรม (Two Principle of Justice) ด้วยแนวคิดพื้นฐานที่ว่าจุดเริ่มต้นที่เท่าเทียมกันย่อมเป็นธรรมสำหรับทุกคน ซึ่งการจะทำให้จุดเริ่มต้นเท่าเทียมกันได้ ประกอบไปด้วย 1) หลักเสรีภาพที่เท่าเทียมสำหรับทุกคน 2) หลักความเท่าเทียมซึ่งประกอบไปด้วยหลักการย่อยคือ หลักความแตกต่างและหลักความเสมอภาคทางโอกาส (Rawls. 1999: 52, 65, 73)

ในส่วนสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายอย่าง Bentham ก็ได้เสนอหลักความเสมอภาค “Equality” ซึ่งเป็นหนึ่งในจุดมุ่งหมายรองของกฎหมาย โดยกฎหมายที่ดีต้องส่งเสริมให้ทุกคนสามารถเข้าถึงโอกาสและทรัพยากรอย่างเป็นธรรม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่อาจเกิดขึ้นจากโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ (จรัญ โฆษณานันท์, 2554: 219; Kaswan, 2023: 3)

การส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกันจึงหมายถึงการออกแบบกฎหมายที่ต้องกำหนดมาตรฐานทางกฎหมายที่เป็นกลาง สามารถบังคับได้กับบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคปราศจากการแบ่งแยก ตัวอย่างกฎหมายไทยที่พยายามสร้างความเสมอภาคให้กับบุคคลตามกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ในขณะเดียวกันก็ต้องการขจัดการเลือกปฏิบัติและลดความเหลื่อมล้ำ โดยอาจมีมาตรการที่ช่วยให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างแท้จริง เช่น การกำหนดค่าจ้างที่เป็นธรรม การกระจายทรัพยากรอย่างเหมาะสม และการรับรองว่ากฎหมายจะไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันหรือกดขี่กลุ่มคนบางกลุ่มในสังคม อาจกำหนดพฤติกรรมการเลือกปฏิบัติให้ถือเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และกำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำนั้น ดังตัวอย่างปรากฏในมาตรา 18[1] แห่งพระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ดังกล่าวที่กำหนดให้ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศโดยการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลอาจกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้

5.1.2 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ กลุ่มเปราะบางในที่นี้หมายถึงกลุ่มที่อาจถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยง่าย หรือเป็นกลุ่มบุคคลที่อาจถูกกีดกัน ถูกเพิกเฉย ไม่ได้รับการดูแลจากภาครัฐ จนทำให้สิทธิต่างๆ ที่ควรได้รับนั้น ถูกลิดรอนหรือถูกปิดกั้นโอกาส โดยอาจเป็นเหตุผลมาจากฐานะทางสังคม ฐานะเศรษฐกิจ ทัศนคติของประชาชน และกฎหมาย เช่น กลุ่มคนจน กลุ่มคนชายขอบ ชนเผ่า แม่และเด็ก สตรี คนชรา ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส และกลุ่มอื่นๆ ที่อาจถูกกีดกัน

ตัวอย่างแนวคิดที่สนับสนุนให้มีการคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง คือ แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ ตามหลักการของ John Rawls ที่กล่าวถึงหลักความเท่าเทียมไว้ 2 ประการคือ หลักความเสมอภาคของโอกาส (Principle of Fair Equality of Opportunity) ที่ทุกคนควรมีโอกาสอย่างเท่าเทียมในการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อประสบความสำเร็จ และหลักความแตกต่าง (Difference Principle) ที่ระบุว่าความไม่เสมอภาคทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ก็ต่อเมื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ที่เสียเปรียบที่สุด (Rawls. 1999: 63, 65) แนวคิดนี้จึงสามารถนำมาเป็นฐานในการออกแบบนโยบายที่มุ่งเน้นการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง เช่น นโยบายรัฐสวัสดิการและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้รัฐจัดสรรทรัพยากรและโอกาสเพื่อให้แน่ใจว่าผู้ที่เสียเปรียบมากที่สุดได้รับประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ กฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (CRPD) ต่างยืนยันถึงความจำเป็นในการปกป้องและเสริมสร้างสิทธิของกลุ่มเหล่านี้

ขณะที่แนวคิดเชิงวิพากษ์อย่างแนวคิดมาร์กซิสม์ (Marxism) ให้ความสำคัญกับการลดความไม่เสมอภาคในเชิงโครงสร้าง โดยมองว่ากฎหมายมักถูกใช้เป็นเครื่องมือของชนชั้น

---

[1] มาตรา 18 พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 “...หากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศนั้นเป็นการกระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลจะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษให้แก่บุคคลซึ่งถูกเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงด้วยก็ได้...”

ปกครองเพื่อรักษาอำนาจและปกป้องผลประโยชน์ของตน ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคที่เกิดจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ อาจนำมาซึ่งการละเลยต่อปัญหาของกลุ่มเปราะบาง โดยเฉพาะอย่างชนชั้นแรงงาน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงกฎหมายจึงควรมุ่งลดการกระจุกตัวของทรัพยากรและเพิ่มโอกาสให้กลุ่มผู้ถูกกดขี่สามารถเข้าถึงสิทธิและทรัพยากรที่จำเป็นได้อย่างเท่าเทียม (จรัญ โฆษณานันท์, 2554: 276-278)

แนวคิดนิติสตรีศาสตร์ วิพากษ์กฎหมายที่เอื้อให้เกิดการเลือกปฏิบัติทางเพศ โดยชี้ให้เห็นว่ากฎหมายดั้งเดิมมักสะท้อนค่านิยมชายเป็นใหญ่ ทำให้ผู้หญิงและบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศไม่ได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกับผู้ชาย (และอาจขยายความไปถึงกลุ่มเพศหลากหลาย/LGBTQ) ซึ่งก็ถือว่าเป็นกลุ่มเปราะบางอีกกลุ่มหนึ่งด้วย นักคิดสตรีนิยมแนวเสรีนิยม (Liberal Feminism) ให้ความสำคัญกับการเรียกร้องให้กฎหมายรับรองสิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกัน ได้ชี้ให้เห็นว่าผู้หญิงมักถูกเลือกปฏิบัติผ่านโครงสร้างกฎหมายและสังคม (พรจันทร์ เสียงสอน, 2557: 13) รวมถึงเสนอว่ากฎหมายควรส่งเสริมโอกาสที่เท่าเทียมระหว่างเพศเพื่อขจัดอุปสรรคทางกฎหมายและสังคมที่กีดกันผู้หญิง ในขณะที่ สตรีนิยมแบบมาร์กซิสต์ (Marxist Feminism) เน้นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง โดยชี้ให้เห็นว่าการเลือกปฏิบัติทางเพศเกิดจากระบบเศรษฐกิจที่ละเลยปัญหาเฉพาะของแรงงานหญิงและกลุ่มเปราะบาง เช่น การขาดนโยบายด้านสุขภาพที่เหมาะสมสำหรับหญิงตั้งครรภ์ หรือแรงงานหญิงข้ามชาติ (มณี อาภานันทิกุล, 2559: 218, 227)

จากแนวคิดเชิงวิพากษ์ทั้ง แนวคิดมาร์กซ์ และนิติสตรีศาสตร์ดังกล่าว สะท้อนถึงปัญหาของกลุ่มเปราะบาง (ไม่ว่าจะกลุ่มใด) ที่อาจถูกเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งเพศ ฐานะทางเศรษฐกิจ ฐานะทางสังคมได้ รวมไปถึง การที่ออกแบบกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงความลำบากและอุปสรรคของกลุ่มเปราะบาง อาจทำให้โอกาสในการได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมเป็นไปได้ยาก การเข้าถึงบริการสาธารณะต่างๆ ก็ลำบาก ย่อมก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความเท่าเทียมย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้นกฎหมายจึงจำเป็นต้องเอื้ออำนวยให้กลุ่มเปราะบางเหล่านี้มีโอกาสมากเข้าถึงสิทธิหรือบริการต่างๆ ได้อย่างเท่าเทียมได้ เช่น การกำหนดมาตรการในการส่งเสริมสิทธิของคนพิการ คนชรา หรือเด็ก ดังตัวอย่าง พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นกฎหมายที่บัญญัติมาเพื่อส่งเสริมสิทธิของบุคคลกลุ่มเปราะบางให้ได้รับสิทธิประโยชน์เพื่อเข้าถึงบริการต่างๆ ได้อย่างเท่าเทียมกลุ่มบุคคลทั่วไป อันไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามแนวคิดของ ของ Aristotle ที่เห็นว่าการให้สิ่งที่ไม่เท่ากันแก่ผู้ที่มีสถานะไม่เท่าเทียมกัน ย่อมเป็นธรรม (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2555: 119)

5.2 เคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Respect to Rights and Liberty) ถือเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติธรรม (Rule of Law) การออกกฎหมายและการใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบที่เคารพสิทธิของปัจเจกบุคคล รัฐไม่มีอำนาจจำกัดเสรีภาพโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

รัฐจึงต้องพยายามบัญญัติกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับความสมดุลระหว่างอำนาจรัฐและเสรีภาพของบุคคล รวมถึงต้องหลีกเลี่ยงการเพิ่มภาระที่เกินความจำเป็นแก่ประชาชน เพราะยิ่งจะส่งผลทำให้การเข้าถึงสิทธิประโยชน์ หรือบริการของรัฐยากลำบากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการสากลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่แต่ละรัฐควรมีเป้าหมายเพื่อให้ประสบความสำเร็จในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้กับประชาชน

5.2.1 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร กฎหมายควรมีลักษณะของการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ดังนั้นการจำกัดดังกล่าวควรเกิดขึ้นอย่างระมัดระวัง และมีเหตุผลอันจำเป็นอย่างยิ่งเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน (Proportionality Principle)

แนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ สนับสนุนหลักการนี้ โดยเฉพาะแนวคิดปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่เชื่อว่าปัจเจกชนแต่ละคนมีคุณค่าในตัวเอง มีความเป็นอิสระแยกจากกัน แต่สังคมเกิดขึ้นได้ก็เพราะปัจเจกชนยอมตนผูกพันในลักษณะของสัญญาประชาคม (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 192-193)

มีนักคิดหลากหลายท่านที่อธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับสัญญาประชาคมไว้ และมีบางส่วนที่มีมุมมองคล้ายคลึงกันว่าอำนาจรัฐนั้นจะต้องไม่กระทบสิทธิของบุคคลเกินสมควร เช่น แนวคิดของ Hugo Grotius ที่เห็นว่า ผู้ปกครองย่อมต้องผูกพันที่จะปฏิบัติตามกฎหมายธรรมชาติ ถ้าใช้อำนาจโดยมิชอบถึงขนาดหรือเป็นบ่อนทำลายชาติอย่างชัดแจ้ง ราษฎรก็อาจต่อต้านผู้ปกครองได้ ซึ่ง Samuel Pufendorf ก็อธิบายในลักษณะอย่างเดียวกัน หรือแนวคิดของ Locke ที่เห็นว่ารัฐมีอำนาจอย่างจำกัดเพื่อธำรงไว้ซึ่งสิทธิตามธรรมชาติของประชาชน อันได้แก่ เสรีภาพ ชีวิตและทรัพย์สิน เรียกว่าความดีงามร่วมกัน (The Common Good) หากรัฐฝ่าฝืนเงื่อนไขดังกล่าวประชาชนย่อมมีสิทธิปฏิวัติได้ พร้อมทั้งเสนอหลักการถ่วงดุลอำนาจเพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขตไว้ (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 197, 206, 209) แสดงให้เห็นว่ารัฐไม่ได้มีอำนาจอย่างไร้ขอบเขต และวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจคือการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

นอกจากนี้แนวคิดของ John Stuart Mill ก็ได้กล่าวถึงการที่รัฐจะสามารถบัญญัติกฎหมายหรือใช้อำนาจควบคุมเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อเพื่อต้องการป้องกันภัยตรายที่จะเกิดกับสิทธิและเสรีภาพของสังคมหรือผู้อื่น (Harm Principle) ไม่ใช่เพียงแค่ป้องกันภัยตรายที่จะเกิดกับตนเองเท่านั้น นั่นหมายความว่า หากรัฐแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่ใช่เพื่อป้องกันภยันตรายต่อสังคมโดยส่วนรวม ย่อมถือเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนอย่างไม่สมเหตุสมผล

หลักการในข้อนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ดังปรากฏเนื้อหาในมาตรา 26 ที่บัญญัติว่า *“การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้*

บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย…” ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้นจะต้องมีเป้าหมายเพื่อการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การจำกัดเสรีภาพเช่นว่านั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และจะต้องไม่เกินสมควรแก่เหตุอีกด้วย

5.2.2 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย การได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นควรเป็นเรื่องที่ประชาชนได้รับทันที โดยมีเงื่อนไขแห่งการได้รับการคุ้มครองที่น้อยที่สุด การที่รัฐกำหนดเงื่อนไข หรือภาระบางประการเพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิย่อมเป็นอุปสรรคที่ทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกกระทบกระเทือน และนำไปสู่การไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพอย่างที่ควรจะเป็น ภาระดังกล่าวนั้น อาจหมายถึงกระบวนการขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน การจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราสูง การต้องการอนุญาตจากหน่วยงานที่หลากหลาย จนทำให้ประชาชนไม่อาจใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเองได้ เพราะอุปสรรคดังกล่าว

แนวคิดทางนิติปรัชญาที่สะท้อนหลักการข้างต้นที่สำคัญคือ แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ ตามแนวคิดของ Fuller เกี่ยวกับเงื่อนสำคัญที่กฎหมายจำเป็นจะต้องมี 8 ประการ โดยเฉพาะหลักการที่ว่ากฎหมายต้องมีลักษณะชัดแจ้งและต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง (Tucker. 1965: 273-274) สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายนั้นจะต้องมีเนื้อที่ชัดเจนสามารถปฏิบัติตามได้จริง ดังนั้นหากกฎหมายมีการกำหนดขั้นตอนกระบวนการ หรือเงื่อนไขอันก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไป ก็อาจนำไปสู่การไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรได้รับก็จะไม่สามารถเข้าถึงได้อย่างที่ควรจะเป็น

นอกจากนี้แนวคิดของ Bentham เกี่ยวกับหลักอรรถประโยชน์นิยม ที่สนับสนุนให้กฎหมายสร้างความสุขสูงสุดแก่คนในสังคม (Cartwright. 2024: Online) รวมถึง ตามหลักการของ John Rawls ที่กล่าวถึงหลักความเท่าเทียมเกี่ยวกับ หลักความเสมอภาคของโอกาส (Principle of Fair Equality of Opportunity) ที่ทุกคนควรมีโอกาสอย่างเท่าเทียมในการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อประสบความสำเร็จ ซึ่งหากกฎหมายสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็นก็ย่อมส่งผลต่อการเข้าถึงโอกาสของประชาชนอย่างเท่าเทียม (Rawls. 1999: 63, 65)

ตัวอย่างของกฎหมายที่มีเป้าหมายเพื่อลดภาระให้แก่ประชาชนในการได้รับบริการจากภาครัฐเช่น พระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ซึ่งมาตรา 7 กำหนดให้หน่วยงานรัฐต้องมีขั้นตอนการอนุญาตที่ชัดเจน ลดระยะเวลาการดำเนินการ หรือลดภาระด้านเอกสาร เช่น การขออนุญาตจากหลายหน่วยงานสามารถทำได้ผ่าน "ศูนย์บริการร่วม" เป็นต้น ดังนั้นกฎหมายอื่นใด ก็ไม่ควรกำหนดขั้นกระบวนการให้ยุ่งยากเกินกว่าที่ควรจะเป็น อันเป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนเพื่อเข้าถึงบริการของภาครัฐ

5.2.3 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถือเป็นหลักการด้านสิทธิมนุษยชนโดยพื้นฐานที่รัฐต้องคุ้มครอง ดังนั้นรัฐจึงต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยอาศัยกฎหมายและกลไกตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงเมื่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกละเมิดแล้ว ก็ควรต้องมีมาตรการในการเยียวยาให้ผู้ได้รับความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

แนวคิดที่สนับสนุน ได้แก่ แนวคิดกฎหมายธรรมชาติถือว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่มีมาแต่กำเนิด ไม่ขึ้นอยู่กับรัฐหรือกฎหมายใด ๆ การป้องกันการละเมิดสิทธิจึงต้องตั้งอยู่บนหลักศีลธรรมและความยุติธรรม เช่น แนวคิดของ John Locke ซึ่งระบุว่ารัฐมีหน้าที่หลักในการปกป้องชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน หากรัฐละเลยหรือมีส่วนในการละเมิดสิทธิ รัฐนั้นย่อมขาดความชอบธรรม (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 208-209)

นอกจากนี้เมื่อสิทธิของประชาชนได้รับผลกระทบหรือถูกละเมิด รัฐต้องจัดให้มีมาตรการเยียวยาที่เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ก็มีแนวคิดของ Aristotle ที่ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนทดแทน (Commutative Justice) ซึ่งเป็นความยุติธรรมในการได้รับการทดแทนเยียวยาความเสียหาย โดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติส่วนตัวของแต่ละบุคคล กรณีที่บุคคลถูกละเมิด (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555 : 119)

ในขณะที่สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายแม้จะไม่ได้คำนึงถึงประเด็นด้านศีลธรรมคุณค่าด้านสิทธิตามธรรมชาติ หรือสิทธิมนุษยชนเท่าใดนัก แต่พื้นฐานของแนวคิดอาจเป็นการส่งเสริมมาตรการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมายได้อย่างเป็นรูปธรรมมากกว่า เนื่องจากแนวคิดโดยส่วนใหญ่ของนักคิดในกลุ่มนี้มักเห็นพ้องต้องกันว่า กฎหมายของรัฐนั้นประชาชนต้องปฏิบัติตาม และโดยธรรมดาหากไม่ปฏิบัติตามต้องได้รับโทษ ดังนั้นหากกฎหมายเหล่านั้นเป็นกฎหมายที่มุ่งกำหนดสิทธิและเสรีภาพ หรือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยส่วนรวมแล้ว ย่อมเป็นมาตรการที่แจ้งชัดในการป้องการการละเมิดสิทธิของประชาชน ดังเช่นแนวคิดของ Austin ที่อธิบายลักษณะของกฎหมายที่แท้จริงว่าจะต้องมีสภาพบังคับ เพื่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลในการปฏิบัติตามกฎหมาย (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 48) หรือแนวคิดของ Hart เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทางสังคม ซึ่งมีกฎเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งคือ กฎเกณฑ์ที่กำหนดพันธะหน้าที่ให้คนต้องปฏิบัติตาม มีสถานะเป็นกฎหมายซึ่งหากฝ่าฝืนจะมีสภาพบังคับบางอย่าง เช่น แรงกดดันทางสังคม รวมไปถึงการกล่าวถึง กฎปฐมภูมิ (Primary Rule) ที่เป็นกฎเกณฑ์ทางสังคมที่จะมีสภาพบังคับให้บุคคลที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม อันเป็นเนื้อหาสำคัญเมื่อประกอบกับกฎทุติยภูมิ (Secondary Rule) เหล่านี้แสดงให้เห็นว่า กฎหมายจะต้องมีกลไกที่ทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมาย (เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) ได้รับการปฏิบัติและไม่ถูกละเมิดได้

เนื้อหาของกฎหมายที่จะเป็นมาตรการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อาจปรากฏในลักษณะของการบัญญัติเนื้อหาเพื่อคุ้มครองสิทธิโดยตรง หรืออาจปรากฏใน

ลักษณะของการกำหนดให้การกระทำบางอย่างที่กระทบสิทธิและเสรีภาพถือเป็นการละเมิด เป็นความผิด ต้องได้รับโทษก็ได้ ซึ่งลักษณะของกฎหมายที่กำหนดเนื้อหาเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและกำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธินั้นปรากฏในกฎหมายเกือบทุกฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งมีกำหนดไว้ชัดเจนในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือสิทธิของประชาชนในทางแพ่งก็ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหากมีการละเมิดแล้วเป็นความผิดเนื้อหาหลักก็ปรากฏในประมวลกฎหมายอาญาเป็นต้น

6. กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน (Accepted by the People)

กฎหมายที่ดีควรจะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชน โดยการยอมรับนั้นจะต้องไม่ใช่เพียงเพราะประชาชนกลัวบทลงโทษ แต่ควรยอมรับเพราะเห็นว่ากฎหมายนั้นชอบธรรมและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของพวกเขา เกณฑ์ข้อนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความชอบธรรมของกฎหมาย ซึ่งไม่ได้ขึ้นอยู่กับอำนาจรัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่ต้องอาศัยความเห็นพ้องต้องกันของผู้คนในสังคม เพราะแม้ผู้บัญญัติกฎหมายจะมองว่าเนื้อหาของกฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่ดีงามเพียงใด แต่หากประชาชนเห็นว่าไม่เป็นธรรม ขัดต่อศีลธรรม หรือไม่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคม อาจนำไปสู่การฝ่าฝืน การใช้ช่องโหว่ทางกฎหมาย หรือแม้แต่การต่อต้านโดยตรง ซึ่งจะบั่นทอนเสถียรภาพของสังคม และในบางกรณีอาจส่งผลให้ระบอบการปกครองสั่นคลอนหรือล่มสลาย แม้กฎหมายนั้นจะมาจากอำนาจรัฐที่เข้มแข็งก็ตาม ดังนั้น การยอมรับของประชาชนจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดประสิทธิภาพของกฎหมายในทางปฏิบัติ และอาจเป็นเงื่อนไขชี้ขาดต่อความอยู่รอดของโครงสร้างทางกฎหมายและการปกครองของรัฐเอง ทั้งนี้ การยอมรับกฎหมายโดยประชาชนอาจปรากฏในลักษณะดังต่อไปนี้

6.1 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (No Widespread Objections) การยอมรับกฎหมายโดยประชาชนยังรวมถึงการที่กฎหมายสามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่ถูกคัดค้านหรือต่อต้านอย่างรุนแรงจนส่งผลให้ต้องถูกล้มล้างหรือยกเลิก อย่างไรก็ตาม เป็นเรื่องปกติที่กฎหมายไม่อาจตอบสนองความต้องการของทุกฝ่ายได้อย่างสมบูรณ์ แต่สิ่งสำคัญคือ กฎหมายไม่ควรถูกคัดค้านอย่างกว้างขวางจนส่งผลต่อการบังคับใช้ หากกฎหมายถูกคัดค้านในระดับที่กว้างขวาง ประชาชนอาจไม่ปฏิบัติตาม ส่งผลให้กฎหมายไม่สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์และวัตถุประสงค์ที่รัฐกำหนดไว้ นอกจากนี้ในบางกรณี การต่อต้านกฎหมายอาจลุกลามไปสู่การเคลื่อนไหวที่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางสังคมหรือแม้กระทั่งนำไปสู่การล้มล้างรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ การที่กฎหมายได้รับการยอมรับจากประชาชนจึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับการไม่ถูกต่อต้านในวงกว้าง ซึ่งเป็นเหตุผลที่ผู้วิจัยได้กำหนดเนื้อหาทั้งสองส่วนไว้ภายใต้หัวข้อนี้ร่วมกัน

แนวคิดของ Hans Kelsen ในสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย โดยเฉพาะทฤษฎีความบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย (Pure Theory of Law) เน้นให้ความสำคัญกับกฎหมายในฐานะระบบ

บรรทัดฐานที่เรียงซ้อนกัน โดยที่บรรทัดฐานลำดับล่างต้องได้รับอำนาจจากบรรทัดฐานลำดับสูงกว่า ทั้งนี้ Kelsen แยกการพิจารณาความสมบูรณ์ของกฎหมายออกจากคุณค่าทางศีลธรรม จริยธรรม หรือจารีตประเพณี อย่างไรก็ตาม Kelsen ก็ยังคงยืนยันถึงความสำคัญของการได้รับการยอมรับจากประชาชน โดย Kelsen ระบุว่าความสมบูรณ์ของกฎหมายสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับประสิทธิภาพของกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายจะต้องได้รับการปฏิบัติตามและยอมรับในระดับหนึ่งจึงจะสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Minimum of Effectiveness) และหากกฎหมายได้รับการปฏิบัติตามโดยทั่วไป ก็จะกลายเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของความชอบธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย (จรัญ โฆษณานันท์, 2554: 69) สะท้อนให้เห็นว่า แม้จะมีการคัดค้านกฎหมายอยู่บ้าง แต่หากประชาชนจำนวนมากพอให้การยอมรับและปฏิบัติตาม กฎหมายนั้นก็ยังถือว่าสมบูรณ์และสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในแนวคิดของ Hart ประเด็นเรื่องการยอมรับกฎหมายปรากฏชัดในแนวคิดเรื่อง “องค์ประกอบภายใน” (Internal Point of View) ซึ่งหมายถึงการที่บุคคลปฏิบัติตามกฎหมายไม่ใช่เพียงเพราะแรงกดดันจากภายนอก แต่เนื่องจากความเชื่อ การยอมรับ หรือการเห็นด้วยกับกฎเกณฑ์เหล่านั้น ซึ่ง Hart พัฒนาแนวคิดดังกล่าวจนเกิดเป็นระบบกฎหมายที่ประกอบไปด้วย กฎปฐมภูมิและกฎทุติยภูมิ โดยกฎปฐมภูมิเป็นกฎที่กำหนดพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งเกี่ยวพันกับลักษณะภายใน (Internal Aspect) ที่บุคคลตระหนักว่าเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติตาม ในขณะที่กฎทุติยภูมิเป็นกฎที่ทำหน้าที่แก้ไขข้อบกพร่องของกฎปฐมภูมิและทำให้กฎเหล่านั้นมีความสมบูรณ์จนกลายเป็นกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎแห่งการยอมรับ (Rule of Recognition) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของกฎทุติยภูมิ ทำหน้าที่เป็นเกณฑ์สูงสุดในการกำหนดความชอบธรรมของกฎหมาย กฎใดจะถือว่าเป็นกฎหมายที่ถูกต้องหรือมีผลบังคับใช้ได้หรือไม่ ล้วนขึ้นอยู่กับการได้รับการยอมรับจากสังคมและสถาบันทางกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าหากกฎหมายได้รับการยอมรับจากประชาชนแล้ว ก็ย่อมเป็นกฎหมายที่สามารถบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์ (จรัญ โฆษณานันท์, 2554: 79, 89)

ดังนั้น ตามแนวคิดของ Kelsen และ Hart สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายที่มีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากประชาชนในระดับหนึ่ง ย่อมไม่ถูกคัดค้านในวงกว้าง และยังคงสามารถบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์

ในทางกลับกันแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ มีลักษณะตรงกันข้ามกับแนวคิดของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย กล่าวคือ แนวคิดนี้มักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการ ต่อต้านอำนาจรัฐที่ไม่ชอบธรรม โดยอ้างอิงคุณค่าทางศีลธรรม จริยธรรม และจารีตประเพณี อันเป็นกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ตามธรรมชาติ ซึ่งรัฐไม่อาจล่วงละเมิดได้ กฎเกณฑ์ตามธรรมชาตินี้แสดงออกในรูปของ สิทธิตามธรรมชาติ ที่ถือเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ และเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่โดยไม่ต้องอาศัยการรับรองจากรัฐ ซึ่งสะท้อนอยู่ในแนวคิดเรื่อง ความยุติธรรมและจารีตประเพณี (จรัญ โฆษณานันท์, 2554: 121-120, 160) ด้วยเหตุนี้ สำนักกฎหมายธรรมชาติจึงมีแนวโน้ม คัดค้านกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรมและจารีต

ประเพณี และยังสนับสนุนแนวคิดว่าประชาชนมีสิทธิ ต่อต้านรัฐบาลที่ใช้อำนาจโดยมิชอบ หากกฎหมายของรัฐละเมิดหลักการของความยุติธรรมตามธรรมชาติ กฎหมายนั้นย่อมไม่สมควรได้รับการยอมรับและอาจถูกปฏิเสธจากสังคมได้

แนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติในยุคกลาง โดย Saint Thomas Aquinas เน้นย้ำว่า กฎหมายของมนุษย์ต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) และกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ (Divine Law) หากกฎหมายของมนุษย์ขัดแย้งกับหลักการเหล่านี้ กฎหมายดังกล่าวย่อมขาดความชอบธรรมและไม่อาจถือเป็นกฎหมายที่แท้จริงได้ ดังนั้น ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมนี้ (Right of Disobedience) (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 161)

แนวคิดกฎหมายธรรมชาติในสมัยใหม่ ได้ให้ความสำคัญทั้งต่อการเคารพเชื่อฟังกฎหมายและการต่อต้านอำนาจรัฐในบางกรณี ตัวอย่างเช่น Thomas Hobbes ซึ่งแม้บางครั้งจะถูกจัดอยู่ในกลุ่มนักคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย แต่แนวคิดเรื่อง สัญญาประชาคม (Social Contract) ของ Hobbes ยังคงเกี่ยวข้องกับแนวคิดกฎหมายธรรมชาติในบางแง่มุม Hobbes มองว่ามนุษย์อยู่ในสภาพธรรมชาติ (State of Nature) ที่เต็มไปด้วยความหวาดระแวงและความขัดแย้ง ดังนั้น มนุษย์จึงยินยอม โอนสิทธิของตนให้แก่รัฐ เพื่อทำหน้าที่รักษาความสงบและความมั่นคงของสังคม ภายใต้แนวคิดนี้ ประชาชนต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่มีเงื่อนไข เนื่องจากได้ยอมรับอำนาจรัฐแล้วผ่านสัญญาประชาคม ซึ่งแนวคิดของ Hobbes มีความคล้ายคลึงกับทฤษฎีของ Samuel von Pufendorf ที่มองว่าประชาชนทำสัญญายกอำนาจของตนเองให้แก่รัฐในลักษณะที่เปรียบเสมือน การสวามิภักดิ์ต่ออำนาจรัฐ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถโต้แย้งอำนาจรัฐได้ (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2555: 200-202)

ในขณะที่ทฤษฎีสัญญาประชาคมของ Locke กลับตรงกันข้ามกับ Hobbes และ Pufendorf เพราะ Locke มองว่า รัฐและประชาชนเป็นคู่สัญญาต่อกัน โดยรัฐได้รับอำนาจจากประชาชนเพื่อปกป้องสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ ได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม การมอบอำนาจนี้ไม่ได้เป็นไปอย่างเด็ดขาด หากรัฐละเมิดสิทธิเหล่านี้ ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะต่อต้านหรือปฏิวัติรัฐได้ แนวคิดของ Locke จึงเน้นไปที่การจำกัดอำนาจของรัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่าแนวคิดของ Hobbes (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2555: 209)

Jean Jacques Rousseau พัฒนาแนวคิดเรื่อง สัญญาประชาคม ไปอีกขั้น โดยมองว่ามนุษย์ทุกคนมีเสรีภาพโดยกำเนิด และการทำสัญญาประชาคมไม่ได้เป็นการยกสิทธิและเสรีภาพของตนให้แก่ผู้ปกครอง แต่เป็นการโอนอำนาจให้แก่ส่วนรวม ภายใต้แนวคิดนี้ อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของประชาชนทั้งหมดไม่ใช่ของรัฐหรือผู้ปกครองแต่เพียงผู้เดียว อำนาจของรัฐจึงเป็นเพียงเครื่องมือที่ประชาชนใช้ในการปกครองตนเอง Rousseau เรียกสิ่งนี้ว่า "เจตจำนงทั่วไป" (General Will) เสมือนเป็นการปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชน และย่อมทำไปเพื่อประโยชน์ของทุกคน (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2555: 218-219) จะเห็นได้ว่าแนวคิดของ Rousseau นั้นแตกต่างจาก Hobbes อย่างชัดเจน

เนื่องจาก ประชาชนไม่ได้มอบอำนาจแบบสวามิภักดิ์ให้แก่รัฐ แต่ยังคงมีบทบาทในการปกครองร่วมกัน การยอมรับอำนาจรัฐจึงเกิดจากความสมัครใจของประชาชนเอง เพราะประชาชนแต่ละคนถือเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจรัฐด้วย

หนึ่งในนักคิดที่พยายามอธิบายความชอบธรรมของกฎหมายโดยเชื่อมโยงกับการยอมรับของประชาชน คือ Lon Fuller ซึ่งเสนอแนวคิด “กฎหมายธรรมชาติเชิงกระบวนการ” (Procedural Natural Law) โดยเห็นว่า กฎหมายจะมีคุณค่าที่ชอบธรรมต่อเมื่อผ่านการออกแบบและบังคับใช้อย่างมีเหตุผลและเป็นธรรม ซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้คือสิ่งที่จะทำให้ประชาชนสามารถยอมรับกฎหมายได้ ซึ่ง Fuller เสนอว่า กฎหมายที่สมควรจะได้รับความยอมรับจากประชาชนต้องมี 8 ประการ (eight requirements of the rule of law) ได้แก่ 1) ต้องมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป 2) ต้องประกาศให้มีการรับรู้เป็นสาธารณะ 3) ต้องไม่บังคับใช้ย้อนหลัง 4) ต้องมีลักษณะชัดแจ้ง 5) ต้องไม่มีเนื้อหาที่ขัดแย้งกันเอง 6) ต้องไม่กำหนดในเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ 7) ต้องมีความสม่ำเสมอ 8) ต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง (Tucker. 1965: 273-274) สะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายต้องสามารถเข้าใจได้ เข้าถึงได้ และคาดการณ์ได้ เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามได้ด้วยเจตจำนงของตนเองโดยไม่ถูกบีบบังคับจากความไม่แน่นอนของกฎหมาย หากกฎหมายใดขาดหลักการเหล่านี้ ก็ไม่สมควรได้รับการเคารพหรือยอมรับว่าเป็นกฎหมายอย่างแท้จริง เพราะไม่เอื้อต่อการใช้เหตุผลของประชาชนในการตัดสินใจปฏิบัติตาม (จรัญ โฆษณานันท์, 2554: 155-157) ซึ่งเงื่อนไขเหล่านี้ถือเป็นมาตรฐานของการบัญญัติกฎหมายที่เป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน ทำให้กฎหมายมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับได้

อีกหนึ่งนักคิดสำคัญในกลุ่มปรัชญากฎหมายธรรมชาติร่วมสมัยคือ John Finnis ซึ่งพยายามสร้างหลักเกณฑ์เพื่ออธิบายว่า เหตุใดกฎหมายจึงควรได้รับการยอมรับและถือปฏิบัติจากผู้คนในสังคม โดยเขาเสนอว่า จุดเริ่มต้นของการทำความเข้าใจกฎหมายที่ดีนั้น คือการมองย้อนกลับไปยังสิ่งที่มนุษย์ทุกคนล้วนเห็นพ้องว่ามีคุณค่าในตัวเองและไม่จำเป็นต้องมีเหตุผลภายนอกมารองรับ เรียกว่า “ความดีงามพื้นฐาน” (Basic Goods) ซึ่งเป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ควรค่าต่อการแสวงหาในตัวของมันเอง และเป็นที่ยอมรับร่วมกันโดยมนุษย์ทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ในวัฒนธรรมหรือยุคสมัยใด ประกอบไปด้วย 7 ประการ คือ ชีวิต ความรู้ การเล่น ประสบการณ์ทางสุนทรียะ มิตรภาพ เหตุผลปฏิบัติที่สมเหตุสมผล และศาสนา (Wallin, 2012: 72) เป็นสิ่งที่ประจักษ์แจ้งในตัวของมันเอง (Self-evident) ว่าเป็นสิ่งที่มีคุณประโยชน์ และบุคคลต้องคำนึงถึงเสมอเมื่อต้องการแสวงหาความชอบธรรมในกับการกระทำอันใดอันหนึ่งเท่านั้น (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 154) สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายที่ออกมาเพื่อคุ้มครองคุณค่าพื้นฐานซึ่งมนุษย์ทุกคนต่างให้การยอมรับอย่างประจักษ์แจ้งในตัวของมันเองนั้น ย่อมเป็นกฎหมายที่ยากจะถูกคัดค้านในวงกว้าง เพราะกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับสิ่งที่ประชาชนทั่วไปเห็นว่า “ดี” และควรค่าแก่การรักษาไว้

สำหรับแนวคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ เชื่อว่า กฎหมายเกิดจากจิตวิญญาณประชาชน (Volksgeist) ซึ่ง จิตวิญญาณประชาชนนี้เอง Savigny เชื่อว่ากฎหมายคือผลผลิตของประวัติศาสตร์และกระบวนการพัฒนาขององค์กรต่างๆ ซึ่งหลอมรวมเป็นอย่างเดียวกันกับจารีตประเพณี วัฒนธรรม และตัวตนของคนในชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเอกชนที่จะมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน สอดคล้องกับภาษา วัฒนธรรม ธรรมชาติ การใช้อำนาจ การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของประชาชน ซึ่งประชาชนรับรู้เข้าใจสิ่งต่างๆ เหล่านี้มาตั้งแต่เกิด ดังนั้นทำให้กฎหมายตามทัศนะของ Savigny ไม่สามารถที่จะพัฒนาได้อย่างทันทีทันใด หรือได้อย่างอำเภอใจ (Rahmatian. 2007: 5) โดยจิตวิญญาณประชาชนดังกล่าว อาจประกอบไปด้วย ความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อกฎเกณฑ์ สำนึกร่วมของประชาชน แบบแผนการประพฤติปฏิบัติและการมีส่วนร่วมในการก่อร่างสร้างจิตวิญญาณขึ้นมา (มงคล เจริญจิตต์. 2567: 202-203) เหล่านี้สะท้อนให้ว่ากฎหมายกับการดำเนินชีวิตของประชาชนมีความสัมพันธ์กันอย่างมาก กฎหมายที่หยั่งรากลึกอยู่ในวัฒนธรรมและชีวิตของประชาชน จะได้รับการยอมรับโดยไม่จำเป็นต้องฝืนบังคับ และไม่ก่อให้เกิดการคัดค้านในวงกว้าง เพราะประชาชนรู้สึกว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับกฎหมายเหล่านั้น

สำหรับ Marx มุมมองที่มีต่อกฎหมายนั้น เห็นว่ากลไกทางด้านกฎหมายนั้น เป็นกลไกที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของคนเพียงบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มที่มีอิทธิพลในสังคม (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 264-266) ซึ่งเป็นมุมมองในแง่ที่ไม่ดีเท่าใดนัก สะท้อนการไม่ยอมรับกฎหมายของรัฐอย่างชัดเจน และบางส่วนของแนวคิดแบบ Marx ยังมองว่ากฎหมายจะสูญสิ้นในสังคมนิยมที่สมบูรณ์ ที่โลกจะอยู่กันอย่างสันติสุข มีแต่ความเสมอภาคเท่าเทียมอย่างแท้จริง (Munir. 2018: 32)

ส่วนแนวคิดกลุ่มนิติสตรีศาสตร์ ก็เชื่อว่า กฎหมายที่เป็นผลิตจากอดุมการณ์ของเพศชาย และกีดกันผู้หญิงออกจากการมีส่วนร่วมทางสังคมและตั้งคำถามถึงความเป็นกลางของกฎหมาย (Cornell Law School. nd. Online) นอกจากนี้แนวคิดกลุ่มนี้พยายามสร้างความเสมอภาคให้แก่ผู้หญิง นั่นหมายความว่า พื้นฐานทางความคิดไม่เชื่อว่ากฎหมายที่มีอยู่นั้นมีความเป็นกลาง และไม่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้หญิง (พรรณรายรัตน์ ศรีไชยรัตน์, 2542: 98) แนวคิดนิติสตรีศาสตร์พยายามเรียกร้องสิ่งที่กฎหมายควรมีสำหรับผู้หญิง ไม่ว่าจะแนวคิดสตรีนิยมสายเสรีนิยมที่เรียกร้องโอกาสให้กับผู้หญิง สายวัฒนธรรมที่เรียกร้องการให้ความสำคัญกับคุณค่าและงานของผู้หญิง รวมถึงกลุ่มสตรีนิยมสุดขั้ว ก็เรียกร้องการก่อตั้งวัฒนธรรมแบบแผนของตนเอง เพื่อหลุดพ้นจากการกดขี่จากผู้ชาย (มณี อาภานันทิกุล. 2559: 217-220)

แนวคิดที่วิพากษ์กฎหมายนี้แสดงให้เห็นถึงการคัดค้าน ไม่เห็นด้วย หรือต่อต้านกฎหมาย บ่งบอกพื้นที่ทางความคิดจำนวนหนึ่งถึงการไม่พึงพอใจต่อกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น ไม่ว่าจะด้วยมุมมองว่ากฎหมายคือเครื่องมือของการกดขี่ทางชนชั้นแบบมาร์กซ์ กฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับความเหนือกว่าของผู้ชาย ที่ไม่ได้ให้ความสำคัญหรือจริงใจในการแก้ปัญญาให้กับผู้หญิง ซึ่งหากการ

คัดค้านโดยประชาชนมีจำนวนมากและกว้างขวาง ก็อาจนำมาซึ่งการยกเลิก แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ในท้ายที่สุด

อย่างไรก็ตาม อาจเป็นการยากในการวัดตามความเป็นจริงว่า กฎหมายที่รัฐบัญญัติออกมานั้นถูกยอมรับโดยประชาชน หรือถูกต่อต้านจากประชาชนหรือไม่เพียงใด หากเพียงแต่ต้องอาศัยปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาเป็นตัวกำหนด หรืออาจต้องอาศัยเกณฑ์ในข้ออื่นประกอบกันจึงจะสามารถสรุปได้ว่ากฎหมายนั้นๆ ถูกยอมรับหรือถูกต่อต้าน

ตัวอย่างกฎหมายไทยที่พยายามแสดงให้เห็นว่ากฎหมายจะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชน เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 256[2] ที่กำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญจะต้องมีการจัดให้มีการออกเสียงประชามติด้วย ซึ่งเป็นหลักฐานหนึ่งว่ากฎหมายที่ถูกบัญญัติและนำมาบังคับใช้ได้นั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบ รับรอง หรือยอมรับโดยประชาชน ทั้งนี้ระดับของการยอมรับนั้นก็อาจจะแตกต่างกันไปตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย โดยกฎหมายในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่าอาจอาศัยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แทนการลงประชามติ เป็นต้น

6.2 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance with the Law) การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ถือเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่แสดงให้เห็นได้ว่าประชาชนให้การยอมรับกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการยอมปฏิบัติตามโดยสมัครใจหรือเพราะถูกบังคับ ทั้งนี้ แม้ในบางกรณีการปฏิบัติตามกฎหมายอาจเกิดขึ้นจากแรงกดดันทางสังคมหรืออำนาจรัฐ แต่ก็ยังสะท้อนให้เห็นถึงโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการดำรงอยู่ของระเบียบทางสังคมถึงแม้อาจจะไม่ใช่การยอมรับกฎหมายอย่างแท้จริง อย่างไรก็ดี ในแง่ของกฎหมายที่ควรจะเป็น ประชาชนควรสมัครใจที่จะปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่าถูกบังคับ เพื่อหลีกเลี่ยงการต่อต้านหรือการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายอาจพิจารณาได้จากพฤติกรรมของประชาชนที่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น การยื่นคำขอ คำร้อง หรือฟ้องคดีเพื่อใช้สิทธิทางกฎหมาย การขอรับอนุญาตเพื่อดำเนินกิจกรรมบางอย่าง การขึ้นทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด หรือการปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น โดยขึ้นอยู่กับลักษณะของเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ

แนวคิดทางนิติปรัชญาที่ยืนยันถึงเกณฑ์ในข้อนี้ ได้ชัดเจน คือแนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดของ Hart เกี่ยวกับกฎทุติยภูมิ ในข้อ กฎแห่งการยอมรับ และยังเห็นว่า การที่กฎเกณฑ์ใดจะเป็นกฎหมายได้นั้น จะต้องสะท้อน “ลักษณะภายนอก”

---

[2] มาตรา 256 “ภายใต้บังคับมาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้...

(8) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (7) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จึงให้ดำเนินการตาม (7) ต่อไป...”

คือการยอมรับและปฏิบัติตาม รวมถึง “ลักษณะภายใน” (Internal Point of view) ซึ่งเป็นมุมมองของบุคคลที่ปฏิบัติตามโดยเห็นพ้องว่าเป็นแบบแผนความประพฤติที่ต้องปฏิบัติ ไม่ใช่เป็นเพียงแค่การเชื่อฟังปฏิบัติตามเพราะความเคยชิน (Habit of Obedience) (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 86) รวมถึงแนวความคิดของ Austin เองก็เห็นว่า กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ คือ บทกำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสมบูรณ์ของกฎหมาย และแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของกฎหมายด้วย (สมยศ เชื้อไทย. 2555: 149) ทำให้สามารถตีความได้ว่า การที่ประชาชนต้องปฏิบัติตามกฎหมายถือเป็นส่วนสำคัญที่แสดงถึงประสิทธิภาพของกฎหมายด้วย นอกจากนี้แนวคิดของ Kelsen เองก็กล่าวถึงการที่ประชาชนทั่วไปยอมเชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจังถือเป็นส่วนสำคัญของประสิทธิภาพของกฎหมายซึ่งสัมพันธ์กับความสมบูรณ์ของกฎหมาย (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 69)

สำหรับแนวคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ มีความคิดพื้นฐานว่า ว่ากฎหมายนั้นเกิดจากสิ่งที่มีอยู่แล้วในสังคม ดำรงของมันอยู่อย่างนั้น มนุษย์เพียงแต่นำกฎเกณฑ์ จารีตประเพณีต่างๆ ที่ดำรงอยู่แล้วเหล่านั้น มาบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมาย (Sen. 2019: 96) ซึ่ง Savigny เห็นว่ากฎหมายควรต้องสอดคล้องกับจิตวิญญาณประชาชน เพราะนั่นคือวิถีชีวิตที่ประชาชนประพฤติปฏิบัติอยู่แล้ว ที่แสดงให้เห็นถึงความรู้สึกผิดชอบชั่วดี ของคนในชนชาตินั้นๆ และแสดงออกมาในลักษณะของจารีตประเพณี วัฒนธรรม และกฎหมาย สิ่งต่างๆ เหล่านี้ไม่ได้เกิดขึ้นภายใต้บังคับแห่งจิตใจของประชาชน เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและตั้งอยู่ด้วยตัวของมันเอง (สมยศ เชื้อไทย. 2548. 115) ดังนั้นกฎหมายตามแนวคิดของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ย่อมต้องเป็นสิ่งที่ประชาชนปฏิบัติอยู่แล้วตามแบบแผนจารีตประเพณีของตน ยิ่งเป็นการยืนยันว่า เมื่อกฎหมายถูกปฏิบัติตามโดยประชาชน ตามแนวคิดนี้ย่อมเป็นการยอมรับว่ากฎเกณฑ์นั้นคือกฎหมาย

ส่วนแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ ก็มีบางแนวคิดที่ยืนยันว่ากฎเกณฑ์บางกฎเกณฑ์ยังคงมีฐานะเป็นกฎหมายแม้จะมีเนื้อหาที่ชั่วร้าย ทำให้ประชาชนอาจจำเป็นต้องฝืนใจยอมปฏิบัติตาม เช่น แนวคิดของ St. Augustine และ St. Aquinas โดยเฉพาะ St. Aquinas ที่เห็นว่าประชาชนยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อป้องกันผลร้ายที่อาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืน แต่ถ้ากฎเกณฑ์ดังกล่าวขัดต่อกฎหมายของพระเจ้าแล้ว (Eternal Law) ประชาชนย่อมไม่มีพันธะผูกพันต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวเลย (สมยศ เชื้อไทย. 2555: 103)

ข้อเท็จจริงในเนื้อหาแห่งกฎหมายจะเห็นได้ว่า กฎหมายย่อมบัญญัติออกมาเพื่อใช้บังคับกับประชาชน และมุ่งหวังให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามอยู่แล้ว จะเห็นได้จากมักมีบทบัญญัติกำหนดถึงผลลัพธ์ของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น การกำหนดผลแห่งการฝ่าฝืนในทางแพ่งว่าโมฆะ หรือโมฆียะ หรือการกำหนดโทษในทางอาญา ให้ประหารชีวิต จำคุก กักขัง หรือริบทรัพย์ เป็นต้น

อย่างไรก็ดี มักมีกฎหมายหนึ่งที่จะมีความสัมพันธ์กับวิถีชีวิตของบุคคลในสังคม ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเป็นใครตั้งแต่เกิดจนถึงตาย คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวพันกับประชาชนอย่างยิ่ง และประชาชนสามารถปฏิบัติตามเนื้อหาแห่งบทบัญญัตินี้ได้โดยที่ไม่ยากเย็นนัก ทำนองเดียวกันกับประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมัน (Bürgerliches Gesetzbuch หรือ BGB) ที่เป็นกฎหมายที่สะท้อนวิถีชีวิตของคนเยอรมันที่สุดในช่วงเวลาหนึ่งนั่นเอง (สมยศ เชื้อไทย. 2555: 135)

6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบัญญัติกฎหมายถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้กฎหมายได้รับการยอมรับ เนื่องจากประชาชนได้มีส่วนในการก่อร่างสร้างบทบัญญัติเหล่านั้น โดยอาจจะเป็นการมีส่วนร่วมในกระบวนการยกร่างกฎหมาย กระบวนการรับฟังความคิด กระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย หรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้สึกถึงการเป็นส่วนหนึ่งอันเดียวกันกับกฎหมายนั้น และมีแนวโน้มที่จะเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากประชาชนจะรู้สึกว่ากฎหมายได้สะท้อนความต้องการและเจตจำนงของตนเอง ไม่ได้เกิดจากอำนาจการบัญญัติกฎหมายของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว

แนวคิดแรกที่มีลักษณะรากฐานความคิดสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมคือ แนวคิดของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ โดย Savigny ที่ให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมายที่ต้องสอดคล้องกับจิตวิญญาณประชาชน ซึ่งจิตวิญญาณประชาชนคือแก่นของวัฒนธรรมและค่านิยมของสังคม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างกฎเกณฑ์ที่ดำรงอยู่ในการดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคม สะท้อนผ่านขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณี ที่มีความสอดคล้องเกี่ยวเนื่องกันกับกฎหมาย ควร โดยเฉพาะแนวคิดนี้เห็นว่า กฎหมายคือผลผลิตของการเติบโตและคลี่คลายไปตามประวัติศาสตร์ของสังคมนั้น ทำให้กฎหมายถูกบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะไม่ได้ฝืนบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม (สมยศ เชื้อไทย. 2548. 115-118) โดยนัยยะของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์นี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจเกิดขึ้นได้ผ่านการค้นหาสิ่งที่เรียกว่า “จิตวิญญาณประชาชน” ดังกล่าว โดยอาจผ่านจากประชาชนโดยตรงก็ได้ หากเป็นสังคมชนาดเล็ก หรือผ่านนักกฎหมายในสังคมที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และข้อสำคัญคือ กฎหมายไม่อาจเกิดขึ้นอย่างอำเภอใจของรัฐได้ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 201) เปรียบเสมือนประชาชนได้มีส่วนในการแสดงความคิดเห็น หรือแรกเริ่มอาจถึงขนาดมีส่วนในการก่อร่างสร้างจารีตประเพณีแล้วถูกพัฒนากลายมาเป็นกฎหมายในปัจจุบัน ซึ่งในปัจจุบันวิธีการแสดงออกก็อาจเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น การแสดงออกผ่านผู้แทนราษฎร การแสดงออกผ่านการรวมกลุ่มผู้ที่มีความรู้เรื่องสิทธิหรือกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งหากประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการบัญญัติกฎหมาย กฎหมายย่อมสอดคล้องกับค่านิยมและจิตวิญญาณประชาชน ก็จะช่วยให้ได้รับการยอมรับมากขึ้น

ส่วนแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ ที่กล่าวอ้างเสมอถึงการถูกละเลย และไม่ให้ความสำคัญกับผู้หญิง รวมไปถึงความคิดเห็นของผู้หญิงด้วย จึงสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงการพยายามสร้างบทบาทหรือเพิ่มเติมบทบาทของผู้หญิงในกระบวนการทุกส่วนของนิติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นการพยายามวิเคราะห์ประเด็นผ่านมุมมองทางเพศ โต้แย้งแนวคิดสังคมชายเป็นใหญ่ เปิดเผยความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง และเปิดพื้นที่ให้ผู้หญิงได้มีบทบาทมากขึ้น (พรรณรายรัตน์ ศรีไชยรัตน์. 2542: 92) แสดงให้เห็นถึงการพยายามสร้างโอกาสและพื้นที่ให้ผู้หญิงได้มีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ทางกฎหมายมากยิ่งขึ้นในทุกแง่มุม เพื่อเป้าหมายที่สำคัญ คือ ความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง (ซึ่งขยายขอบเขตไปถึงกลุ่มเปราะบางทั้งหลายด้วย)

เช่นเดียวกันกับแนวคิด มาร์กซิส ที่ก็วิพากษ์ต่อการถูกกดทับของกลุ่มชนชั้นแรงงานที่มีชะตากรรมอยู่ภายใต้กลุ่มชนชั้นนายทุนซึ่งเป็นสหายกับชนชั้นปกครอง ได้พยายามรื้อระบบโครงสร้างทางสังคมที่ทำให้เหล่าชนชั้นกรรมาชีพต้องเสียเปรียบ เพื่อให้ตนเองได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในทรัพยากรที่ถูกครอบครองโดยชนชั้นนายทุนดังกล่าว (Munir. 2018: 29-30) แม้มุมมองแบบมาร์กซ์ดังกล่าวนี้จะเน้นไปทางวิพากษ์วิจารณ์ต่อระบบกฎหมายแต่ก็สะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนว่า หากกฎหมายยังคงเป็นเพียงเครื่องมือของชนชั้นปกครองเพื่อคงไว้ซักอำนาจ ประชาชนคงไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างที่ควรจะเป็น ดังนั้นหากชนชั้นแรงงานได้มีโอกาสเข้าไปกำหนดอุดมการณ์โครงสร้างของสังคม ก็อาจนำมาซึ่งกฎหมายที่กลุ่มชนชั้นแรงงานยอมรับได้มากขึ้น

ตัวอย่างกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางกระบวนการของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทั้งในขั้นตอนยกร่างและภายหลังที่ประกาศใช้บังคับไปแล้ว นอกจากนี้ การเสนอร่างกฎหมายเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภานั้นก็มีข้อเท็จจริงปรากฏว่าประชาชนก็สามารถมีส่วนในการเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกัน ดังกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 133 และก็มีข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่ประชาชนมีส่วนเสนอร่างกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2557 (พรบ.สมรสเท่าเทียม) ที่มีร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยภาคประชาชน (กองบรรณาธิการไทยรัฐพลัส. 2567: ออนไลน์) เป็นต้น

ตารางที่ 4.1 สรุปเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

เกณฑ์หลัก	รายการย่อย	รายละเอียด	แนวคิดนิติปรัชญาที่เกี่ยวข้อง	กลุ่ม/นักคิดหลัก	ทฤษฎีหรือหลักการ
1. กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน (Clear and Defined System)	**1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Laws)**	กฎหมายต้องมีลำดับชั้นที่สอดคล้องกันและไม่ขัดแย้งกัน มีความสอดคล้องตามระบบกฎหมายโดยยึดหลักอำนาจสูงสุดและคุณค่าทางศีลธรรมที่ไม่อาจละเมิดได้	ปฏิฐานนิยม	Hans Kelsen	ทฤษฎีความบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย บรรทัดฐานขั้นมูลฐาน
				John Austin	กฎหมายต้องมาจากคำสั่งของผู้มีอำนาจสูงสุดทางการเมือง
	1.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Conformity with the Rule of Law)	กฎหมายต้องสอดคล้องหลักนิติรัฐ มีความชอบธรรม ได้รับการยอมรับจากประชาชน โดยรัฐมีอำนาจอย่างจำกัดและถูกตรวจสอบได้ตามหลักการจำกัดอำนาจรัฐด้วยกฎหมาย	ธรรมชาติ	John Locke	ทฤษฎีสัญญาประชาคม สิทธิพื้นฐานตามธรรมชาติ และรัฐมีหน้าที่ปกป้องสิทธินั้น
				Jean Jacques Rousseau	ทฤษฎีสัญญาประชามคม และหลักเจตจำนงทั่วไป
				Montesquieu	หลักการแบ่งแยกอำนาจ
			ปฏิฐานนิยม	Hans Kelsen	ทฤษฎีความบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย บรรทัดฐานขั้นมูลฐาน
				H. L. A. Hart	กฎทุติยภูมิ โดยเฉพาะกฎแห่งการยอมรับ
	1.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (Consistency in Legal	กฎหมายต้องมีเนื้อหาที่ไม่ขัดแย้งกันเอง ทั้งภายในฉบับเดียวกันและระหว่างฉบับอื่น	ปฏิฐานนิยมทาง	Hans Kelsen	ระบบของบรรทัดฐานและบรรทัดฐานขั้นมูลฐาน
				H. L. A. Hart	กฎทุติยภูมิ โดยเฉพาะ กฎแห่งการยอมรับ
			ธรรมชาติ	Thomas Aquinas	กฎหมายมนุษย์ต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ

เกณฑ์หลัก	รายการย่อย	รายละเอียด	แนวคิดนิติปรัชญาที่เกี่ยวข้อง	กลุ่ม/นักคิดหลัก	ทฤษฎีหรือหลักการ
	Context)	ที่ว่าด้วยเรื่องเดียวกัน เพื่อความชัดเจนในการตีความและการบังคับใช้ ลดความสับสน และทำให้การคุ้มครองสิทธิหรือการดำเนินการของรัฐมีเอกภาพ		John Locke	ทฤษฎีสัญญาประชาคม สิทธิพื้นฐานตามธรรมชาติ และรัฐมีหน้าที่ปกป้องสิทธินั้น
				Lon Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ โดยเฉพาะ ต้องไม่มีเนื้อหาขัดแย้งกันเอง มีความสม่ำเสมอ และมีความสอดคล้องระหว่างกฎเกณฑ์กับการบังคับใช้จริง
	1.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา (Clarity of Content)	บทบัญญัติใช้ถ้อยคำชัดเจน ไม่คลุมเครือ เพื่อให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่เข้าใจและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม	ปฏิฐานนิยม	John Austin	กฎหมายคือความประสงค์ของผู้ออกคำสั่ง
			ธรรมชาติ	Aristotle	กฎหมายมีหน้าที่ชี้นำมนุษย์สู่สภาวะสมบูรณ์
				Cicero	กฎหมายคือเหตุผลที่ถูกต้อง เป็นสากล
				John Locke	สิทธิพื้นฐานตามธรรมชาติ และรัฐมีหน้าที่ปกป้องสิทธินั้น
				Lon Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ โดยเฉพาะ หลักความชัดแจ้ง
	1.5 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Enforcement)	การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้กฎหมายดำรงอยู่ได้จริง โดยไม่เพียงแค่ต้องมีโครงสร้างที่ชัดเจน แต่ต้องสามารถบังคับใช้ได้จริง	ปฏิฐานนิยม	H.L.A. Hart	กฎปฐมภูมิที่กำหนดหน้าที่แก่บุคคล และกฎทุติยภูมิโดยเฉพาะกฎแห่งการยอมรับ และกฎแห่งการวินิจฉัยชี้ขาด
				Hans Kelsen	ระบบของบรรทัดฐานและบรรทัดฐานขั้นมูลฐาน
			ธรรมชาติ	Lon Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ โดยเฉพาะ การไม่บังคับใช้ย้อนหลัง การกำหนดข้อบังคับที่สามารถปฏิบัติได้จริง และความสอดคล้องระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง
2. กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นใน	**2.1 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (Consideration of**	ควรมีการพิจารณาศีลธรรมในการกำหนดกฎหมายเพื่อให้	ธรรมชาติ	Plato	กษัตริย์นักปราชญ์ (Philosopher King)
				St. Augustine	กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติของพระเจ้า

เกณฑ์หลัก	รายการย่อย	รายละเอียด	แนวคิดนิติปรัชญาที่เกี่ยวข้อง	กลุ่ม/นักคิดหลัก	ทฤษฎีหรือหลักการ
สังคม (Considering Other Values in Society)	**Morality)**	สอดคล้องกับสิ่งที่ควรจะเป็น		St. Thomas Aquinas	กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติของพระเจ้า
				Lon Fuller	ศีลธรรมของความต้องการ (Moral of Inspiration) และศีลธรรมของหน้าที่ (Moral of Duty) ศีลธรรมภายนอกของกฎหมาย (External Morality of Law) และศีลธรรมภายในของกฎหมาย (Internal Morality of Law)
				John Finnis	ความดีงามขั้นพื้นฐาน (Basic Goods)
			ประวัติศาสตร์	-	ไม่ปฏิเสธคุณค่าทางศีลธรรม
	2.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น (Consideration of Local Traditions)	กฎหมายต้องสอดคล้องกับจารีตประเพณีท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ก่อให้เกิดปัญหากับวิถีชีวิตของผู้คนในสังคม	ประวัติศาสตร์	Friedrich Karl Von Savigny	จิตวิญญาณของประชาชน (Volksgeist) และการคลี่คลายตามประวัติศาสตร์
	2.3 ต้องมีความยุติธรรม (Necessity of Justice)	ทั้งในเนื้อหาและในทางปฏิบัติ			
	2.3.1 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ	กำหนดบทบัญญัติที่ไม่ละเมิดสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ต้อง	ธรรมชาติ	St. Augustine	กฎหมายที่ไม่ยุติธรรมไม่ใช่กฎหมาย
				John Finnis	ความดีงามขั้นพื้นฐาน (Basic Goods)

เกณฑ์หลัก	รายการย่อย	รายละเอียด	แนวคิดนิติปรัชญาที่เกี่ยวข้อง	กลุ่ม/นักคิดหลัก	ทฤษฎีหรือหลักการ
		คำนึงถึงความดีงามพื้นฐานและปัญหาของกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิ		Lon Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ โดยเฉพาะ ความชัดเจนของเนื้อหากฎหมาย ความไม่ขัดแย้งของเนื้อหา และการไม่กำหนดเรื่องที่เป็นไปไม่ได้
			นิติสตรีศาสตร์	-	วิจารณ์ว่ากฎหมายมักสะท้อนมุมมองและค่านิยมของสังคมชายเป็นใหญ่ ทำให้สิทธิของผู้หญิงถูกละเลย
	2.3.2 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ	กระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ต้องมีความเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นธรรมอาจสร้างความเสียหายได้มากกว่า	ธรรมชาติ	Aristotle	หลักความยุติธรรมแบบแบ่งสรรบันส่วน (Distributive Justice)
				John Finnis	หลักการของเหตุผลเชิงปฏิบัติ (Practical reasonableness)
				Lon Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ โดยเฉพาะ ต้องมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป ต้องประกาศให้มีการรับรู้เป็นสาธารณะ ต้องไม่บังคับใช้ย้อนหลัง และต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง
			มาร์กซิส	Karl Marx	วิจารณ์ว่ากฎหมายไม่มีความเป็นกลาง
			นิติสตรีศาสตร์	Liberal Feminism	เรียกร้องสิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง
				Marxist Feminism	วิจารณ์ว่าการเลือกปฏิบัติทางเพศเกิดจากระบบเศรษฐกิจและแรงงานที่ไม่คำนึงถึงสภาพของผู้หญิง
				Cultural Feminism	เรียกร้องให้ยอมรับและสนับสนุนบทบาทของผู้หญิง
	2.4 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อ	หากกฎหมายขัดแย้งกับศีลธรรมจะทำให้กฎหมายขาด	ธรรมชาติ	John Finnis	ความดีงามขั้นพื้นฐาน (Basic Goods)
				Lon Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ

เกณฑ์หลัก	รายการย่อย	รายละเอียด	แนวคิดนิติปรัชญาที่เกี่ยวข้อง	กลุ่ม/นักคิดหลัก	ทฤษฎีหรือหลักการ
	ศีลธรรม (Avoidance of Immoral Laws)	ความชอบธรรมและไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่บางกรณีอาจจำเป็นต้องละเมิดศีลธรรมเพื่อประโยชน์สูงสุดของสังคม	ปฏิฐานนิยม	John Austin	กฎหมายต้องถูกบัญญัติอย่างถูกต้องตามกระบวนการ
				Jeremy Bentham	หลักอรรถประโยชน์นิยม (Principle of Utility)
3. กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน (Reflecting the Spirit of the People)	**3.1 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (Reflex of Volkgeist)**	กฎหมายที่เกิดจากอัตลักษณ์และการพัฒนาของสังคมมีแนวโน้มได้รับความชอบธรรมและสามารถสร้างความสมดุลได้มากกว่า	ประวัติศาสตร์	Friedrich Karl Von Savigny	กฎหมายไม่ได้เกิดจากอำนาจของรัฐเพียงอย่างเดียว จิตวิญญาณของประชาชน (Volksgeist) ผลผลิตจากพัฒนาการของสังคม
	3.2 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (Integration of Tradition and Modernity)	การยึดติดกับอดีตหรือปฏิเสธรากฐานทางวัฒนธรรมโดยสิ้นเชิงอาจทำให้กฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ	ประวัติศาสตร์	Friedrich Karl Von Savigny	กฎหมายไม่ได้เกิดจากอำนาจของรัฐเพียงอย่างเดียว จิตวิญญาณของประชาชน (Volksgeist) ผลผลิตจากพัฒนาการของสังคม
			ธรรมชาติ	Aristotle	มนุษย์มีศักยภาพในการพัฒนาตนเองได้
				Thomas Hobbes	เหตุผลนิยม สัญญาประชาคม
				John Locke	เหตุผลนิยม สัญญาประชาคม
				Jean Jacques Rousseau	เหตุผลนิยม สัญญาประชาคม

เกณฑ์หลัก	รายการย่อย	รายละเอียด	แนวคิดนิติปรัชญาที่เกี่ยวข้อง	กลุ่ม/นักคิดหลัก	ทฤษฎีหรือหลักการ
				John Finnis	เหตุผลนิยม ความดีงามขั้นพื้นฐาน (Basic Goods) หลักการของเหตุผลเชิงปฏิบัติ (Practical Reasonableness)
			ปฏิฐานนิยม	Jeremy Bentham	หลักอรรถประโยชน์นิยม (Principle of Utility)
4. กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (Aligning with Economic and Social Needs)	**4.1 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Support for Economic Development)**	กฎหมายควรเอื้อต่อการกระจายทรัพยากรและโอกาสอย่างเป็นธรรม ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีพและเศรษฐกิจ	ปฏิฐานนิยม	Jeremy Bentham	หลักอรรถประโยชน์นิยม (Principle of Utility) หลักจุดมุ่งหมายรองของกฎหมาย (The Four Subordinate Ends of Legislation)
	4.2 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (Support for Social Development)	สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ มีสวัสดิการที่เหมาะสม	ธรรมชาติ	John Locke	สัญญาประชาคม สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์
				John Finnis	ความดีงามขั้นพื้นฐาน (Basic Goods)
			ปฏิฐานนิยม	Jeremy Bentham	หลักอรรถประโยชน์นิยม (Principle of Utility) หลักความสุขของคนหมู่มาก ((The Greatest Happiness Principle)
			มาร์กซิส	Karl Marx	วิจารณ์ว่ากฎหมายไม่ได้คุ้มครองสิทธิของชนชั้นแรงงาน
	4.3 รองรับการเปลี่ยนแปลง (Adaptability to	ปรับตัวเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง			

เกณฑ์หลัก	รายการย่อย	รายละเอียด	แนวคิดนิติปรัชญาที่เกี่ยวข้อง	กลุ่ม/นักคิดหลัก	ทฤษฎีหรือหลักการ
	Changing Contexts)				
	4.3.1 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้	กฎหมายควรสามารถปรับปรุง แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงได้ เพื่อให้ทันสมัย	ประวัติศาสตร์	-	การคลี่คลายไปตามพัฒนาการทางประวัติศาสตร์
			ปฏิฐานนิยม	H.L.A. Hart	กฎทุติยภูมิ โดยเฉพาะ กฎแห่งการเปลี่ยนแปลง
				Jeremy Bentham	หลักอรรถประโยชน์นิยม (Principle of Utility)
			ธรรมชาติ	Lon Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ โดยเฉพาะ กฎหมายต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง
	4.3.2 มีการทบทวนเป็นระยะ	การทบทวนกฎหมายเป็นระยะช่วยให้กฎหมายทันสมัยและสอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐ	ธรรมชาติ	St. Thomas Aquinas	กฎหมายต้องสอดคล้องกับประสงค์ของพระเจ้า
				St. Augustine	กฎหมายต้องสอดคล้องกับประสงค์ของพระเจ้า
				Aristotle	กฎหมายควรสอดคล้องกับเหตุผลตามธรรมชาติ
				Cicero	กฎหมายควรสอดคล้องกับเหตุผลตามธรรมชาติ
				Lon Fuller	กฎหมายต้องมีศีลธรรมภายในกฎหมาย
				John Finnis	กฎหมายควรสอดคล้องกับความดีงามขั้นพื้นฐาน
			ปฏิฐานนิยม	H.L.A. Hart	กฎทุติยภูมิ โดยเฉพาะ กฎแห่งการเปลี่ยนแปลง
				Jeremy Bentham	หลักอรรถประโยชน์นิยม (Principle of Utility) หลักความสุขของคนหมู่มาก ((The Greatest Happiness Principle)
			มาร์กซิส	Karl Marx	แนวคิดเชิงวิพากษ์คือการประเมินกฎหมาย

เกณฑ์หลัก	รายการย่อย	รายละเอียด	แนวคิดนิติปรัชญาที่เกี่ยวข้อง	กลุ่ม/นักคิดหลัก	ทฤษฎีหรือหลักการ
			นิติสตรีศาสตร์	-	แนวคิดเชิงวิพากษ์คือการประเมินกฎหมาย
	4.4 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (Balance Between Public Interests and Individual Rights)	ไม่ลิดรอนสิทธิหรือขัดขวางนโยบายสาธารณะอย่างไม่เหมาะสม	ปฏิฐานนิยม	Jeremy Bentham	หลักอรรถประโยชน์นิยม (Principle of Utility) หลักความสุขของคนหมู่มาก ((The Greatest Happiness Principle)
			ธรรมชาติ	-	สิทธิของปัจเจกชน คุณค่าพื้นฐานที่มนุษย์พึงได้รับ ศีลธรรม
5. กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Promote Rights and Liberties)	**5.1 สร้างความเสมอภาคลดความเหลื่อมล้ำ (Equality and Social Inequality)**	คุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในทุกมิติอย่างเหมาะสม	ธรรมชาติ	Aristotle	ความยุติธรรมแบบแบ่งสรรปันส่วน (Distributive Justice)
	5.1.1 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ	กำหนดมาตรฐานที่เป็นกลางและบังคับใช้ได้อย่างเสมอภาคโดยไม่มีอคติหรือการเลือกปฏิบัติ		John Finnis	หลักการของเหตุผลเชิงปฏิบัติ (Practical reasonableness) โดยเฉพาะ ต้องไม่เลือกปฏิบัติหรือมีอคติระหว่างบุคคล
				Jean Jacques Rousseau	สัญญาประชาคม และเจตจำนงทั่วไป (General Will)

เกณฑ์หลัก	รายการย่อย	รายละเอียด	แนวคิดนิติปรัชญาที่เกี่ยวข้อง	กลุ่ม/นักคิดหลัก	ทฤษฎีหรือหลักการ
				John Rawls	หลักการสองข้อว่าด้วยความยุติธรรม (Two Principle of Justice) 1) หลักเสรีภาพที่เท่าเทียม 2) หลักความเท่าเทียม
			ปฏิฐานนิยม	Jeremy Bentham	หลักจุดมุ่งหมายรองของกฎหมาย (The Four Subordinate Ends of Legislation) โดยเฉพาะ หลักความเสมอภาค (Equality)
	5.1.2 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ	การชดเชยความเสียเปรียบเชิงโครงสร้างให้กลุ่มเปราะบางสามารถเข้าถึงสิทธิและบริการต่าง ๆ ได้อย่างเท่าเทียม	ธรรมชาติ	John Rawls	หลักความเสมอภาคของโอกาส (Fair Equality of Opportunity) และหลักความแตกต่าง (Difference Principle)
				Aristotle	หลักความยุติธรรมแบบแบ่งสรรปันส่วน (Distributive Justice) ความยุติธรรมคือการให้สิ่งที่ไม่เท่ากันแก่ผู้ที่ไม่เท่าเทียมกัน (Justice as treating unequals unequally)
			มาร์กซิส	Karl Marx	วิจารณ์ว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือของชนชั้นปกครอง และความเหลื่อมล้ำจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ
			นิติสตรีศาสตร์	Liberal Feminism	วิจารณ์ค่านิยมชายเป็นใหญ่ในกฎหมาย และเรียกร้องโอกาสทางกฎหมายที่เท่าเทียม
				Marxist Feminism	วิจารณ์ระบบเศรษฐกิจที่ละเลยแรงงานหญิง เรียกร้องการ

เกณฑ์หลัก	รายการย่อย	รายละเอียด	แนวคิดนิติปรัชญาที่เกี่ยวข้อง	กลุ่ม/นักคิดหลัก	ทฤษฎีหรือหลักการ
					เปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง
	5.2 เคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Respect to Rights and Liberty)	คำนึงถึงความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจกับการคุ้มครองสิทธิ ไม่สร้างภาระเกินจำเป็น	ธรรมชาติ	Hugo Grotius	สัญญาประชาคม ปัจเจกชนนิยม ผู้ปกครองย่อมต้องผูกพันที่จะปฏิบัติตามกฎหมายธรรมชาติ
	5.2.1 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร	มุ่งส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพเป็นหลัก จำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็น		Samuel Pufendorf	สัญญาประชาคม ผู้ปกครองย่อมต้องผูกพันที่จะปฏิบัติตามกฎหมายธรรมชาติ
				John Locke	รัฐมีอำนาจอย่างจำกัดเพื่อธำรงไว้ซึ่งสิทธิตามธรรมชาติของประชาชน ความดีงามร่วมกัน (The Common Good)
				John Stuart Mill	หลักป้องกันภัยตรายที่จะเกิดกับสิทธิและเสรีภาพของสังคมหรือผู้อื่น (Harm Principle)
	5.2.2 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย	กฎหมายควรกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนและลดอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์จากรัฐ	ธรรมชาติ	Lon Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ โดยเฉพาะ กฎหมายต้องมีลักษณะชัดแจ้ง และต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง
				John Rawls	หลักความเสมอภาคของโอกาส (Principle of Fair

เกณฑ์หลัก	รายการย่อย	รายละเอียด	แนวคิดนิติปรัชญาที่เกี่ยวข้อง	กลุ่ม/นักคิดหลัก	ทฤษฎีหรือหลักการ
					Equality of Opportunity)
			ปฏิฐานนิยม	Jeremy Bentham	หลักอรรถประโยชน์นิยม (Principle of Utility) หลักความสุขของคนหมู่มาก ((The Greatest Happiness Principle)
	5.2.3 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	การใช้กฎหมายและกลไกตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงมีมาตรการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ	ธรรมชาติ	John Locke	รัฐมีหน้าที่ปกป้องชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน
				Aristotle	ความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนทดแทน (Commutative Justice)
			ปฏิฐานนิยม	Austin	กฎหมายของรัฐมีสภาพบังคับ
				H.L.A. Hart	กฎเกณฑ์ที่กำหนดพันธะหน้าที่ กฎปฐมภูมิและกฎทุติยภูมิ
6. กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน (Accepted by the People)	**6.1 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (No Widespread Objections)**	ได้รับการยอมรับในระดับหนึ่ง โดยไม่ถูกต่อต้านจากประชาชนส่วนใหญ่	ปฏิฐานนิยม	Hans Kelsen	ทฤษฎีความบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย (Pure Theory of Law) ได้รับการยอมรับจากประชาชน (Minimum of Effectiveness)
				H.L.A. Hart	องค์ประกอบภายใน (Internal Point of View) และกฎทุติยภูมิ โดยเฉพาะ กฎแห่งการยอมรับ (Rule of Recognition)
			ธรรมชาติ	St. Thomas	กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติและ

เกณฑ์หลัก	รายการย่อย	รายละเอียด	แนวคิดนิติปรัชญาที่เกี่ยวข้อง	กลุ่ม/นักคิดหลัก	ทฤษฎีหรือหลักการ
				Aquinas	กฎหมายศักดิ์สิทธิ์ ถ้าขัดแย้งประชาชนมีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตาม (Right of Disobedience)
				Thomas Hobbes	สัญญาประชาคม ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐกำหนดอย่างเคร่งครัด
				Samuel von Pufendorf	สัญญาประชาคม ต้องยอมรับอำนาจรัฐเพื่อให้เกิดความสงบ
				John Locke	สัญญาประชาคม สิทธิในธรรมชาติและสิทธิในการต่อต้านรัฐ
				Jean Jacques Rousseau	สัญญาประชาคม เจตจำนงทั่วไป (General Will)
				Lon Fuller	กฎหมายธรรมชาติเชิงกระบวนการ (Procedural Natural Law) เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ
				John Finnis	ความดีงามขั้นพื้นฐาน (Basic Goods)
			ประวัติศาสตร์	Friedrich Carl von Savigny	จิตวิญญาณประชาชน (Volksgeist) จะสะท้อนวิถีชีวิตและความเข้าใจของประชาชนในแต่ละยุคสมัย
			มาร์กซิส	Karl Marx	วิจารณ์ว่ากลไกที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของคนเพียงบางกลุ่ม กฎหมายจะสูญสิ้นในสังคมนิยมที่สมบูรณ์
			นิติสตรีศาสตร์	Liberal Feminism	วิจารณ์กฎหมายไม่เป็นกลาง เรียกร้องโอกาส

เกณฑ์หลัก	รายการย่อย	รายละเอียด	แนวคิดนิติปรัชญาที่เกี่ยวข้อง	กลุ่ม/นักคิดหลัก	ทฤษฎีหรือหลักการ
				Cultural Feminism	เรียกร้องการให้ความสำคัญกับคุณค่าและงานของผู้หญิง
				Radical Feminism	เรียกร้องการก่อตั้งวัฒนธรรมแบบแผนของตนเอง
	6.2 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance with the Law)	การยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ว่าจะโดยสมัครใจหรือเพราะแรงบังคับ ถือเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของการยอมรับกฎหมายในทางสังคม	ปฏิฐานนิยม	H.L.A. Hart	กฎทุติยภูมิ โดยเฉพาะ กฎแห่งการยอมรับ ลักษณะภายนอกและลักษณะภายใน (External and Internal Point of view)
				John Austin	กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ
				Hans Kelsen	การยอมเชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมายเป็นส่วนสำคัญของประสิทธิภาพของกฎหมาย
			ประวัติศาสตร์	Friedrich Carl von Savigny	กฎหมายควรต้องสอดคล้องกับจิตวิญญาณประชาชน
			ธรรมชาติ	St. Augustine	กฎเกณฑ์บางกฎเกณฑ์ยังคงมีฐานะเป็นกฎหมายแม้จะมีเนื้อหาที่ชั่วร้าย
				St. Thomas Aquinas	กฎเกณฑ์บางกฎเกณฑ์ยังคงมีฐานะเป็นกฎหมายแม้จะมีเนื้อหาที่ชั่วร้าย แต่ถ้าขัดต่อกฎหมายของพระเจ้าย่อมไม่มีพันธะผูกพันต้องปฏิบัติตาม
	6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public	การมีส่วนร่วมช่วยให้กฎหมายสะท้อนความ	ประวัติศาสตร์	Friedrich Carl von Savigny	จิตวิญญาณประชาชน (Volksgeist) ผ่านประชาชนหรือนักกฎหมาย

เกณฑ์หลัก	รายการย่อย	รายละเอียด	แนวคิดนิติปรัชญาที่เกี่ยวข้อง	กลุ่ม/นักคิดหลัก	ทฤษฎีหรือหลักการ
	Participation)	ต้องการและค่านิยมของสังคม ลดการถูกบังคับ	นิติสตรีศาสตร์	-	เรียกร้องให้เปิดพื้นที่ให้ผู้หญิงได้มีบทบาทมากขึ้น
			มาร์กซิส	-	เรียกร้องให้ชนชั้นแรงงานได้มีโอกาสร่วมกำหนดอุดมการณ์ โครงสร้างของสังคม

จากตารางที่ 4.1 สรุปเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา จะเห็นได้ว่าเกณฑ์การยอมรับกฎหมายทั้ง 6 ข้อนี้ เป็นเกณฑ์ที่พัฒนาขึ้นจากแนวคิดนิติปรัชญาสำคัญที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ไม่ว่าจะเป็นสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดกฎหมายแบบมาร์กซ์ และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ ซึ่งได้สะท้อนทั้งมุมมองเชิงโครงสร้าง เนื้อหา และการวิพากษ์กฎหมายของรัฐอย่างรอบด้าน เกณฑ์เหล่านี้มีลักษณะเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ขาด แม้ในแต่ละกรณีอาจจะมีการให้น้ำหนักต่อเกณฑ์แต่ละข้อแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับบริบทของกฎหมายที่กำลังจะพิจารณา

เมื่อพิจารณาแนวคิดการยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาทั้งหกข้อ จะพบว่าแนวคิดทางนิติปรัชญาพยายามเสนอเกณฑ์ที่สะท้อนมุมมองที่แตกต่างกันทั้งในแง่โครงสร้าง ความชอบธรรม และบทบาทของกฎหมายในสังคม โดยเกณฑ์เกี่ยวกับการมีระบบที่ชัดเจน ผลการวิจัยแสดงให้เห็นว่ามีรากฐานมาจากสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายซึ่งให้ความสำคัญกับโครงสร้างที่แน่นอนของระบบกฎหมาย ในขณะที่ประเด็นเกี่ยวกับความสอดคล้องกันของเนื้อหาแห่งกฎหมายก็สะท้อนโดยแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติที่พยายามเสริมให้กฎหมายมีความเป็นเอกภาพ ลดความขัดแย้งในเชิงเนื้อหา เกณฑ์ในข้อนี้จึงเป็นการสร้างจุดสมดุลที่สำคัญระหว่างสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายและสำนักกฎหมายธรรมชาติ เพื่อสะท้อนความเป็นระบบเชิงโครงสร้างและความสอดคล้องกันแห่งเนื้อหา

ส่วนเกณฑ์เรื่องความสอดคล้องกับศีลธรรมและจริยธรรม เป็นจุดที่สำนักกฎหมายธรรมชาติยืนยันอย่างชัดเจน โดยเห็นว่ากฎหมายที่ขัดกับคุณค่าศีลธรรมไม่ควรถือว่าเป็นกฎหมายที่ถูกต้องหรือมีความชอบธรรม ในทางกลับกัน สำนักปฏิฐานนิยมกลับแยก “กฎหมาย” ออกจาก “ศีลธรรม” อย่างชัดเจน แม้จะเปิดช่องให้มีการวิพากษ์ทางศีลธรรมได้ แต่ก็ไม่ถือเป็นเกณฑ์ในการกำหนดสถานะของกฎหมาย ซึ่งถือเป็นจุดต่างเชิงปรัชญาระหว่างสำนักอย่างชัดเจน

เกณฑ์เกี่ยวกับการสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน ในข้อนี้ให้ความสำคัญต่อการที่กฎหมายต้องไม่ตัดขาดจากบริบททางวัฒนธรรมและประเพณี ซึ่งสะท้อนผ่านจารีตประเพณี แนวคิดนี้ได้รับการผลักดันจากสำนักประวัติศาสตร์ ซึ่งมองว่ากฎหมายเป็นผลผลิตทางประวัติศาสตร์ ที่พัฒนาและคลี่คลายไปตามพัฒนาการของสังคม ไม่ใช่เพียงการถูกต้องตามระบบโดยไม่ต้องยึดโยงกับคุณค่าใด แนวคิดนี้จึงเป็นทางอีกแนวทางหนึ่งที่สะท้อนมุมมองที่แตกต่างจากสำนักกฎหมายธรรมชาติและสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย

เกณฑ์ถัดมาคือเรื่องความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ให้ความสำคัญต่อการตอบสนองต่อความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา สะท้อนถึง “กฎหมายที่ใช้งานได้จริง” ที่บางครั้งกฎหมายอาจไม่สมบูรณ์ในแง่ของศีลธรรม แต่หากตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ก็อาจได้รับการยอมรับได้ ซึ่งมีทั้งแนวคิดทางนิติปรัชญาหลายแนวคิดที่สนับสนุน

เกณฑ์เรื่องการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นเกณฑ์ที่หลายสำนักเห็นพ้องต้องกัน โดยเฉพาะสำนักกฎหมายธรรมชาติที่มองว่ากฎหมายมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ แนวคิดเชิงวิพากษ์อย่างแนวคิดแบบมาร์กซ์ แนวคิดนิติสตรีศาสตร์ ที่สะท้อนให้เห็นถึงความบกพร่องของกฎหมายต่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงปัญหาของกลุ่มเปราะบางที่ถูกละเลย

สุดท้ายเกณฑ์เกี่ยวกับการยอมรับโดยประชาชน เกณฑ์ในข้อนี้มีแนวคิดทางนิติปรัชญาหลายสำนักสนับสนุน เช่นแนวคิดของ Kelsen ของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย แนวคิดสัญญาประชาคมของ Locke, Rousseau ของสำนักกฎหมายธรรมชาติ หรือแม้กระทั่งแนวคิดเชิงวิพากษ์ทั้งมาร์กซ์ และนิติสตรีศาสตร์

แนวคิดทางนิติปรัชญาเหล่านี้จึงแสดงให้เห็นว่าต่างมีเนื้อหาที่สามารถเติมเต็มซึ่งกันและกัน เพราะทุกแนวคิดล้วนมีทั้งจุดเด่นและจุดด้อย ดังนั้นเพื่อให้ได้เกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่จะไม่ถูกปฏิเสธด้วยแนวคิดของสำนักใดสำนักหนึ่งจำเป็นต้องผสานแนวคิดของแต่ละสำนักเข้าด้วยกันเพื่อให้กฎหมายสามารถถูกยอมรับได้ทั้งในแง่มิติทางโครงสร้าง และความชอบธรรม

ตัวอย่างเช่น กรณีการบัญญัติกฎหมายให้ทำแท้งได้โดยเสรีนั้น แนวคิดข้อที่สำคัญที่สุดคือการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิของหญิงตั้งครรภ์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับร่างกายของตนเอง ซึ่งสะท้อนถึงความเสมอภาคและการคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง[3] ขณะเดียวกันกฎหมายนี้ยังต้องถ่วงดุลกับคุณค่าทางศีลธรรม จารีตของสังคม และประโยชน์ของหญิงตั้งครรภ์ซึ่งแม้จะมีความหลากหลายทางความคิดเห็น ทั้งความผิดบาป และความยุติธรรมต่อผู้หญิง แต่ก็บ่งชี้ถึงการเปลี่ยนผ่านของค่านิยมทางสังคมที่เริ่มให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีและคุณภาพชีวิตของผู้หญิงมากขึ้น[4] นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ทำแท้งอย่างปลอดภัยยังสอดรับกับ ความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในด้านการพัฒนาทางการแพทย์ การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ และค่านิยมร่วมสมัยของคนรุ่นใหม่ที่เน้นความรับผิดชอบและการตัดสินใจด้วยเหตุผลมากกว่าการบังคับตามหลักศีลธรรมเพียงอย่างเดียว[5] อย่างไรก็ดี การจะทำให้กฎหมายนี้เกิดผลในทางปฏิบัติได้นั้น จำเป็นต้องได้รับ การยอมรับจากประชาชน ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมทางกฎหมาย การสื่อสารสาธารณะที่โปร่งใส และการให้ข้อมูลอย่างครบถ้วน ซึ่งจะส่งเสริมให้ประชาชนยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายโดยสมัครใจ[6] และในทางรูปแบบ กฎหมายนี้ควรต้องมีความชัดเจนเป็นระบบ มีนิยาม ข้อจำกัด และแนวทางการบังคับใช้อย่างเป็นขั้นตอน[7] ท้ายที่สุดแม้ประเด็นเรื่อง การสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน ยังอาจไม่

---

[3] 5) กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Promote Rights and Liberties)

[4] 2) กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม (Considering Other Values in Society)

[5] 4) กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (Aligning with Economic and Social Needs)

[6] 6) กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน (Accepted by the People)

[7] 1) กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน (Clear and Defined System)

ชัดเจนนักในบริบทปัจจุบัน เนื่องจากยังมีความแตกแยกทางความคิดเห็นอยู่มาก แต่ก็นับเป็นแนวคิดที่สำคัญในระยะยาว เพราะหากกฎหมายสามารถทำให้ผู้คนรู้สึกว่ามันสอดคล้องกับคุณค่าร่วมของสังคมได้เมื่อใด นั่นคือจุดที่การยอมรับจะฝังลึกในจิตสำนึกของสังคมในที่สุด[8]

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาด้วยมุมมองหรือภูมิหลังทางความคิดที่แตกต่างกัน ก็อาจจะพบกว่าประเด็นปัญหาแต่ละเรื่องอาจจะถูกให้ความสำคัญจากแนวคิดต่างๆ ที่แตกต่างกันและอาจส่งผลทำให้ถูกยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่ไม่เหมือนกันตามไปด้วย นั่นหมายความว่าหากต้องการให้กฎหมายเหล่านั้นถูกยอมรับในวงกว้างก็จำเป็นต้องพิจารณาด้วยกรอบแนวคิดที่หลากหลาย ดังปรากฏในเกณฑ์การยอมรับกฎหมายทั้ง 6 ข้อที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น ซึ่งแนวคิดการยอมรับกฎหมายทั้งหมดนี้ได้พิจารณาผ่านมุมมองจากแนวคิดนิติปรัชญาหลายสำนัก ถือเป็นกรอบที่ช่วยให้การวิเคราะห์กฎหมายที่มีความลึกซึ้งและครอบคลุมในหลากหลายด้าน ทั้งทางโครงสร้าง สังคม และจริยธรรม แนวคิดเหล่านี้สะท้อนถึงความสำคัญของการทำให้กฎหมายมีความสัมพันธ์กับค่านิยมร่วมของสังคม และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในหลากหลายมิติ ทั้งในด้านสิทธิ เสรีภาพ การมีส่วนร่วม และการคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง ขณะเดียวกันก็ไม่ละเลยความสำคัญของการรักษาคุณค่าทางศีลธรรมและประเพณีของสังคม ซึ่งในบางกรณีอาจเกิดความขัดแย้งของเป้าประสงค์ที่แตกต่างกัน โดยแต่ละแนวคิดแม้จะมีน้ำหนักและความสำคัญแตกต่างกันไปตามบริบท แต่ไม่อาจแยกพิจารณาออกจากกันได้ เนื่องจากการผสานรวมกันของแนวคิดเหล่านี้เป็นหัวใจสำคัญที่จะทำให้กฎหมายได้รับการยอมรับและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ในระยะยาว

เปรียบเทียบเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาที่สำคัญกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

จากผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 ผู้วิจัยได้รวบรวมและวิเคราะห์แนวคิดการยอมรับกฎหมายจากแนวคิดทางนิติปรัชญาที่สำคัญ พบว่ามี 6 เกณฑ์หลัก รวมทั้งสิ้น 25 เกณฑ์ย่อย ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นกรอบในการกำหนดเกณฑ์การประเมินกฎหมายอย่างมีหลักเกณฑ์และเป็นระบบ นอกจากนี้ ประเทศไทยได้มีการกำหนด “แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 และเป็นแนวทางที่หน่วยงานของรัฐต้องถือปฏิบัติในการจัดทำและประเมินกฎหมาย เพื่อให้การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีความครอบคลุมรอบด้านและมีหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับแนวทางตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องพิจารณาเปรียบเทียบว่าเกณฑ์การยอมรับกฎหมายตามแนวทางนิติปรัชญาที่ได้จากการศึกษาไว้แล้วนั้นมีความสอดคล้องกับ

---

[8] 3) กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน (Reflecting the Spirit of the People)

องค์ประกอบของแนวทางการประเมินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ อีกทั้ง การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในระดับสากลยังได้รับการส่งเสริมและกำหนดแนวทางโดยองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากในด้านหลักธรรมาภิบาลและการกำกับดูแลกิจการภาครัฐ ดังนั้น เพื่อให้ได้กรอบเกณฑ์การประเมินที่สามารถใช้ได้ในระดับทั้งภายในประเทศและสากล การพิจารณาเปรียบเทียบทั้งสามแนวทางจึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญ

จากผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ 1 และการศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง พบว่าเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา ประกอบกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รวมถึงแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามกรอบขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ต่างล้วนมีองค์ประกอบเชิงหลักการที่สามารถนำไปใช้ในการกำหนดเกณฑ์การประเมินกฎหมายได้อย่างเป็นระบบ โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์และจัดระเบียบแนวคิด แนวทาง และหลักการต่าง ๆ ดังกล่าวในรูปแบบของรายการรายข้อ พร้อมทั้งกำหนดรหัสเฉพาะสำหรับแต่ละองค์ประกอบเพื่อความชัดเจนในการเปรียบเทียบและอ้างอิง โดยแสดงรายละเอียดไว้ในตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 รหัสเนื้อหา เกณฑ์ยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตาม พ.ร.บ.ฯ และกรอบ OECD

รายการ		รหัส
เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดทางนิติปรัชญาที่สำคัญ		**T**
	1. กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน (Clear and Defined System)	**T1**
	1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Laws)	T1.1
	1.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Conformity with the Rule of Law)	T1.2
	1.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (Consistency in Legal Context)	T1.3
	1.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา (Clarity of Content	T1.4
	1.5 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Enforcement)	T1.5
	2. กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม (Considering Other Values in Society)	**T2**
	2.1 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (Consideration of Morality)	T2.1
	2.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น (Consideration of Local Traditions)	T2.2
	2.3 ต้องมีความยุติธรรม (Necessity of Justice) 2.3.1 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ	T2.3
	2.3.2 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ	T2.4

	รายการ	รหัส
	2.4 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม (Avoidance of Immoral Laws)	T2.5
	3. กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน (Reflecting the Spirit of the People)	**T3**
	3.1 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (Reflex of Volkgeist)	T3.1
	3.2 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (Integration of Tradition and Modernity)	T3.2
	4. กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (Aligning with Economic and Social Needs)	**T4**
	4.1 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Support for Economic Development)	T4.1
	4.2 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (Support for Social Development)	T4.2
	4.3 รองรับการเปลี่ยนแปลง (Adaptability to Changing Contexts) 4.3.1 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้	T4.3
	4.3.2 มีการทบทวนเป็นระยะ (Periodic Review)	T4.4
	4.4 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (Balance Between Public Interests and Individual Rights)	T4.5
	5. กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Promote Rights and Liberties)	**T5**
	5.1 สร้างความเสมอภาคลดความเหลื่อมล้ำ (Equality and Social Inequality) 5.1.1 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ	T5.1
	5.1.2 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ	T5.2
	5.2 เคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Respect to Rights and Liberty) 5.2.1 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร	T5.3
	5.2.2 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย	T5.4
	5.2.3 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	T5.5
	6. กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน (Accepted by the People)	**T6**
	6.1ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (No Widespread Objections)	T6.1
	6.2 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance with the Law)	T6.2
	6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)	T6.3

รายการ		รหัส
แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562		**L**
	1. วัตถุประสงค์ของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา 30	**L1**
	1.1 การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ให้ทันสมัย ไม่เป็นอุปสรรคหรือลดภาระ	L1.1
	1.2 การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ	L1.2
	1.3 การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย	L1.3
	1.4 การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม	L1.4
	1.5 การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	L1.5
	2. การตรวจสอบเนื้อหา มาตรา 31 ประกอบกับมาตรา 21	**L2**
	2.1 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ	L2.1
	2.2 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ	L2.2
	2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 1.6 1.7	L2.3
	2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน1.21.4	L2.4
	2.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ 1.5	L2.5
	2.6 ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น 1.5	L2.6
	2.7 การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น 1.5	L2.7
	2.8 การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล	L2.8
	2.9 การพิจารณาประสิทธิภาพของกฎหมายโดยประเมินจากสถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย	L2.9
	2.10 ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ 1.3	L2.10
ประเด็นการประเมินตาม “แนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย		**C**
	1. การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย	**C1**

รายการ		รหัส
	1.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย	C1.1
	1.2 มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย	C1.2
	1.3 การตรวจสอบว่ากฎหมายมีมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชนหรือไม่	C1.3
	1.4 ความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์	C1.4
	1.5 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมาย	C1.5
	1.6 ผลกระทบต่อประชาชน	C1.6
	1.7 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย	C1.7
	1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย	C1.8
	2. การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย	**C2**
	2.1 ความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น	C2.1
	2.2 การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	C2.2
	2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา	C2.3
	3. การรับฟังความคิดเห็น	**C3**
	3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย	C3.1
	3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา	C3.2
	3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	C3.3
	3.4 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย	C3.4
	3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ	C3.5
	4. การดำเนินการตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐ	**C4**
	4.1 ออกกฎ เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้	C4.1
	4.2 การดำเนินการอื่น เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้	C4.2
	4.3 สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย	C4.3
	5. ผลการบังคับใช้กฎหมาย	**C5**
	5.1 มีการบังคับใช้กฎหมาย	C5.1
	5.2 การบรรลุเป้าหมายของกฎหมาย	C5.2
	5.3 การลดภาระของประชาชน	C5.3
	5.4 ผลกระทบต่อต้นทุนของภาครัฐ	C5.4

รายการ		รหัส
	5.5 ผลกระทบที่ไม่คาดคิด	C5.5
	5.6 ความคุ้มค่าหรือความได้สัดส่วน	C5.6
	6. ข้อเสนอ	**C6**
	6.1 ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม	C6.1
	6.2 กำหนดมาตรการอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	C6.2
แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามกรอบของ OECD		O
	A. ประเด็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Key Questions)	OA
	A1 ความเหมาะสม (Appropriateness)	OA1
	A2 ประสิทธิผล (Effectiveness) บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้	OA2
	A3 ประสิทธิภาพ (Efficiency) คุ้มค่าและไม่สร้างภาระเกินควร	OA3
	A4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ที่อาจเหมาะสมกว่า	OA4
	B สิ่งที่ควรคำนึงถึงในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย	OB
	B1 ความคุ้มค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit Framework)	OB1
	B2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation)	OB2

จากตารางที่ 4.2 แสดงถึงรหัสเนื้อหาที่ใช้ในการจำแนกแนวคิดหลักสำหรับการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา กับ แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยครอบคลุม 3 กลุ่ม โดยกลุ่มแรกคือ เกณฑ์ยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาแบ่งออกเป็น 6 หมวดหลัก (รหัส T) ทั้งหมด 25 ข้อย่อย กลุ่มที่สอง คือ แนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (รหัส L และ C) ซึ่งแบ่งออกเป็น แนวทางตามพระราชบัญญัติโดยตรง (รหัส L) จำนวน 2 หมวดหลัก ทั้งหมด 13 ข้อย่อย และแนวทางตาม “แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (รหัส C) จำนวน 8 หมวดหลัก ทั้งหมด 27 ข้อย่อย และกลุ่มที่ 3 คือ กรอบแนวทางขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) (รหัส O) จำนวน 2 หมวดหลัก 6 ข้อย่อย

ทั้งนี้รหัสแต่ละรหัสถูกออกแบบให้สามารถเชื่อมโยงโครงสร้างและเนื้อหา ได้อย่างเป็นระบบ เพื่อใช้ในการจัดทำตารางเปรียบเทียบ วิเคราะห์ และประเมินความตรงกันเชิงเนื้อหาระหว่างกลุ่มเกณฑ์การยอมรับกฎหมายกับอีกสองกลุ่มที่เหลือซึ่งผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบความสอดคล้องตรงกันเชิงเนื้อหามีดังต่อไปนี้

1. แนวทางตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเอาไว้ในหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ ซึ่งมาตรา 30 ได้กำหนดเป้าหมายของการประเมินกฎหมายไว้ทั้งสิ้น 5 ประการ และกำหนดให้มีการตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมายตามมาตรา 31 ประกอบกับมาตรา 21 รวมทั้งสิ้น 10 ประการ เมื่อเปรียบเทียบความสอดคล้องตรงกันระหว่างเกณฑ์การยอมรับกฎหมายและแนวทางตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์จัดทำร่างกฎหมายฯ แล้วพบว่ามีความสอดคล้องเชิงเนื้อหา ดังนี้

1.1 วัตถุประสงค์ของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา 30 (รหัส L1) พบว่าวัตถุประสงค์ทุกข้อมีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย แต่ก็มีเกณฑ์การยอมรับกฎหมายบางข้อที่เกินกว่าวัตถุประสงค์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ผลจากการวิเคราะห์พบความสอดคล้องโดยพิจารณาแต่ละวัตถุประสงค์ดังนี้

1.1.1 การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น (L1.1) ตามมาตรา 30 กำหนดให้มีการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน พบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 8 เกณฑ์ย่อย คือ

1.1.1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (T1.1)

1.1.1.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

1.1.1.3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (T3.1)

1.1.1.4 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

1.1.1.5 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

1.1.1.6 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

1.1.1.7 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

1.1.1.8 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

จากผลการวิเคราะห์สะท้อนให้เห็นว่า เป้าหมายของพระราชบัญญัติฯ ที่ต้องการให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นนั้น ให้ความสำคัญกับเรื่อง T4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (T4.1, T4.2, T4.5) และการลดภาระของประชาชน (T5.3, T5.4) แต่ยังไม่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับเรื่องเนื้อหาของกฎหมายเท่าใดนัก ทั้งในเรื่องของความสอดคล้องกันเองและความยุติธรรมแห่งตัวบท ประเด็นด้านคุณค่าอื่นๆ ก็ไม่ปรากฏในวัตถุประสงค์ของการประเมินกฎหมายข้อนี้

1.1.2 การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ (L1.2) เนื่องจากแต่ละประเทศย่อมมีความสัมพันธ์กันระหว่างรัฐและย่อมมีข้อตกลงอันก่อให้เกิด

พันธกรณีระหว่างกันส่งผลทำให้รัฐจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมถึงหลักการสากลที่ต่างได้รับการยอมรับกันทั่วไป โดยผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 9 เกณฑ์ย่อย คือ

1.1.2.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (T1.1)

1.1.2.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

1.1.2.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (T1.3)

1.1.2.4 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (T2.1)

1.1.2.5 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

1.1.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

1.1.2.7 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

1.1.2.8 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

1.1.2.9 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ จะทำให้กฎหมายมีความเป็นระบบสอดคล้องกับ T1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย ทั้งในเรื่องของโครงสร้างและลำดับชั้นของกฎหมาย (T1.1, T1.2, T1.3) และมีปรากฏความสัมพันธ์กับคุณค่าอื่นในสังคมมากขึ้น (T2.1, T2.3) แต่ยังไม่สอดรับกับเรื่องจารีตประเพณี จิตวิญญาณและอัตลักษณ์ การให้ความสำคัญกับการอำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชนเท่าใดนัก

1.1.3 การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย (L1.3) ถือเป็นแนวทางสำคัญในการทำให้ระบบกฎหมายมีความชัดเจน มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ และทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจกฎหมายได้อย่างถูกต้องลดความสับสนในเนื้อหาแห่งกฎหมาย และการตีความที่ไม่สอดคล้องกัน โดยผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 7 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

1.1.3.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (T1.1)

1.1.3.2 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (T1.3)

1.1.3.3 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

1.1.3.4 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

1.1.3.5 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

1.1.3.6 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

1.1.3.7 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตาม (T5.4)

ผลการวิเคราะห์พบว่า วัตถุประสงค์ในข้อนี้ เน้นย้ำที่ความเป็นระบบของกฎหมายเป็นสำคัญ (T1.1, T1.3, T1.4, T1.5) ส่วนบริบทอื่นๆ แทบไม่ได้ให้ความสำคัญเลย ทั้งเรื่อง

คุณค่าอื่นๆ ในสังคม วิถีชีวิต จารีตประเพณี คุณธรรม ความยุติธรรม รวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม

1.1.4 การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม (L1.4) ถือเป็นเป้าหมายสำคัญของการตรากฎหมาย โดยเฉพาะในบริบทที่ประชาชนมีความหลากหลายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และโอกาส และกฎหมายควรสามารถขจัดอุปสรรค และสร้างระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิ ความเสมอภาคและความเป็นธรรมได้จริง ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 5 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

1.1.4.1 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

1.1.4.2 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

1.1.4.3 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

1.1.4.4 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

1.1.4.5 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

ผลการวิเคราะห์จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในการประเมินกฎหมายเพื่อการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ในข้อนี้กลับมามุ่งเน้นให้เนื้อหาแห่งกฎหมายปรากฏ T2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม โดยเฉพาะเรื่องความยุติธรรม (T2.3, T2.4) นำไปสู่กระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ถูกต้องและเป็นธรรม มากขึ้น แต่ก็ยังขาดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.1.5 การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (L1.5) ในบริบทของโลกยุคปัจจุบันซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การรักษาและพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการอยู่รอดและการเติบโตของรัฐ กฎหมายจึงควรทำหน้าที่เป็นเครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนการพัฒนาประเทศ เพิ่มศักยภาพของภาคธุรกิจและแรงงาน และลดอุปสรรคที่ขัดขวางการปรับตัวต่อบริบทโลกที่เปลี่ยนไป เพื่อให้สามารถแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพในเวทีระหว่างประเทศ ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 4 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

1.1.5.1 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

1.1.5.2 รองรับการเปลี่ยนแปลง (T4.3)

1.1.5.3 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

1.1.5.4 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

ผลการวิเคราะห์ในข้อนี้พบว่า วัตถุประสงค์ในการประเมินกฎหมายเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เน้นเพียงเรื่องของการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (T4) เป็นสำคัญ ยังไม่สัมพันธ์กับเกณฑ์การประเมินในข้ออื่นเท่าใดนัก

ตารางที่ 4.3 เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างวัตถุประสงค์ของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา 30 (L1) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

		เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
		T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
1. **วัตถุประสงค์ของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา 30 (รหัส L1)**																											
	L1.1	✓	✓									✓		✓	✓			✓			✓	✓					8
	L1.2	✓	✓	✓			✓		✓						✓	✓			✓	✓							9
	L1.3	✓		✓	✓	✓				✓							✓					✓					7
	L1.4								✓	✓								✓	✓	✓							5
	L1.5													✓		✓	✓					✓					4
รวม L1		3	2	2	1	1	1	0	2	2	0	1	0	2	2	2	2	2	2	2	1	3	0	0	0	0	18

จากตารางที่ 4.3 ผลการวิจัยพบว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่ได้จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักทั้ง 5 ข้อของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างครบถ้วน สะท้อนว่าแนวคิดนิติปรัชญาสามารถสนับสนุนเป้าหมายของการประเมินผลสัมฤทธิ์ได้อย่างเป็นระบบและรอบด้าน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในระดับเกณฑ์ย่อย พบว่า วัตถุประสงค์ของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีความสอดคล้องกับเกณฑ์ย่อยของการยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาเพียง 18 ข้อ จากทั้งหมด 25 ข้อ โดยยังมี 7 ข้อที่ไม่ปรากฏอยู่ในวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ได้แก่ T2.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น T2.5 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม T3.2 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ T5.5 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน T6.1 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง T6.2 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย และ 6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน นั่นหมายความว่าแนวคิดการยอมรับกฎหมายจากวัตถุประสงค์การวิจัยในข้อที่ 1 นั้นเป็นหลักการที่เข้มข้นยิ่งไปกว่าวัตถุประสงค์ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2562 ดังกล่าว ซึ่งสะท้อนให้เห็นด้วยว่า กฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ฯ นั้นยังไม่ได้ให้ความสำคัญเพียงพอกับประเด็นด้านความสอดคล้องกับจารีตประเพณีท้องถิ่น ศีลธรรม การปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงขาดการให้ความสำคัญกับเรื่องการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน

นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของกฎหมายในการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้ความสำคัญอย่างมากกับหมวด T1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย ในทุกข้อของเกณฑ์ข้างต้น รองลงมาคือ T4 ความ

สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ส่วน T5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ปรากฏในระดับปานกลาง ขณะที่ T2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม และT3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ได้รับความสำคัญน้อยมาก และในบางข้อย่อยของ T2 และ T3 ไม่ปรากฏในวัตถุประสงค์ของกฎหมายเลย รวมถึง T6 เกี่ยวกับการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน กลับไม่มีวัตถุประสงค์ใดเลยที่สอดคล้องอย่างชัดเจนกับเกณฑ์ในข้อนี้ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักตามแนวคิดนิติปรัชญา จึงควรพิจารณาขยายกรอบการประเมินให้ครอบคลุมมิติทางคุณค่าทางสังคมและการมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

1.2 การตรวจสอบเนื้อหา ตามมาตรา 31 ประกอบกับมาตรา 21 (รหัส L2) พบว่าการตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมายสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่ได้จากแนวคิดทางนิติปรัชญาเกือบครบทุกข้อ ขาดเพียงเรื่อง การไม่ถูกคัดค้านในวงกว้าง ผลจากการวิเคราะห์พบว่าการตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมายสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากนิติปรัชญาแต่ละประเด็นดังนี้

1.2.1 ความสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (L2.1) หลักการดังกล่าวถือเป็นหลักการสำคัญของการบัญญัติกฎหมายที่ต้องสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 8 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

1.2.1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (T1.1)

1.2.1.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

1.2.1.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (T1.3)

1.2.1.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

1.2.1.5 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

1.2.1.6 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

1.2.1.7 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

1.2.1.8 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

จากผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า การตรวจสอบเนื้อหาแห่งกฎหมายว่าต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นปัจจัยสำคัญที่สะท้อนเกณฑ์การยอมรับกฎหมายตามแนวคิดทางนิติปรัชญา โดยเฉพาะประเด็น T1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย เรื่องโครงสร้างและความเป็นระบบของกฎหมาย (T1.1-T1.4) แต่ยังไม่ครอบคลุมในเกณฑ์อื่นๆ เท่าใดนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของเนื้อหาแห่งกฎหมาย และค่อนข้างสัมพันธ์เฉพาะกันเรื่องของกระบวนการหรือเป้าหมายของการตรวจสอบกฎหมายเท่านั้น

1.2.2 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ (L2.2) ยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ ถือเป็นแนวทางสำคัญในการพัฒนาประเทศในภาพรวม การบัญญัติกฎหมายจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์หรือแผนดังกล่าว เพื่อให้ทิศทางของการกำหนดนโยบายมีความสอดคล้องกัน กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้นโยบาย

ต่างๆ ของรัฐสำเร็จลุล่วงได้ โดยผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 5 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

1.2.2.1 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (T1.3)

1.2.2.2 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (T3.1)

1.2.2.3 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (T3.2)

1.2.2.4 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

1.2.2.5 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

จากผลการวิเคราะห์สะท้อนให้เห็นว่า การตรวจสอบเนื้อหาแห่งกฎหมายให้สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ สอดคล้องกับเกณฑ์การประเมินกฎหมายตามกรอบนิติปรัชญา โดยเฉพาะในแง่ที่กฎหมายควรทำหน้าที่ส่งเสริมเป้าหมายในการพัฒนาประเทศในภาพรวม ในข้อนี้ ให้ความสำคัญกับเนื้อหาแห่งกฎหมายมากขึ้น แต่โน้มเอียงไปในเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (T4.1, T4.2) และสะท้อนจิตวิญญาณประชาชนหรือวิถีชีวิตของประชาชน (T3.1, T3.2) ชัดเจนมากขึ้น แต่ยังไม่กล่าวถึงเรื่องคุณค่าอื่นๆในสังคม ทั้งเรื่องศีลธรรม ความยุติธรรมทั้งในแง่ของเนื้อหาและการปฏิบัติ

1.2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (L2.3) หลักการดังกล่าวเป็นแนวทางสำคัญในการดำเนินงานของภาครัฐเพื่อมุ่งให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ซึ่งผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 15 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

1.2.3.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (T1.1)

1.2.3.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

1.2.3.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (T1.3)

1.2.3.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

1.2.3.5 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

1.2.3.6 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (T2.1)

1.2.3.7 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

1.2.3.8 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

1.2.3.9 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม (T2.5)

1.2.3.10 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

1.2.3.11 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

1.2.3.12 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

1.2.3.13 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

1.2.3.14 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

1.2.3.15 การมีส่วนร่วมของประชาชน (T6.3)

จากผลการวิเคราะห์พบว่า หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนั้นสัมพันธ์กับเกณฑ์การประเมินกฎหมายจากนิติปรัชญาหลายข้อ เนื่องจากว่า หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนั้น ประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญอยู่หลายประการซึ่งครอบคลุมเรื่อง การบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนรัฐ โดยยึดหลักความคุ้มค่ามีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อนและขั้นตอนที่ไม่จำเป็น รวดเร็วทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการรับบริการ ซึ่งจะต้องมีการประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ (มาตรา 6 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี) ด้วยหลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่กฎหมายจะต้องถูกบัญญัติออกมาอย่างเป็นระบบ (T1) มีความชัดเจนทั้งในเนื้อหาและการบังคับใช้ส่งผลทำให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมเสมอภาคและเท่าเทียมทุกกลุ่ม (T2, T5) ทั้งในแง่ของเนื้อหาแห่งบทบัญญัติและความยุติธรรมในทางปฏิบัติ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ประกอบกับจะต้องมีการประเมินผลการดำเนินของภาครัฐสม่ำเสมอ ถือได้ว่าหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนี้สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายตามกรอบนิติปรัชญาอย่างมาก

1.2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน (L2.4) เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้กฎหมายมีความทันสมัย สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 14 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

1.2.4.1 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

1.2.4.2 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

1.2.4.3 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

1.2.4.4 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (T3.1)

1.2.4.5 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (T3.2)

1.2.4.6 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

1.2.4.7 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

1.2.4.8 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

1.2.4.9 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

1.2.4.10 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

1.2.4.11 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

1.2.4.12 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

1.2.4.13 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

1.2.4.14 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

จากผลการวิจัยพบว่า การยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน สัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายหลายข้อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเนื้อหาแห่งกฎหมายทั้งในแง่ของเชิงระบบโครงสร้างของกฎหมาย (T1) และการคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อประชาชน (T2, T5) ด้วยเป้าหมายของการตรวจสอบกฎหมายนั้น ให้ความสำคัญกับสภาพการณ์ที่ไม่เอื้ออำนวยสำหรับประชาชนทั้งเรื่องการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ ซึ่งพยายามสร้างระบบกฎหมายที่เป็นธรรมมาบังคับใช้กับประชาชน ถือเป็นการตรวจสอบกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับประเด็นที่หลากหลายมากอีกข้อหนึ่ง และยังปรากฏการมีบทบาทของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมาย (T6.2) อีกด้วย

1.2.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (L2.5) ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 13 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

1.2.5.1 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

1.2.5.2 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

1.2.5.3 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

1.2.5.4 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

1.2.5.5 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

1.2.5.6 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

1.2.5.7 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

1.2.5.8 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

1.2.5.9 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

1.2.5.10 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

1.2.5.11 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

1.2.5.12 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

1.2.5.13 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

ผลการวิเคราะห์พบว่า การตรวจสอบเพื่อไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นั้นสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากนิติปรัชญาหลายข้อด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกณฑ์เกี่ยวกับบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม (T1.5, T2.3) อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T4.5, T5.3, T5.4, T5.5) ทำให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากกฎหมายหรือไม่ถูกจำกัดสิทธิจากกฎหมายมากจนเกินไป ก็ย่อมทำให้กฎหมายได้รับการยอมรับจากประชาชนได้ไม่ยาก (T6.2) ถือเป็นการตรวจสอบที่สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายอยากมากอีกข้อหนึ่ง แต่ก็ยังขาดเรื่องการให้ความสำคัญกับวิถีชีวิตจิตวิญญาณของประชาชน อาจเป็นเพราะหัวข้อนี้สัมพันธ์กับเรื่องระบบอนุญาตซึ่งเกี่ยวพันกับข้อจำกัดสิทธิของประชาชนมากกว่านั่นเอง

1.2.6 ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น (L2.6) ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 10 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

1.2.6.1 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

1.2.6.2 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

1.2.6.3 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

1.2.6.4 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

1.2.6.5 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

1.2.6.6 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

1.2.6.7 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

1.2.6.8 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

1.2.6.9 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

1.2.6.10 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

การตรวจสอบกฎหมายเพื่อไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ยังคงสัมพันธ์กับการเกณฑ์การยอมรับกฎหมายทั้งในเชิงระบบโครงสร้างของกฎหมาย (T1.2, T1.4) รวมถึง ประเด็นการคุ้มครอง

สิทธิเสรีภาพของประชาชน (T5.1, T5.4, T5.5) เป็นสำคัญ และในขณะเดียวกันค่อนข้างมีทิศทางเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (T4.1, T4.2, T4.5) ด้วย แต่อย่างไรก็ดี ยังขาดประเด็นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการคำนึงถึงวิถีชีวิตและจิตวิญญาณประชาชน

1.2.7 การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น (L2.7) ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 9 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

1.2.7.1 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

1.2.7.2 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

1.2.7.3 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

1.2.7.4 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

1.2.7.5 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

1.2.7.6 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

1.2.7.7 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

1.2.7.8 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

1.2.7.9 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

ในส่วนของจำกัดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่นี้ เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายประเด็นด้านการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมเพื่อลดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ (T5) แต่ก็มีบางส่วนที่สัมพันธ์กับเรื่องของระบบและโครงสร้างของกฎหมาย (T1.2) บ้าง แต่ไม่ค่อยเกี่ยวข้องกับความสมบูรณ์หรือความยุติธรรมแห่งเนื้อหาของกฎหมายและการบังคับใช้อย่างเป็นธรรมเท่าใดนัก รวมถึงไม่แสดงให้เห็นถึงการพยายามให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในกระบวนการทางกฎหมายด้วย

1.2.8 การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงและเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล (L2.8) ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 11 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

1.2.8.1 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

1.2.8.2 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (T1.3)

1.2.8.3 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

1.2.8.4 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (T2.1)

1.2.8.5 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

1.2.8.6 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม (T2.5)

1.2.8.7 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

1.2.8.8 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

1.2.8.9 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

1.2.8.10 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

1.2.8.11 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

ผลการวิเคราะห์พบว่า การตรวจสอบกฎหมายเพื่อการกำหนดโทษอาญาเท่าที่จำเป็นนี้ เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง จึงสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (T5.3, T5.5) และในขณะเดียวกันยังเกี่ยวข้องกับเรื่องความยุติธรรมที่ประชาชนควรได้รับจากการกำหนดโทษในทางอาญาเท่าทีจำเป็น (T2.3) รวมถึงประเด็นเรื่องคุณค่าทางศีลธรรมที่รัฐต้องคำนึงถึง (T2.5) นอกจากนี้การกำหนดโทษทางอาญายังเป็นมาตรการสำคัญเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายด้วย (T6.2) ดังนั้นเกณฑ์ในข้อนี้จึงค่อนข้างให้ความสำคัญกับเรื่องเนื้อหาของกฎหมายมากกว่าระบบโครงสร้างของกฎหมายหรือเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ

1.2.9 การพิจารณาประสิทธิภาพของกฎหมายโดยประเมินจากสถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย (L2.9) ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 5 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

1.2.9.1 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

1.2.9.2 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

1.2.9.3 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

1.2.9.4 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

1.2.9.5 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

การตรวจสอบกฎหมายในข้อนี้ สะท้อนให้เห็นเป้าหมายสำคัญเพื่อพิจารณาว่ากฎหมายนั้นถูกบังคับใช้อย่างไร มีประสิทธิภาพหรือไม่ ซึ่งสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้คำนึงคุณค่าอื่นๆ ที่กฎหมายต้องพิจารณา เนื่องจากในข้อนี้เน้นย้ำเรื่องผลลัพธ์ในทางปฏิบัติของกฎหมายเท่านั้น

1.2.10 ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ (L2.10) ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 7 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

1.2.10.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (T1.1)

1.2.10.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

1.2.10.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (T1.3)

1.2.10.4 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

1.2.10.5 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

1.2.10.6 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

1.2.10.7 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

การอนุวัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศสอดคล้องกับความเป็นระบบโครงสร้างและลำดับชั้นของกฎหมาย (T1.1, T1.2, T1.3) และสัมพันธ์กับคุณค่าอื่นในสังคม (T2.3) แต่ยังไม่สอดรับกับเรื่องจารีตประเพณี จิตวิญญาณ การอำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชน ทั้งนี้ไม่ใช่เรื่องสอดคล้องกับกับหลักสากล (เกณฑ์ L1.2) แต่เป็นแค่การอนุวัติตามพันธกรณีที่รัฐผูกพันแล้วเท่านั้น

ตารางที่ 4.4 การตรวจสอบเนื้อหา ตามมาตรา 31 ประกอบกับมาตรา 21 (รหัส L2) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

		เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
		T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
2. **การตรวจสอบเนื้อหา มาตรา 31 ประกอบกับมาตรา 21** (รหัส L2)																											
	L2.1	✓	✓	✓	✓				✓								✓	✓			✓						8
	L2.2			✓								✓	✓	✓	✓												3
	L2.3	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓						✓	✓		✓		✓	✓			✓	15
	L2.4				✓	✓				✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓			✓		14
	L2.5		✓		✓	✓			✓	✓				✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓		✓		13
	L2.6		✓		✓				✓	✓				✓	✓			✓	✓			✓	✓				10
	L2.7		✓			✓				✓								✓	✓		✓	✓	✓				8
	L2.8		✓	✓	✓		✓		✓		✓					✓		✓			✓		✓		✓		11
	L2.9					✓										✓	✓	✓							✓		5
	L2.10	✓	✓	✓					✓						✓	✓			✓								7
รวม L2		3	7	5	6	5	2	0	6	5	2	2	2	4	5	5	4	8	4	1	5	5	5	0	4	1	23

ภาพรวมตามตารางที่ 4.4 พบว่า หลักเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดทางนิติปรัชญาตามวัตถุประสงค์ในข้อที่ 1 สอดคล้องกับเป้าหมายในการตรวจสอบเนื้อหาแห่งกฎหมายตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทุกประการ สะท้อนให้เห็นว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถสนับสนุนการตรวจสอบเนื้อหากฎหมายได้อย่างครบถ้วน อย่างไรก็ดี ในทางกลับกัน เป้าหมายของมาตรา 31 กลับไม่สามารถครอบคลุมหลักเกณฑ์การยอมรับกฎหมายตามแนวคิดทางนิติปรัชญาได้ทั้งหมด

จากการพิจารณาพบว่า วัตถุประสงค์ในการตรวจสอบเนื้อหากฎหมายตามมาตรา 31 นั้น มีความสอดคล้องกับเกณฑ์ย่อยของการยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 23 ข้อ จากทั้งหมด 25 ข้อ ซึ่งถือว่าเกือบทั้งหมดของเกณฑ์การยอมรับกฎหมายดังกล่าว มีเพียง 2 ข้อเท่านั้นที่ยังไม่ปรากฏชัดเจน คือ T2.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น และ T6.1 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง นั่นหมายความว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากวัตถุประสงค์การวิจัยในข้อที่ 1 นั้นสามารถตอบสนองต่อการตรวจสอบเนื้อหากฎหมายได้อย่างครบถ้วน และเป้าหมายในการตรวจสอบเนื้อของกฎหมายนั้นก็ครอบคลุมประเด็นสำคัญของการยอมรับความเป็นกฎหมายด้วย แต่ก็สะท้อนด้วยว่าการตรวจสอบเนื้อหาตามมาตรา 31 ยังไม่ได้ให้ความสำคัญเพียงพอกับประเด็นด้านความสอดคล้องกับจารีตประเพณีท้องถิ่น และการให้ความสำคัญกับเรื่องการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน

นอกจากนี้การตรวจสอบเนื้อหากฎหมายตามมาตรา 31 พบว่าให้ความสำคัญอย่างมากกับ หมวด T1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย ในทุกข้อของเกณฑ์ข้างต้น และในระดับที่เท่ากันกับ T4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ส่วน T5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ปรากฏในระดับรองลงมา ขณะที่ T2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม และT3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ได้รับความสำคัญน้อยมาก และในบางข้อย่อยของ T2 ไม่มีปรากฏในเป้าหมายการตรวจสอบเนื้อหากฎหมายเลย รวมถึง T6 เกี่ยวกับการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน แทบไม่ถูกให้ความสำคัญเลย

ผลจากการวิเคราะห์เนื้อหาพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรา 30 และการตรวจสอบเนื้อหาตามมาตรา 31 แล้วสามารถสรุปผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา และแสดงผลการวิเคราะห์ได้ดังตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 สรุปเปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาและแนวทางตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

		เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
		T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
1. **วัตถุประสงค์ของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา 30 (รหัส L1)**																											
	L1.1	✓	✓									✓		✓	✓			✓			✓	✓					8
	L1.2	✓	✓	✓			✓		✓						✓	✓			✓	✓							9
	L1.3	✓		✓	✓	✓				✓							✓					✓					7
	L1.4								✓	✓								✓	✓	✓							5
	L1.5													✓		✓	✓					✓					4
รวม L1		3	2	2	1	1	1	-	2	2	0	1	0	2	2	2	2	2	2	2	1	3	-	-	-	-	18
2. **การตรวจสอบเนื้อหา มาตรา 31 ประกอบกับมาตรา 21** (รหัส L2)																											
	L2.1	✓	✓	✓	✓				✓								✓	✓			✓						8
	L2.2			✓								✓	✓	✓	✓												5
	L2.3	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓						✓	✓		✓		✓	✓			✓	15
	L2.4				✓	✓				✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓			✓		14
	L2.5		✓		✓	✓			✓	✓				✓	✓	✓		✓			✓	✓	✓		✓		13
	L2.6		✓		✓				✓	✓				✓	✓			✓	✓			✓	✓				10
	L2.7		✓			✓				✓								✓	✓		✓	✓	✓				8
	L2.8		✓	✓	✓		✓		✓		✓					✓		✓			✓		✓		✓		11
	L2.9					✓										✓	✓	✓							✓		5
	L2.10	✓	✓	✓					✓						✓	✓			✓								7
รวม L2		3	7	5	6	5	2	-	6	5	2	2	2	4	5	5	4	8	4	1	5	5	5	-	4	1	23
รวม L		6	9	7	7	6	3	-	8	7	2	3	2	6	7	7	6	10	6	3	6	8	5	-	4	1	23

จากตารางที่ 4.5 แสดงการเปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาของเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากนิติปรัชญา เปรียบเทียบกับแนวทางตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ประกอบด้วย 2 หัวข้อ คือ วัตถุประสงค์ของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา 30 (รหัส L1) และ การตรวจสอบเนื้อหา มาตรา 31 ประกอบกับมาตรา 21 (รหัส L2) ซึ่งจากตารางจะเห็นว่าแนวทางตาม

พระราชบัญญัติฯ สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาในระดับสูง โดยพบว่ามีเกณฑ์ย่อยที่สอดคล้องกัน 23 ข้อจาก 25 ข้อ เมื่อพิจารณาจากมีหรือไม่มีการปรากฏของเกณฑ์ย่อย โดยไม่สนใจจำนวนครั้งที่ปรากฏ และมีอัตราการสอดคล้องร้อยละ 34.40 เมื่อพิจารณาจากจำนวนครั้งที่ปรากฏเกณฑ์ย่อยร่วมด้วย

ลำดับการให้ความสำคัญต่อเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเปรียบเทียบกับแนวทางตามพระราชบัญญัติฯ เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนการปรากฏเกณฑ์ย่อย มีความสอดคล้องกันตามลำดับดังนี้ T4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (48.00) > T1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย (46.67) > T5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (37.33) > T2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม (26.67) > T3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (16.67) > T6 เกี่ยวกับการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน (11.11)

เมื่อพิจารณาเฉพาะเป้าหมายของพระราชบัญญัติฯ เกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายพบว่า ไม่ครอบคลุมตามเกณฑ์การยอมรับกฎหมายตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ปรากฏการให้ความสำคัญกับการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน (T6) แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับการตรวจสอบเนื้อหากฎหมายตามมาตรา 31 อันเป็นการขยายความเป้าหมายของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในเชิงเนื้อหา ก็ทำให้ครอบคลุมเกณฑ์การยอมรับกฎหมายตามที่กำหนดไว้ แม้เมื่อพิจารณาระดับเกณฑ์ย่อยจะพบว่าไม่ปรากฏ T1.2 ความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ และ T6.1 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง ก็ตาม

ดังนั้นหากพิจารณาภาพรวมความสอดคล้องระหว่างวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา 30 และการตรวจสอบเนื้อหากฎหมายตามมาตรา 31 ถือได้ว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายตามวัตถุประสงค์ในข้อที่ 1 นั้นสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้อย่างครบถ้วนครอบคลุม และอาจเป็นเกณฑ์ที่มีความเข้มข้นยิ่งกว่าเป้าหมายที่กฎหมายต้องการให้ประเมินหรือให้ความสำคัญอีกด้วย

2. ประเด็นการประเมินตาม “แนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กำหนด “แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” และได้ประกาศแนวทางดังกล่าวลงในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เพื่อให้หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายใช้เป็นแนวทางให้การประเมินผลสัมฤทธิ์มีความรอบด้านและเป็นระบบ ซึ่งสามารถแบ่งองค์ประกอบของแนวทางออกเป็น 6 องค์ประกอบ และเมื่อเปรียบเทียบความสอดคล้องตรงกันกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา แล้วพบว่ามีความสอดคล้องเชิงเนื้อหา ดังนี้

2.1 การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย (C1) หัวข้อนี้เป็นการวิเคราะห์เพื่อให้ทราบปัญหาหรือความจำเป็นของการตรากฎหมาย และมาตรการต่างๆ ที่มีผลกระทบกับประชาชน ซึ่งการพิจารณาว่าจะสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายข้อใดนั้น หากตีความขยายขอบเขตของหัวข้อนี้แล้วอาจครอบคลุมหลากหลายเกณฑ์การยอมรับกฎหมายมาก แต่ในขั้นนี้ไม่จำเป็นต้องขยายประเด็นให้กว้างขวางเกินไปนักเพราะสามารถพิจารณาจากประเด็นการวิเคราะห์ได้หลากหลายข้อประกอบกัน จึงจะวิเคราะห์เฉพาะเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประเด็นต่างๆ 8 ประเด็น ดังนี้

2.1.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย (C1.1) หมายถึงวัตถุประสงค์ในการร่างหรือการตรากฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมหรือการปรับปรุง ซึ่งมักมีปรากฏในหลักการและเหตุผลท้ายกฎหมายฉบับนั้นๆ หรืออาจจะมาจากรายงานการวิจัย รายงานผลกระทบของร่างกฎหมายเป็นต้น ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 10 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.1.1.1 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (T1.3)

2.1.1.2 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

2.1.1.3 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

2.1.1.4 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.1.1.5 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

2.1.1.6 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

2.1.1.7 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.1.1.8 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.1.1.9 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

2.1.1.10 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

จากผลการวิจัยพบกว่า การวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อค้นหาความจำเป็นการผลกระทบของกฎหมายนั้น มีความสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายค่อนข้างน้อยถึงปานกลาง โดยมากจะเกี่ยวข้องกับเกณฑ์ T4 เรื่องเป้าหมายการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เกณฑ์ T5 เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงเกณฑ์ความสัมพันธ์กับคุณค่าอื่นๆ ในสังคม (T2) โดยเฉพาะเรื่องความยุติธรรม (T2.3, T2.4)

2.1.2 มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (C1.2) เป็นเครื่องมือที่จะสะท้อนว่ามาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายได้จริง ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 8 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.1.2.1 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

2.1.2.2 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

2.1.2.3 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

2.1.2.4 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

2.1.2.5 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.1.2.6 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

2.1.2.7 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

2.1.2.8 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

ประเด็นการวิเคราะห์ผลกระทบในข้อนี้ สัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายค่อนข้างน้อย โดยมากให้ความสำคัญกับเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ ทั้งในแง่ของประสิทธิภาพ (T1.5) และความเป็นธรรมหรือการคุ้มครองสิทธิของประชาชน (T5.3, T5.4) แต่ประเด็นที่น่าสนใจคือ ปรากฏความสัมพันธ์กับเกณฑ์ยอมปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน (T6.2) ด้วย เพราะมาตราการของกฎหมายในข้อนี้มีเป้าหมายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งย่อมเกี่ยวพันโดยตรงกับการที่ประชาชนยอมปฏิบัติตามกฎหมายด้วยนั่นเอง

2.1.3 การตรวจสอบว่ากฎหมายมีมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชนหรือไม่ (C1.3) ในข้อนี้จะให้ความสำคัญกับมาตรการที่มีลักษณะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 12 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.1.3.1 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

2.1.3.2 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

2.1.3.3 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (T2.1)

2.1.3.4 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

2.1.3.5 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.1.3.6 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม (T2.5)

2.1.3.7 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

2.1.3.8 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.1.3.9 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.1.3.10 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

2.1.3.11 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

2.1.3.12 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

จากผลการวิเคราะห์พบว่า ประเด็นในข้อนี้สัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายในระดับปานกลาง เน้นไปที่เนื้อหาแห่งบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการต่างๆ โดยจะสัมพันธ์ตั้งแต่เกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นระบบของกฎหมาย (T1) โดยเฉพาะเรื่องหลักนิติรัฐ (T1.2) และความชัดเจนแห่งเนื้อหาของกฎหมาย (T1.4) การคำนึงถึงมาตรฐานทางด้านศีลธรรม (T2.1, T2.5) และเกณฑ์เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5) เป็นหลัก

2.1.4 ความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ (C1.4) ประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ ให้สอดคล้องกับพัฒนาการของเทคโนโลยี และวิถีชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความแตกต่างระหว่างสถานการณ์ขณะตรากฎหมายกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 9 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.1.4.1 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น (T2.2)

2.1.4.2 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.1.4.3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (T3.1)

2.1.4.4 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (T3.2)

2.1.4.5 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

2.1.4.6 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

2.1.4.7 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

2.1.4.8 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.1.4.9 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

ในข้อนี้พบว่า ระดับของความสัมพันธ์กับเกณฑ์ยอมรับกฎหมายค่อยข้างน้อย แต่ก็เป็นข้อที่เกี่ยวพันธ์ชัดเจนกับเกณฑ์การยอมรับเรื่องเป้าหมายการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (T4) นอกจากนั้นก็ยังมีความเกี่ยวพันธ์กับเกณฑ์เรื่องวิถีชีวิต จิตวิญญาณประชาชน (T3) ซึ่งกฎหมายไม่ค่อยแสดงให้เห็นว่าให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เท่าใดนัก แต่ก็มีปรากฏในข้อนี้

2.1.5 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมาย (C1.5) โดยอาจอยู่ในลักษณะของการแก้ไขปัญหา การคุ้มครองสิทธิของประชาชน ซึ่งผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 11 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.1.5.1 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

2.1.5.2 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.1.5.3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (T3.1)

2.1.5.4 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

2.1.5.5 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

2.1.5.6 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.1.5.7 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.1.5.8 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

2.1.5.9 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

2.1.5.10 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

2.1.5.11 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

ผลจากการวิเคราะห์พบว่า การวิเคราะห์ผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมายมีความสัมพันธ์โดยตรงกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องความยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์เรื่องเนื้อหาสาระของกฎหมาย (T2.3) การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ (T2.4) รวมถึงการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5) ซึ่งย่อมเป็นประโยชน์ที่ประชาชนควรจะต้องได้รับจากกฎหมายโดยตรงเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว และเมื่อประชาชนได้ประโยชน์จากกฎหมายประชาชนย่อมยอมปฏิบัติตามโดยหมายไปด้วย (T6.2) ถือว่าประเด็นนี้มีความเกี่ยวพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายในระดับปานกลาง

2.1.6 ผลกระทบต่อประชาชน (C1.6) ซึ่งอาจจะเป็นผลกระทบด้านการดำรงชีวิต ความเหลื่อมล้ำ อุปสรรคในการแข่งขันทางการค้า การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากล ผลกระทบด้านเศรษฐกิจสังคม เป็นต้น ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 16 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.1.6.1 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

2.1.6.2 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (T1.3)

2.1.6.3 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (T2.1)

2.1.6.4 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น (T2.2)

2.1.6.5 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.1.6.6 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม (T2.5)

2.1.6.7 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (T3.1)

2.1.6.8 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

2.1.6.9 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

2.1.6.10 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.1.6.11 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.1.6.12 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

2.1.6.13 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

2.1.6.14 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

2.1.6.15 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

2.1.6.16 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (T6.1)

ในข้อนี้ถือว่ามีความสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายค่อยข้างมาก เพราะคำว่า “ผลกระทบ” อาจเกี่ยวพันได้หลากหลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นเนื้อหาของบทบัญญัติ (T1.2, T1.3) การบังคับใช้กฎหมาย (T2.4) คุณค่าทางศีลธรรม (T2.1) จารีตประเพณี (T2.2) วิถีชีวิตที่ประชาชนดำรงอยู่ (T3.1) การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม (T4) รวมไปถึงเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5) แต่ก็อาจจะไม่สะท้อนประเด็นด้านการยอมรับกฎหมาย การยอมปฏิบัติตามกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่าใด เพราะพิเคราะห์แล้วให้ความสำคัญกับเรื่องผลกระทบมากกว่าการสนใจว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด

2.1.7 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย (C1.7) ในที่นี้หมายถึง การวิเคราะห์ความจำเป็นของการมีกฎหมาย โดยพิจารณาจากปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ผลการวิจัยพบว่าเกี่ยวพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 9 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.1.7.1 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

2.1.7.2 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

2.1.7.3 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.1.7.4 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

2.1.7.5 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

2.1.7.6 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

2.1.7.7 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

2.1.7.8 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (T6.1)

2.1.7.9 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

การวิเคราะห์ความจำเป็นจากปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย สะท้อนให้เห็นข้อจำกัดของกฎหมายในทางปฏิบัติ ซึ่งสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับในข้อที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย (T1.5) และความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4) ซึ่งมักนำไปสู่การทบทวนและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย (T4.3, T4.4) และประเด็นที่น่าสนใจคือ มีความสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายของประชาชนอย่างมาก เพราะปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวข้องกับการต่อต้านกฎหมาย (T6.1) และการยอมปฏิบัติตามกฎหมายโดยตรง (T6.2)

2.1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย (C1.8) เป็นการเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นกับข้อมูลในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นซึ่งได้มีการดำเนินการไว้ล่วงหน้าแล้วว่ากฎหมายนั้นนำไปสู่ผลดังที่ได้คาดการณ์ไว้หรือไม่ พบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 17 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.1.8.1 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

2.1.8.2 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

2.1.8.3 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (T2.1)

2.1.8.4 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น (T2.2)

2.1.8.5 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.1.8.6 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม (T2.5)

2.1.8.7 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (T3.1)

2.1.8.8 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (T3.2)

2.1.8.9 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

2.1.8.10 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

2.1.8.11 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.1.8.12 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.1.8.13 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

2.1.8.14 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

2.1.8.15 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

2.1.8.16 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

2.1.8.17 การมีส่วนร่วมของประชาชน (T6.3)

ประเด็นการวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบจากรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบอาจจะที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย ถือว่าเป็นข้อที่สัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาอย่างมาก เนื่องด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น เป็นการวิเคราะห์ปัญหาอย่างเป็นระบบและครอบคลุมหลายประเด็น ทำให้ประเด็นการวิเคราะห์ในข้อนี้ สัมพันธ์กับเกณฑ์การประเมินทั้งโครงสร้างระบบกฎหมาย (T1) คุณค่าที่ควรคำนึงถึงต่างๆ (T2) ความยุติธรรมในการบังคับใช้ จารีตประเพณี ศีลธรรม วิถีชีวิต จิตวิญญาณประชาชน (T3) รวมไปถึงผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (T4) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5) เพราะล้วนเป็นเรื่องที่อาจเกิดผลกระทบได้ทั้งสิ้น และยังสะท้อนถึงเกณฑ์เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (T6.3) เนื่องจากกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียอย่างมาก

ตารางที่ 4.6 เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างการวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย (C1)และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

		เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
		T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
1. การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบชองกฎหมาย (รหัส C1)																											
	C1.1			✓	✓				✓	✓				✓	✓			✓	✓		✓	✓					10
	C1.2		✓		✓	✓										✓		✓			✓	✓			✓		8
	C1.3		✓		✓		✓		✓	✓	✓						✓	✓	✓		✓	✓	✓				12
	C1.4							✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓			✓						9
	C1.5								✓	✓		✓		✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓			✓		11
	C1.6		✓	✓			✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			16
	C1.7				✓	✓				✓						✓	✓			✓		✓		✓	✓		9
	C1.8		✓		✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	17
รวม C1		0	4	2	5	2	3	3	3	7	3	4	2	5	5	3	2	7	5	4	7	7	3	2	3	1	24

จากตารางที่ 4.6 พบว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากกรอบแนวคิดนิติปรัชญายังคงครอบคลุมประเด็นการวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมายในทุกข้อ สะท้อนให้เห็นว่า แนวคิดทางนิติปรัชญาสามารถสนับสนุนการวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบได้

อย่างไรก็ดี พบว่า ประเด็นการวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบนั้นยังไม่ครอบคลุมเกณฑ์การยอมรับกฎหมายทุกข้อ โดยพบว่ามีความสอดคล้องกับเกณฑ์ย่อยของการยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 24 ข้อ จากทั้งหมด 25 ข้อ ครอบคลุมเกือบทั้งหมดของเกณฑ์การยอมรับกฎหมายดังกล่าว ไม่ปรากฏเพียงข้อ T1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมายเท่านั้น อาจเนื่องด้วยสาระสำคัญของการวิเคราะห์นั้นเน้นไปที่เนื้อหาของกฎหมาย และกระบวนการบังคับใช้เป็นสำคัญ ไม่ค่อยปรากฏประเด็นเกี่ยวกับเรื่องโครงสร้างของกฎหมายซึ่งเป็นประเด็นของระบบมากกว่าเนื้อหาสาระ

ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า ประเด็นการวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบสอดคล้องอย่างชัดเจนกับเกณฑ์การยอมรับในหมวด T5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รองลงมาคือ T4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งก็ถือว่าสอดคล้องในระดับที่ค่อนข้างสูงเช่นกัน อาจเป็นเพราะว่า ประเด็นการวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบย่อมคำนึงผลที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และสังคมในภาพรวมเป็นสำคัญ ตามด้วย T2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม แต่ให้ความสำคัญค่อนข้างน้อยกับ T3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ซึ่งเป็นเกณฑ์ข้อย่อยที่ถูกให้ความสำคัญน้อยมาตลอด และ T1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย ดังเหตุผลที่ได้อธิบายไว้ก่อนหน้า ส่วน T6 การยอมรับโดยประชาชน แม้จะมีประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนครบทุกเกณฑ์ข้อย่อย แต่ก็ถือว่าปรากฏในระดับที่น้อยมาก จนแทบไม่ปรากฏความสำคัญเลย ซึ่งในภาพก็ถือว่าสอดคล้องครอบคลุมเกือบทุกเกณฑ์

การที่ประเด็นการวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมายมีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายดังกล่าว จึงสะท้อนให้เห็นว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากวัตถุประสงค์การวิจัยในข้อที่ 1 นั้น มีความเหมาะสมในการใช้เป็นเครื่องมือสำหรับประเมินคุณภาพของกฎหมายได้อย่างรอบด้าน และประเด็นการวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมายก็มีความครอบคลุมเพียงพอที่จะนำไปสู่การยอมรับในความเป็นกฎหมายของบทบัญญัตินั้นๆ

2.2 การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย (C2) หัวข้อนี้เป็นการตรวจสอบเนื้อหาของตัวบทกฎหมายโดยตรง อันเป็นการตรวจสอบถึงความถูกต้องและคุณภาพแห่งเนื้อหาของกฎหมาย ใน 3 ประเด็นดังต่อไปนี้

2.2.1 ความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น (C2.1) เพื่อเป็นการตรวจสอบว่ากฎหมายมีวัตถุประสงค์ เนื้อหาและมาตรการสำคัญใกล้เคียงหรือซ้ำซ้อน หรือขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ถึงความจำเป็นของกฎหมาย ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 6 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.2.1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (T1.1)

2.2.1.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

2.2.1.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (T1.3)

2.2.1.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

2.2.1.5 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

2.2.1.6 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

ผลจากการวิเคราะห์จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นนั้น เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การยอมรับเรื่องโครงสร้างและระบบของกฎหมายที่สุด (T1.1-T1.4) เพราะเป็นการตรวจสอบเนื้อหาสาระของบทบัญญัติทั้งในแง่ความเชื่อมโยงกับกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่า ความสัมพันธ์ซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น ทำให้กฎหมายมีความชัดเจนและสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในข้อนี้อาจจะไม่ค่อยมีความสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายข้ออื่นเท่าใดนัก เพราะเน้นที่ตัวเนื้อหาของกฎหมายเป็นสำคัญ

2.2.2 การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (C2.2) เพื่อเป็นการตรวจสอบความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญของเนื้อหาแห่งกฎหมายนั้น รวมไปถึงการดำเนินงานของหน่วยงานเช่น การออกกฎหรือคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 13 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.2.2.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (T1.1)

2.2.2.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

2.2.2.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (T1.3)

2.2.2.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

2.2.2.5 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (T2.1)

2.2.2.6 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

2.2.2.7 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.2.2.8 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม (T2.5)

2.2.2.9 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

2.2.2.10 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.2.2.11 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

2.2.2.12 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

2.2.2.13 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (T6.1)

ผลจากการวิเคราะห์จะเห็นได้ว่า การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ และการร้องเรียนนี้สามารถแบ่งได้ 2 ประเด็นหลักคือ การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมักจะเกี่ยวพันธ์กับ

ความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายที่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นประเด็นเรื่องโครงสร้าง และการร้องเรียนจะสัมพันธ์กับการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ ทำให้ผลการวิจัยพบว่าสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเกี่ยวกับระบบและโครงสร้างของกฎหมายที่ชัดเจน (T1) และความเป็นธรรมในการได้รับการปฏิบัติเป็นสำคัญ และด้วยเนื้อหาแห่งสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้ประเด็นการตรวจสอบเนื้อหากฎหมายนี้จะสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเรื่องคุณค่าอื่นๆ ของสังคม (T2) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย (T5) อีกทั้งการฟ้องคดี หรือการร้องเรียน ย่อมสัมพันธ์โดยตรงกับการที่ยอมรับกฎหมายโดยประชาชน โดยเฉพาะการไม่ถูกคัดค้านในวงกว้าง (T6.1) เพราะถ้าถูกคัดค้านอย่างมาก ก็ย่อมนำไปสู่การฟ้องคดีและนำมาซึ่งการยกเลิก แก้ไข หรือปรับปรุงกฎหมายในท้ายที่สุด ถือเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายค่อนข้างสูงอีกประเด็นหนึ่ง

2.2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา (C2.3) ซึ่งเป้าหมายคือ ควรหลีกเลี่ยงระบบอนุญาต เว้นแต่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของประเทศหรือประชาชน หลีกเลี่ยงระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบายหรือกำกับติดตาม การให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจควรจำกัดเฉพาะกรณีจำเป็น และการกำหนดโทษอาญาควรใช้เฉพาะความผิดที่กระทบความมั่นคง ศีลธรรม หรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งไม่อาจใช้มาตรการอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 14 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.2.3.1 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

2.2.3.2 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

2.2.3.3 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

2.2.3.4 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

2.2.3.5 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.2.3.6 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

2.2.3.7 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

2.2.3.8 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

2.2.3.9 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.2.3.10 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.2.3.11 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

2.2.3.12 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

2.2.3.13 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

2.2.3.14 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

ผลการวิเคราะห์พบว่า การตรวจสอบเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ระบบอนุญาตระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ และการหลีกเลี่ยงการกำหนดโทษทางอาญาค่อนข้างเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ มากกว่าระบบโครงสร้างของกฎหมาย (T1) จึงทำให้ในประเด็นนี้มีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรมมากกว่า เช่น เกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม (T1.5, T2.4) การส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม (T4) และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน T5) ทำให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากกฎหมายหรือไม่ถูกจำกัดสิทธิจากกฎหมายมากจนเกินไป ซึ่งจะส่งผลไปยังการยอมรับกฎหมายของประชาชน โดยเฉพาะประเด็นการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2) เพราะกฎหมายได้พยายามขจัดอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมายไป ถือเป็นอีกประเด็นที่สัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายมากขึ้น

ตารางที่ 4.7 เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างการตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย (C2) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

		เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
		T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
2. การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย (รหัสC2)																											
	C2.1	✓	✓	✓	✓	✓															✓						6
	C2.2	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓					✓			✓		✓		✓	✓			13
	C2.3		✓		✓	✓			✓	✓				✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓		✓		14
รวม C2		2	3	2	3	2	1	0	2	2	1	0	0	1	1	2	0	1	2	0	3	1	2	1	1	0	19

เมื่อพิจารณาตารางที่ 4.7 ประเด็นการตรวจสอบเนื้อหาแห่งกฎหมายแล้วพบว่าเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาสามารถรองรับและสนับสนุนการตรวจสอบกฎหมายได้ครบทุกประเด็น สะท้อนให้เห็นว่าสามารถใช้เกณฑ์ดังกล่าวตรวจสอบเนื้อหาได้

อย่างไรก็ดี พบว่า ประเด็นการตรวจสอบเนื้อหาแห่งกฎหมายนี้ยังไม่ครอบคลุมเกณฑ์การยอมรับกฎหมายทุกข้อ โดยพบว่ามีความสอดคล้องกับเกณฑ์ย่อยของการยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 19 ข้อ จากทั้งหมด 25 ข้อ ครอบคลุมส่วนใหญ่ของเกณฑ์การยอมรับกฎหมายดังกล่าว โดยไม่ปรากฏเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 6 ข้อย่อย คือ T2.2 ต้องคำนึงถึงจารีต

ประเพณีท้องถิ่น T3.1 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน T3.2 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ T4.4 มีการทบทวนเป็นระยะ T5.2 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ T6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน อาจเป็นเพราะว่าประเด็นการพิจารณาในข้อนี้ให้ความสำคัญกับเนื้อหาแห่งบทบัญญัติที่ค่อนข้างสัมพันธ์กับเรื่องระบบและโครงสร้างของกฎหมาย จึงไม่ค่อยมีประเด็นพิจารณาว่าจะต้องสอดรับกับจารีตประเพณีหรือวิถีชีวิตของประชาชนเท่าใดนัก รวมถึง ยังไม่ปรากฏอย่างชัดแจ้งถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการของกฎหมายจากประเด็นการตรวจสอบในข้อนี้

ผลจากการวิเคราะห์ในภาพรวมพบว่า ประเด็นการตรวจสอบเนื้อหาแห่งกฎหมายนี้ให้ความสำคัญกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย เกณฑ์ T1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมายอย่างมากในทุกแง่มุมและค่อนข้างเข้มข้นในทุกประเด็นการประเมิน รองลงมาคือ T5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อาจเนื่องด้วยเป้าหมายของการพิจารณาเนื้อหากฎหมายนั้นมีการให้ความสนใจเรื่องผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนอยู่มาก แต่ก็ถือว่าสัมพันธ์ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับเกณฑ์ T1 และค่อนข้างให้ความสำคัญน้อยกับเรื่อง T2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม และน้อยมากกับเกณฑ์ T4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม และ T6 การยอมรับโดยประชาชน แต่ไม่ปรากฏการให้ความสำคัญกับ T3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ถือได้ว่าการกำหนดประเด็นการพิจารณาเรื่องเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมาย ยังกำหนดได้ไม่ครอบคลุมเท่าใดเพราะยังขาดการให้ความสำคัญกับเกณฑ์บางข้อที่ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพอยู่

จากที่กล่าวมา ถือว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา มีเกณฑ์การพิจารณาที่ครอบคลุมกว้างขวางการการพิจารณาเนื้อหาแห่งกฎหมายตามกรอบที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด เพราะกำหนดรายละเอียดของการพิจารณาเนื้อหาแห่งกฎหมายไว้กว้างและครอบคลุมกว่า

2.3 การรับฟังความคิดเห็น (C3) ถือเป็นกระบวนการที่สำคัญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ได้มีส่วนร่วมในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย รวมทั้งหน่วยงานที่ปฏิบัติตามและบังคับการตามกฎหมาย แบ่งพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

2.3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย (C3.1) ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 16 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.3.1.1 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (T2.1)

2.3.1.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น (T2.2)

2.3.1.3 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

2.3.1.4 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (T3.1)

2.3.1.5 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (T3.2)

2.3.1.6 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

2.3.1.7 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

2.3.1.8 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.3.1.9 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.3.1.10 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

2.3.1.11 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

2.3.1.12 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

2.3.1.13 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

2.3.1.14 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (T6.1)

2.3.1.15 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

2.3.1.16 การมีส่วนร่วมของประชาชน (T6.3)

ผลการวิเคราะห์พบว่าการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น มีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายค่อนข้างสูง โดยเฉพาะสัมพันธ์กับเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5) รวมถึงการได้รับการยอมรับจากประชาชน (T6) ซึ่งสอดคล้องครบทุกเกณฑ์ย่อย (T6.1-T6.3) นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นในข้อนี้ยังสะท้อนการให้ความสำคัญกับเรื่องวิถีชีวิตและจิตวิญญาณประชาชนครบทุกเกณฑ์ย่อยเช่นกัน (T3.1, T3.2) อาจเนื่องด้วยเป็นหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระของบทบัญญัติและเป้าหมายของกฎหมาย ในขณะที่อาจไม่ค่อยปรากฏเรื่องโครงสร้างและระบบของกฎหมายเท่าใดนัก

2.3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา (C3.2) ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 15 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.3.2.1 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

2.3.2.2 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (T2.1)

2.3.2.3 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.3.2.4 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม (T2.5)

2.3.2.5 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (T3.1)

2.3.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

2.3.2.7 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

2.3.2.8 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.3.2.9 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.3.2.10 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

2.3.2.11 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

2.3.2.12 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

2.3.2.13 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

2.3.2.14 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

2.3.2.15 การมีส่วนร่วมของประชาชน (T6.3)

ผลการวิเคราะห์พบว่า การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญในการแก้ไขปัญหานี้ มีความสัมพันธ์ค่อนข้างสูงกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย โดยเฉพาะเกณฑ์ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ ที่ปรากฏครบทุกข้อย่อย (T5.1-T5.5) และยังคงให้ความสำคัญกับเรื่องการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน (T6.2, T6.3) รวมถึงคุณค่าอื่นๆ ที่ควรคำนึงถึง เช่น เรื่องศีลธรรม ความยุติธรรม (T2) แต่ก็ปรากฏเรื่องโครงสร้างและระบบของกฎหมาย (T1) น้อยเช่นเดิม

2.3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (C3.3) ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 14 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.3.3.1 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

2.3.3.2 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.3.3.3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (T3.1)

2.3.3.4 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (T3.2)

2.3.3.5 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

2.3.3.6 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

2.3.3.7 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.3.3.8 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.3.3.9 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

2.3.3.10 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

2.3.3.11 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

2.3.3.12 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

2.3.3.13 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

2.3.3.14 การมีส่วนร่วมของประชาชน (T6.3)

ผลการวิเคราะห์สะท้อนให้เห็นว่า การรับความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมาย มีความสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพครบทุกข้อเช่นเดิม (T5) และยังคงสอดคล้องกับเรื่องการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน (T6) และการสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (T3) ส่วนการคำนึงถึงคุณค่าอื่นๆ (T2) และความสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม (T4) ปรากฏประปราย แต่ในข้อนี้ไม่ปรากฏเกี่ยวกับระบบและโครงสร้างของกฎหมายเลย

2.3.4 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย (C3.4) ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 12 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.3.4.1 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (T1.3)

2.3.4.2 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

2.3.4.3 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

2.3.4.4 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

2.3.4.5 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.3.4.6 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (T3.1)

2.3.4.7 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

2.3.4.8 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.3.4.9 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

2.3.4.10 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (T6.1)

2.3.4.11 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

2.3.4.12 การมีส่วนร่วมของประชาชน (T6.3)

ส่วนการรับฟังปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย จากผลการวิเคราะห์พบว่า สอดคล้องอย่างมากกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายโดยประชาชนทั้งเรื่องการไม่ถูกคัดค้าน (T6.1) การได้ปฏิบัติตาม (T6.2) และการมีส่วนร่วม (T6.3) และสอดคล้องกับเกณฑ์เกี่ยวกับระบบและโครงสร้างของกฎหมายในหัวข้อเกี่ยวกับเนื้อหาสาระแห่งบทบัญญัติ (T1.2-T1.4) รวมไปถึง

ความมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย (T1.5) ในขณะที่ความยุติธรรม (T2) และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (T4) ปรากฏอยู่ประปราย

2.3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ (C3.5) ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 15 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.3.5.1 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (T2.1)

2.3.5.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น (T2.2)

2.3.5.3 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.3.5.4 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม (T2.5)

2.3.5.5 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (T3.1)

2.3.5.6 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (T3.2)

2.3.5.7 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

2.3.5.8 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

2.3.5.9 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

2.3.5.10 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.3.5.11 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.3.5.12 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

2.3.5.13 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (T6.1)

2.3.5.14 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

2.3.5.15 การมีส่วนร่วมของประชาชน (T6.3)

ในเรื่องของวิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สอดคล้องกับเกณฑ์ยอมรับกฎหมายหัวข้อการยอมรับโดยประชาชน (T6.2) ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง รวมถึงเมื่อประชาชนมีวิธีการมีส่วนร่วมที่หลากหลายก็ย่อมสะท้อนวิถีชีวิตและจิตวิญญาณประชาขนได้มากยิ่งขึ้นตามไปด้วย (T3) ในขณะที่การคำนึงถึงคุณค่าอื่น (T2) และการส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคม (T4) ก็ถือว่าสามารถสะท้อนออกมาได้ชัดเจนพอกัน แต่ประเด็นด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ (T5) และโครงสร้างและระบบกฎหมายนั้น (T1) ไม่ค่อยสัมพันธ์กับเรื่องของวิธีการในการมีส่วนร่วมที่หลากหลายเท่าใดนัก เพราะเป็นเรื่องวิธีการมากกว่าเรื่องของเนื้อหา

ตารางที่ 4.8 เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างการรับฟังความคิดเห็น (รหัสC3) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

		เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
		T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
3. การรับฟังความคิดเห็น (รหัสC3)																											
	C3.1						✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	17
	C3.2					✓	✓			✓	✓	✓		✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	15
	C3.3								✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	14
	C3.4			✓	✓	✓			✓	✓		✓				✓		✓		✓				✓	✓	✓	12
	C3.5						✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓	16
รวม C3		0	0	1	1	2	3	2	3	4	2	5	3	4	4	1	1	5	4	5	3	3	3	3	5	5	23

ภาพรวมตามตารางที่ 4.8 ประเด็นการประเมินกฎหมายหัวข้อการรับฟังความคิดเห็นพบว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาสามารถสนับสนุนประเด็นการประเมินในข้อนี้ได้อย่างครบถ้วน แสดงให้เห็นว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 สามารถใช้ประเมินวัดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนได้อย่างครอบคลุม

ในขณะที่หากพิจารณาจากเกณฑ์การยอมรับกฎหมายแล้วพบว่า มีอยู่ 2 เกณฑ์ที่ไม่ปรากฏในประเด็นการประเมินกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเลย คือ เกณฑ์ T1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย และT2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ อาจเนื่องด้วยเป้าหมายของประเด็นการประเมินข้อนี้เน้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ มากกว่าการคำนึงถึงเรื่องโครงสร้างของระบบกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องของลำดับศักดิ์ของกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องของหน่วยงานทางด้านนิติบัญญัติมากกว่าที่จะให้ความสำคัญ อย่างไรก็ดี ประเด็นการมีส่วนร่วม ก็สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายถึง 23 ข้อจากทั้งหมด 25 ข้อย่อย ซึ่งถือว่ามีความสอดคล้องสัมพันธ์กันในระดับที่ค่อนข้างสูงทีเดียว

เมื่อพิจารณาสัดส่วนความสัมพันธ์ของประเด็นการรับฟังความคิดเห็นกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายพบว่า เกณฑ์ดังกล่าวสอดคล้องกับเกณฑ์ T6 การยอมรับโดยประชาชนมากที่สุด เพราะเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง รองลงมาคือ เกณฑ์ T3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ถือเป็นว่าเป็นเกณฑ์ที่ถูกให้ความสำคัญน้อยมาก ในการประเมินหัวข้ออื่น แต่เมื่อเป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงทำให้เกณฑ์ในข้อนี้ปรากฏความสัมพันธ์เด่นชัดอย่างมากตามไปด้วย ส่วนเกณฑ์ T5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความสัมพันธ์

ระดับที่ค่อนข้างสูง ใกล้เคียงกับเกณฑ์ T4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม แต่เกณฑ์ T1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย ถูกให้ความสำคัญค่อนข้างน้อย ดังที่ได้อธิบายไปตอนต้นแล้วว่า ประเด็นการประเมินในข้อนี้ เน้นไปที่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่าการให้ความสำคัญในเรื่องของระบบและโครงสร้างของกฎหมาย

2.4 การดำเนินการตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐ (C4) เป็นการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดมาตรการให้ต้องดำเนินการไว้หรือไม่ โดยพิจารณาจากประเด็นดังต่อไปนี้

2.4.1 ออกกฎ เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้ (C4.1) เป็นการดำเนินการออกกฎเพื่อให้เกิดการดำเนินการให้เป็นตามที่กฎกำหนด ซึ่งผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 9 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.4.1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (T1.1)

2.4.1.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

2.4.1.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (T1.3)

2.4.1.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

2.4.1.5 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

2.4.1.6 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

2.4.1.7 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.4.1.8 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.4.1.9 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

ผลการวิเคราะห์สะท้อนให้เห็นว่า ประเด็นการประเมินว่าได้มีการออกกฎหมายเพื่อให้กฎหมายมีการบังคับใช้นั้น สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายค่อนข้างน้อย โดยมักจะสอดคล้องกับเกณฑ์เกี่ยวกับโครงสร้างและระบบของกฎหมายเป็นสำคัญ (T1) โดยสอดคล้องกับทุกเกณฑ์ย่อยทั้งเรื่องของความสอดคล้องของลำดับชั้นของกฎหมาย (T1.1) หลักนิติรัฐ (T1.2) ความสอดคล้องและชัดเจนของบทบัญญัติ (T1.3, T1.4) รวมไปถึงการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5) ในขณะที่ประเด็นอื่นๆ นั้น พบว่า สัมพันธ์กับเกณฑ์การคำนึงคุณค่าอื่นบ้างประปรายเช่น เรื่องความยุติธรรมทั้งในเนื้อหาและในทางปฏิบัติ (T2.3, T2.4) และเกณฑ์เรื่องการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5) ก็สอดคล้องในระดับที่บางเบามาก ส่วนเกณฑ์เรื่องการสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (T3) ส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคม (T4) การยอมรับโดยประชาชน (T6) ไม่ปรากฏความสัมพันธ์เลย อาจเนื่องด้วยเกณฑ์ประเมินในข้อนี้เน้นที่การถูกบังคับใช้ของกฎหมายมากกว่าการให้ความสำคัญหรือสนใจเรื่องคุณค่าอื่น ซึ่งมีน้ำหนักน้อยกว่า

2.4.2 การดำเนินการอื่น เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้ (C4.2) อื่น เป็นการดำเนินการประการอื่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น การประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบสิทธิและหน้าที่ การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน การจัดให้มีการบริการทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 5 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.4.2.1 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

2.4.2.2 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

2.4.2.3 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.4.2.4 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.4.2.5 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

ผลการวิเคราะห์สะท้อนให้เห็นว่า การดำเนินการในข้อนี้ มักเกี่ยวพันธ์กับการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ จึงจะสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงเป็นหลัก เช่น การสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2) การบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม (T1.5, T2.4) รวมถึงสัมพันธ์กับเป้าหมายหลักของกฎหมายคือ การสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและปัจเจกบุคคล (T4.5) ทั้งนี้ หัวข้อประเมินข้อนี้ไม่ปรากฏเกณฑ์เกี่ยวกับการสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน และการยอมรับโดยประชาชนเลย

2.4.3 การเก็บข้อมูลทางสถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (C4.3) ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 4 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.4.3.1 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

2.4.3.2 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

2.4.3.3 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

2.4.3.4 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

ประเด็นการประเมินกฎหมายด้วยการเก็บข้อมูลทางสถิตินี้ พบว่าไม่ค่อยมีความสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเท่าใดนัก โดยสัมพันธ์เพียงแค่ 4 เกณฑ์ย่อยเท่านั้น และจะเกี่ยวพันกับเกณฑ์ประเภทการบังคับใช้กฎหมาย คือ การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5) การปรับปรุงแก้ไข (T4.3, T4.4) การปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน (T6.2) แต่ไม่ปรากฏเกณฑ์เชิงคุณค่าอื่นๆ เลย

ตารางที่ 4.9 เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างการดำเนินการตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐ (C4) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

		เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
		T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
4. การดำเนินการตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐ (รหัสC4)																											
	C4.1	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓									✓		✓						9
	C4.2		✓			✓				✓								✓			✓						5
	C4.3					✓										✓	✓								✓		4
รวม C4		1	2	1	1	3	0	0	1	2	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	2	0	0	0	1	0	13

จากตารางที่ 4.9 ในภาพรวมพบว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายสามารถรองรับการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายจากการดำเนินการตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐได้ แต่ประเด็นการประเมินจากการดำเนินการดังกล่าวถือว่ามีเป้าหมายที่แคบกว่าเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาค่อนข้างมาก และไม่ครอบคลุมเกณฑ์การยอมรับกฎหมายในด้านอื่นเท่าใดนัก

การดำเนินการตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐพบว่ามีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาเพียง 13 ข้อจากทั้งหมด 25 เกณฑ์ย่อย เนื้อหาโดยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายจึงทำให้ประเด็นการประเมินในข้อนี้เกี่ยวพันธ์กับเกณฑ์ T1 กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน เป็นหลัก ส่วนเกณฑ์ในข้ออื่นๆ ก็ยังคงสอดคล้องเฉพาะเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงเป็นหลักเท่านั้น และไม่ปรากฏเนื้อหาเกี่ยวกับเกณฑ์ T3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชนเลย ให้ได้ชัดว่าประเด็นการประเมินในข้อนี้ไม่ได้ให้ความสำคัญกับเกณฑ์คุณค่าอื่นๆ นัก

จากที่กล่าวมาจึงพบว่า ประเด็นการดำเนินการของหน่วยงานรัฐนี้ ให้ความสำคัญกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย เกณฑ์ T1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย อย่างมากในทุกแง่มุม แต่ก็แค่เฉพาะเรื่องของการออกกฎเท่านั้น ส่วนประเด็นอื่นให้ความสำคัญน้อยมาก ได้แก่เกณฑ์ T2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม T4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม และ T5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่ถูกให้ความสำคัญในระดับเดียวกัน แต่ก็ถือว่าน้อย ส่วนที่ถูกให้ความสำคัญน้อยมากคือ T6 การยอมรับโดยประชาชน และไม่ปรากฏการให้ความสำคัญเลย คือ T3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ถือได้ว่าการกำหนดประเด็นการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐนั้นยังไม่ครอบคลุมและขาดการพิจารณาในแง่มุมอื่นๆ อีก

2.5 ผลการบังคับใช้กฎหมาย (C5) เพื่อตรวจสอบว่าเมื่อมีการตรากฎหมายแล้ว กฎหมายได้มีการถูกบังคับใช้อย่างไร มีผลกระทบกับประชาชนในเรื่องใดบ้าง ซึ่งอาจพิจารณาได้จากประเด็นดังต่อไปนี้

2.5.1 มีการบังคับใช้กฎหมาย (C5.1) ทั้งการบังคับใช้เป็นการทั่วไป รวมไปถึงการบังคับใช้ลักษณะอื่น ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 6 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.5.1.1 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

2.5.1.2 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

2.5.1.3 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.5.1.4 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.5.1.5 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (T6.1)

2.5.1.6 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

ผลการวิเคราะห์พบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาค่อนข้างประปราย และสัมพันธ์เฉพาะเรื่องในทางปฏิบัติและอาจเกี่ยวพันกับคุณค่าบางอย่าง เช่น ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4) การสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับปัจเจกบุคคล (T4.5) แต่พบว่ามีความสอดคล้องกับการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน ทั้งในแง่การไม่ถูกต้องต่อต้านในวงกว้าง (T6.1) และการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายโดยประชาชน (T6.2)

2.5.2 การบรรลุเป้าหมายของกฎหมาย (C5.2) กรณีที่มีการบังคับใช้กฎหมายแล้ว ผลของการบังคับใช้สอดคล้องหรือบรรลุตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่ ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 11 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.5.2.1 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

2.5.2.2 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

2.5.2.3 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

2.5.2.4 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.5.2.5 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (T3.1)

2.5.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

2.5.2.7 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

2.5.2.8 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.5.2.9 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.5.2.10 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (T6.1)

2.5.2.11 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า การบรรลุเป้าหมายของกฎหมายในข้อนี้นั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับประเด็น C5.1 มีการบังคับใช้กฎหมาย คือ ยังคงสัมพันธ์กับเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ (T1.5, T2.4) แต่เพิ่มเติมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคุณค่าอื่นๆ มากขึ้น เช่น เรื่องความยุติธรรม (T2.3) การสอดคล้องกับวิถีชีวิต จิตวิญญาณประชาชน (T3.1, T3.2) การส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคม (T4) และการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ (T5) แต่ก็ปรากฏไม่ครบทุกเกณฑ์ย่อยรวมถึงปรากฏแบบประปรายเท่านั้น ส่วนการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน ก็จะสัมพันธ์กับการไม่ถูกคัดค้านโดยประชาชน (T6.1) และการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน (T6.2) แต่เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (T6.3) ไม่ปรากฏเช่นเดิม

2.5.3 การลดภาระของประชาชน (C5.3) ในที่นี้เพื่อเป็นการวิเคราะห์ว่ากฎหมายนั้นก่อให้เกิดภาระกับประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างไร ผลการวิจัยพบว่ามีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 9 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.5.3.1 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

2.5.3.2 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.5.3.3 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

2.5.3.4 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

2.5.3.5 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.5.3.6 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.5.3.7 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

2.5.3.8 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

2.5.3.9 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

จากการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า การพิจารณาเรื่องการลดภาระของประชาชนสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาบางส่วน โดยมากจะสัมพันธ์กับประเด็นเรื่องความยุติธรรม ทั้งเรื่องความยุติธรรมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและในทางปฏิบัติ (T2.3, T2.4) และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและเอกชน (T4.5) การกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.1) รวมถึงภาระของประชาชน (T5.4) อันเป็นเป้าหมายโดยตรงของข้อนี้ ทำให้ประเด็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างระบบกฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ปรากฏเด่นชัดเท่าใดนัก

2.5.4 ผลกระทบต่อต้นทุนของภาครัฐ (C5.4) รัฐจะต้องมีการจัดสรรงบประมาณเป็นต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายเพื่อปฏิบัติการและบังคับให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เช่น งบลงทุนสำหรับค่าอาคารสำนักงาน งบดำเนินงาน งบฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 3 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.5.4.1 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

2.5.4.2 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

2.5.4.3 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

จากการวิเคราะห์พบว่า ผลการบังคับใช้กฎหมายเพื่อทราบถึงภาระต้นทุนของภาครัฐ มีความสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่ผู้วิจัยกำหนดไว้น้อยมาก โดยสัมพันธ์เกี่ยวกับผลลัพธ์ของกฎหมายเท่านั้น เช่น เรื่องการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5) ผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ (T4.1) หรือสมดุลของประโยชน์สาธารณะ (T4.5) ส่วนประเด็นอื่นๆ แทบไม่มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนเลย

2.5.5 ผลกระทบที่ไม่คาดคิด (C5.5) ตรวจสอบว่าการบังคับใช้กฎหมายก่อให้เกิดผลอื่นนอกเหนือจากที่คาดคิดไว้หรือเกิดผลไม่พึงประสงค์หรือไม่ อย่างไร ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 9 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.5.5.1 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

2.5.5.2 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.5.5.3 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

2.5.5.4 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

2.5.5.5 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

2.5.5.6 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

2.5.5.7 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.5.5.8 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

2.5.5.9 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า การวิเคราะห์ผลกระทบที่ไม่คาดคิดนี้สัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายปานกลาง แต่ก็ยังคงให้ความสัมพันธ์กับผลลัพธ์ของกฎหมายที่จะเน้นเรื่องประสิทธิภาพของการบังคับใช้ (T1.5) รวมถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากกฎหมายในทุกแง่มุม ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ (T4.1) สังคม (T4.2) สิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T4.5, T5.3, T5.4) ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจเป็นไปได้ทั้งในแง่ที่ดี หรือผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ก็ได้

2.5.6 ความคุ้มค่าหรือความได้สัดส่วน (C5.6) เพื่อสรุปผลจากการบังคับใช้กฎหมายในรอบระยะเวลาการประเมินผลสัมฤทธิ์ว่าเกิดความคุ้มค่าหรือไม่ โดยเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่ประเทศหรือสังคมได้รับ กับภาระของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย และทรัพยากรของรัฐที่ใช้ไปในการบังคับใช้กฎหมาย ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 12 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.5.6.1 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

2.5.6.2 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

2.5.6.3 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (T2.1)

2.5.6.4 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

2.5.6.5 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.5.6.6 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

2.5.6.7 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

2.5.6.8 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.5.6.9 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.5.6.10 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

2.5.6.11 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

2.5.6.12 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

ผลลัพธ์ของกฎหมายในข้อนี้ เป็นการคำนึงถึงเรื่องความคุ้มค่าและความได้สัดส่วน ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายหลายข้อ โดยสอดคล้องชัดเจนกับ T1.2 เรื่องหลักนิติรัฐ T1.5 การบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และ T4.5 สมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและปัจเจกชน แต่ในขณะเดียวกันก็มีความสอดคล้องอย่างมากกับประเด็นคุณค่าอื่นๆ ที่กฎหมายควรให้ความสนใจ โดยเฉพาะเรื่องของความยุติธรรม (T2.2, T2.3) และประเด็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ต้องไม่ได้รับผลกระทบเกินจำเป็น (T5.3, T5.4, T5.5)

ตารางที่ 4.10 เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างผลการบังคับใช้กฎหมาย (C5) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

		เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
		T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
5. ผลการบังคับใช้กฎหมาย (รหัสC5)																											
	C5.1		✓			✓				✓								✓						✓	✓		6
	C5.2		✓			✓			✓	✓		✓		✓	✓			✓	✓					✓	✓		11
	C5.3								✓	✓				✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓					9
	C5.4					✓								✓				✓									3
	C5.5					✓				✓				✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓					9
	C5.6		✓			✓	✓		✓	✓				✓	✓			✓	✓		✓	✓	✓				12
รวม C5		0	3	0	0	5	1	0	3	5	0	1	0	5	4	1	1	6	3	1	3	3	1	2	2	0	18

จากตารางที่ 4.10 ในภาพรวมพบว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาสามารถรองรับการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายด้วยการพิจารณาจากผลการบังคับใช้กฎหมายได้ แต่ประเด็นการประเมินด้วยผลการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวกลับไม่ครอบคลุมเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาซึ่งขาดไปบ้างบางเกณฑ์ย่อย

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วยผลการบังคับใช้กฎหมายพบว่ามีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 18 ข้อจากทั้งหมด 25 เกณฑ์ย่อย เนื้อหาโดยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเรื่องผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย จึงสัมพันธ์ค่อนข้างมากกับเกณฑ์ T4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งครอบคลุมทุกเกณฑ์ย่อย รวมถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนโดยตรง ซึ่งได้แก่เรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5) โดยปรากฏครบทุกเกณฑ์ย่อยเช่นเดียวกัน ส่วนเกณฑ์อื่นๆ มีไม่ครบทุกเกณฑ์ย่อย แต่ก็ถือว่าครอบคลุมทุกเกณฑ์หลัก T1-T6

จากที่กล่าวมาจึงพบว่า ประเด็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วยผลการบังคับใช้กฎหมายในข้อนี้ ให้ความสำคัญกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย เกณฑ์ T4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งครอบคลุมทุกประเด็นดังที่ได้กล่าวไปแล้ว เช่นเดียวกันกับเกณฑ์ T5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่ถูกให้ความสำคัญในระดับเดียวกัน รองลงมาคือ T2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม แต่ก็ถือว่ามีความสอดคล้องค่อนข้างน้อย ส่วนที่ T1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย และ T6 การยอมรับโดยประชาชน มีความสอดคล้องในระดับใกล้เคียงกัน และถือว่าถูกให้ความสำคัญน้อยทั้งคู่เมื่อเทียบกับสัดส่วนตามที่ปรากฏจากประเด็น

การประเมินในข้อนี้ แต่สำหรับ T3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน แทบจะถือได้ว่าไม่ถูกให้ความสำคัญเลย แม้ประเด็นการประเมินด้วยผลการบังคับใช้กฎหมายจะมีถึง 6 ข้อ แต่มีเพียงข้อเดียวที่สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับเรื่องวิถีชีวิตและจารีตประเพณีในสังคม

2.6 ข้อเสนอ C6 เป็นการสรุปผลภายหลังจากที่ได้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายว่าสมควรที่จะดำเนินการอย่างไร

2.6.1 ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม (C6.1) อาจเป็นข้อเสนอที่เกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมายหมดความจำเป็น ไม่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ ไม่คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ก็สามารถเสนอให้มีการยกเลิกกฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุงกฎหมายได้ ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 9 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.6.1.1 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

2.6.1.2 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

2.6.1.3 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

2.6.1.4 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.6.1.5 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

2.6.1.6 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

2.6.1.7 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.6.1.8 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.6.1.9 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (T6.1)

เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ข้อเสนอเกี่ยวกับการยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย มีความสอดคล้องอย่างชัดเจนกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเกี่ยวกับการทบทวนและแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย (T4.3, T4.4) และยังสัมพันธ์กับเรื่องการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในแง่เนื้อหาและในทางปฏิบัติ (T1.2, T1.5, T2.3, T2.4) สะท้อนให้เห็นถึงการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นอีกด้วย และในขณะเดียวกัน เรื่องการยอมรับกฎหมายของประชาชนเกณฑ์ข้อ T6.1 เรื่องการไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้างก็แสดงให้เห็นชัดว่าหากกฎหมายมีการต่อต้านจากประชาชนทั่วไปอย่างมาก ก็ควรต้องมีการยกเลิก ปรับปรุงหรือแก้ไขต่อไป

2.6.2 กำหนดมาตรการอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย (C6.2) กรณีที่หน่วยงานอาจเห็นว่าสมควรกำหนดมาตรการอื่นใดที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ เพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย หรือแก้ไขปัญหาอุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายได้ เช่น

การเผยแพร่กฎหมาย การประชาสัมพันธ์ การฝึกอบรม เป็นต้น ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 13 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

2.6.2.1 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

2.6.2.2 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

2.6.2.3 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

2.6.2.4 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

2.6.2.5 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

2.6.2.6 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

2.6.2.7 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

2.6.2.8 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

2.6.2.9 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

2.6.2.10 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

2.6.2.11 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

2.6.2.12 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (T6.1)

2.6.2.13 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

จากการวิเคราะห์พบว่า การกำหนดมาตรการอื่นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย จะมีความสอดคล้องกับเกณฑ์เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย (T1.5, T2.4) และการทบทวนแก้ไข (T4.3, T4.4) ในขณะเดียวกัน ก็ถือเป็นหลักการที่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนอย่างมากด้วย (T5.1-T5.5) เพราะเกี่ยวข้องกับผลกระทบเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในทุกเกณฑ์ย่อย

ตารางที่ 4.11 เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างผลการบังคับใช้กฎหมาย (C5) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

	เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
	T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
6. ข้อเสนอ (รหัสC6)																										
C6.1		✓			✓			✓	✓						✓	✓	✓	✓					✓			9

	เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
	T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
C6.2		✓			✓				✓						✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		13
รวม C6	0	2	0	0	2	0	0	1	2	0	0	0	0	0	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	0	14

จากตารางที่ 4.11 ในภาพรวมพบว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาสอดคล้องกับเกณฑ์การประเมินกฎหมายข้อ 6 เกี่ยวกับข้อเสนอ ทั้ง 2 ข้อ คือ ข้อเสนอเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และ ข้อเสนอมาตรการอื่นเพื่อแก้ไขบัญหาการบังคับใช้กฎหมาย แต่ เกณฑ์ในข้อนี้กับสอดคล้องกับเกณฑ์ตามเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาไม่ครบทุกข้อ แสดงให้เห็นว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญามีความครอบคลุมมากกว่าในบางประเด็น

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากข้อเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและมาตรการอื่นนี้พบว่ามีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 13 ข้อ จากทั้งหมด 25 เกณฑ์ย่อย เนื้อหาหลักจะเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและข้อมูลด้านการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง เช่น เกณฑ์ข้อ T1.5, T2.4 ในขณะเดียวกันก็พบว่า มีความสัมพันธ์กับเกณฑ์ T4 เกี่ยวกับการทบทวนแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และยังสัมพันธ์กับเกณฑ์ T5 เกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนโดยตรงโดยปรากฏครบทุกเกณฑ์ย่อย แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้มาตรการอื่นเพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายมีความสอดคล้องกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าการแก้ไขปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงที่ตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยตรง ส่วนเรื่องการยอมรับกฎหมายก็มีปรากฏเรื่องการไม่ถูกต่อต้านในวงกว้างและการยอมปฏิบัติตามกฎหมายโดยประชาชน (T6.1, T6.2)

จากที่กล่าวมาเมื่อเทียบกับสัดส่วนความสอดคล้องแล้วพบว่า ประเด็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วยข้อเสนอเพื่อแก้ไขกฎหมายหรือมาตรการอื่นนี้ ให้ความสำคัญกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย เกณฑ์ T5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งพบความสอดคล้องทั้ง 5 เกณฑ์ย่อย ในขณะที่เกณฑ์ T4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม พบสัดส่วนความสอดคล้องในระดับเดียวกันแต่ไม่ครอบคลุมทุกประเด็นเกณฑ์ย่อย โดยยังคงสัมพันธ์เฉพาะเรื่องการทบทวนและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย คือ รองลงมาคือ T6 การยอมรับโดยประชาชน ส่วน T1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย มีความสอดคล้องน้อย เช่นเดียวกับ T2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม แต่สำหรับ T3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ไม่ปรากฏความสอดคล้องที่ชัดเจนเลย

ผลจากการวิเคราะห์เนื้อหาประเด็นการประเมินกฎหมายตาม “แนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายสามารถสรุปผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา และแสดงผลการวิเคราะห์ได้ดังตารางที่ 4.12

ตารางที่ 4.12 สรุปเปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาและแนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

		เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
		T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
1. การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย (รหัส C1)																											
	C1.1			✓	✓				✓	✓				✓	✓			✓	✓		✓	✓					10
	C1.2		✓		✓	✓										✓		✓			✓	✓			✓		8
	C1.3		✓		✓		✓		✓	✓	✓						✓	✓	✓		✓	✓	✓				12
	C1.4							✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓			✓						9
	C1.5								✓	✓		✓		✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓			✓		11
	C1.6		✓	✓			✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			16
	C1.7				✓	✓				✓						✓	✓			✓		✓		✓	✓		9
	C1.8		✓		✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	17
รวม C1		-	4	2	5	2	3	3	3	7	3	4	2	5	5	3	2	7	5	4	7	7	3	2	3	1	24
2. การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย (รหัสC2)																											
	C2.1	✓	✓	✓	✓	✓															✓						6
	C2.2	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓					✓			✓		✓		✓	✓			13
	C2.3		✓		✓	✓			✓	✓				✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓		✓		14
รวม C2		2	3	2	3	2	1	-	2	2	1	-	-	1	1	2	-	1	2	-	3	1	2	1	1	-	19
3. การรับฟังความคิดเห็น (รหัสC3)																											
	C3.1						✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	16
	C3.2					✓	✓			✓	✓	✓		✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	15
	C3.3								✓	✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	14
	C3.4			✓	✓	✓			✓	✓		✓				✓		✓						✓	✓	✓	11
	C3.5						✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓				✓	✓	✓	15
รวม C3		-	-	1	1	2	3	2	3	4	2	5	3	4	4	1	1	5	4	4	3	3	3	3	5	5	23
4. การดำเนินการตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐ (รหัสC4)																											

		เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
		T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
	C4.1	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓									✓		✓						9
	C4.2		✓			✓				✓								✓			✓						5
	C4.3					✓										✓	✓								✓		4
รวม C4		1	2	1	1	3	-	-	1	2	-	-	-	-	-	1	1	1	1	-	2	-	-	-	1	-	13
5. ผลการบังคับใช้กฎหมาย (รหัสC5)																											
	C5.1		✓			✓				✓								✓						✓	✓		6
	C5.2		✓			✓			✓	✓		✓		✓	✓			✓	✓					✓	✓		11
	C5.3								✓	✓				✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓					9
	C5.4					✓								✓				✓									3
	C5.5					✓				✓				✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓					9
	C5.6		✓			✓	✓		✓	✓				✓	✓			✓	✓		✓	✓	✓				12
รวม C5		-	3	-	-	5	1	-	3	5	-	1	-	5	4	1	1	6	3	1	3	3	1	2	2	-	18
6. ข้อเสนอ (รหัสC6)																											
	C6.1		✓			✓			✓	✓						✓	✓	✓	✓					✓			9
	C6.2		✓			✓				✓						✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		13
รวม C6		-	2	-	-	2	-	-	1	2	-	-	-	-	-	2	2	2	2	1	1	1	1	2	1	-	14
รวม C		3	16	6	10	15	8	5	13	22	6	10	5	15	14	10	7	22	17	10	19	15	10	10	13	6	25

จากตารางที่ 4.12 แสดงการเปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาของเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากนิติปรัชญา เปรียบเทียบกับแนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายประกอบด้วย 6 หัวข้อ คือ การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย (รหัส C1) การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย (รหัสC2) 3. การรับฟังความคิดเห็น (รหัสC3) การดำเนินการตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐ (รหัสC4) ผลการบังคับใช้กฎหมาย (รหัสC5) ข้อเสนอ (รหัสC6) ซึ่งจากตารางจะเห็นว่าแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาในระดับสูง โดยพบว่ามีสอดคล้องกับเกณฑ์ย่อยทั้ง 25 ข้อ เมื่อพิจารณาจากมีหรือไม่มีการปรากฏของเกณฑ์ย่อย โดยไม่สนใจจำนวนครั้งที่ปรากฏ และมีอัตราการสอดคล้องร้อยละ 42.37 เมื่อพิจารณาจากจำนวนครั้งที่ปรากฏเกณฑ์ย่อยร่วมด้วย

ลำดับการให้ความสำคัญต่อเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเปรียบเทียบแนวทางการประเมินกฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนการปรากฏเกณฑ์ย่อยมีความสอดคล้องกันตามลำดับ คือ T5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (52.59) > T4

ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (50.37) > T2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม (40.00) > T1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย (36.30) > T6 เกี่ยวกับการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน (35.80) > T3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (27.78)

จากการวิเคราะห์การให้ความสำคัญสะท้อนให้เห็นว่า แนวทางการประเมินกฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายนี้ให้ความสำคัญกับเรื่องของการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพค่อนข้างมาก รวมถึงเรื่องความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากแนวทางการประเมินที่ปรากฏนั้นจะเน้นย้ำถึงผลกระทบต่อประชาชนทั้ง 2 ประเด็นบ่อยครั้ง ในขณะที่การยอมรับโดยประชาชน ระบบของกฎหมายและการสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ถูกให้ความสำคัญที่ค่อนข้างน้อย สะท้อนให้เห็นว่าแนวทางการประเมินของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายนั้นยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับประชาชนทั้งในลักษณะของการมีส่วนร่วมและการพิจารณาผลกระทบต่อวิถีชีวิตและจิตวิญญาณของประชาชนเท่าใด

ดังนั้นหากพิจารณาภาพรวมความสอดคล้องระหว่างแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา ถือได้ว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายตามวัตถุประสงค์ในข้อที่ 1 นั้น สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้อย่างครบถ้วนครอบคลุม อีกทั้งยังจะเป็นเกณฑ์การประเมินที่มีแนวคิดทางนิติปรัชญารองรับ ซึ่งจะทำให้เกณฑ์การประเมินกฎหมายนั้นมีความเป็นเหตุเป็นผลมากขึ้นอีกด้วย

3. แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามกรอบของ OECD

องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD ได้กำหนดแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับนโยบายด้านกฎหมาย ในปี ค.ศ. 2020 เพื่อให้กฎหมายมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทั้งนี้ OECD ได้เสนอแนวทางการกำกับดูแลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ครอบคลุมในประเด็นดังต่อไปนี้

3.1 ประเด็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Key Questions) (รหัส OA) เพื่อให้การประเมินผลกฎหมายมีประสิทธิภาพจำเป็นที่ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของการประเมินให้ชัดเจน ซึ่งอย่างน้อยที่สุดควรประเมินในประเด็นดังต่อไปนี้

3.1.1 ความเหมาะสม (Appropriateness) (OA1) เป็นการประเมินว่ากฎหมายนั้นยังคงจำเป็นและมีเหตุผลที่ตรงกับวัตถุประสงค์ดั้งเดิมหรือไม่ หรือว่าควรที่จะยกเลิกกฎหมายนั้นเสีย ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 7 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

3.1.1.1 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (T1.2)

3.1.1.2 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (T1.3)

3.1.1.3 มีความชัดเจนของเนื้อหา (T1.4)

3.1.1.4 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

3.1.1.5 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

3.1.1.6 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

3.1.1.7 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

ประเด็นการประเมินกฎหมายหัวข้อความเหมาะสมของกฎหมายนี้สอดคล้องชัดเจนกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของกฎหมาย ทั้งในเรื่องเนื้อหาของกฎหมายที่ต้องสอดคล้องกับหลักนิติรัฐและความสอดคล้องของบทบัญญัติ (T1.2, T1.3, T1.4) รวมถึงเรื่องการพัฒนากฎหมาย (T4.3, T4.4) ในขณะที่มีความสอดคล้องกับเกณฑ์ด้านอื่นไม่ชัดเจนเท่าใดนัก ไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์เกี่ยวกับคุณค่าอื่นๆ ในสังคม (T2) จิตวิญญาณประชาชน (T3) และเรื่องการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน (T6)

3.1.2 ประสิทธิผล (Effectiveness) การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ (OA2) เป็นการประเมินเพื่อค้นหาว่ากฎหมายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แต่แรกได้จริงหรือมีผลลัพธ์ตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 8 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

3.1.2.1 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (T1.3)

3.1.2.2 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

3.1.2.3 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

3.1.2.4 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

3.1.2.5 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

3.1.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

3.1.2.7 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

3.1.2.8 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

ประเด็นการประเมินด้านประสิทธิผลนี้ ให้ความสำคัญกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเรื่องผลลัพธ์ของการบังคับใช้กฎหมาย (T1.5) คุณค่าของกฎหมายที่ถูกใช้บังคับ โดยเฉพาะเรื่องความยุติธรรมซึ่งปรากฏทั้งในเนื้อหาของบทบัญญัติและทางปฏิบัติ (T2.3, T2.4) และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน ทั้งในแง่การเศรษฐกิจและสังคม (T4.1, T4.2) อีกด้วย นอกจากนี้ยังปรากฏเกณฑ์เกี่ยวกับการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงประชาชนผลลัพธ์ของการบังคับใช้กฎหมายในอีกแง่หนึ่งด้วย

3.1.3 ประสิทธิภาพ (Efficiency) คุ้มค่าและไม่สร้างภาระเกินควร (OA3) เป็นการประเมินว่ากฎหมายนั้นทำให้เกิดภาระแก่หน่วยงานหรือประชาชนเกินความจำเป็นหรือไม่ เพื่อตรวจสอบว่าการใช้กฎหมายนั้นคุ้มค่าและไม่สร้างภาระเกินควร ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 11 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

3.1.3.1 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

3.1.3.2 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

3.1.3.3 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

3.1.3.4 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

3.1.3.5 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

3.1.3.6 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ **(T5.1)**

3.1.3.7 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

3.1.3.8 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

3.1.3.9 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

3.1.3.10 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (T6.1)

3.1.3.11 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

จากการวิเคราะห์พบว่า ประเด็นการประเมินเกี่ยวกับประสิทธิภาพนี้มุ่งเน้นไปที่คุณภาพของการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่เกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน เช่น ความยุติธรรม (T2.4) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (T4.1, T4.2) รวมไปถึงผลกระทบและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T4.5, T5.1-T5.4) และนอกจากนี้ยังสะท้อนถึงการยอมรับกฎหมายโดยประชาชนทั้งเรื่องการไม่ถูกคัดค้านในวงกว้างและการยอมปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน (T6.1, T6.2)

3.1.4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ที่อาจเหมาะสมกว่า (OA4) ควรพิจารณาว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบดังกล่าวหรือเปลี่ยนไปใช้เครื่องมือทางนโยบายอื่นที่อาจเหมาะสมกว่าหรือควรใช้วิธีอื่นในการบรรลุเป้าหมาย ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 13 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

3.1.4.1 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (T1.3)

3.1.4.2 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

3.1.4.3 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

3.1.4.4 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

3.1.4.5 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (T3.2)

3.1.4.6 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

3.1.4.7 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

3.1.4.8 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

3.1.4.9 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

3.1.4.10 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

3.1.4.11 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

3.1.4.12 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (T6.1)

3.1.4.13 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

ประเด็นการประเมินในข้อนี้ให้ความสนใจกับการเลือกใช้ช่องทางหรือมาตรการอื่นในการบรรลุเป้าหมายของกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายในประเด็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกฎหมายเสียเป็นส่วนใหญ่ เช่น ความยุติธรรม (T2.3, T2.4) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.3-T5.5) ในขณะเดียวกันการเลือกใช้ทางเลือกอื่น ก็สะท้อนให้เห็นมุมมองเกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย (T4.3, T4.4) ทั้งนี้มีประเด็นที่น่าสนใจโดดเด่นจากประเด่นการประเมินข้ออื่นๆ คือ ปรากฏการให้ความสนใจเกี่ยวกับการผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (T3.2) ในฐานะที่อาจเป็นทางเลือกที่เหมาะสมนอกเหนือไปจากการใช้กฎหมายบังคับ

ตารางที่ 4.13 เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างประเด็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Key Questions) (OA) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

		เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
		T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
A. ประเด็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Key Questions) (รหัส OA)																											
	OA1		✓	✓	✓				✓							✓	✓	✓									7
	OA2			✓		✓			✓	✓				✓	✓		✓								✓		8
	OA3					✓				✓				✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		11
	OA4			✓		✓			✓	✓			✓			✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓		13
รวม OA		-	1	3	1	3	-	-	3	3	-	-	1	2	2	2	3	3	1	1	2	2	1	2	3	-	19

จากตารางที่ 4.13 ในภาพรวมพบว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาสอดคล้องกับประเด็นการประเมินกฎหมายโดย OECD ทั้ง 4 ข้อ แต่ประเด็นการประเมิน

กฎหมายนี้กลับสอดคล้องกับเกณฑ์ตามเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาไม่ครบทุกเกณฑ์ย่อย แสดงให้เห็นว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญามีความครอบคลุมกว้างขวางกว่าประเด็นการประเมินที่กำหนดโดย OECD

ประเด็นการประเมินกฎหมายนี้ จากการวิจัยพบว่ามีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 19 ข้อจากเกณฑ์ย่อยทั้งหมด 25 ข้อ เนื้อหาหลักจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายเกือบทั้งหมด เช่น เรื่องการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (1.5) กฎหมายถูกใช้อย่างยุติธรรม (T2.3, T2.4) ผลกระทบต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม (T4.1, T4.2) หรือเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนา (T5.1-T5.5) ซึ่งเป็นเกณฑ์ย่อยที่เกี่ยวข้องผลลัพธ์ประสิทธิผลและประสิทธิภาพของกฎหมายทั้งสิ้น อย่างไรก็ดี จากเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 6 เกณฑ์หลัก มีเพียงเกณฑ์ T4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม และ T5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพียง 2 เกณฑ์นี้เท่านั้น ที่ปรากฏเกณฑ์ย่อยครบทุกข้อ ส่วนประเด็นเรื่องศีลธรรมจารีตประเพณี ไม่ปรากฏเลย

เมื่อเทียบกับสัดส่วนความสอดคล้องแล้วพบว่า ประเด็นการประเมินกฎหมายตามกรอบของ OECD ให้ความสำคัญกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย เกณฑ์ T4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม มากที่สุด และปรากฏเกณฑ์ย่อยครบทุกข้อ รองลงมาคือ เกณฑ์ T6 การยอมรับโดยประชาชน แต่ยังปรากฏไม่ครบทุกเกณฑ์ข้อย่อย ตามมาด้วยเกณฑ์ T1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย ส่วนเกณฑ์ T5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่แม้จะมีสัดส่วนความสอดคล้องน้อยกว่า แต่กลับปรากฏเกณฑ์ย่อยครบทุกข้อ ซึ่งก็สะท้อนได้ว่า ภาพรวมให้ความสำคัญที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิ แต่น้ำหนักน้อย ในขณะที่ เกณฑ์ T2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม แทบไม่ถูกให้ความสำคัญ โดยเฉพาะเรื่องศีลธรรมจารีตประเพณี แต่ปรากฏน้ำหนักในเรื่องความยุติธรรมที่เด่นชัด ส่วนเกณฑ์ T3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ยังคงไม่ปรากฏความสอดคล้องที่ชัดเจนเช่นเดิม

3.2 สิ่งที่ควรคำนึงถึงในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (รหัส OB) โดยในการประเมินนั้นจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องดังต่อไปนี้

3.2.1 ความคุ้มค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit Framework) (OB1) กฎระเบียบบางครั้งอาจก่อให้เกิดผลกระทบที่หลากหลาย ดังนั้นการประเมินผลกฎหมายจำเป็นต้องพิเคราะห์ถึงต้นทุนที่มีอยู่ ภาระ ความสูญเสีย หรือผลประโยชน์ที่จะได้รับจากกฎหมาย ดังนั้นควรจะต้องมีการตรวจสอบผลกระทบให้รอบด้านทั้งผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง และโดยอ้อม ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 10 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

3.2.1.1 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

3.2.1.2 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

3.2.1.3 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

3.2.1.4 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

3.2.1.5 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

3.2.1.6 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

3.2.1.7 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (T5.1)

3.2.1.8 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

3.2.1.9 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

3.2.1.10 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (T5.4)

ข้อควรคำนึงในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายประเด็นเรื่องความคุ้มค่าและผลประโยชน์ ค่อนข้างสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่หลากหลาย ที่แด่นชัดคือ การสร้างความสมดุลประโยชน์สาธารณะ (T4.5) และยังครอบคลุมทั้งเรื่องคุณภาพของบทบัญญัติในแง่ความยุติธรรมทั้งในทางเนื้อหาและทางปฏิบัติ (T2.3, T2.4) การส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคม (T4.1, T4.2) รวมถึง และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.2-T5.4)

3.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation) (OB2)) การประเมินกฎหมายควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพราะจะทำให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ ช่วยกำหนดเป้าหมายของการตรวจสอบที่ชัดเจน และเมื่อประชาชนมีส่วนร่วมจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนด้วย ผลการวิจัยพบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 16 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

3.2.2.1 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (T1.5)

3.2.2.2 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (T2.3)

3.2.2.3 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (T2.4)

3.2.2.4 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (T3.1)

3.2.2.5 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (T4.1)

3.2.2.6 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (T4.2)

3.2.2.7 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (T4.3)

3.2.2.8 มีการทบทวนเป็นระยะ (T4.4)

3.2.2.9 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (T4.5)

3.2.2.10 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ **(T5.1)**

3.2.2.11 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (T5.2)

3.2.2.12 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (T5.3)

3.2.2.13 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.5)

3.2.2.14 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (T6.1)

3.2.2.15 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (T6.2)

3.2.2.16 การมีส่วนร่วมของประชาชน (T6.3)

ประเด็นข้อควรคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากนิติปรัชญาที่ชัดเจนในเรื่องการได้รับการยอมรับจากประชาชนซึ่งจะมีประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย (T6.1-T6.3) ในขณะเดียวกัน ยังสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับหลายหลายประเด็น ทั้งเรื่องการบรรลุเป้าหมายของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นประสิทธิภาพ (T1.5) ความยุติธรรม (T2.3, T2.4) การส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคม (T4.1-T4.5) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (T5.1-T5.3, T5.5) อาจเนื่องด้วยประชาชนมีส่วนร่วมก็สามารถสะท้อนความต้องการของตนเองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมรูปแบบต่างๆได้ ซึ่งส่วนที่น่าสนใจคือ สามารถสะท้อนวิถีชีวิตและจิตวิญญาณประชาชน (T3.1) ได้ชัดเจนขึ้นด้วย

ตารางที่ 4.14 เปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างสิ่งที่ควรคำนึงถึงในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (OB) และเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

		เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
		T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
B. สิ่งที่ควรคำนึงถึงในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (รหัส OB)																											
	OB1					✓			✓	✓				✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓						10
	OB2					✓			✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		16
รวม OB		-	-	-	-	2	-	-	2	2	-	1	-	2	2	1	1	2	2	2	2	1	1	2	2	1	17

จากตารางที่ 4.14 ในภาพรวมพบว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาสอดคล้องกับสิ่งที่ควรคำนึงถึงในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดย OECD ทั้ง 2 ข้อ แต่สอดคล้องกับเกณฑ์ตามเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาไม่ครบทุกเกณฑ์ย่อย

แสดงให้เห็นว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญามีความครอบคลุมกว้างขวางกว่าข้อคำนึงที่กำหนดโดย OECD

ข้อคำนึงนี้จากการวิเคราะห์พบว่า มีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 17 ข้อจากเกณฑ์ย่อยทั้งหมด 25 ข้อ เนื้อหาหลักจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายเกือบทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็น เรื่องการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (1.5) กฎหมายถูกใช้อย่างยุติธรรม (T2.3, T2.4) ผลกระทบต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ปรากฏครบทุกเกณฑ์ย่อย (T4) หรือเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ปรากฏครบทุกเกณฑ์ย่อยเช่นเดียวกัน (T5) ส่วนเกณฑ์ที่ 6 เรื่องการยอมรับกฎหมายโดยประชาชนก็ปรากฏครบทุกเกณฑย่อยอีกด้วย แต่ที่น่าสนใจคือ ข้อคำนึงนี้อาจไม่ได้ให้ความสนใจเรื่องระบบและโครงสร้างของกฎหมายเท่าใดนัก รวมถึงประเด็นเรื่องคุณค่าทางศีลธรรมและจารีตประเพณีก็ไม่เด่นชัด แต่ในภาพรวมก็ถือว่าปรากฏเกณฑ์การยอมรับกฎหมายครบทั้ง 6 เกณฑ์หลัก

เมื่อเทียบกับสัดส่วนความสอดคล้องแล้วพบว่า ข้อคำนึงตามกรอบของ OECD ให้ความสำคัญกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย เกณฑ์ T4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม และเกณฑ์ T5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด โดยปรากฏสัดส่วนที่สูงมากในระดับเดียวกัน รองลงมาคือ เกณฑ์ T6 การยอมรับโดยประชาชน โดยทั้ง T4 T5 และ T6 ล้วนปรากฏครบทุกเกณฑ์ย่อย ตามมาด้วยเกณฑ์ T2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม ที่เด่นชัดแค่เฉพาะเรื่องความยุติธรรม แต่เรื่องศีลธรรมกับจารีตประเพณีไม่ปรากฏ ส่วน เกณฑ์ T1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย ก็มีสัดส่วนความสอดคล้องที่น้อยมาก เช่นเดียวกับเกณฑ์ T3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน

ผลจากการวิเคราะห์เนื้อหาแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามกรอบของ OECD สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา และแสดงผลการวิเคราะห์ได้ดังตารางที่ 4.15

ตารางที่ 4.15 สรุปเปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาระหว่างเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาและแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามกรอบของ OECD

		เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
		T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
A. ประเด็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Key Questions) (รหัส OA)																											
	OA1		✓	✓	✓				✓							✓	✓	✓									7
	OA2			✓		✓			✓	✓				✓	✓		✓								✓		8

		เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
		T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
	OA3					✓				✓				✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		11
	OA4			✓		✓			✓	✓			✓			✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓		13
รวม OA		-	1	3	1	3	-	-	3	3	-	-	1	2	2	2	3	3	1	1	2	2	1	2	3	-	19
B. สิ่งที่ควรคำนึงถึงในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (รหัส OB)																										
	OB1					✓			✓	✓				✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓					10
	OB2					✓			✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	16
รวม OB		-	-	-	-	2	-	-	2	2	-	1	-	2	2	1	1	2	2	2	2	1	1	2	2	1	18
รวม O		-	1	3	1	5	-	-	5	5	-	1	1	4	4	3	4	5	3	3	4	3	2	3	4	1	21

จากตารางที่ 4.15 แสดงการเปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหาของเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากนิติปรัชญา เปรียบเทียบกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามกรอบของ OECD ประกอบด้วย 2 หัวข้อ คือ ประเด็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (รหัส OA) และสิ่งที่ควรคำนึงถึงในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (รหัส OB) ซึ่งจากตารางจะเห็นว่าแนวทางของ OECDสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาในระดับสูง โดยพบว่ามีสอดคล้องกับเกณฑ์ย่อย 21 ข้อจากทั้งหมด 25 ข้อ เมื่อพิจารณาจากมีหรือไม่มีการปรากฏของเกณฑ์ย่อย โดยไม่สนใจจำนวนครั้งที่ปรากฏ และมีอัตราการสอดคล้องร้อยละ 43.33 เมื่อพิจารณาจากจำนวนครั้งที่ปรากฏเกณฑ์ย่อยร่วมด้วย

ลำดับการให้ความสำคัญต่อเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเปรียบเทียบแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามกรอบของ OECD เมื่อพิจารณาจากสัดส่วนการปรากฏเกณฑ์ย่อยมีความสอดคล้องกันตามลำดับ คือ T4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (66.67) > T5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (50.00) > T6 เกี่ยวกับการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน (44.44) >T1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย (33.33) = T2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม (33.33) > T3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (16.67)

จากการวิเคราะห์การให้ความสำคัญสะท้อนให้เห็นว่า แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวนี้ให้ความสำคัญกับเรื่องความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงเรื่องของการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพค่อนข้างมาก เนื่องจากปรากฏเกณฑ์ย่อยครบทุกเกณฑ์ย่อย เช่นเดียวกับเรื่องการยอมรับกฎหมายโดยประชาชนที่ปรากฏสัดส่วนค่อนข้างสูงแลปรากฏเกณฑ์ย่อยครบทุกตัวเช่นกัน ส่วนระบบโครงสร้างของกฎหมายและคุณค่าอื่นๆของสังคม ถูกให้ความสำคัญค่อนข้างน้อย และจิตวิญญาณของประชาชนแม้จะปรากฏครบทุกเกณฑ์ย่อยแต่ก็มีน้ำหนักน้อยมาก สะท้อนให้เห็นว่ากรอบแนวคิดของ OECD ค่อนให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพของกฎหมายใน

ลักษณะผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและสังคมเป็นส่วนใหญ่ทั้งในเรื่องความยุติธรรมที่ประชาชนควรได้รับ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ดังนั้นหากพิจารณาภาพรวมความสอดคล้องข้างต้นถือได้ว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายตามวัตถุประสงค์ในข้อที่ 1 นั้น สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้อย่างครอบคลุมตามกรอบที่ OECD ให้ความสนใจ

จากผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาเปรียบเทียบกับเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากทั้ง 3 กลุ่ม คือ 1) พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 2) แนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และ 3) แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามกรอบของ OECD สามารถสรุปความสอดคล้องด้วยการเปรียบเทียบความตรงเชิงเนื้อหา ได้ตามตารางที่ 4.16

ตารางที่ 4.16 สรุปเปรียบเทียบเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญากับกฎเกณฑ์เกี่ยวกับแนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

	เป็นระบบที่ชัดเจน					คำนึงถึงคุณค่าอื่น					จิตวิญญาณ		สอดคล้องเศรษฐกิจและสังคม					ส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ					การยอมรับ			รวม
	T1.1	T1.2	T1.3	T1.4	T1.5	T2.1	T2.2	T2.3	T2.4	T2.5	T3.1	T3.2	T4.1	T4.2	T4.3	T4.4	T4.5	T5.1	T5.2	T5.3	T5.4	T5.5	T6.1	T6.2	T6.3	
รหัส L (15ข้อ) พระราชบัญญัติ	6	9	7	7	6	3	-	8	7	2	3	2	6	7	7	6	10	6	3	6	8	5	-	4	1	23
รหัส C (27ข้อ) คกก.พัฒนากม.	3	14	6	10	16	8	5	13	22	6	10	5	15	14	10	7	22	17	10	19	15	10	10	13	6	25
รหัส O (6ข้อ) กรอบ OECD	-	1	3	1	5	-	-	5	5	-	1	1	4	4	3	4	5	3	3	4	3	2	3	4	1	21
รวม	9	24	16	18	26	11	5	26	34	8	14	8	25	25	20	17	37	26	16	29	26	17	13	21	8	25

จากตารางที่ 4.16 เมื่อเปรียบเทียบความสอดคล้องระหว่างเกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่ได้จากแนวคิดนิติปรัชญากับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทั้ง 3 แนวทาง ซึ่งได้จากการประเมินความสอดคล้องจากการปรากฏของเนื้อหาที่สะท้อนสาระสำคัญเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย (รหัส T1.1–T6.3) อย่างชัดเจนจากถ้อยคำโดยตรงและการตีความอย่างเคร่งครัด พบว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่ได้จากวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 นั้นมีความครอบคลุมแนวทางการประเมินทั้ง 3 แนวทาง อีกทั้งเมื่อพิจารณากลับกันก็พบว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่กำหนดขึ้นนั้นมีเนื้อหาที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าแนวทางตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย

และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และแนวทางประเมินของ OECD และเมื่อเทียบกับแนวทางการประเมินฯ ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายซึ่งเป็นแนวทางที่ขยายเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติโดยตรงก็พบว่าสอดคล้องเชื่อมโยงกันได้ครบทุกเกณฑ์ย่อย

จากการวิเคราะห์จะเห็นได้ว่า หากใช้แนวทางการประเมินแนวทางในแนวทางหนึ่งเพียงแนวทางเดียวอาจไม่ครอบคลุมเกณฑ์การยอมรับกฎหมายได้ทุกข้อ ซึ่งถือเป็นเรื่องที่น่ากังวล เนื่องจากว่าบางข้อที่หายไปถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการยอมรับกฎหมายนั้นๆ ดังที่ได้อธิบายไว้ในวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เกี่ยวกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย เช่น หากใช้แนวทางตามพระราชบัญญัติเท่านั้น ก็จะขาดประเด็นเกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับเรื่องจารีตประเพณี (T2.2) และเรื่องการไม่ถูกคัดค้านจากประชาชนในวงกว้าง (T6.1) ซึ่งล้วนเป็นเรื่องที่กฎหมายควรให้ความสำคัญทั้งคู่

หากใช้ตามแนวทางของ OECD ก็จะมีประเด็นที่ต้องสนใจน้อยเกินไป (กำหนดไว้เพียง 4 ประเด็น 2 ข้อคำนึง) และยังขาดประเด็นเรื่อง มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (T1.1) ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญของโครงสร้างและความเป็นเอกภาพของกฎหมาย รวมถึงประเด็นด้านคุณค่าทางศีลธรรม จารีตประเพณี (T2.1, T2.2, T2.4) ที่ไม่ได้ถูกพูดถึง แสดงให้เห็นแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ของกฎหมายมากกว่าประเด็นเรื่องระบบและคุณค่าที่กฎหมายควรคำนึง

ในขณะที่แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติฯ นั้นแม้จะตอบสนองต่อเกณฑ์การยอมรับกฎหมายได้ทุกเกณฑ์ย่อย ก็ปรากฏบางประเด็นที่ถูกให้ความสำคัญหรือคำนึงถึงน้อยมาก เช่น ประเด็นเรื่อง ความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (T1.1) ความสอดคล้องตรงกันในทางเนื้อหาแห่งบทบัญญัติ (T1.3) จารีตประเพณี (T2.2, T3.2) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (T6.3) ซึ่งอาจส่งผลทำให้กฎหมายนั้นไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการคำนึงถึงคุณค่าของสังคมบางประการ รวมถึงขาดการยอมรับจากประชาชนได้

ดังนั้นเพื่อให้สามารถนำเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ครอบคลุมแนวทางทั้งจากพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และ แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามกรอบของ OECD จึงต้องมีการกำหนดเกณฑ์การประเมินกฎหมายขึ้นใหม่โดยพิจารณาประกอบกับหลักการที่ได้กล่าวข้างต้น เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามที่กฎหมายบัญญัติและตามแนวทางสากล โดยผู้วิจัยจะได้นำเสนอในวัตถุประสงค์ที่ 3 ต่อไป

การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา

จากผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบในวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทั้งสามกลุ่ม ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และแนวทางขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) ต่างมีเป้าหมายของการประเมินที่คล้ายคลึงกัน โดยแนวทางการประเมินตามพระราชบัญญัติฯ นั้น จะเป็นการกำหนดกรอบใหญ่สำหรับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งเป็นธรรมดาของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่มักจะไม่กำหนดรายละเอียดแห่งบทบัญญัติมากจนเกินไป และปล่อยให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการกำหนดรายละเอียดปลีกย่อยเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

สำหรับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายนั้น ได้นำหลักการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมากำหนดรายละเอียดยกร่างประเด็นการประเมินผลสัมฤทธิ์พร้อมทั้งกำหนดแบบรายงานผลการประเมินผลสัมฤทธิ์เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายแต่ละฉบับนำไปดำเนินการจัดทำการประเมิน ซึ่งได้มีการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562 โดยปัจจุบันหน่วยงานต่างๆ ที่มีกฎหมายในความดูแลถึงเกณฑ์ต้องทำการประเมิน ได้นำแนวทางดังกล่าวไปดำเนินการประเมินกฎหมายแล้วหลายหน่วยงาน

ในขณะที่แนวทางการประเมินของ (OECD) นั้นกำหนดกรอบกว้างๆ ให้นานาประเทศนำไปเป็นแนวทางในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย รวมถึงมีตัวอย่างแนวทางการดำเนินงานของแต่ละประเทศให้ศึกษา ในลักษณะแนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) ซึ่งแนวปฏิบัติล่าสุดที่ทางองค์กรได้เผยแพร่คือ แนวปฏิบัติที่ดีของ OECD ว่าด้วยนโยบายการกำกับดูแล: การทบทวนกฎระเบียบที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้ว (OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy : Reviewing the Stock of Regulation) ค.ศ. 2021 โดยมีประเทศสมาชิกบางส่วนได้นำแนวทางดังกล่าวไปใช้ได้อย่างเป็นระบบ เช่น ออสเตรเลีย อังกฤษ แคนนาดา เบลเยี่ยม เยอรมัน เป็นต้น (ปัทมา วะรินทร์, 2561: 4)

อย่างไรก็ดี เมื่อเปรียบเทียบแนวทางการประเมินทั้ง 3 แนวทางในวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 แล้ว ผลการวิจัยก็สะท้อนให้เห็นว่า หากใช้แนวทางการประเมินอย่างใดอย่างหนึ่งอาจไม่ครอบคลุมประเด็นการยอมรับกฎหมายตามแนวคิดนิติปรัชญา และอาจขาดมุมมองที่จำเป็นของการเป็นกฎหมายที่ดีไป เช่น หากใช้แนวทางตามพระราชบัญญัติฯ โดยตรง ก็จะขาดมุมมองเรื่อง จารีตประเพณีท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือหากใช้ตามแนวทางของ OECD ก็จะขาดประเด็นเกี่ยวกับคุณค่าทางสังคม เช่น ศีลธรรม จารีตประเพณี จิตวิญญาณประชาชน รวมถึงความไม่ชัดเจนเรื่องระบบและโครงสร้างของกฎหมาย ส่วนแนวทางการประเมินโดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายซึ่งกำหนด

รายละเอียดเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติฯ ซึ่งให้อำนาจไว้นั้น ก็อาจจะมีการให้น้ำหนักบางเรื่องที่น้อยเกินไป เช่น การคำนึงถึงวิถีชีวิต จิตวิญญาณประชาชนที่น้อยเกินไปเป็นต้น

นอกจากนี้ จากผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ที่ 1 ผู้วิจัยค้นพบเกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่ได้สังเคราะห์มาจากแนวคิดนิติปรัชญาที่สำคัญ และเป็นที่ยอมรับทั่วไป 5 กลุ่มหลักคือ แนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดแบบมาร์ก แนวคิดนิติสตรีศาสตร์ ซึ่งสามารถนำมาเป็นกรอบในการกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ครอบคลุมกับแนวทางการประเมินทั้ง 3 แนวทาง เมื่อนำมาประกอบกันจะทำให้ได้เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายที่มีฐานคิด หลักการ ทฤษฎีทางนิติปรัชญาประกอบ ส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของเกณฑ์การประเมิน และยังสอดคล้องกับเป้าหมายทางปรัชญาเกี่ยวกับการเป็นกฎหมายที่ดีหรือกฎหมายอย่างที่ควรจะเป็นด้วย และด้วยแนวคิดทางนิติปรัชญานี้เองจะช่วยทำให้ได้เกณฑ์ที่ตอบสนองต่อคุณค่าทางสังคมที่หลากหลาย รวมถึงบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายในสังคมไทยได้ดียิ่งขึ้น สามารถนำไปเป็นแนวทางการประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ทั้งนี้ ในการกำหนดตัวชี้วัดสำหรับเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีประสบการณ์ 3 ท่าน ซึ่งได้ให้ข้อเสนอแนะ และประเมินความเหมาะสมของตัวชี้วัด เพื่อให้ตัวชี้วัดนี้สามารถนำไปใช้ได้จริงและมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อการประเมินกฎหมายอย่างถูกต้อง

1. ข้อมูลพื้นฐานของผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูล

ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ข้อเสนอแนะในการสร้างตัวชี้วัดสำหรับเกณฑ์การประเมินกฎหมายในครั้งนี้ มาจากกลุ่มที่หลากหลาย และมีประสบการณ์สำคัญที่เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยผู้วิจัยได้กำหนดคุณสมบัติไว้อย่างสูงเพื่อให้เกณฑ์การประเมินนี้ถูกกำหนดและพิจารณาอย่างรอบด้าน จนได้เกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ ประกอบไปด้วย บุคคลดังต่อไปนี้

1.1 ผู้ทรงคุณวุฒิสายวิชาการ เป็นนักวิชาการด้านกฎหมายมีประสบการณ์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่า 20 ปี รวมทั้งมีประสบการณ์สอนรายวิชานิติปรัชญา ซึ่งสอดคล้องกับหัวข้อการวิจัยนี้ ดำรงตำแหน่ง “รองศาสตราจารย์” ด้านกฎหมาย ซึ่งในงานวิจัยนี้จะมีคำเรียกแทนว่า “นักวิชาการ”

1.2 ผู้ทรงคุณวุฒิสายผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ประกอบวิชาชีพทางด้านกฎหมายมาอย่างยาวนานไม่น้อยกว่า 20 ปี ในฐานะผู้พิพากษา เคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม มีประสบการณ์ทั้งฝ่ายบริหาร และการตัดสินคดีความ มีความสัมพันธ์กับงานวิจัยนี้อย่างยิ่งในฐานะผู้ที่บังคับใช้ หรือตัดสินคดีความโดยใช้กฎหมาย ซึ่งในงานวิจัยนี้จะมีคำเรียกแทนว่า “ผู้พิพากษา”

1.3 ผู้ทรงคุณวุฒิสายผู้ปฏิบัติงานด้านการยกร่างกฎหมาย เป็นนักกฎหมายจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย มีประสบการณ์ในสายงานนี้มาไม่น้อยกว่า 20 ปี เคยปฏิบัติหน้าที่ยกร่างกฎหมาย และให้ความเห็นกฎหมายมาหลากหลายสาขาทั้งในเชิงลึก และเชิงกว้าง มีความเกี่ยวพันธ์ชัดเจนกับงานวิจัยนี้ในเรื่องการยกร่างและการประเมินกฎหมาย ซึ่งในงานวิจัยนี้จะมีคำเรียกแทนว่า “นักกฎหมาย”

2. ความเชื่อมโยงระหว่างเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญากับแนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การยกร่างเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายนี้ จะเชื่อมโยงแนวคิดทางนิติปรัชญาที่ถูกสรุปมาเป็นเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย ผนวกรวมกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถแสดงความเชื่อมโยงแนวคิดทางปรัชญา เกณฑ์การยอมรับกฎหมายและแนวทางการประเมินได้ตามตารางที่ 4.17

ตารางที่ 4.17 ความเชื่อมโยงระหว่างเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญากับแนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เกณฑ์การยอมรับกฎหมาย				**ร้อยละความสอดคล้องกับแนวทางประเมิน**		
รายการเกณฑ์และเกณฑ์ย่อย	**สำนักความคิด**	**กลุ่มแนวคิด/นักคิด**	**สรุปย่อทฤษฎีหรือหลักการ**	L พรบ.	C คกก.	O OECD
T1 กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน				✓	✓	✓
T1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย	ปฏิฐานนิยม	Kelsen	บรรทัดฐานขั้นมูลฐาน	40.00	11.11	00.00
		Austin	คำสั่งของผู้มีอำนาจสูงสุด			
T1.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ	ธรรมชาติ	Locke	สัญญาประชาคม สิทธิธรรมชาติ	60.00	51.85	16.67
		Rousseau	สัญญาประชามคม เจตจำนงทั่วไป			
		Montesquieu	หลักการแบ่งแยกอำนาจ			
	ปฏิฐานนิยม	Kelsen	บรรทัดฐานขั้นมูลฐาน			
		Hart	กฎทุติยภูมิ			
ธ1.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท	ปฏิฐานนิยม	Kelsen	บรรทัดฐานขั้นมูลฐาน	46.67	22.22	50.00
		Hart	กฎทุติยภูมิ กฎแห่งการยอมรับ			
	ธรรมชาติ	St. Aquinas	สอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ			
		Locke	สัญญาประชาคม สิทธิธรรมชาติ			
		Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ			
T1.4 มีความ	ปฏิฐานนิยม	Austin	ความประสงค์ของผู้ออกคำสั่ง	46.67	37.04	16.67

เกณฑ์การยอมรับกฎหมาย				ร้อยละความสอดคล้องกับแนวทางประเมิน		
รายการเกณฑ์และเกณฑ์ย่อย	**สำนักความคิด**	**กลุ่มแนวคิด/นักคิด**	**สรุปย่อทฤษฎีหรือหลักการ**	L พรบ.	C คกก.	O OECD
ชัดเจนของเนื้อหา	ธรรมชาติ	Aristotle	ชี้นำมนุษย์สู่สภาวะสมบูรณ์			
		Cicero	เหตุผลที่ถูกต้อง เป็นสากล			
		Locke	สิทธิตามธรรมชาติ รัฐต้องปกป้อง			
		Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ			
	ประวัติศาสตร์	Savigny	จิตวิญญาณประชาชน			
T1.5 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ	ปฏิฐานนิยม	Hart	กฎปฐมภูมิ และกฎทุติยภูมิ	40.00	59.26	83.33
		Kelsen	บรรทัดฐานขั้นมูลฐาน			
	ธรรมชาติ	Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ			
T2 กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม				✓	✓	✓
T2.1 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม	ธรรมชาติ	Plato	กษัตริย์นักปราชญ์	20.00	29.63	0.00
		St. Augustine	สอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ			
		St. Aquinas	สอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ			
		Fuller	ศีลธรรมภายนอก/ภายใน			
		Finnis	ความดีงามขั้นพื้นฐาน			
	ประวัติศาสตร์	-	ไม่ปฏิเสธคุณค่าทางศีลธรรม			
T2.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น	ประวัติศาสตร์	Savigny	จิตวิญญาณของประชาชน	0.00	18.52	0.00
T2.3 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ	ธรรมชาติ	St. Augustine	ไม่ยุติธรรมไม่ใช่กฎหมาย	53.33	48.15	83.33
		Finnis	ความดีงามขั้นพื้นฐาน			
		Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ			
	นิติสตรีศาสตร์	-	ไม่ละเลยผู้หญิง			
T2.4 ความยุติธรรมในทางปบัติ	ธรรมชาติ	Aristotle	ยุติธรรมแบบแบ่งสรรบันส่วน	46.67	81.48	83.33
		Finnis	หลักการของเหตุผลเชิงปฏิบัติ			
		Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ			
	มาร์กซิส	Marx	ความเป็นกลาง			
	นิติสตรีศาสตร์	Liberal	ความเท่าเทียมระหว่างชาย/หญิง			
		Marxist	ไม่เลือกปฏิบัติทางเพศ			
		Cultural	สนับสนุนบทบาทของผู้หญิง			
T2.5 ควรหลีกเลี่ยงการ	ธรรมชาติ	Finnis	ความดีงามขั้นพื้นฐาน	13.33	22.00	0.00
		Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ			

เกณฑ์การยอมรับกฎหมาย				ร้อยละความสอดคล้องกับแนวทางประเมิน		
รายการเกณฑ์และเกณฑ์ย่อย	**สำนักความคิด**	**กลุ่มแนวคิด/นักคิด**	**สรุปย่อทฤษฎีหรือหลักการ**	L พรบ.	C คกก.	O OECD
บัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม	ปฏิฐานนิยม	Austin	ถูกต้องตามกระบวนการ			
		Bentham	หลักอรรถประโยชน์นิยม			
T3 กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน				✓	✓	✓
T3.1 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน	ประวัติศาสตร์	Savigny	จิตวิญญาณประชาชน	20.00	37.04	16..67
T3.2 การผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่	ประวัติศาสตร์	Savigny	จิตวิญญาณประชาชน	13.00	18.52	16.67
	ธรรมชาติ	Aristotle	มนุษย์มีศักยภาพในการพัฒนา			
		Hobbes	เหตุผลนิยม สัญญาประชาคม			
		Locke	เหตุผลนิยม สัญญาประชาคม			
		Rousseau	เหตุผลนิยม สัญญาประชาคม			
		Finnis	ความดีงามขั้นพื้นฐาน			
	ปฏิฐานนิยม	Bentham	หลักอรรถประโยชน์นิยม			
4. กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม				✓	✓	✓
T4.1 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ	ปฏิฐานนิยม	Bentham	หลักอรรถประโยชน์นิยม	40.00	55.56	66.67
T4.2 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม	ธรรมชาติ	Locke	สัญญาประชาคม สิทธิพื้นฐาน	46.67	51.85	66.67
		Finnis	ความดีงามขั้นพื้นฐาน			
	ปฏิฐานนิยม	Bentham	หลักอรรถประโยชน์นิยม			
	มาร์กซิส	Marx	คุ้มครองชนชั้นแรงงาน			
T4.3 สามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้	ประวัติศาสตร์	-	คลี่คลายไปตามพัฒนาการ	46.67	37.04	50.00
	ปฏิฐานนิยม	Hart	กฎทุติยภูมิ			
		Bentham	หลักอรรถประโยชน์นิยม			
	ธรรมชาติ	Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ			
T4.4 มีการทบทวนเป็นระยะ	ธรรมชาติ	St. Aquinas	สอดคล้องกับประสงค์พระเจ้า	40.00	25.93	66.67
		St. Augustine	สอดคล้องกับประสงค์พระเจ้า			
		Aristotle	สอดคล้องกับเหตุผลธรรมชาติ			
		Cicero	สอดคล้องกับเหตุผลธรรมชาติ			
		Fuller	ศีลธรรมภายในกฎหมาย			

เกณฑ์การยอมรับกฎหมาย				ร้อยละความสอดคล้องกับแนวทางประเมิน		
รายการเกณฑ์และเกณฑ์ย่อย	**สำนักความคิด**	**กลุ่มแนวคิด/นักคิด**	**สรุปย่อทฤษฎีหรือหลักการ**	L พรบ.	C คกก.	O OECD
		Finnis	ความดีงามขั้นพื้นฐาน			
	ปฏิฐานนิยม	Hart	กฎทุติยภูมิ			
		Bentham	หลักอรรถประโยชน์นิยม			
	มาร์กซิส	Marx	แนวคิดเชิงวิพากษ์			
	นิติสตรีศาสตร์	-	แนวคิดเชิงวิพากษ์			
T4.5 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน	ปฏิฐานนิยม	Bentham	หลักอรรถประโยชน์นิยม	66.67	81.48	83.33
	ธรรมชาติ	-	สิทธิของปัจเจกชน			
5. กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน				✓	✓	✓
T5.1.1 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ	ธรรมชาติ	Aristotle	ยุติธรรมแบบแบ่งสรรปันส่วน	40.00	62.96	50.00
		Finnis	หลักการของเหตุผลเชิงปฏิบัติ			
		Rousseau	สัญญาประชาคม เจตจำนงทั่วไป			
		Rawls	หลักการว่าด้วยความยุติธรรม			
	ปฏิฐานนิยม	Bentham	จุดมุ่งหมายรองของกฎหมาย			
T5.2 กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ	ธรรมชาติ	Rawls	หลักความเสมอภาคของโอกาส หลักความแตกต่าง	20.00	37.04	50.00
		Aristotle	ยุติธรรมแบบแบ่งสรรปันส่วน ยุติธรรมคือการให้สิ่งที่ไม่เท่ากันแก่ผู้ที่ไม่เท่าเทียมกัน			
	มาร์กซิส	Marx	ต้องลดความเหลื่อมล้ำ			
	นิติสตรีศาสตร์	Liberal	เรียกร้องความเท่าเทียม			
		Marxist	เปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง			
T5.3 ต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร	ธรรมชาติ	Grotius	สัญญาประชาคม ปัจเจกชนนิยม	40.00	70.37	66.67
		Pufendorf	สัญญาประชาคม			
		Locke	รัฐต้องปกป้องสิทธิตามธรรมชาติ			
		Mill	ป้องกันภัยตรายแก่สิทธิ			

เกณฑ์การยอมรับกฎหมาย				ร้อยละความสอดคล้องกับแนวทางประเมิน		
รายการเกณฑ์และเกณฑ์ย่อย	**สำนักความคิด**	**กลุ่มแนวคิด/นักคิด**	**สรุปย่อทฤษฎีหรือหลักการ**	L พรบ.	C คกก.	O OECD
T5.4 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย	ธรรมชาติ	Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ	53.33	55.56	50.00
		Rawls	หลักความเสมอภาคของโอกาส			
	ปฏิฐานนิยม	Bentham	หลักอรรถประโยชน์นิยม			
T5.5 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	ธรรมชาติ	Locke	ปกป้องชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน	33.33	37.04	33.33
		Aristotle	ยุติธรรมแลกเปลี่ยนทดแทน			
	ปฏิฐานนิยม	Austin	กฎหมายของรัฐมีสภาพบังคับ			
		Hart	กฎปฐมภูมิและกฎทุติยภูมิ			
6. กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน				✓	✓	✓
T6.1 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง	ปฏิฐานนิยม	Kelsen	การยอมรับจากประชาชน	00.00	37.04	50.00
		Hart	องค์ประกอบภายใน กฎทุติยภูมิ			
	ธรรมชาติ	St. Aquinas	ประชาชนมีสิทธิไม่ปฏิบัติตาม			
		Hobbes	ปฏิบัติตามกฎหมายเคร่งครัด			
		Pufendorf	ต้องยอมรับเพื่อให้เกิดความสงบ			
		Locke	สิทธิในการต่อต้านรัฐ			
		Rousseau	สัญญาประชาคม เจตจำนงทั่วไป			
		Fuller	เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ			
		Finnis	ความดีงามขั้นพื้นฐาน			
	ประวัติศาสตร์	Savigny	จิตวิญญาณประชาชน			
	มาร์กซิส	Marx	กฎหมายสูญสิ้นในสังคมนิยม			
	นิติสตรีศาสตร์	Liberal	เรียกร้องโอกาส			
		Cultural	ให้ความสำคัญกับงานของผู้หญิง			
		Radical	ก่อตั้งวัฒนธรรมของตนเอง			
T6.2 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย	ปฏิฐานนิยม	Hart	กฎทุติยภูมิ	26.67	48.15	66.67
		Austin	กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ			
		Kelsen	การยอมเชื่อฟังและปฏิบัติตาม			
	ประวัติศาสตร์	Savigny	สอดคล้องจิตวิญญาณประชาชน			

เกณฑ์การยอมรับกฎหมาย				ร้อยละความสอดคล้องกับแนวทางประเมิน		
รายการเกณฑ์และเกณฑ์ย่อย	**สำนักความคิด**	**กลุ่มแนวคิด/นักคิด**	**สรุปย่อทฤษฎีหรือหลักการ**	L พรบ.	C คกก.	O OECD
	ธรรมชาติ	St. Augustine	แม้ชั่วร้ายก็ต้องปฏิบัติตาม			
		St. Aquinas	ถ้าขัดกฎหมายพระเจ้าไม่มีพันธะ			
T6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน	ประวัติศาสตร์	Savigny	จิตวิญญาณประชาชน	6.67	22.22	16.67
	นิติสตรีศาสตร์	-	เปิดพื้นที่ให้ผู้หญิง			
	มาร์กซิส	-	เปิดโอกาสชนชั้นแรงงาน			

จากตารางที่ 4.17 สามารถยืนยันได้ว่าเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดทางนิติปรัชญามีเนื้อหาเชื่อมโยงครอบคลุมแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ทั้ง 3 แนวทาง สะท้อนให้เห็นว่าแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวสามารถพัฒนาให้แนวทางมีความเข้มข้นมากขึ้นโดยให้มีทฤษฎีทางนิติปรัชญารองรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวทางการประเมินที่ปรากฏร้อยละความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาน้อย เพราะหมายความว่า แนวทางเหล่านี้ถูกให้ความสำคัญน้อย หรือยังไม่ถูกให้ความสำคัญ แต่กลับเป็นเกณฑ์ที่แนวคิดทางนิติปรัชญาต้องการให้ความสำคัญ

จากการวิเคราะห์เห็นได้ว่า มีเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย เกณฑ์ T4.5 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน และ เกณฑ์ T5.4 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย เพียงสองเกณฑ์เท่านั้นที่มีร้อยละความสอดคล้องกับแนวการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเกินกว่าร้อยละ 50 ทั้ง 3 แนวทาง แสดงให้เห็นว่า เกณฑ์การยอมรับดังกล่าวถูกให้ความสำคัญอย่างมากจากทั้งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ แนวทางจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมายและแนวทางสากลของ OECD

ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า แนวทางการประเมินฯ ของ OECD แม้จะมีเนื้อหาสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายไม่ครบทุกเกณฑ์ย่อยของเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย แต่กลับปรากฏร้อยละของความสอดคล้องที่เกินกว่าร้อยละ 50 มากถึง 15 เกณฑ์ย่อยจาก 25 เกณฑ์ ซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งของเกณฑ์การยอมรับทั้งหมด แสดงให้เห็นว่า แนวทางการประเมินฯ ของ OECD มีความสอดคล้องกับแนวคิดทางนิติปรัชญาสูงตามไปด้วย โดย 15 เกณฑ์ย่อยดังกล่าวนั้นกระจายอยู่ครบ ทั้ง 6 เกณฑ์หลัก (T1-T6) โดยมีข้อสังเกตว่า เกณฑ์ T4 กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม มีค่าความสอดคล้องเกินกว่าร้อยละ 50 ทุกเกณฑ์ย่อย อาจตีความได้ว่าแนวทางของ OECD มุ่งเน้นที่ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเศรษฐกิจ สังคม และประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งก็อาจสะท้อนแนวคิดเบื้องหลังถึงการเน้นย้ำเนื้อหาดังกล่าวได้ด้วย เช่น อาจมีการให้ความสำคัญกับแนวคิด หลัก

อรรถประโยชน์นิยม ของ Jeremy Bentham ที่ให้ความสนใจกับเรื่องความสุขโดยรวมของสังคม เป็นต้น

ในขณะที่แนวทางการประเมินฯ ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายครบทุกเกณฑ์ย่อย แต่กลับปรากฏร้อยละของความสอดคล้องที่เกินกว่าร้อยละ 50 น้อยกว่า โดยปรากฏเพียง 9 เกณฑ์ย่อยเท่านั้น ซึ่งไม่ถึงครึ่งหนึ่งของเกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ 9 เกณฑ์ย่อยดังกล่าวปรากฏเฉพาะในเกณฑ์ T1 กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน T2 กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม T4 กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม และ T5 กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่านั้น แต่ก็ไม่มีเกณฑ์ใดที่ปรากฏครบทุกเกณฑ์ย่อย ซึ่งอาจสะท้อนได้ว่า แนวทางการประเมินฯ ดังกล่าวยังขาดความใส่ใจในประเด็นด้านวิถีชีวิตและจิตวิญญาณประชาชน นั่นหมายความว่า แนวคิดทางนิติปรัชญาของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ น่าจะไม่ค่อยถูกนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อสร้างแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายเท่าใดนัก รวมถึงเรื่องการยอมรับกฎหมายโดยประชาชนที่อาจละเลยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไปอีกประเด็นหนึ่งด้วย

ส่วนแนวทางการประเมินฯ ตามพระราชบัญญัติฯ นั้น นอกจากจะมีเนื้อหาสอดคล้องกับเกณฑ์การประเมินไม่ครบทุกเกณฑ์แล้ว ยังปรากฏร้อยละของความสอดคล้องที่เกินกว่าร้อยละ 50 น้อยที่สุด คือมีเพียง 4 เกณฑ์ย่อยเท่านั้น คือ T1.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ T2.3 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ T4.5 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน และ T5.4 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากจะแสดงให้เห็นการให้สำคัญกับประเด็นต่างๆ อย่างกระจัดกระจาย แต่ขาดความเข้มข้น แล้ว ยังสะท้อนด้วยว่าอาจขาดการให้ความสนใจแนวคิดทางทฤษฎีที่มารองรับแนวทางการประเมินดังกล่าว อาจเนื่องด้วยเป็นการกำหนดแนวทางไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจึงทำให้กำหนดเนื้อหาที่เข้มข้นได้ไม่มากนัก แต่ก็ถูกชดเชยไว้ในการพัฒนาแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์โดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายดังที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้

นอกจากนี้ ในภาพรวมพบว่ามีเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 2 เกณฑ์ย่อยที่ถูกให้ความสำคัญน้อยอย่างยิ่งคือ เกณฑ์ T2.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น และ T2.5 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม ที่ปรากฏร้อยละของความสอดคล้องเพียง 6.17 และ 11.85 ตามลำดับ ซึ่งน้อยมาก อาจตีความได้ว่าแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ และแนวคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์เกี่ยวกับคุณค่าของศีลธรรมและจารีตประเพณีไม่ถูกนำมาเชื่อมโยงเพื่อกำหนดแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ในทั้ง 3 กลุ่มแนวทางการประเมินฯ ดังนั้นอาจจำเป็นต้องกำหนดเกณฑ์การประเมินที่เพิ่มน้ำหนักการให้ความสำคัญกับเรื่องเหล่านี้ให้มากขึ้นเพื่อสร้างสมดุลของเกณฑ์การประเมินให้รอบด้านยิ่งขึ้นตามไปด้วย

3. การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

กระบวนการกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยจะดำเนินการพิจารณาเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา (รหัส T) เรียงตามลำดับเกณฑ์หลัก 6 เกณฑ์ 25 เกณฑ์ย่อย แล้วนำมาประกอบกับเนื้อหาแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายจาก 3 แนวทาง คือ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (รหัส L) แนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (รหัส C) และแนวทางของ OECD (รหัส O) ที่มีเนื้อหาสอดคล้องกันมาวิเคราะห์จุดร่วมในเชิงเนื้อหา เชื่อมโยงกับแนวคิดทางนิติปรัชญาที่เกี่ยวข้องเพื่ออ้างอิงเหตุผลความจำเป็นของกฎหมายที่ดีทางปรัชญาทั้ง 5 แนวคิด คือ แนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดแบบมาร์ก แนวคิดนิติสตรีศาสตร์ รวมถึงสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิผู้เชี่ยวชาญ 3 คน ประกอบด้วย นักวิชาการระดับรองศาสตราจารย์ด้านกฎหมายซึ่งมีประสบการณ์สอนนิติปรัชญา (นักวิชาการ) นักกฎหมายจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมาย (นักกฎหมาย) และผู้พิพากษาอดีตเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม (ผู้พิพากษา) แล้วกำหนดเกณฑ์ขึ้น

การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายจะทำการกำหนดคำถามการประเมิน (Evaluation Question) สำหรับแต่ละเกณฑ์ย่อย และกำหนดตัวชี้วัด (Indicator) เพื่อสามารถนำเกณฑ์การประเมินไปใช้ในการเก็บข้อมูลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ

ผลการวิจัยสามารถกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายจากแนวคิดทางนิติปรัชญาได้ดังนี้

3.1 กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน (Clear and Defined System) ประกอบไปด้วย 5 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

3.1.1 T1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Laws) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.18

ตารางที่ 4.18 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
ปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย - Kelsen ทฤษฎีความบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย บรรทัดฐานขั้นมูลฐาน - Austin กฎหมายต้องมาจาก	L1.1 การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น L1.2 การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและ	C2.1 ความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น C2.2 การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือการร้องเรียน	-

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
คำสั่งของผู้มีอำนาจสูงสุดทางการเมือง	พันธกรณีระหว่างประเทศ L1.3 การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย L2.1 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ L2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี L2.10 ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ	ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ C4.1 ออกกฎ เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้	

จากตาราง 4.18 จะเห็นได้ว่า ความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมายมีความเชื่อมโยงกับแนวทางการประเมินตามพระราชบัญญัติฯ โดยแสดงให้เห็นว่า กฎหมายจะต้องมีความสอดคล้องและไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับแนวทางของคณะกรรมการกฎหมายที่กล่าวถึงการฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกระบวนการในการตรวจสอบความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ การสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังรวมไปถึงกฎหมายในลำดับชั้นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎต่างๆ ที่ก็ต้องมีความสอดคล้องต่อเนื่องกันมาด้วย เป็นไปตามแนวคิดของ Kelsen โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดเรื่องบรรทัดฐานมูลฐาน (Basic Norm) ที่กฎหมายลำดับรองต้องสอดคล้องกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า ในลักษณะห่วงโซ่ความสัมพันธ์กันไปจนถึงบรรทัดฐานมูลฐาน ที่เรียกว่า “ห่วงโซ่แห่งความสมบูรณ์” (The Concept of a Chain of Validity) (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 65) ด้วยเหตุนี้จะทำให้กฎหมายมีความเป็นเอกภาพ ไม่มีความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ทำให้เหลือกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการบังคับใช้ รวมทั้งในกรณีรัฐได้เข้าร่วมเป็นภาคีในกฎหมายระหว่างประเทศใด ก็จะทำให้กฎหมายมีความสอดคล้องกับหลักการที่นานาชาติยอมรับ ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้วย

นอกเหนือไปจากการตรวจสอบเชิงระบบว่ากฎหมายมีความสอดคล้องกันตั้งแต่รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ ไปจนถึงกฎหมายในลำดับศักดิ์ต่ำสุดแล้ว การพิจารณาความสอดคล้องของกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับรัฐธรรมนูญนั้นยังช่วยตรวจสอบเนื้อหาแห่งกฎหมายในเชิงคุณค่า (คุณภาพ) ได้อีกด้วย เนื่องจากสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองล้วนถูกกำหนดหรือบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ดังนั้นรัฐธรรมนูญนอกจากจะเป็นกฎหมายสูงสุดแล้วยัง เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาแห่งการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน นั่นก็สะท้อนให้เห็นด้วยว่าการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหรือหลักเกณฑ์สูงสุดที่ไม่อาจขัดหรือแย้งได้ด้วย

เช่น สอดคล้องกับแนวคิดของ Finnis ที่กล่าวถึงความดีงามขั้นพื้นฐาน (Basic Good) ที่ยืนยันว่าไม่ว่ามนุษย์คนใดก็ล้วนต้องการคุณค่าอันดีงามนี้อย่างไม่อาจปฏิเสธได้ (Bix. 2010: 217) รวมถึงแนวคิดของ Fuller ที่กล่าวถึงเงื่อนไข 8 ประการที่กฎหมายต้องมี อันเป็นเงื่อนไขแสดงความชอบธรรมเชิงเหตุผล อันเป็นหลักการที่มักปรากฏในรัฐธรรมนูญเช่นกัน เช่น หลักการกฎหมายไม่บังคับย้อนหลัง ต้องไม่มีเนื้อหาที่ขัดแย้งกันเอง เป็นต้น (Tucker. 1965: 273-274)

ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แสดงความเห็นว่า การประเมินกฎหมายนั้นควรตรวจสอบขั้นตอนวิธีการในการกำหนดเนื้อหาแห่งกฎหมาย (ผู้พิพากษา. สัมภาษณ์) ซึ่งแสดงให้เห็นความสำคัญของระบบกฎหมายที่ควรเป็นไปอย่างถูกต้องตามกระบวนการ รวมถึงมองว่าหากถูกร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแล้วก็จะทำให้ทราบได้ว่ากฎหมายนั้นเป็นกฎหมายที่ดีหรือไม่ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (นักวิชาการ. สัมภาษณ์)

ดังนั้นประเด็นคำถามการประเมินควรตรวจสอบเกี่ยวกับ “กฎหมายมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่” หรือ “กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่” หรือ “กฎหมายถูกบัญญัติโดยได้รับอำนาจจากกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่า” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.1.1.1 เกณฑ์ (Criteria) “ความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย”

3.1.1.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายจะต้องแสดงให้เห็นว่ามีการบัญญัติขึ้นโดยมีกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าให้อำนาจสืบทอดได้ไปจนถึงรัฐธรรมนูญ รวมถึงต้องแสดงให้เห็นความสอดคล้องของเนื้อหาได้อย่างชัดเจนว่าได้บัญญัติขึ้นเพื่อตอบสนองต่อเนื้อหาแห่งบทบัญญัติเรื่อง/มาตรา/ข้อใด รวมทั้งต้องยืนยันได้ว่าไม่มีเนื้อหาใดของกฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าสืบทอดไปจนถึงรัฐธรรมนูญ”

3.1.1.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการอ้างอิงกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าได้อย่างถูกต้อง

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า

3) กฎหมายลำดับรองมีการอ้างอิงอำนาจจากกฎหมายที่ประเมินอยู่อย่างถูกต้อง

4) กฎหมายลำดับรองไม่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ประเมินอยู่

5) ไม่มีคำพิพากษา คำตัดสิน หรือคำชี้ขาดว่ากฎหมายที่ประเมินอยู่นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

6) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้หากผลการประเมินในเกณฑ์ไม่สามารถหาข้อมูลสนับสนุนหรือไม่อาจแสดงให้เห็นตามตัวชี้วัดได้ ในทางนิติปรัชญาอาจต้องถือว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมีปัญหาเชิงโครงสร้าง ระบบ และความชอบธรรม จำเป็นต้องมีการยกเลิก เพิกถอน หรือปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องทั้งในแง่เนื้อหาและกระบวนการ เพราะนอกจากจะไม่สอดคล้องหรือยึดโยงอำนาจจากกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า แล้วยังอาจขัดต่อหลักคุณค่าพื้นฐาน ที่ไม่อาจละเมิดได้ของมนุษย์อีกด้วย

3.1.2 T2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Conformity with the Rule of Law) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.19

ตารางที่ 4.19 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
ปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย - Kelsen ทฤษฎีความบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย บรรทัดฐานขั้นมูลฐาน - Hart กฎทุติยภูมิ โดยเฉพาะกฎแห่งการยอมรับ **สำนักกฎหมายธรรมชาติ** - Locke ทฤษฎีสัญญาประชาคม สิทธิพื้นฐานตามธรรมชาติ และรัฐมีหน้าที่ปกป้องสิทธินั้น - Rousseau ทฤษฎีสัญญาประชาคม และหลักเจตจำนงทั่วไป - Montesquieu หลักการแบ่งแยกอำนาจ	L1.1 การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น L1.2 การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ L2.1 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ L2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี L2.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ L2.6 ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับหรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น L2.7 การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น L2.8 การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล L2.10 ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ	C1.2 มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย C1.3 การตรวจสอบว่ากฎหมายมีมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชนหรือไม่ C1.6 ผลกระทบต่อประชาชน C1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย C2.1 ความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น C2.2 การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ C2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา C4.1 ออกกฎ เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้ C4.2 การดำเนินการอื่น เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้ C5.1 มีการบังคับใช้กฎหมาย C5.2 การบรรลุเป้าหมายของกฎหมาย C5.6 ความคุ้มค่าหรือความได้สัดส่วน C6.1 ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม C6.2 กำหนดมาตรการอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	OA1 ความเหมาะสม (Appropriateness)

จากตาราง 4.19 ความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐมีความเชื่อมโยงกับแนวทางการประเมินตามพระราชบัญญัติฯ โดยหลักนิติรัฐนั้นประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2555: 107-109) ได้แก่ 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลักการดำเนินการของภาครัฐจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ 3) หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และ 4) หลักความมั่นคงของกฎหมาย ซึ่งตามแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ก็ได้กล่าวถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การมีกฎหมายเท่าที่ทำเป็น รวมทั้งจำกัดอำนาจของรัฐในการใช้ดุลยพินิจ ไม่ว่าจะเป็นระบบคณะกรรมการ ระบบอนุญาต เป็นต้น เว้นแต่กรณีจำเป็น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐจะต้องยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐเองไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ลดการละเมิดสิทธิหรือจำกัดสิทธิของบุคคลโดยไม่จำเป็น สอดคล้องกับแนวคิดของ Kelsen โดยเฉพาะเรื่องระบบของบรรทัดฐานที่ต้องได้รับอำนาจจากกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า รวมถึง Locke เกี่ยวกับทฤษฎีสัญญาประชาคมที่รัฐมีหน้าที่สำคัญในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของประชาชน (กุลวดี มกราภิรมย์ และสุภัทรา นีลวัชระวรรณพิณ, 2553: 114-115) และ Rousseau ที่ผู้ปกครองต้องปฏิบัติตามเจตจำนงทั่วไป (General Will) ทำให้หลักนิติรัฐโดยเฉพาะเรื่องหลักการดำเนินการของภาครัฐจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และหลักความมั่นคงแห่งกฎหมาย มีน้ำหนักชัดเจนในข้อนี้ เนื่องจากการลดทอนการใช้ดุลยพินิจ ย่อมทำให้ประชาชนคาดหมายผลลัพธ์จากกฎหมายได้โดยตรง ไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล หรือคณะบุคคลผู้บังคับใช้กฎหมาย

ในขณะที่หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Montesquieu ก็ยังไม่ปรากฏชัดในแนวทางการประเมินตามพระราชบัญญัติฯ แต่ถูกขยายความตามแนวทางประเมินฯ ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ในหัวข้อ การฟ้องร้อง การร้องเรียนยังศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรตรวจสอบอย่างผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งนอกจากจะช่วยเสริมเรื่องการแบ่งแยกอำนาจยังช่วยเสริมเรื่องการไม่แทรกแซงอำนาจตุลาการด้วย ส่วนแนวทางของ OECD ก็กำหนดกรอบกว้างๆ เกี่ยวกับความเหมาะสมของกฎหมาย ส่วนผลจากการสัมภาษณ์ก็พบว่า ความสอดคล้องตามหลักนิติธรรม ก็เป็นสิ่งที่ควรประเมินในกฎหมายด้วย (นักกฎหมาย. สัมภาษณ์)

ถือได้ว่าเกณฑ์ความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐในข้อนี้มีความครอบคลุมแนวทางครบทั้ง 3 แนวทาง แต่อาจจะยังไม่ค่อยชัดเจนเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของผู้พิพากษา เท่าใดนัก แสดงให้เห็นว่าเนื้อหาการประเมินตามเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากนิติปรัชญาอาจมีเนื้อหากว้างกว่าแนวทางการยอมรับของทั้ง 3 แนวทางข้างต้น

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายมีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐหรือไม่” “กฎหมายถูกบัญญัติเพื่อสนับสนุนหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่”

“กฎหมายมีลักษณะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่มากเกินไปหรือไม่” “มีมาตรการที่อาจทำให้กฎหมายถูกบังคับใช้แตกต่างกันหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.1.2.1 เกณฑ์ (Criteria) “ความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ”

3.1.2.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายจะต้องแสดงให้เห็นว่ามีการบัญญัติขึ้นโดยไม่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ไม่ใช้อำนาจอำเภอใจ รวมถึงจำกัดการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษทางอาญาเท่าที่จำเป็น กฎหมายควรมีความมั่นคง ประชาชนสามารถคาดเดาผลลัพธ์ทางกฎหมายได้ ทั้งในแง่เนื้อหาและการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ”

3.1.2.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้นได้

2) หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายมีการกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาการอุทธรณ์คำสั่งไว้ชัดเจน

3) การกำหนดโทษทางอาญาเหมาะสมต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย และใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นต่อความมั่นคงหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

4) กฎหมายที่ประเมินอยู่หรือกฎหมายลำดับรองกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ กระบวนการขั้นตอนวิธีการไว้อย่างชัดเจน

5) กฎหมายที่ประเมินอยู่หรือกฎหมายลำดับรองไม่มีเนื้อหาตัดสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล

6) การบังคับใช้กฎหมายของบุคลากรภาครัฐ หรือคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย มีการอ้างอิง หรืออาศัยอำนาจตามกฎหมาย

7) กำหนดช่องทางการร้องเรียนที่หลากหลาย และหากมีข้อร้องเรียน ข้อร้องเรียนกว่าร้อยละ 90 ต้องได้รับการพิจารณาตามกระบวนการในระยะเวลาที่กำหนดและมีเหตุผลประกอบ

3.1.3 T1.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (Consistency in Legal Context) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.20

ตารางที่ 4.20 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
ปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย - Kelsen ระบบของบรรทัดฐานและบรรทัดฐานขั้นมูลฐาน - Hart กฎทุติยภูมิ โดยเฉพาะกฎแห่งการยอมรับ **สำนักกฎหมายธรรมชาติ** - Locke ทฤษฎีสัญญาประชาคม สิทธิพื้นฐานตามธรรมชาติ และรัฐมีหน้าที่ปกป้องสิทธินั้น - St. Aquinas กฎหมายมนุษย์ต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ - Fuller เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ โดยเฉพาะ ต้องไม่มีเนื้อหาขัดแย้งกันเอง มีความสม่ำเสมอ และมีความสอดคล้องระหว่างกฎเกณฑ์กับการบังคับใช้จริง	L1.2 การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ L1.3 การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย L2.1 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ L2.2 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ L2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี L2.8 การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล L2.10 ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ	C1.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย C1.6 ผลกระทบต่อประชาชน C2.1 ความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น C2.2 การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ C3.4 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C4.1 ออกกฎ เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้	OA1 ความเหมาะสม (Appropriateness) OA2 ประสิทธิผล (Effectiveness) บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ OA4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ที่อาจเหมาะสมกว่า

จากตาราง 4.20 ความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท ในที่นี้คือ กฎหมายต้องมีเนื้อหาที่ไม่ขัดแย้งกันเอง ทั้งภายในฉบับเดียวกันและระหว่างฉบับอื่นที่ว่าด้วยเรื่องเดียวกัน ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับแนวทางการประเมินตามพระราชบัญญัติฯ ทั้งเรื่องการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่รัฐได้เข้าไปผูกพัน รวมถึงการพิจารณาถึงกฎหมายอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกันให้มีเนื้อหาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน หากเป็นเรื่องสืบเนื่องต่อกันก็ควรจะแสดงให้เห็นความสัมพันธ์สอดคล้องกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกันที่การบรรลุเป้าหมายนั้นจำเป็นต้องใช้กฎหมายหลายฉบับประกอบกัน สอดคล้องกับแนวทางการประเมินของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่เน้นย้ำถึงความเชื่อมโยงกับกฎหมายอื่นๆ และวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ทั้งนี้ก็เพื่อความชัดเจนในการตีความและการบังคับใช้ ลดความสับสน ลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันเองของกฎหมาย รวมถึงทำให้การคุ้มครองสิทธิหรือการดำเนินการของรัฐมีเอกภาพ สอดคล้องกับแนวคิดของ Kelsen เรื่องระบบของบรรทัดฐานที่จะต้องสอดคล้องเป็นเนื้อเดียวกัน รวมถึงแนวคิดของ Fuller ที่กำหนดเงื่อนไขสำคัญ 8 ประการของกฎหมาย โดยเฉพาะ

กฎหมายต้องไม่มีเนื้อหาขัดแย้งกันเอง มีความสม่ำเสมอ และมีความสอดคล้องระหว่างกฎเกณฑ์กับการบังคับใช้จริง (Tucker. 1965: 273-274)

ส่วนแนวทางการประเมินของ OECD ก็กำหนดกรอบเกี่ยวกับความเหมาะสมของกฎหมาย การบรรลุเป้าหมายของกฎหมายตามที่กำหนดไว้ ถือว่าเป็นกรอบที่ค่อนข้างกว้างซึ่งก็สอดคล้องกับเรื่องความสอดคล้องกันของเนื้อหาแห่งตัวบทเช่นกัน ซึ่งอาจขยายความถึงความสอดคล้องเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ ตามแนวคิดของ Locke ที่เชื่อว่ารัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครอง หากกฎหมายนั้นมีเป้าหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติของประชาชน

ความสอดคล้องกันในทางเนื้อหาของตัวบทนี้มีความครอบคลุมครบทั้ง 3 แนวทาง และค่อนข้างเชื่อมโยงถึงกันอย่างชัดเจน และยังมีแนวคิดทางนิติปรัชญาที่รองรับโดยตรงต่อเกณฑ์ในข้อนี้

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายมีเนื้อหาขัดแย้งกันเองภายในบทบัญญัติหรือไม่” “กฎหมายมีความสอดคล้องหรือสัมพันธ์กับกฎหมายอื่นหรือไม่” “มีกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เดียวกัน แต่ต่างฉบับกันหรือไม่” “กฎหมายเรื่องเดียวกันแต่ต่างฉบับมีเนื้อหาขัดแย้งกันเองหรือไม่” “มีการสอบถามการตีความเนื้อหาแห่งบทบัญญัติระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายต่างฉบับกันหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.1.3.1 เกณฑ์ (Criteria) “ความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท”

3.1.3.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องแสดงให้เห็นว่ามีเนื้อหาที่ไม่ขัดแย้งกันเอง ทั้งภายในฉบับเดียวกันและระหว่างฉบับอื่นที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกันหรือใกล้เคียงกันหรือว่าด้วยเรื่องเดียวกัน หากกฎหมายมีความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่นต้องแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่น เช่น ต้องใช้ประกอบกัน หรือการกำหนดรายละเลียดของกฎหมายแม่บท เป็นต้น”

3.1.3.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกันเอง

3) ระบุความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายที่ประเมินอยู่กับกฎหมายอื่นได้ชัดเจน เช่น ต้องใช้ประกอบกับกฎหมายอื่น (เช่น บทนิยาม/ความหมาย) กำหนดรายละเอียดของกฎหมายแม่บท อนุวัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เรื่อง/วัตถุประสงค์เดียวกันแต่ต่างกรณีกัน เป็นต้น

4) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันหรือใกล้เคียงกัน

5) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาแตกต่างอย่างชัดเจนจากกฎหมายอื่นที่มีถ้อยคำอย่างเดียวกันแต่มีวัตถุประสงค์ต่างกัน

6) มีการสอบถาม ตรวจสอบ ระหว่างหน่วยงาน/องค์กร/ผู้รับผิดชอบเพื่อตรวจสอบว่ากฎหมายที่ประเมินอยู่กับกฎหมายฉบับอื่นมีความสอดคล้องสัมพันธ์หรือต่างกันหรือไม่อย่างไร

3.1.4 T1.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา (Clarity of Content) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.21

ตารางที่ 4.21 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ความชัดเจนของเนื้อหา

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
ปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย - Austin กฎหมายคือความประสงค์ของผู้ออกคำสั่ง **สำนักกฎหมายธรรมชาติ** - Aristotle กฎหมายมีหน้าที่ชี้นำมนุษย์สู่สภาวะสมบูรณ์ - Cicero กฎหมายคือเหตุผลที่ถูกต้อง เป็นสากล - Locke ทฤษฎีสัญญาประชาคม สิทธิพื้นฐานตามธรรมชาติ และรัฐมีหน้าที่ปกป้องสิทธินั้น - Fuller เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ โดยเฉพาะ หลักความชัดแจ้ง	L1.3 การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย L2.1 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ L2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี L2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน L2.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ L2.6 ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับหรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น L2.8 การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล	C1.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย C1.2 มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย C1.3 การตรวจสอบว่ากฎหมายมีมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชนหรือไม่ C1.7 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย C2.1 ความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น C2.2 การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ C2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา C3.4 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C4.1 ออกกฎ เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้	OA1 ความเหมาะสม (Appropriateness)

จากตาราง 4.21 ความชัดเจนของเนื้อหาบทบัญญัติ คือการใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ เพื่อให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่เข้าใจและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับแนวทางการประเมินตามพระราชบัญญัติฯ ที่ใกล้เคียงที่สุดคือ เป้าหมายในการลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย ซึ่งไม่ปรากฏแนวทางใดตามพระราชบัญญัติฯ ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องความชัดเจนของบทบัญญัติแบบชัดแจ้ง เช่นเดียวกันกับแนวทางการปะเมินฯ ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่ก็ไม่ปรากฏชัดแจ้งถึงแนวทางการบัญญัติกฎหมายให้มีเนื้อหาชัดเจน แต่อาจเทียบเคียงกับการคำนึงถึงเป้าหมายของกฎหมาย การตรวจสอบถึงผลกระทบของการยกร่างกฎหมายเพื่อให้ทราบเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของกฎหมาย รวมถึงการออกกฎ ที่ชัดเจนเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นรูปธรรม ในขณะที่แนวทางของ OECD ก็กำหนดไม่ได้กำหนดกรอบชัดว่ากฎหมายต้องมีบทบัญญัติที่ชัดเจน ซึ่งแนวคิดทางนิติปรัชญาที่สอดคล้องชัดเจนที่สุดคือ แนวคิดของ Fuller ที่กำหนดเงื่อนไข 8 ประการของกฎหมาย โดยเฉพาะหลักความชัดแจ้ง (Tucker. 1965: 273-274) สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์ที่เห็นว่า ความชัดเจนของกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญ (ผู้พิพากษา. สัมภาษณ์) เพราะส่งผลต่อความแน่นอนในการปฏิบัติตามกฎหมายของทั้งเจ้าหน้าที่และประชาชนที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าแนวทางการประเมินทั้ง 3 แนวทางนั้นยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับความชัดแจ้งแห่งบทบัญญัติซึ่งถือเป็นกลไกพื้นฐานที่ทำให้กฎหมายถูกบังคับใช้อย่างเสมอภาค และคาดหมายผลลัพธ์ได้อย่างเป็นธรรม ส่งผลสำคัญต่อประสิทธิภาพของกฎหมาย และหากกฎหมายนั้นมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็จะทำให้สิทธิของประชาชนมีหลักประกันการคุ้มครองสิทธิที่ชัดเจนไปด้วย ซึ่งเป็นหัวข้อนี้ถูกกล่าวถึงในแนวคิดนิติปรัชญาสมัยใหม่อย่างแนวคิดของ Fuller ดังที่ได้อธิบายไปตอนต้น

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายมีเนื้อหาที่ชัดเจนหรือไม่” “กฎหมายมีคำนิยามที่ช่วยทำความเข้าใจเนื้อหาที่ชัดเจนหรือไม่” “มีการสอบถามหน่วยงานที่รับผิดชอบการตีความบทบัญญัติหรือไม่” “มีการกำหนดผู้มีอำนาจในการตีความตามกฎหมายนั้นหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.1.4.1 เกณฑ์ (Criteria) “ความชัดเจนของเนื้อหาบทบัญญัติ”

3.1.4.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องแสดงให้เห็นว่ามีการใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติที่ชัดเจน ไม่คลุมเครือ มีบทนิยามที่ช่วยให้เข้าใจเนื้อหากฎหมายอย่างถูกต้องตรงกัน ผู้มีส่วนได้เสีย เช่น หน่วยงาน เจ้าหน้าที่ ประชาชน มีความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมายตรงกัน รวมถึงมีกระบวนการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันแก่ผู้มีส่วนได้เสียนั้น”

3.1.4.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่ชัดเจนไม่คลุมเครือ รวมถึงมีบทนิยามที่ช่วยให้เข้าใจเนื้อหาอย่างถูกต้องตรงกัน

2) มีกฎหมายลำดับรอง กฎ ประกาศ ที่แสดงความถูกต้องชัดเจนของกฎหมายอย่างครอบคลุม

3) เมื่อเกิดข้อสงสัยมีการดำเนินการสอบถามหน่วยงานที่รับผิดชอบการตีความกฎหมายจนได้รับคำตอบที่ชัดเจน

4) ผู้มีส่วนได้เสียมีความเข้าใจเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายถูกต้องตรงกันกับภาครัฐ

5) มีกระบวนการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกฎหมายที่ประเมินแก่ผู้มีส่วนได้เสียนั้น

6) มีการกำหนดมาตราการแก้ไขปัญหาความเข้าใจไม่ตรงกันของผู้มีส่วนได้เสีย

3.1.5 T1.5 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Enforcement) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.22

ตารางที่ 4.22 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
ปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย - Austin กฎหมายคือความประสงค์ของผู้ออกคำสั่ง **สำนักกฎหมายธรรมชาติ** - Aristotle กฎหมายมีหน้าที่ชี้นำมนุษย์สู่สภาวะสมบูรณ์ - Cicero กฎหมายคือเหตุผลที่ถูกต้อง เป็นสากล - Locke ทฤษฎีสัญญาประชาคม สิทธิพื้นฐานตามธรรมชาติ และรัฐมีหน้าที่ปกป้องสิทธินั้น - Fuller เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ โดยเฉพาะ หลักความชัดแจ้ง	L1.3 การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย L2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี L2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน L2.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ L2.7 การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น L2.9 สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย	C1.2 มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย C1.7 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C2.1 ความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น C2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา C3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา C3.4 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C4.1 ออกกฎ เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้ C4.2 การดำเนินการอื่น เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้ C4.3 สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย	OA2 ประสิทธิผล (Effectiveness) บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ OA3 ประสิทธิภาพ (Efficiency) คุ้มค่าและไม่สร้างภาระเกินควร OA4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ที่อาจเหมาะสมกว่า OB1 ความคุ้มค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit Framework) OB2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation)

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
		C5.1 มีการบังคับใช้กฎหมาย C5.2 การบรรลุเป้าหมายของกฎหมาย C5.4 ผลกระทบต่อต้นทุนของภาครัฐ C5.5 ผลกระทบที่ไม่คาดคิด C5.6 ความคุ้มค่าหรือความได้สัดส่วน C6.1 ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม C6.2 กำหนดมาตรการอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	

จากตาราง 4.22 การบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ในที่นี้หมายถึงการที่กฎหมายสามารถถูกนำไปบังคับใช้ได้จริง ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มีการดำเนินการตามกฎหมาย เช่น การออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือการนำไปบังคับใช้กับประชาชนได้จริง ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับแนวทางการประเมินตามพระราชบัญญัติฯ เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดี การมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ยกเลิกกฎหมายที่ไม่จำเป็นไม่สอดคล้องกับสภาพและสถานการณ์ในปัจจุบันและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน กระบวนการจำกัดสิทธิต่างๆ ถูกกำหนดไว้เท่าที่จำเป็น อีกทั้งยังสอดคล้องอย่างมากกับแนวทางการประเมินฯ ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ที่ให้ความสำคัญกับมาตรการที่จะทำให้กฎหมายบรรลุผล การค้นหาปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ การรับฟังข้อเท็จจริงของปัญหา ไปจนถึงการแก้ไขปัญหาด้วยกระบวนที่หลากหลาย ทั้งการออกกฎและการกำหนดมาตรการอื่นเพื่อให้กฎหมายบรรลุวัตถุประสงค์ อีกทั้งยังคำนึงถึงความคุ้มค่าและต้นทุนของภาครัฐที่ใช้ในการบังคับใช้กฎหมายด้วย เช่นเดียวกันกับแนวทางการประเมินของ OECD ที่กำหนดกรอบการประเมินเน้นไปที่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมาย คือ ทั้งการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายและความคุ้มค่า และยังสนใจมาตรการอื่นที่อาจมีความเหมาะสมกว่าการใช้กฎหมายโดยตรง

ความสอดคล้องเชื่อมโยงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า แนวทางการประเมินทั้ง 3 แนวทางให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายอย่างมาก และกำหนดแนวทางการประเมินรวมถึงกรอบในประเด็นนี้ไว้ค่อนข้างชัดเจนมาก เมื่อเทียบกับเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบและโครงสร้างของกฎหมาย สะท้อนให้เห็นแนวทางที่ให้ความสำคัญกับการบังคับใช้ได้จริงของกฎหมายสอดคล้องกับแนวคิดทางนิติปรัชญาของ Hart ที่กล่าวถึง กฎปฐมภูมิ และกฎทุติยภูมิ ที่กฎทุติยภูมิโดยเฉพาะ กฎแห่งการยอมรับ (Rule of Recognition) ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ช่วยกำหนดว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายที่ถูกต้องและได้รับการยอมรับ กฎแห่งการวินิจฉัยชี้ขาด (Rule of Adjudication) ซึ่งเป็นกฎที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่มีสิทธิในการตัดสินคดีโดยชอบธรรม ซึ่งกฎนี้ช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 86)

ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 3 คน ทั้งนักวิชาการ นักกฎหมายและผู้พิพากษา ต่างก็มีความเห็นในทิศทางเดียวกันเรื่องการบรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ว่าเป็นประสิทธิภาพของกฎหมายที่ต้องได้รับการประเมิน ทั้งนี้ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการ ซึ่งมีประสบการณ์เกี่ยวกับการยกร่างกฎหมายเห็นว่าต้องพิจารณาเรื่องความคุ้มค่าของการบังคับใช้กฎหมายทั้งความคุ้มค่าของภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งต้นทุนงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้พิพากษาก็กล่าวถึงประสิทธิภาพของกฎหมายในแง่ความยุ่งยาก ความซับซ้อนของการปฏิบัติตามกฎหมายว่าเป็นอย่างไรด้วย

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่” “การบังคับใช้กฎหมายมีอุปสรรคหรือไม่” “การบังคับใช้สามารถตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่” “การบังคับใช้กฎหมายมีความคุ้มค่าหรือไม่” “ข้อมูลการดำเนินการตามกฎหมายเป็นอย่างไร” “เมื่อเกิดปัญหามีการกำหนดวิธีการแก้ไขอย่างไร” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.1.5.1 เกณฑ์ (Criteria) “การบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ”

3.1.5.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่าถูกบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องมีข้อมูลผลการดำเนินการตามกฎหมายอย่างชัดเจน สามารถลดปัญหาอันเป็นสาเหตุที่ทำให้ต้องบัญญัติกฎหมาย เกิดผลลัพธ์อันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มีการสำรวจอุปสรรคที่ทำให้กฎหมายไม่อาจบังคับใช้ได้ รับฟังข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคจากผู้มีส่วนได้เสีย แล้วนำมาพัฒนากระบวนการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น”

3.1.5.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีโครงสร้างที่ชัดเจนในการบังคับใช้สามารถระบุผู้รับผิดชอบได้ และมีมาตรการรองรับเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันของหน่วยงานและบุคคลากร

2) มีข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่ประเมินอยู่ถูกบังคับใช้อย่างต่อเนื่อง

3) มีหลักฐานแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีผลลัพธ์อันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายเกิดขึ้นอย่างครบถ้วน

4) ระดับความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้เสียต่อผลการบังคับใช้กฎหมายอยู่ในเกณฑ์ดี

5) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการใช้ทรัพยากรภาครัฐอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า

3.2 กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม (Considering Other Values in Society)

3.2.1 T2.1 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (Consideration of Morality) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.23

ตารางที่ 4.23 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต้องคำนึงถึงศีลธรรม

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
สำนักกฎหมายธรรมชาติ - Plato กษัตริย์นักปราชญ์ (Philosopher King) - St. Augustine กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติของพระเจ้า - St. Aquinas กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติของพระเจ้า - Fuller ศีลธรรมของความต้องการ (Moral of Inspiration) และ ศีลธรรมของหน้าที่ (Moral of Duty) ศีลธรรมภายนอกของกฎหมาย (External Morality of Law) และศีลธรรมภายในของกฎหมาย (Internal Morality of Law) - Finnis ความดีงามขั้นพื้นฐาน (Basic Goods) **สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์** -ไม่ปฏิเสธคุณค่าทางศีลธรรม	L1.2 การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ L2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี L2.8 การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล	C1.3 การตรวจสอบว่ากฎหมายมีมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชนหรือไม่ C1.6 ผลกระทบต่อประชาชน C1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย C2.2 การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ C3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย C3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา C3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ C5.6 ความคุ้มค่าหรือความได้สัดส่วน	-

จากตาราง 4.23 การคำนึงถึงศีลธรรม ในที่นี้หมายถึง ควรมีการพิจารณาศีลธรรมในการกำหนดกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสิ่งที่ควรจะเป็น ซึ่งคุณค่าทางศีลธรรมนี้มีแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติเป็นแนวคิดหลักที่สนับสนุนให้กฎหมายมีความสอดคล้องกับศีลธรรมที่ดำรงอยู่ในสังคม ตั้งแต่คิดยุคคลาสสิคอย่าง Ploto หรือยุคกลางอย่าง St. Augustine หรือยุคสมัยใหม่ก็มีแนวคิด Fuller และ Finnis ที่สนับสนุนเรื่องแนวคิดศีลธรรมในกฎหมาย อย่างไรก็ดี

พบว่าทั้งแนวทางการประเมินฯ ตามพระราชบัญญัติ แนวทางของคณะกรรมการและของ OECD กลับให้ความสำคัญกับคุณทางศีลธรรมนี้น้อยมาก กล่าวคือ ไม่ปรากฏการกล่าวถึงเรื่องศีลธรรมอย่างชัดเจนไว้ที่ใดเลย อย่างไรก็ดี หากตีความขยายขอบเขตของศีลธรรมอาจหมายถึงคุณค่าที่ไม่อาจล่วงละเมิดตามธรรมชาติ อันเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้หลักสิทธิมนุษยชนนั้นถูกแบ่งออกเป็นสิทธิพลเมืองและการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ดังนั้นในข้อนี้จึงจะให้ความสำคัญเฉพาะกับสิทธิพลเมืองและการเมืองเป็นสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันได้แก่ สิทธิในชีวิตเนื้อตัวร่างกาย ทรัพย์สิน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น ซึ่งจะมีความสอดคล้องกับแนวคิดยุคใหม่ อย่าง Finnis เกี่ยวกับความดีงามขั้นพื้นฐาน (Basic Goods) ประกอบไปด้วย 1) การมีชีวิต 2) ความรู้ 3) การเล่น 4) ประสบการณ์ทางสุนทรียะ 5) มิตรภาพ 6) การปฏิบัติที่สมเหตุผล และ 7) ศาสนา

อาจกล่าวได้ว่า เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการคำนึงถึงศีลธรรมนี้ เป็นแนวคิดเชิงคุณค่าที่ถูกให้น้ำหนักด้านนิติปรัชญาเป็นหลัก และถูกให้ความสำคัญค่อนข้างน้อยจากกฎระเบียบต่างๆ ของสังคม ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่ถือว่าอันตรายอย่างยิ่ง เพราะศีลธรรมถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่คอยยับยั้งการใช้อำนาจรัฐให้ดำรงอยู่ภายใต้กรอบที่ควรจะเป็นด้วยเหตุผลตามธรรมชาติ ดังนั้นแม้แนวทางหลักทั้ง 3 แนวทางจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องศีลธรรม แต่ในการประเมินคุณค่าของกฎหมายก็ยังคงจำเป็นต้องคำนึงถึงประเด็นนี้อยู่

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายถูกบัญญัติโดยคำนึงศีลธรรมต่างๆที่ดำรงอยู่ในสังคมหรือไม่” “กฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์หรือไม่” “กฎหมายได้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อคุณค่าที่ไม่อาจล่วงละเมิดได้ของมนุษย์หรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.2.1.1 เกณฑ์ (Criteria) “การคำนึงถึงศีลธรรมในกฎหมาย”

3.2.1.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่าถูกบัญญัติขึ้นโดยคำนึงคุณค่าทางศีลธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณค่าพื้นฐานอันไม่อาจล่วงละเมิดได้ อันได้แก่ สิทธิในการมีชีวิต สิทธิในการได้รับรู้ สิทธิในการมีประสบการณ์ชีวิตที่ดี การคบค้าสมาคม การได้รับการปฏิบัติอย่างมีเหตุผล และสิทธิในความเชื่อของตน เพื่อส่งเสริมสิทธิเหล่านี้”

3.2.1.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่ส่งเสริมหรือคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหรือสิทธิขั้นพื้นฐานอันพึงมีของประชาชน

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันของประชาชนอย่างสันติ ไม่สร้างความแตกแยก

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกวิถีการดำเนินชีวิตของตนเองได้อย่างอิสระโดยไม่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะอย่างชัดแจ้ง

4) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเป้าหมายหรือเจตนารมย์หรือมีเนื้อหาที่นำไปสู่การบรรลุคุณค่าพื้นฐานอันไม่อาจละเมิดได้

3.2.2 T2.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น (Consideration of Local Traditions) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.24

ตารางที่ 4.24 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น

สำนักและแนวคิดหลัก	**เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง**		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	**คณะกรรมการ (C)**	**OECD (O)**
สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ - Savigny จิตวิญญาณของประชาชน (Volksgeist) และการคลี่คลายตามประวัติศาสตร์	-	C1.4 ความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ C1.6 ผลกระทบต่อประชาชน C1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย C3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย C3.5การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ	-

จากตาราง 4.24 การคำนึงถึงจารีตประเพณี ในที่นี้หมายถึง กฎหมายที่บัญญัติขึ้นควรพิจารณาให้สอดคล้องกับจารีตประเพณีท้องถิ่นที่ดำรงอยู่ในสังคม เพื่อให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้รับการยอมรับจากประชาชนและไม่ก่อให้เกิดปัญหากับวิถีชีวิตของผู้คนในสังคม หลักการนี้สอดคล้องกับแนวคิดของ Savigny เกี่ยวกับ “จิตวิญญาณประชาชน” (Voklsgeist) ที่เชื่อว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่พัฒนามาจากจิตวิญญาณประชาชนหรือจิตสำนึกร่วมกันของคนในสังคม ไม่ได้ถูกกำหนดโดยอำนาจรัฐแต่เพียงอย่างเดียว แต่ที่เกิดจากการเติบโตและคลี่คลายทางประวัติศาสตร์ อันเป็นที่ยอมรับแทรกซึมอยู่ในความรู้สึกของประชาชน และถูกถ่ายทอดออกมาโดยประชาชนผ่านจารีตประเพณีนั่นเอง (สมยศ เชื้อไทย. 2548. 116)

อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ประกอบกับแนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตาม พระราชบัญญัติฯ และแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และแนวทางของ OECD พบว่าแทบไม่ได้ให้ความสำคัญกับจารีตประเพณีท้องถิ่นโดยตรงเท่าใดนัก แม้จะมีบางส่วนที่

กล่าวถึงการมีส่วนร่วมหรือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ได้ชัดเจนว่าจะต้องพิจารณาเรื่องจารีตประเพณีท้องถิ่นให้เป็นส่วนสำคัญของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้จึงแสดงให้เห็นว่า แม้แนวทางการประเมินทั้ง 3 แนวทางนั้นจะขาดหลักการเกี่ยวกับจารีตประเพณี แต่เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญานั้น กลับให้ความสนใจ และถือเป็นเกณฑ์สำคัญหนึ่งที่การบัญญัติกฎหมายควรใส่ใจ เนื่องจากส่งผลต่อการทำให้กฎหมายมีความชอบธรรม สามารถบังคับใช้ได้จริง ไม่ขัดแย้งการดำเนินชีวิตของประชาชนตามจารีตที่ดำรงอยู่ การละเลยปัญหาเกี่ยวกับจารีตประเพณีนี้อาจส่งผลต่อความสงบสุขในภาพรวมของการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากในสังคมย่อมมีจารีตประเพณีที่หลากหลาย การละเลยต่อประเด็นดังกล่าวอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นผล หรือหย่อนประสิทธิภาพลงได้ แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าจะต้องให้จารีตประเพณีอยู่เหนือกฎหมาย แต่สำคัญกว่านั้นคือ การบัญญัติกฎหมายควรต้องพยายามให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนที่มีความแตกต่างกันนั้นให้มากที่สุด เพราะนั่นจะทำให้กฎหมายได้รับการปฏิบัติและถูกยอมรับจากประชาชน

สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้พิพากษาและนักกฎหมาย ซึ่งต่างเห็นว่า การประเมินกฎหมายควรต้องคำนึงถึงจารีตประเพณี วัฒนธรรม และความเป็นจริงของแต่ละสังคมที่ไม่เหมือนกัน โดยต้องพิจารณาจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในสังคมประกอบด้วย

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายถูกบัญญัติโดยคำนึงจารีตประเพณีท้องถิ่นในสังคมหรือไม่” “กฎหมายบัญญัติอย่างสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน” “กฎหมายถูกบังคับใช้ได้อย่างสอดคล้องกับจารีตประเพณีท้องถิ่นหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.2.2.1 เกณฑ์ (Criteria) “การคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น”

3.2.2.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่าถูกบัญญัติขึ้นโดยคำนึงถึงจารีตประเพณี โดยต้องพยายามขจัดจารีตประเพณีที่ล้าหลังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและละเมิดคุณค่าพื้นฐานของมนุษย์ แต่ไม่พยายามลดทอนคุณค่าของจารีตประเพณีอันดีงามของสังคม เพื่อนำไปสู่การถูกบังคับใช้อย่างเป็นธรรมชาติสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน”

3.2.2.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีหลักฐานการพิจารณาผลกระทบอย่างรอบด้านที่จะเกิดขึ้นกับจารีตประเพณีที่ดำรงอยู่ในสังคม

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการนำเสนอผลกระทบของกฎหมายต่อจารีตประเพณีท้องถิ่น

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่ขัดแย้งหรือลดทอนคุณค่าอันดีงามของจารีตประเพณีที่ดำรงอยู่ในสังคมโดยไม่มีเหตุอันสมควร

3.2.3 T2.3 ต้องมีความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (Necessity of Justice in Content) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.25

ตารางที่ 4.25 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต้องมีความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
สำนักกฎหมายธรรมชาติ - St. Augustine กฎหมายที่ไม่ยุติธรรมไม่ใช่กฎหมาย - Finnis ความดีงามขั้นพื้นฐาน (Basic Goods) - Fuller เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ โดยเฉพาะ ความชัดเจนของเนื้อหากฎหมาย ความไม่ขัดแย้งของเนื้อหา และการไม่กำหนดเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ **แนวคิดนิติสตรีศาสตร์** - วิจารณ์ว่ากฎหมายมักสะท้อนมุมมองและค่านิยมของสังคมชายเป็นใหญ่ ทำให้สิทธิของผู้หญิงถูกละเลย	L1.2 การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ L1.4 การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม L2.1 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ L2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี L2.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ L2.6 ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับหรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น L2.8 การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล L2.10 ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ	C1.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย C1.3 การตรวจสอบว่ากฎหมายมีมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชนหรือไม่ C1.5 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมาย C2.2 การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ C2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา C3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย C3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ C3.4 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C4.1 ออกกฎ เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้ C5.2 การบรรลุเป้าหมายของกฎหมาย C5.3 การลดภาระของประชาชน C5.6 ความคุ้มค่าหรือความได้สัดส่วน C6.1 ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม	OA1 ความเหมาะสม (Appropriateness) OA2 ประสิทธิผล (Effectiveness) บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ OA4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ที่อาจเหมาะสมกว่า OB1 ความคุ้มค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit Framework) OB2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation) -

จากตาราง 4.25 ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ ในที่นี้หมายถึง เนื้อหาของกฎหมายต้องมีความเป็นธรรมตามตัวอักษร มีการกำหนดบทบัญญัติที่ไม่ละเมิดสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ ต้องคำนึงถึงความดีงามพื้นฐานอันเป็นหลักการสากล และสนใจปัญหาของกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิ ไม่มีเนื้อหาที่บัญญัติฝ่าฝืนหลักความเป็นธรรมอย่างชัดแจ้ง อันเป็นต้นทางของ

กระบวนการยุติธรรมก่อนนำบทบัญญัตินี้ไปใช้ในทางปฏิบัติต่อไป เมื่อพิจารณาประกอบกับแนวคิดทางนิติปรัชญาแล้วพบว่า แนวคิดหลักที่สะท้อนอย่างชัดเจนถึงหลักความยุติธรรมที่กฎหมายต้องมีคือแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ ดังเช่น แนวคิดขอ St. Augustine ที่มองว่ากฎหมายที่ไม่ยุติธรรมไม่ใช่กฎหมาย (Bix. 2010: 213) แนวคิดของ Finnis ที่กล่าวถึงความดีงามขั้นพื้นฐานที่กฎหมายไม่อาจละเมิด และแนวคิดของ Fuller ที่กำหนดมาตรฐานเชิงกระบวนการว่ากฎหมายควรมีเนื้อหาที่ชัดเจน ไม่ขัดแย้งกันเอง และ ไม่กำหนดเรื่องที่เป็นไปไม่ได้

เกณฑ์ประเมินกฎหมายข้างต้นสอดคล้องกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติฯ โดยเฉพาะเรื่องความเป็นธรรมในสังคม การไม่บัญญัติกฎหมายขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นหลักประกันเบื้องต้นของเนื้อหากฎหมายที่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ ในขณะที่แนวทางการประเมินฯ เองก็กล่าวถึงความเป็นธรรมในลักษณะของการตรวจสอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย รวมถึงเนื้อหาว่ามีมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชนเกินจำเป็นหรือไม่ และมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ว่าเป็นไปอย่างเหมาะสม ส่วนแนวทางของ OECD ก็สัมพันธ์กับแนวทางเกี่ยวกับความเหมาะสมของกฎหมาย มาตรการทางเลือกอื่นที่ดีกว่า ที่มีความเกี่ยวพันอย่างชัดเจน

จะเห็นได้ว่าทั้ง 3 แนวทางมีความสอดคล้องกับเกณฑ์การประเมินเรื่องความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ แม้จะไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าเป็นความยุติธรรมเชิงเนื้อหาหรือในทางปฏิบัติ แต่ในที่นี้เกณฑ์ข้อนี้ให้ความสนใจที่เนื้อหา ส่วนในทางปฏิบัติจะปรากฏในข้อถัดไป อีกทั้งเมื่อเทียบกับฐานความคิดทางนิติปรัชญาแล้ว ถือได้ว่ากรอบทางนิติปรัชญามีความครอบคลุมกว้างขวางกว่า โดยเฉพาะประเด็นเรื่องเกี่ยวกับการวิพากษ์กฎหมายตามแนวคิดของมาร์ก และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ที่เรียกร้องให้กฎหมายให้ความสำคัญอย่างเท่าเทียมกับกลุ่มที่สุ่มเสี่ยงต่อการถูกละเลยหรือล่วงละเมิดได้ง่าย เช่น กลุ่มชนชั้นแรงงาน กลุ่มผู้หญิง เป็นต้น ซึ่งทั้ง 3 แนวทางให้ความสำคัญกับประเด็นนี้น้อยมาก และยังรวมไปถึงกลุ่มเปราะบางอื่นๆ ด้วย รวมถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ทั้งผู้พิพากษา นักวิชาการและนักกฎหมาย ก็เห็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายถูกบัญญัติเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่ไม่อาจล่วงละเมิดหรือไม่” “กฎหมายมีเนื้อหาที่เป็นธรรมหรือไม่” “กฎหมายบัญญัติเนื้อหาบังคับใช้เป็นการทั่วไปหรือไม่” “กฎหมายให้ความสนใจกับความเสมอภาคของประชาชนทุกกลุ่มหรือไม่” “มีประชาชนกลุ่มใดที่กฎหมายละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.2.3.1 เกณฑ์ (Criteria) “ต้องมีความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ”

3.2.3.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติตามลายลักษณ์อักษรนั้นมีความเป็นธรรม ไม่มีบทบัญญัติที่ละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ รวมถึงความดีงามพื้นฐานอันเป็นหลักสากล ที่ถูกบังคับใช้เป็นการทั่วไปและคำนึงถึงปัญหาและอุปสรรคของกลุ่มเปราะบางที่อาจถูกละเมิดสิทธิ”

3.2.3.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรที่สะท้อนการดำรงไว้ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรที่มุ่งใช้บังคับกับประชาชนเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับกับประชาชนเพียงบางกลุ่มอย่างไม่เป็นธรรม

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีหลักฐานแสดงให้เห็นถึงการคำนึงถึงปัญหาของกลุ่มเปราะบางที่อาจขาดโอกาส หรือการถูกละเมิดสิทธิได้ง่าย

3.2.4 T2.4 ต้องมีความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (Necessity of Justice in Action) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.26

ตารางที่ 4.26 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต้องมีความยุติธรรมในทางปฏิบัติ

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
สำนักกฎหมายธรรมชาติ - Aristotle หลักความยุติธรรมแบบแบ่งสรรบันส่วน (Distributive Justice) - Finnis หลักการของเหตุผลเชิงปฏิบัติ (Practical reasonableness) - Fuller เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ โดยเฉพาะ ต้องมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป ต้องประกาศให้มีการรับรู้เป็นสาธารณะ ต้องไม่บังคับใช้ย้อนหลัง และต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง **แนวคิดแบบมาร์ก** - วิจารณ์ว่ากฎหมายไม่มีความเป็นกลาง	L1.3 การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย L1.4 การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม L2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี L2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน L2.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ L2.6 ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับหรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น L2.7 การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทาง	C1.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย C1.3 การตรวจสอบว่ากฎหมายมีมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชนหรือไม่ C1.4 ความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ C1.5 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมาย C1.6 ผลกระทบต่อประชาชน C1.7 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย C2.2 การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ C2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา C3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับ	A2 ประสิทธิผล (Effectiveness) บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ OA3 ประสิทธิภาพ (Efficiency) คุ้มค่าและไม่สร้างภาระเกินควร OA4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ที่อาจเหมาะสมกว่า OB1 ความคุ้มค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit Framework) OB2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation)

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
แนวคิดนิติสตรีศาสตร์ - Liberal Feminism เรียกร้องสิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง - Marxist Feminism วิจารณ์ว่าการเลือกปฏิบัติทางเพศเกิดจากระบบเศรษฐกิจและแรงงานที่ไม่คำนึงถึงสภาพของผู้หญิง - Cultural Feminism เรียกร้องให้ยอมรับและสนับสนุนบทบาทของผู้หญิง	ปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น	มาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา C3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ C3.4 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ C4.1 ออกกฎ เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้ C4.2 การดำเนินการอื่น เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้ C5.1 มีการบังคับใช้กฎหมาย C5.2 การบรรลุเป้าหมายของกฎหมาย C5.3 การลดภาระของประชาชน C5.5 ผลกระทบที่ไม่คาดคิด C5.6 ความคุ้มค่าหรือความได้สัดส่วน C6.1 ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม C6.2 กำหนดมาตรการอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	

จากตาราง 4.26 ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ ในที่นี้หมายถึง กระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ต้องมีความเป็นธรรม ในทางปฏิบัติเพราะกระบวนการบังคับใช้กฎหมายเป็นกระบวนการที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชนโดยตรงและจะเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งอาจมีผลร้ายเช่นเดียวกับกฎหมายที่มีเนื้อหาไม่เป็นธรรมด้วย โดยเฉพาะบทบาทของพนักงานเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายนั้นได้ดำเนินการอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

แนวคิดที่สนับสนุนที่ชัดเจนคือแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ เช่น Aristotle ที่กล่าวถึงหลักการเรื่องความยุติธรรมแบบแบ่งสรรปันส่วน ที่สะท้อนให้เห็นถึงการได้รับการจัดสรรอย่างยุติธรรม (สมยศ เชื้อไทย. 2555: 88) และแนวคิดที่สอดคล้องอย่างชัดเจนของ Finnis โดยเฉพาะแนวคิดเรื่องการได้รับการปฏิบัติอย่างสมเหตุสมผลที่ว่า “หลักการของเหตุผลเชิงปฏิบัติ” (the basic requirement of practical resonableness) ประกอบไปด้วย 1) การห้ามทำลายคุณค่าพื้นฐาน (Basic Goods) 2) ต้องมีแผนชีวิตที่มีเหตุผล 3) ต้องไม่เลือกปฏิบัติหรือมีอคติระหว่างบุคคล และ 4) ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม (Bix. 2010: 217) รวมถึง Fuller ที่กล่าวถึง กฎหมายต้องมีการบังคับใช้เป็นการทั่วไป ต้องประกาศให้มีการรับรู้เป็นสาธารณะ ต้องไม่บังคับใช้ย้อนหลัง และต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง ซึ่งเป็นส่วน

หนึ่งของ หลักการที่พึงมีในกฎหมาย 8 ประการ (Tucker. 1965: 271-272) นอกจากนี้ยังรวมไปถึงแนวคิดเชิงวิพากษ์อย่าง แนวคิดแบบมาร์ก และนิติสตรีศาสตร์ ก็กล่าวถึงกฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือของชนชั้นนำ หรือถูกใช้เพื่อกดขี่ทางเพศ เป็นต้น

การกระจายความเป็นธรรมให้ทั่วถึงกับประชาชนภายใต้กฎหมายแต่ละฉบับถือเป็นเรื่องสำคัญ ดังเช่น ผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มนักกฎหมายจากหน่วยที่ยกร่างกฎหมายได้ให้ความเห็นว่า การประเมินกฎหมายควรนำนิติปรัชญามาใช้ประกอบการประเมิน เพื่อตรวจสอบผลในทางปฏิบัติว่าสามารถสะท้อนการกระจายความยุติธรรมตามกฎหมายให้กับประชาชนได้หรือไม่ (นักกฎหมาย. สัมภาษณ์) เช่นเดียวกับความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มนักวิชาการที่ก็มองว่า การประเมินกฎหมายจะสนใจเพียงแค่ว่ากฎหมายมีการถูกบังคับใช้หรือไม่นั้นไม่เพียงพอ เพราะจะขาดมุมมองเรื่องความเป็นธรรม และควรจะต้องพิจารณาเรื่องความเป็นธรรมต่อองค์รวมด้วย (นักวิชาการ. สัมภาษณ์)

อย่างไรก็ดี ในเกณฑ์ข้อนี้จะกล่าวถึงการบังคับใช้กฎหมายในภาพรวมว่าต้องมีความยุติธรรม ส่วนประเด็นเรื่องเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ ความเหลื่อมล้ำจะได้ถูกกำหนดไว้ในเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกครั้งหนึ่ง

เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติฯ พบว่ามีความครอบคลุมอย่างมากไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การใช้ระบบหรือมาตรการต่างๆ เท่าที่จำเป็น เช่นเดียวกับที่ปรากฏในแนวทางของคณะกรรมการกฎหมายก็ปรากฏในลักษณะอย่างเดียวกัน ส่วนแนวทางของ OECD ก็ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งก็อาจจะขยายความไปถึงการบังคับใช้กฎหมายอย่างยุติธรรมด้วยนั่นเอง

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายนั้นถูกบังคับใช้อย่างยุติธรรมหรือไม่” “กฎหมายถูกประกาศใช้ให้ประชาชนรับรู้เป็นการทั่วไปหรือไม่” “กฎหมายมีการถูกบังคับใช้ย้อนหลังอย่างไม่เป็นธรรมหรือไม่” “กฎหมายได้กำหนดมาตรการบังคับใช้ที่สามารถเป็นไปได้หรือไม่” “หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.2.4.1 เกณฑ์ (Criteria) “ต้องมีความยุติธรรมในทางปฏิบัติ”

3.2.4.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่าถูกประกาศให้ประชาชนรับทราบเป็นการทั่วไป ไม่มีการบังคับใช้ย้อนหลังที่เป็นการกระทบสิทธิของ

ประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องครบถ้วน มีการกำหนดมาตรการที่สามารถปฏิบัติได้จริง ประชาชนสามารถคาดหมายผลการบังคับใช้ได้"

3.2.4.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการประกาศใช้ให้ประชาชนรับรู้เป็นการทั่วไป

2) หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีมาตรการส่งเสริมการรับรู้กฎหมายอย่างทั่วไปถึงไปยังกลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่ถูกบังคับใช้ย้อนหลังอันเป็นการกระทบสิทธิของประชาชน

4) พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน เสมอเหมือนกันในทุกกลุ่มบุคคล และทุกพื้นที่

5) มาตรการที่ได้มีการกำหนดไว้เพื่อการบังคับใช้กฎหมายนั้นสามารถปฏิบัติได้จริงและสมเหตุสมผล

6) ประชาชนสามารถคาดหมายผลการบังคับใช้ของกฎหมายได้ และมีความมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างสม่ำเสมอและเป็นธรรม

3.2.5 T2.5 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม (Avoidance of Immoral Laws) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.27

ตารางที่ 4.27 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม

สำนักและแนวคิดหลัก	**เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง**		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	**คณะกรรมการ (C)**	**OECD (O)**
สำนักกฎหมายธรรมชาติ - Finnis ความดีงามขั้นพื้นฐาน (Basic Goods) - Fuller เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ **สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย** - Austin กฎหมายต้องถูกบัญญัติอย่างถูกต้องตามกระบวนการ - Bentham หลักอรรถประโยชน์นิยม (Principle of Utility)	L2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี L2.8 การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล	C1.3 การตรวจสอบว่ากฎหมายมีมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชนหรือไม่ C1.6 ผลกระทบต่อประชาชน C1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย C2.2 การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ C3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา C3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ	-

จากตาราง 4.27 การหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม ในที่นี้หมายถึง การบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรมนั้นไม่ควรนับว่าเป็นกฎหมายที่สามารถยอมรับได้เพียงแต่กฎหมายอาจไม่สามารถบังคับให้ทุกคนเป็นคนดีพร้อมกันได้ทั้งหมด และบางครั้งกฎหมายจำเป็นต้องละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์บางประการเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิของสังคมหรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ ก็จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายที่อาจขัดต่อศีลธรรมบางประการด้วยเหตุผลความจำเป็นอันสำคัญดังกล่าวได้

หลักการดังกล่าวนี้แม้จะดูขัดแย้งกับแนวคิดพื้นฐานของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่ให้ความสำคัญกับกฎหมายที่ควรจะเป็นนั้นจะต้องสอดคล้องกับศีลธรรม แต่ไม่ว่าจะด้วยแนวคิดของสำนักกฎหมายใดก็ตามทุกการกระทำผิดย่อมมีบทลงโทษ และบทลงโทษนั้นก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะอาจจะกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานบางประการ ไม่ว่าจะเป็น ชีวิต เนื้อตัว ร่างกาย ทรัพย์สิน ดังเช่นกรณีการกำหนดโทษในทางอาญาไม่ว่าจะเป็นโทษประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์ เฆี่ยนตี เป็นต้น หรือ การอนุญาตให้ฆ่าได้ หากเป็นไปเพื่อ “ป้องกัน” ภยันตรายแก่ชีวิตของตนและพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งทั้งละเมิดศีลธรรม แต่ก็จำเป็น ทั้งนี้การกำหนดกฎหมายที่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชน หรือขัดต่อศีลธรรมนี้จะต้องมีอย่างจำกัด สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน และผลประโยชน์มวลรวมของคนทั้งชาติหรือสาธารณะเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องอย่างยิ่งกับแนวคิดของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายที่เคร่งครัดเกี่ยวกับศีลธรรมน้อยกว่า ดังเช่นกรณีแนวคิดของ Bentham เกี่ยวกับหลัก “อรรถประโยชน์นิยม” ที่มองว่า กฎหมายควรถูกวัดจากความสามารถในการเพิ่มความสุขหรือความพึงพอใจให้กับคนหมู่มาก หรือหลักความสุขของคนหมู่มาก (the greatest happiness of the greatest number) ก็ถือว่าถูกต้องและควรสนับสนุน (Cartwright. 2024) ที่ก็ให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์มวลรวมของสังคมมากกว่าการคำนึงถึงแต่เพียงเรื่องของศีลธรรม เป็นต้น

เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางการประเมินฯของทั้ง 3 กลุ่มพบว่า ไม่มีแนวทางการประเมินใดที่ระบุชัดเจนว่าควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายต่อศีลธรรมโดยตรง แต่จากทุกแนวทางเองก็สามารถตีความขยายขอบเขตให้ใกล้เคียงกันได้ เช่น แนวทางตามพระราชบัญญัติฯ ที่กล่าวถึงการกำหนดโทษทางอาญา ซึ่งมักกระทบต่อคุณค่าทางศีลธรรมและสิทธิของประชาชน โดยให้กำหนดเท่าที่จำเป็น คำนึงถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล ส่วนแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ก็เน้นที่การตรวจสอบกฎหมายว่าสร้างผลกระทบต่อประชาชนหรือไม่หรือมีมาตรการที่ละเมิดหลักสิทธิมนุษยชนอย่างไร ในขณะที่แนวทางของ OECD ไม่ปรากฏชัดว่าต้องหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายได้พิจารณาอย่างถึงที่สุดหรือไม่ว่าจำเป็นต้องบัญญัติเนื้อหาที่ขัดต่อศีลธรรม” “ได้มีการศึกษาผลกระทบ

ทางด้านศีลธรรมก่อนมีการบัญญัติกฎหมายหรือไม่” “ได้มีการพิจารณาแล้วว่าไม่มีมาตรการอื่นที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้นอกจากบัญญัติกฎหมายที่มีเนื้อหาขัดต่อศีลธรรมหรือไม่” “ได้มีการชั่งน้ำหนักหรือไม่ว่าผลประโยชน์สาธารณะนั้นสำคัญอย่างมากเหนือคุณค่าทางศีลธรรมต่างๆ” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.2.5.1 เกณฑ์ (Criteria) “ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม”

3.2.5.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่าได้พยายามบัญญัติกฎหมายที่ไม่ได้มีเจตนาโดยตรงเพื่อทำลายศีลธรรมของสังคมหรือคุณค่าพื้นฐานของมนุษย์ เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นหรือประโยชน์อันสำคัญยิ่งยวดต่อสังคมมากกว่า หรือไม่มีมาตรการอื่นที่จะสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ และจะต้องพยายามสร้างสมดุลระหว่างศีลธรรมหรือคุณค่าพื้นฐานกับความจำเป็นของรัฐ”

3.2.5.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเจตนาโดยตรงที่จะทำลายหรือลดทอนคุณค่าทางศีลธรรมอันดีงามของสังคมหรือคุณค่าพื้นฐานของประชาชน

2) หากกฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่อาจขัดต่อศีลธรรมหรือคุณค่าพื้นฐานของประชาชนบางประการ จะต้องมีหลักฐานชัดเจนถึงความจำเป็นหรือประโยชน์อันสำคัญยิ่งยวดต่อสังคมส่วนรวมมากกว่า และไม่มีมาตรการอื่นที่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกแล้ว

3) มีหลักฐานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายในกระบวนการจัดทำกฎหมายหรือวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายในประเด็นด้านศีลธรรมหรือคุณค่าพื้นฐานของประชาชนเพื่อนำไปสู่การหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรมหรือคุณค่าพื้นฐานดังกล่าว

3.3 กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน (Reflecting the Spirit of the People)

3.3.1 T3.1 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (Reflex of Volkgeist) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.28

ตารางที่ 4.28 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ - Savigny กฎหมายไม่ได้เกิดจากอำนาจของรัฐเท่านั้น จิตวิญญาณประชาชน (Volksgeist) เป็นผลผลิตจากพัฒนาการของสังคม	L1.1 การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น L2.2 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ L2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน	L1.4 ความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ L1.5 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมาย L1.6 ผลกระทบต่อประชาชน L1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย L3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย L3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา L3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ L3.4 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย L3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ L5.2 การบรรลุเป้าหมายของกฎหมาย	OB2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation)

จากตาราง 4.28 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ในที่นี้หมายถึง กฎหมายจะต้องสะท้อนอัตลักษณ์ วิถีชีวิต ที่คลี่คลายและพัฒนาไปตามประวัติศาสตร์ของสังคม การเข้าใจความหลากหลายไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรม เชื้อชาติ ศาสนา ที่ดำรงอยู่ภายในสังคม ซึ่งจะส่งผลต่อการยอมรับและลดการถูกต่อต้านโดยประชาชน ซึ่งมีความสอดคล้องอย่างชัดเจนกับแนวคิดของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ตามแนวคิดของ Savigny ที่เชื่อว่า กฎหมายที่สะท้อนได้ถึงจิตวิญญาณประชาชน (Volksgeist) จะเป็นกฎหมายที่มีชีวิตซึ่งเติบโตและพัฒนาไปตามบริบทของสังคม (สมยศ เชื้อไทย. 2548: 116) และมีแนวโน้มที่จะได้รับการปฏิบัติตามโดยสมัครใจ เพราะกฎหมายนั้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของประชาชนเอง

สอดคล้องกับความคิดเห็นของนักกฎหมายผู้ทรงคุณวุฒิด้านการยกร่างกฎหมายที่เห็นว่ากฎหมายควรถูกประเมินเรื่องความสัมพันธ์กับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อสะท้อนผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนทั้งทางบวกและทางลบ (นักกฎหมาย. สัมภาษณ์) ในขณะที่ผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ตัดสินคดีมายาวนานก็เห็นว่าควรตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมายว่าสอดคล้องกับบริบท สภาพความเป็นจริง ของสังคมหรือไม่ เพื่อที่จะได้นำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (ผู้พิพากษา. สัมภาษณ์)

จากแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทั้ง 3 แนวทางไม่พบเนื้อหาที่ปรากฏอย่างชัดเจนถึงการคำนึงถึงจิตวิญญาณประชาชน มีเพียงเนื้อหาที่อาจทำให้ค้นพบจิตวิญญาณประชาชนได้เท่านั้น ดังเช่นที่ปรากฏเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนตามแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย แต่ได้ไม่ชัดเจนว่าการรับฟังดังกล่าวจะเป็นการรับฟังเพื่อค้นหาความสอดคล้องกับจิตวิญญาณประชาชนแต่อย่างใด สะท้อนให้เห็นว่าแนวทางการประเมินทั้ง 3 แนวทางนั้น ขาดมุมมองความเชื่อมโยงระหว่างกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นกับวิถีชีวิตของประชาชนที่มีความหลากหลาย การหลอมรวม การดูดกลืนทางวัฒนธรรม ที่คลี่คลายไปตามพัฒนาการของสังคมและดำรงอยู่ในสังคมนั้น ซึ่งประชาชนเองก็ปรับตัวเพื่อการอยู่ร่วมกันกับความหลากหลายนั้น ได้อย่างกลมกลืน ดังนั้นหากกฎหมายสอดคล้องกับจิตวิญญาณประชาชน ก็จะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างราบรื่นตามไปด้วย เพราะประชาชนไม่ต้องปรับตัวใหม่อย่าง “ปุบปับ” แต่เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับความเป็นอยู่ที่ถูกพัฒนาเป็นลักษณะเฉพาะของสังคมนั้นๆ อยู่แล้ว

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายเหล่านั้นได้สะท้อนจิตวิญญาณประชาชนหรือไม่” “กฎหมายสอดคล้องกับวิถีชีวิตหรือคุณค่าที่ผู้คนในสังคมให้การยอมรับหรือไม่” “กฎหมายได้สะท้อนความต้องการอย่างแท้จริงของสังคมที่ถูกบ่มเพาะโดยพัฒนาการของสังคมหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.3.1.1 เกณฑ์ (Criteria) “ต้องสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน”

3.3.1.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่าได้สะท้อนอัตลักษณ์ วิถีชีวิต และความหลากหลายที่ถูกคลี่คลายและพัฒนาไปตามประวัติศาสตร์ของสังคม โดยไม่ขัดแย้งกับความเป็นอยู่และคุณค่าที่ประชาชนในสังคมยอมรับ”

3.3.1.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้มีกระบวนการศึกษา/วิจัยถึงพัฒนาการของสังคมในประเด็นตามวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหวังของกฎหมายอย่างถี่ถ้วน

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีที่มาอย่างชัดเจนจากความต้องการของสังคมที่ถูกบ่มเพาะโดยพัฒนาการของสังคม

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจความหลากหลายของประชาชนที่มีอยู่ในสังคม

4) กฎหมายที่ประเมินอยู่สะท้อนให้เห็นบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสะท้อนอัตลักษณ์ วิถีชีวิต และความหลากหลายของตน

5) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่พยายามผสานความหลากหลายเพื่อสร้างสมดุลให้สังคม

6) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้รับการปฏิบัติตามจากประชาชนโดยง่าย เพราะสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน

3.3.2 T3.2 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (Integration of Tradition and Modernity) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.29

ตารางที่ 4.29 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ - Savigny กฎหมายไม่ได้เกิดจากอำนาจของรัฐเท่านั้น จิตวิญญาณประชาชน (Volksgeist) เป็นผลผลิตจากพัฒนาการของสังคม **สำนักกฎหมายธรรมชาติ** - Aristotle มนุษย์มีศักยภาพในการพัฒนาตนเองได้ - Hobbes เหตุผลนิยม สัญญาประชาคม - Locke เหตุผลนิยม สัญญาประชาคม - Rousseau เหตุผลนิยม สัญญาประชาคม - Finnis เหตุผลนิยม ความดีงามขั้นพื้นฐาน (Basic Goods) หลักการของเหตุผลเชิงปฏิบัติ (Practical Reasonableness) **สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย** - Bentham หลักอรรถประโยชน์นิยม (Principle of Utility)	L2.2 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ L2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน	C1.4 ความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ C1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย C3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย C3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ C3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ	OA4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ที่อาจเหมาะสมกว่า

จากตาราง 4.29 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ ในที่นี้หมายถึง กฎหมายต้องพัฒนาปรับปรุงตนเองให้สอดคล้องกับโลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยไม่ยึดติดกับจารีตประเพณีดั้งเดิมทั้งหมดหรือปฏิเสธองค์ความรู้ใหม่โดยสิ้นเชิง หรือคงไว้ซึ่งกฎหมายเก่าจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นใหม่ได้ สอดคล้องกับแนวคิดของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะของ Savigny ที่เน้นความสอดคล้องระหว่างกฎหมายกับ

จิตวิญญาณประชาชน แต่ก็มีข้อจำกัดที่ไม่อาจจะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 205-206) ส่วนสำนักกฎหมายธรรมชาติตามแนวคิดของ Aristotle ก็มองว่ามนุษย์มีศักยภาพสามารถที่จะพัฒนาได้ (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555 : 116) รวมถึงแนวคิดของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย เช่น Bentham เองก็สนับสนุนให้อำนาจแก่รัฐในการพัฒนากฎหมายเพื่อตอบสนองต่อสถาณการณ์ใหม่ๆ ที่เกิดขึ้น แม้อาจจะขาดการทำความเข้าใจถึงรากเหง้าของผู้คนในสังคมก็ตาม ดังนั้นแม้จารีตประเพณีดั้งเดิมจะยังมีอยู่แต่ก็ควรที่จะประยุกต์ใช้กับนวตกรรมใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมเพื่อให้เกิดการพัฒนาไม่หยุดนิ่งหรือกลายเป็นล้าหลัง ทั้งยังทำให้จารีตประเพณีถูกยกระดับให้สามารถอยู่ร่วมกับโลกที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วได้

เกณฑ์การประเมินในข้อนี้สอดคล้องกับเป้าหมายการประเมินกฎหมายตามพระราชบัญญัติฯ เรื่องความสอดคล้องกับยุทธศาตร์ชาติและการยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน อีกทั้งยังสอดคล้องกับแนวทางการประเมินของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่ต้องการให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ แต่ก็ยังไม่ได้มีการกล่าวถึงอย่างชัดเจนถึงการผสานจารีตประเพณีกับนวตกรรมใหม่ ยังเน้นย้ำที่การพัฒนาเปลี่ยนแปลงเป็นหลักมากกว่าการผนวกกันไว้ ส่วนแนวทางการประเมินของ OECD ยังคงเป็นการกำหนดกรอบที่ค่อนข้างกว้างเกี่ยวกับทางเลือกอื่นที่เป็นไปได้เท่านั้น ทำให้กรอบแนวคิดทางนิติปรัชญาครอบคลุมประเด็นเรื่องจารีตประเพณีที่สัมพันธ์กับวิถีชีวิตของผู้คนไปพร้อมกับการพัฒนามากกว่าแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทั้ง 3 แนวทาง

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายเหล่านั้นได้พยายามผนวกจารีตประเพณีที่มีอยู่ในสังคมเข้าไว้กับกฎหมายสมัยใหม่หรือไม่” “กฎหมายให้ความสำคัญกับการพัฒนาแต่เพียงอย่างเดียว จนลืมสนใจจารีตประเพณีของสังคมหรือไม่” “กฎหมายมีการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามพลวัตรของสังคมหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.3.2.1 เกณฑ์ (Criteria) “ต้องผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่”

3.3.2.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่าได้พัฒนาปรับปรุงตนเองให้สอดคล้องกับโลกที่เปลี่ยนแปลงไป จารีตประเพณีที่คงอยู่ถูกประยุกต์ใช้ร่วมกับนวตกรรมทางสังคมได้อย่างกลมกลืน ไม่ยึดติดกับจารีตประเพณีดั้งเดิมทั้งหมดหรือปฏิเสธองค์ความรู้ใหม่โดยสิ้นเชิง”

3.3.2.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อที่แสดงให้เห็นถึงการพยายามผสานจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับนวตกรรมทางกฎหมายหรือการเปลี่ยนแปลงของสังคม

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตามพลวัตของสังคม โดยพยายามลดความเป็นปฏิปักษ์กับจารีตประเพณีที่มีอยู่ในสังคม

3) จารีตประเพณีนี้ที่เกี่ยวข้องกฎหมายที่ประเมินอยู่ได้ถูกประเมินอย่างรอบคอบแล้วว่าล้าหลังไม่เป็นประโยชน์หรือส่งผลเสียอย่างชัดแจ้ง จึงไม่ปรากฏเนื้อหาจารีตประเพณีนั้นในกฎหมายที่ประเมิน

4) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาเกี่ยวกับจารีตประเพณีที่ล้าหลังหรือส่งผลเสียอย่างชัดแจ้งต่อประชาชนหรือสังคม

3.4 กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (Aligning with Economic and Social Needs)

3.4.1 T4.1 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Support for Economic Development) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.30

ตารางที่ 4.30 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย - Bentham หลักอรรถประโยชน์นิยม (Principle of Utility) หลักจุดมุ่งหมายรองของกฎหมาย (The Four Subordinate Ends of Legislation)	L1.1 การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น L1.5 การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ L2.2 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ L2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดารงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน L2.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ L2.6 ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับหรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น	C1.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย C1.4 ความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ C1.5 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมาย C1.6 ผลกระทบต่อประชาชน C1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย C2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา C3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย C3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา C3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ C3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ C5.2 การบรรลุเป้าหมายของกฎหมาย C5.3 การลดภาระของประชาชน C5.4 ผลกระทบต่อต้นทุนของภาครัฐ C5.5 ผลกระทบที่ไม่คาดคิด	OA2 ประสิทธิผล (Effectiveness) บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ OA3 ประสิทธิภาพ (Efficiency) คุ้มค่าและไม่สร้างภาระเกินควร OB1 ความคุ้มค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit Framework) OB2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation)

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
		C5.6 ความคุ้มค่าหรือความได้สัดส่วน	

จากตาราง 4.30 การส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจในที่นี้หมายถึง กฎหมายควรมีบทบาทสำคัญในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน กระตุ้นการแข่งขันทางการค้า หรือกำหนดมาตรฐานด้านแรงงานและการลงทุน ซึ่งจะเอื้อต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพราะหากกฎหมายเป็นอุปสรรคหรือไม่มีความชัดเจนก็จะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน และทำให้ระบบเศรษฐกิจขาดเสถียรภาพ ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการประเมินกฎหมายตามพระราชบัญญัติฯ ที่ต้องการมีกฎหมายที่เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและการยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน รวมถึงสอดคล้องกับแนวทางการประเมินของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยเฉพาะเรื่องวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องที่ต้องการให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับเป้าหมายการประเมินอีกหลายข้อทั้งประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนและภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นภาระ ต้นทุน หรือความคุ้มค่า ซึ่งถือว่าเป็นเกณฑ์การประเมินที่ถูกให้ความสำคัญค่อนข้างมาก เช่นเดียวกับกรอบการประเมินของ OECD ที่กล่าวถึง ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของต้นทุน ผลประโยชน์จากกฎหมาย

นอกจากนี้ในมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักกฎหมายหน่วยงานยกร่างและพิจารณากฎหมายเห็นว่า ความต้องการทางเศรษฐกิจของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญ การสามารถลดต้นทุนทางธุรกิจให้แก่ผู้ประกอบการ ก็สามารถกระจายความเป็นธรรมให้กับประชาชนได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการสร้างแรงจูงใจในเชิงพฤติกรรมให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย และเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของภาครัฐในทางเศรษฐกิจด้วย (นักวิชาการ. สัมภาษณ์)

แนวคิดทางนิติปรัชญาที่สนับสนุนอย่างชัดเจนคือแนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย โดยเฉพาะแนวคิดของ Bentham ที่กล่าวถึงหลักอรรถประโยชน์นิยม ในการกำหนดมาตรการเพื่อความสุขมวลรวมของสังคมได้ อันเป็นจุดมุ่งหมายหลักของกฎหมาย รวมถึงจุดมุ่งหมายรองประการหนึ่งคือเพื่อความมั่งคั่งสมบูรณ์ (Kaswan. 2023: 3) การมีปัจจัยพื้นฐานที่เพียงพอ มีความเจริญทางเศรษฐกิจ การกระจายทรัพยากรและโอกาสเป็นไปอย่างเหมาะสม และต้องรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล เกณฑ์การประเมินในข้อนี้จึงถือว่ามีความสอดคล้องตรงกันทั้งทางแนวคิดนิติปรัชญา กฎหมาย และแนวทางสากล

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายเหล่านั้นกระทบต่อปัจจัยพื้นฐานในการดำเนินชีวิตตามปกติของประชาชนหรือไม่” “กฎหมายได้รับรองสิทธิ

ทางเศรษฐกิจของประชาชนหรือไม่” “กฎหมายมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจหรือไม่” “กฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.4.1.1 เกณฑ์ (Criteria) “กฎหมายต้องส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ”

3.4.1.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่าได้ส่งเสริมการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน กระตุ้นการแข่งขันทางการค้า และการลงทุน ส่งเสริมการมีทำงานทำ รับรองการมีปัจจัยพื้นฐานที่เพียงพอต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน”

3.4.1.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่ขัดขวางการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือการยกระดับคุณภาพชีวิตทางเศรษฐกิจของประชาชน

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาอย่างชัดเจนว่าเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่เป็นการจำกัดการแข่งขันทางการค้า หรือมีลักษณะเป็นการผูกขาดทรัพยากร โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

4) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อที่ส่งผลให้เกิดความขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน เช่น ที่ดินทำมาหากิน ที่อยู่อาศัย อาหาร การประกอบอาชีพ เป็นต้น

5) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการศึกษา/ค้นหาความต้องการหรือผลกระทบทางเศรษฐกิจของประชาชน

3.4.2 T4.2 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (Support for Social Development)

ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.31

ตารางที่ 4.31 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
สำนักกฎหมายธรรมชาติ - Locke สัญญาประชาคม สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ - Finnis ความดีงามขั้นพื้นฐาน (Basic Goods) **สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย** - Bentham หลักอรรถประโยชน์	L1.1 การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น L1.2 การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ L2.2 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ L2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับ	C1.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย C1.4 ความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ C1.5 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมาย C1.6 ผลกระทบต่อประชาชน C1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย	OA2 ประสิทธิผล (Effectiveness) บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ OA3 ประสิทธิภาพ (Efficiency) คุ้มค่าและไม่สร้างภาระเกินควร OB1 ความคุ้มค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit Framework) OB2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation)

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
นิยม (Principle of Utility) หลักความสุขของคนหมู่มาก (The Greatest Happiness Principle) **แนวคิดแบบมาร์กซ์** - Marx วิจารณ์ว่ากฎหมายไม่ได้คุ้มครองสิทธิของชนชั้นแรงงาน	สภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดารงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน L2.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ L2.6 ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับหรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น L2.10 ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ	C2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา C3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย C3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา C3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ C3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ C5.2 การบรรลุเป้าหมายของกฎหมาย C5.3 การลดภาระของประชาชน C5.5 ผลกระทบที่ไม่คาดคิด C5.6 ความคุ้มค่าหรือความได้สัดส่วน	

จากตาราง 4.31 การส่งเสริมการพัฒนาทางสังคมในที่นี้หมายถึง ต้องสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพของประชาชน สนับสนุนสิทธิทางสังคม และจัดให้มีสวัสดิการที่เหมาะสมเพื่อให้ทุกคนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี เช่น การดำรงชีวิตอยู่ในพื้นที่ที่มีอากาศบริสุทธิ์ การสาธารณะสุข การได้รับการศึกษา การได้รับบริการสาธารณะ การส่งเสริมการเข้าร่วมกิจกรรมทางวัฒนธรรม และการส่งเสริมพัฒนาสถาบันครอบครัว

แนวคิดที่สนับสนุนที่โดดเด่นคือ แนวคิดของ Locke สำนักกฎหมายธรรมชาติเกี่ยวกับทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่เชื่อว่า มีสิทธิบางอย่างเป็นสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ และรัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ (กุลวดี มกราภิรมย์ และสุภัทรา นีลวัชระ วรรณพิณ. 2553 : 115) เช่นเดียวกับ Finnis ที่กล่าวถึง ความรู้ การรวมกลุ่ม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความดีงามขั้นพื้นฐาน (Basic Goods) (Wallin, 2012: 70) ส่วนแนวคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมายก็มีปรากฏบ้างในแนวคิดของ Bentham เกี่ยวกับความสุขของคนหมู่มาก (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 45)

เกณฑ์ที่กฎหมายต้องส่งเสริมการพัฒนาทางสังคมนี้สอดคล้องกับแนวทางการประเมินฯ ของทั้งตาม พระราชบัญญัติฯ และแนวทางของคณะกรรมการกฎหมาย แต่ก็ไม่ชัดเจนว่าหมายถึงประเด็นทางสังคมแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น มักใช้คำกล่าวที่หมายถึงการพัฒนาในภาพรวมและเน้นความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจเสียมากกว่า เช่น แนวทางตามพระราชบัญญัติที่กล่าวถึง ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ การมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น หรือความสอดคล้องกับหลักสากลหรือพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งเกี่ยวกับข้องกับการส่งเสริมการพัฒนาทางสังคมโดยอ้อม ส่วนแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายอาจตีความได้ชัดเจนมากกว่าเล็กน้อย แต่ก็ยังอธิบายได้เพียงการ

พัฒนาในภาพรวมมากกว่า โดยกล่าวถึง ความจำเป็นของกฎหมายที่สอดคล้องกับสถานการณ์ของบ้านเมือง ประโยชน์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน เช่นเดียวกับแนวทางของ OECD ที่ก็กำหนดกรอบการประเมินเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่า

เมื่อพิจารณาจากทั้ง 3 แนวทางก็พบว่ามีความเหมือนกันกับเกณฑ์การส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งการที่กำหนดเป้าหมายการประเมินผลสัมฤทธิ์ในลักษณะนี้ อาจทำให้ผลการประเมินเอนเอียงไปทางเศรษฐกิจมากกว่าการพัฒนาทางสังคม เนื่องจากมักมีวัตถุประสงค์ที่จับต้องได้มากกว่า เช่น อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ รายได้ของประชาชนที่ตัวเลขชัดกว่า ทำให้ประเด็นการพัฒนาทางสังคมขาดความชัดเจนและไม่ถูกประเมินตามไปด้วยจึงจำเป็นต้องกำหนดให้ชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นนักกฎหมายมีประสบการณ์เกี่ยวกับการยกร่างกฎหมายเห็นว่าควรตรวจสอบด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ว่ากฎหมายนั้นตอบสนองต่อความต้องการของสังคมหรือไม่ โดยอาจเป็นการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายหรือสำรวจความคิดเห็นเพื่อให้ทราบผลสะท้อนในทางปฏิบัติได้ชัดเจน (นักวิชาการ. สัมภาษณ์)

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายนั้นได้ส่งเสริมสิทธิทางสังคมของประชาชนหรือไม่” “กฎหมายมีเนื้อหาสนับสนุนการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐหรือไม่” “กฎหมายส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือไม่” “กฎหมายนั้นมีเนื้อหาที่ส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐอย่างเท่าเทียมหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.4.2.1 เกณฑ์ (Criteria) “กฎหมายต้องส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม”

3.4.2.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่ามุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเข้าถึงโอกาสในการพัฒนาตนเอง สนับสนุนสิทธิทางสังคม ส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็น”

3.4.2.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านสังคมให้ดีขึ้น (เช่น สาธารณสุข ความปลอดภัย การอยู่ร่วมกัน)

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่ส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสในการพัฒนาตนเองของประชาชน (เช่น การศึกษา ข้อมูลความรู้ บุคลิกภาพ)

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่สนับสนุนการใช้สิทธิทางสังคมของประชาชน เช่น (การบริการสาธารณะ สวัสดิการสังคม สิทธิทางวัฒนธรรม การแสดงออก การมีส่วนร่วม)

4) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่เป็นอุปสรรคต่อโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ

5) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการศึกษา/ค้นหาความต้องการหรือผลกระทบทางสังคมของประชาชน

3.4.3 T4.3 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (Adaptability to Changing Contexts through Amendment and Revision) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.32

ตารางที่ 4.32 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ - การคลี่คลายไปตามพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ **สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย** - Hart กฎทุติยภูมิ โดยเฉพาะ กฎแห่งการเปลี่ยนแปลง - Bentham หลักอรรถประโยชน์นิยม (Principle of Utility) **สำนักกฎหมายธรรมชาติ** - Fuller เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ โดยเฉพาะ กฎหมายต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง	L1.2 การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ L1.5 การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ L2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน L2.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ L2.8 การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล L2.9 สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย L2.10 ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ	C1.2 มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย C1.4 ความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ C1.7 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C2.2 การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ C2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา C3.4 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย (C3.4) C4.3 สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย C5.5 ผลกระทบที่ไม่คาดคิด C6.1 ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม C6.2 กำหนดมาตรการอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	OA1 ความเหมาะสม (Appropriateness) OA4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ที่อาจเหมาะสมกว่า OB2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation)

จากตาราง 4.32 การสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ ในที่นี้หมายถึง กฎหมายควรมีการปรับปรุง แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงเมื่อพฤติกรรมของประชาชน ค่านิยม ความเชื่อ แนวคิด หลักการของสังคม เทคโนโลยี หรือข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัย สามารถบังคับใช้ได้อย่างเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงที่

เปลี่ยนไป สอดคล้องอย่างยิ่งกับแนวคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ที่ให้ความสำคัญกับพลวัตของสังคม โดยเชื่อว่ากฎหมายมีพลวัตและเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททางประวัติศาสตร์ อีกทั้งยังสอดคล้องชัดเจนกับแนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายของ Hart ที่กล่าวถึงกฎทุติยภูมิ โดยเฉพาะ กฎแห่งการเปลี่ยนแปลง ที่มีเพื่อตอบสนองต่อการตายตัวของบทบัญญัติให้สามารถปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 84)

เกณฑ์การประเมินกฎหมายข้อนี้ค่อนข้างสอดคล้องกับแนวทางการประเมินของทั้ง 3 แนวทางการประเมิน โดยเฉพาะล้วนกำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับการยกเลิกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ของสังคม รวมถึงการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายกล่าวโดยตรงถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ความเหมาะสมของมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และผลกระทบที่เกิดขึ้น ซึ่งก็ได้มีการกำหนดแนวทางการประเมินเรื่องการยกเลิก ปรับปรุงหรือกำหนดมาตรการอื่นทดแทนไว้ด้วย เช่นเดียวกับ แนวทางของ OECD ก็ค่อนข้างชัดเจนเรื่องการพิจารณาเรื่องความเหมาะสมของกฎหมายและการกำหนดมาตรการทางเลือกอื่นที่เหมาะสมกว่าไว้ ซึ่งก็สะท้อนถึงการรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วย

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายนั้นมีกลไลตามกฎหมายในการปรับปรุงแก้ไขหรือไม่” “กฎหมายนั้นสะท้อนให้เห็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่” “กฎหมายมีความสอดคล้องกับพลวัตของสังคมหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.4.3.1 เกณฑ์ (Criteria) “กฎหมายสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้”

3.4.3.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่ามีความสามารถในการปรับเปลี่ยนหรือพัฒนาให้เหมาะสมกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปสอดคล้องกับมาตรฐานสากลหรือพันธะกรณีระหว่างประเทศ โดยมีกระบวนการหรือกลไกที่เอื้อต่อการปรับปรุง แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้อย่างเหมาะสมและมีเหตุผลรองรับ”

3.4.3.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงจากกฎหมายเดิม/กฎหมายอื่นเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป มาตรฐานสากล หรือพันธกรณีที่รัฐมีพันธะผูกพัน

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีอุปสรรคสำคัญที่เป็นข้อจำกัดในการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มาตรฐานสากล หรือพันธกรณีระหว่างประเทศ

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการพยายามศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาการบังคับใช้จนนำไปสู่การเสนอแนะอย่างมีเหตุผลเพื่อปรับปรุงกฎหมายเมื่อสภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไป

4) เมื่อมีการดำเนินการทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้มีการนำผลการทบทวนหรือประเมินนั้นมาพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอย่างชัดเจน

3.4.4 T4.4 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการทบทวนเป็นระยะ (Adaptability to Changing Contexts through Periodic Review) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.33

ตารางที่ 4.33 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการทบทวนเป็นระยะ

สำนักและแนวคิดหลัก	**เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง**		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	**คณะกรรมการ (C)**	**OECD (O)**
สำนักกฎหมายธรรมชาติ - Aristotle, Cicero กฎหมายควรสอดคล้องกับเหตุผลตามธรรมชาติ - St. Aquinas, St. Augustine กฎหมายต้องสอดคล้องกับประสงค์ของพระเจ้า - Fuller กฎหมายต้องมีศีลธรรมภายในกฎหมาย - Finnis กฎหมายควรสอดคล้องกับความดีงามขั้นพื้นฐาน **สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย** - Hart กฎทุติยภูมิ โดยเฉพาะ กฎแห่งการเปลี่ยนแปลง - Bentham หลักอรรถประโยชน์นิยม (Principle of Utility) หลักความสุขของคนหมู่มาก (The Greatest Happiness Principle) **แนวคิดแบบมาร์กซ์** - Marx แนวคิดเชิงวิพากษ์คือการประเมินกฎหมาย **แนวคิดนิติสตรีศาสตร์** - แนวคิดเชิงวิพากษ์คือการ	L1.3 การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย L1.5 การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ L2.1 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ L2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี L2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน L2.9 สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย	C1.3 การตรวจสอบว่ากฎหมายมีมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชนหรือไม่ C1.7 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ C4.3 สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย C5.5 ผลกระทบที่ไม่คาดคิด C6.1 ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม C6.2 กำหนดมาตรการอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	OA1 ความเหมาะสม (Appropriateness) OA2 ประสิทธิผล (Effectiveness) บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ OA4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ที่อาจเหมาะสมกว่า OB2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation)

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
ประเมินกฎหมาย			

จากตาราง 4.33 การสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการทบทวนเป็นระยะ ในที่นี้หมายถึง กฎหมายเมื่อถูกบังคับใช้แล้วควรมีการทบทวนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเปิดโอกาสให้กฎหมายได้มีการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย มีการทบทวนความชัดเจนและความสอดคล้องกับทิศทางหรือเป้าหมายของรัฐ ความต้องการทางสังคมหรือเศรษฐกิจ ความเหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือแม้กระทั่งความล้าหลังหรือทันสมัยของกฎหมายที่ถูกตราขึ้น อย่างไรก็ดี การทบทวนนี้ไม่ได้หมายความว่าจะต้องนำมาซึ่งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย แต่การทบทวนจะทำให้กฎหมายนั้นมีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลา หรือเพื่อเป็นการยืนยันว่ากฎหมายนั้นยังคงมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน เป็นต้น

แนวคิดทางนิติปรัชญาที่สอดรับ คือ แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ ที่พื้นฐานเชื่อว่ากฎหมายควรถูกบัญญัติออกมาอย่างที่ควรจะเป็น ในขณะที่แนวคิดของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายมีแนวคิดของ Hart เรื่อง “กฎหมายแห่งการเปลี่ยนแปลง” ซึ่งอยู่ในกฎทุติยภูมิ ที่ยืนยันว่ากฎหมายสามารถถูกทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 84) ซึ่งการทบทวนกฎหมายจะทำให้ปัญหาของกฎหมายในเรื่องความไม่ชัดเจนได้ถูกประเมิน ความล้าหลังไม่ทันต่อเหตุการณ์ของกฎหมายได้ถูกแก้ไข ส่วนแนวคิดเชิงวิพากษ์แบบมาร์ก และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ก็สะท้อนให้เห็นมุมมองว่ากฎหมายควรจะต้องถูกทบทวนว่าได้ปรากฏการกดขี่ชนชั้นแรงงานหรือกดทับทางเพศหรือไม่ อย่างไรก็ดี แนวคิดทางนิติปรัชญาโดยทั่วไปอาจไม่ได้ชี้ชัดถึงขนาดว่าต้องมีการทบทวนเป็นระยะ แต่แนวคิดเชิงวิพากษ์กลับสะท้อนแนวที่ค่อนข้างชัดเจนมากกว่าว่ากฎหมายควรต้องถูกทบทวนในมิติที่หลากหลายมากกว่าจากมุมมองของรัฐหรืออาศัยฐานความคิดเพียงฐานใดฐานหนึ่งเท่านั้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทั้ง 3 แนวทางพบว่า มักเป็นเรื่องของผลลัพธ์ของการประเมิน มากกว่าการยืนยันถึงกระบวนการว่ากฎหมายควรต้องมีการถูกประเมิน ซึ่งแน่นอนว่าการจะได้มาซึ่งผลลัพธ์เหล่านั้นก็ต้องผ่านกระบวนการทบทวนเนื้อหาแห่งกฎหมายนั่นเอง อย่างไรก็ดี แนวทางตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวก็เป็นเป้าหมายของพระราชบัญญัติฯ ตามมาตรา 34 ที่ต้องการให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในทุกๆ 5 ปี[6] และถูกพัฒนาโดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จึงอาจทำให้ไม่ปรากฏในตัวแนวทางการประเมินโดยตรงก็เป็นได้ ในขณะที่ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสามสาย คือ ผู้พิพากษา นักวิชาการ

[6] มาตรา 34 “การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้น มีผลใช้บังคับ....”

และนักกฎหมาย ต่างเห็นพ้องต้องกันว่า การทบทวนหรือการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจะส่งผลสำคัญต่อการพัฒนาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และความเป็นจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งก็จะส่งผลต่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายในท้ายที่สุดด้วย

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายนั้นมีกลไกตามกฎหมายให้มีการทบทวนหรือไม่” “กฎหมายนั้นได้ถูกทบทวนเป็นระยะเพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.4.4.1 เกณฑ์ (Criteria) “กฎหมายสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการทบทวนเป็นระยะ”

3.4.4.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่ามีกลไกที่ชัดเจนเพื่อทบทวนกฎหมายเป็นระยะ และเมื่อถึงรอบการทบทวนหรือประเมินก็ได้มีการทบทวนหรือประเมินอย่างเป็นระบบ”

3.4.4.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีมาตรการหรือกระบวนการทางกฎหมายรองรับอย่างชัดเจนเพื่อการทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้ถูกทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างเป็นระบบ ด้วยบุคลากรภายในของหน่วยงานที่กำกับดูแลกฎหมายนั้น

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้ถูกทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างเป็นระบบ ด้วยหน่วยงานหรือองค์กรภายนอก

4) กฎหมายที่ประเมินอยู่เมื่อถูกทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ได้มีการเผยแพร่ผลการทบทวนหรือประเมินให้สาธารณะชนรับทราบเป็นการทั่วไป

3.4.5 T4.5 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (Balance Between Public Interests and Individual Rights) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.34

ตารางที่ 4.34 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน

สำนักและแนวคิดหลัก	**เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง**		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	**คณะกรรมการ (C)**	**OECD (O)**
สำนักกฎหมายธรรมชาติ - สิทธิของปัจเจกชน คุณค่าพื้นฐานที่มนุษย์พึงได้รับ ศีลธรรม	L1.1 การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น L1.4 การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม L2.1 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อ	C1.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย C1.2 มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย C1.3 การตรวจสอบว่ากฎหมายมี	OA1 ความเหมาะสม (Appropriateness) OA3 ประสิทธิภาพ (Efficiency) คุ้มค่าและไม่สร้างภาระเกินควร

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย - Bentham หลักอรรถประโยชน์นิยม (Principle of Utility) หลักความสุขของคนหมู่มาก (The Greatest Happiness Principle)	รัฐธรรมนูญ L2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี L2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน L2.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ L2.6 ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับหรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น L2.7 การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น L2.8 การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล L2.9 สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย	มาตรการจำกัดสิทธิของประชาชนหรือไม่ C1.4 ความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ C1.5 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมาย C1.6 ผลกระทบต่อประชาชน C1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย C2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา C3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย C3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา C3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ C3.4 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ C4.2 การดำเนินการอื่น เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้ C5.1 มีการบังคับใช้กฎหมาย C5.2 การบรรลุเป้าหมายของกฎหมาย C5.3 การลดภาระของประชาชน C5.4 ผลกระทบต่อต้นทุนของภาครัฐ C5.5 ผลกระทบที่ไม่คาดคิด C5.6 ความคุ้มค่าหรือความได้สัดส่วน C6.1 ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม C6.2 กำหนดมาตรการอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	OA4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ที่อาจเหมาะสมกว่า OB1 ความคุ้มค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit Framework) OB2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation)

จากตาราง 4.34 การสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน ในที่นี้หมายถึง กฎหมายนอกเหนือจากการมีหน้าที่เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแล้ว แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องปกป้องคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนด้วย จะคำนึงประโยชน์ของฝั่งใดฝั่งหนึ่งมากจนเกินไปไม่ได้ เพราะก็จะกระทบต่อสิทธิของอีกฝ่ายหนึ่ง การรักษาสมดุลที่เหมาะสม จึงเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะกฎหมายก็ต้องเป็นเพื่อเพื่อประโยชน์มวลรวมของรัฐและประชาชน แต่ก็ต้องไม่

ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินจำเป็น หรือหากจำเป็นต้องละเมิดสิทธิของประชาชนก็ต้องมีมาตรการในการชดเชยเยียวยาความเสียหายให้กับประชาชนด้วย

แนวคิดทางนิติปรัชญาที่เกี่ยวข้อง เป็นลักษณะของการถกเถียงกันเสียมากกว่าการสนับสนุนการสร้างสมดุลโดยตรง กล่าวคือ แนวคิดทางปฏิฐานนิยมก็ยึดถือเรื่องอำนาจของรัฐในการกำหนดเนื้อหาแห่งกฎหมายเพื่อเหตุผลจำเป็นของประโยชน์ส่วนรวม แต่สำนักกฎหมายธรรมชาติก็จะพยามยามเชิดชูสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งความแตกต่างของสองแนวคิดนี้ชี้ให้เห็นว่า การสร้างหรือบัญญัติกฎหมายจำเป็นต้องรักษาสมดุลระหว่างเป้าหมายของสังคมโดยรวมและสิทธิของปัจเจกชน และกฎหมายที่ดีต้องรักษาสมดุลนี้ให้ได้เช่นกัน

สอดคล้องกับความเห็นของนักวิชาการซึ่งมีประสบการณ์การสอนนิติปรัชญา (สัมภาษณ์) ที่เห็นว่า ควรมีการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกบุคคลให้เหมาะสม รวมถึงต้องพิจารณาประกอบเรื่องประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือของภาครัฐเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลด้วย

ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติฯ แล้วพบว่า จะให้ความสำคัญกับการกำหนดกฎหมาย หรือมาตรการสำคัญต่างๆ เท่าที่จำเป็น ก็ค่อนข้างสอดคล้องกับเกณฑ์การประเมินในข้อนี้ ส่วนแนวทางการประเมินฯ ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ก็มีทิศทางที่สะท้อนการให้ความสำคัญกับทั้งวัตถุประสงค์ของกฎหมายและการคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ รวมถึงผลกระทบต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน กล่าวคือให้ความสำคัญกับทั้งสองฝ่าย ถือได้ว่ามีการกล่าวถึงสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของประชาชนไว้เช่นเดียวกัน ส่วนแนวทางของ OECD ก็ยังคงกำหนดกรอบเรื่องความเหมาะสมของกฎหมาย ประสิทธิภาพ และมาตรการหรือทางเลือกอื่น ซึ่งถือว่าเป็นขอบเขตที่ค่อนข้างกว้างและยังไม่ชัดเจนนัก

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายได้ถูกบัญญัติขึ้นอย่างสมเหตุสมผลรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชนหรือไม่” “กฎหมายได้แสดงเหตุผลหรือความจำเป็นในการจำกัดสิทธิของประชาชนไว้หรือไม่” ต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.4.5.1 เกณฑ์ (Criteria) “กฎหมายต้องสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน”

3.4.5.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นถึงการรักษาสมดุลที่เหมาะสมระหว่างการปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน โดยไม่ให้น้ำหนักกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไปจนเกิดผลกระทบที่ไม่

สมควร และหากมีความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิ ก็ต้องมีเหตุผลอันสมควรและมาตรการเยียวยาที่เหมาะสม”

3.4.5.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง และมีบทบัญญัติที่กำหนดกลไกหรือมาตรการในการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจำกัดสิทธิของประชาชนอย่างเป็นธรรม

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่ได้สร้างภาระหรือข้อจำกัดที่ไม่จำเป็นต่อการใช้ชีวิตประจำวันหรือการประกอบอาชีพของประชาชน อันเป็นการลิดรอนสิทธิเกินกว่าเหตุ

3.5 กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Promote Rights and Liberties)

3.5.1 T5.1 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (Equal Treatment and Reducing Inequality) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.35

ตารางที่ 4.35 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
สำนักกฎหมายธรรมชาติ - Aristotle ความยุติธรรมแบบแบ่งสรรปันส่วน (Distributive Justice) - Finnis หลักการของเหตุผลเชิงปฏิบัติ (Practical reasonableness) โดยเฉพาะต้องไม่เลือกปฏิบัติหรือมีอคติระหว่างบุคคล - Rousseau สัญญาประชาคมและเจตจำนงทั่วไป (General Will) - Rawls หลักการสองข้อว่าด้วยความยุติธรรม (Two Principle of Justice) 1) หลักเสรีภาพที่เท่าเทียม 2) หลักความเท่าเทียม **สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย** - Bentham หลักจุดมุ่งหมายรองของกฎหมาย (The Four	L1.2 การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ L1.4 การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม L2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน L2.6 ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับหรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น L2.7 การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น L2.10 ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ	C1.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย C1.3 การตรวจสอบว่ากฎหมายมีมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชนหรือไม่ C1.5 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมาย C1.6 ผลกระทบต่อประชาชน C1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย C2.2 การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ C2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา C3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย C3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา C3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	OA3 ประสิทธิภาพ (Efficiency) คุ้มค่าและไม่สร้างภาระเกินควร OB1 ความคุ้มค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit Framework) OB2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation)

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
Subordinate Ends of Legislation) โดยเฉพาะ หลักความเสมอภาค (Equality)		C3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ C4.1 ออกกฎ เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้ C5.2 การบรรลุเป้าหมายของกฎหมาย C5.3 การลดภาระของประชาชน C5.6 ความคุ้มค่าหรือความได้สัดส่วน C6.1 ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม C6.2 กำหนดมาตรการอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	

จากตาราง 4.35 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ ในที่นี้มุ่งเน้นการขจัดอุปสรรคเชิงโครงสร้าง ที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทั้งในระดับปัจเจกบุคคลและระดับสังคม ไม่ว่าจะเป็นการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุทางกฎหมาย สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงโอกาสและทรัพยากรอย่างเป็นธรรม

ผลการวิเคราะห์พบว่ามีความสอดคล้องกับแนวทางการประเมินฯ ทั้ง 3 แนวทาง กล่าวคือ แนวทางตามพระราชบัญญัติฯ พบว่าสอดคล้องอย่างยิ่งกับเรื่องการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ในขณะที่แนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีความสอดคล้องในหัวข้อการพิจารณาว่ากฎหมายมีการจำกัดสิทธิของประชาชน ผลกระทบที่ประชาชนจะได้รับ แต่เมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว แนวทางตามพระราชบัญญัติค่อนข้างชัดเจนว่าในเรื่องเป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ส่วนแนวทางของ OECD ก็ยังกำหนดกรอบไม่ค่อยตรงเท่าใดนัก

แนวคิดทางนิติปรัชญาที่สนับสนุนอย่างชัดเจนคือ แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ โดยเฉพาะ Finnis ที่กล่าวถึงหลักการของเหตุผลเชิงปฏิบัติ (Practical reasonableness) เกี่ยวกับต้องไม่เลือกปฏิบัติหรือมีอคติระหว่างบุคคล (Bix. 2010: 217) และแนวคิดของ Rawls หลักการสองข้อว่าด้วยความยุติธรรม (Two Principle of Justice) 1) หลักเสรีภาพที่เท่าเทียม 2) หลักความเท่าเทียม ซึ่งหลักความเท่าเทียม Rawls ยังได้ขยายความไปถึง หลักความเสมอภาคของโอกาส (Principle of Fair Equality of Opportunity) ที่ทุกคนควรมีโอกาสอย่างเท่าเทียมในการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อประสบความสำเร็จ (Rawls. 1999: 63) เช่นเดียวกันกับผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักกฎหมายจากหน่วยงานยกร่างกฎหมาย (สัมภาษณ์) ที่กล่าวถึงเรื่อง “การกระจายความเป็น” ซึ่งสะท้อนให้เห็นมุมมองของการให้เกิดความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงและเสมอภาค

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายมีเนื้อหาส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่” “กฎหมายมีเนื้อหาที่สะท้อนถึงการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่” “กฎหมายมีเนื้อหาส่งเสริมการได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.5.1.1 เกณฑ์ (Criteria) “กฎหมายต้องส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสของประชาชน”

3.5.1.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่าได้ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ ปราศจากการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม”

3.5.1.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่สามารถลดการเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสของประชาชนในสังคมได้

3.5.2 T5.2 การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง (Supporting Vulnerable Groups) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.36

ตารางที่ 4.36 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
สำนักกฎหมายธรรมชาติ - Aristotle หลักความยุติธรรมแบบแบ่งสรรปันส่วน (Distributive Justice) ความยุติธรรมคือการให้สิ่งที่ไม่เท่ากันแก่ผู้ที่ไม่เท่าเทียมกัน (Justice as treating unequals unequally) - Rawls หลักความเสมอภาคของโอกาส (Fair Equality of Opportunity) และหลักความแตกต่าง (Difference Principle)	L1.2 การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ L1.4 การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม L2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	C1.5 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมาย C1.6 ผลกระทบต่อประชาชน C1.7 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย C3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย C3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา C3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	OA3 ประสิทธิภาพ (Efficiency) คุ้มค่าและไม่สร้างภาระเกินควร OB1 ความคุ้มค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit Framework) OB2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation)

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
แนวคิดแบบมาร์กซ์ - Marx วิจารณ์ว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือของชนชั้นปกครอง และความเหลื่อมล้ำจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ **แนวคิดนิติสตรีศาสตร์** - Liberal Feminism วิจารณ์ค่านิยมชายเป็นใหญ่ในกฎหมาย และเรียกร้องโอกาสทางกฎหมายที่เท่าเทียม - Marxist Feminism วิจารณ์ระบบเศรษฐกิจที่ละเลยแรงงานหญิง เรียกร้องการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง		C3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ C5.3 การลดภาระของประชาชน C6.2 กำหนดมาตรการอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	

จากตาราง 4.36 การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง ในที่นี้ต้องการแสดงให้เห็นว่า แม้กฎหมายจะมีเป้าหมายเพื่อการได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมแล้ว แต่อาจจะมีกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่สุ่มเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิ ขาดโอกาสอย่างมากในการเข้าถึงบริการต่างๆ ด้วยเหตุที่แก้ไขได้ยาก เช่น เพศ ความพิการ อายุ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นกลุ่มด้อยโอกาสที่จำเป็นต้องได้รับการหนุนเสริมโดยตรงจากรัฐ กฎหมายที่มีอยู่จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการหรือกลไกเพิ่มเติมเพื่อให้กลุ่มเปราะบางเหล่านี้เข้าถึงโอกาสได้อย่างเท่าเทียมกับกลุ่มอื่นมากขึ้น

ผลการวิเคราะห์พบว่ามีความสอดคล้องกับแนวทางการประเมินฯ ทั้ง 3 แนวทาง กล่าวคือ แนวทางตามพระราชบัญญัติฯ พบว่าสอดคล้องอย่างยิ่งกับเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ในขณะที่แนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายมีความสอดคล้องในหัวข้อ ผลกระทบที่ประชาชนจะได้รับ ปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งแนวทางตามพระราชบัญญัติฯ ยังคงมีความชัดเจนมากกว่า ส่วนแนวทางของ OECD ก็ยังกำหนดกรอบไม่ค่อยตรงเท่าใดนัก และทั้ง 3 แนวทาง ไม่ได้เจาะจงถึงการคุ้มครองกลุ่มเปราะโดยตรง

แนวคิดทางนิติปรัชญาที่สนับสนุนอย่างชัดเจนคือ แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ โดยเฉพาะแนวคิดของ Rawls ที่กล่าวถึงหลักความเสมอภาคของโอกาส (Principle of Fair Equality of Opportunity) ที่ทุกคนควรมีโอกาสอย่างเท่าเทียมในการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อประสบความสำเร็จ และหลักความแตกต่าง (Difference Principle) ที่ระบุว่าความไม่เสมอภาคทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ก็ต่อเมื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ที่เสียเปรียบที่สุด

(Rawls. 1999: 63) แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับกลุ่มเปราะบางที่ต้องได้รับการดูแลที่แตกต่างจากกลุ่มทั่วไป

จากข้อมูลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักกฎหมาย ได้กล่าวถึงคำว่า “โอกาส” ของบุคคลที่จะได้รับการกระจายความเป็นธรรม เช่นเรื่องการศึกษา ของกลุ่มเด็กและเยาวชน ซึ่งก็คือกลุ่มเปราะบางกลุ่มหนึ่ง สะท้อนให้เห็นมุมมองที่มีต่อกฎหมายว่า จะต้องไม่สนใจแต่เพียงผลลัพธ์เชิงปริมาณเท่านั้น แต่ต้องคำนึงความสามารถของกฎหมายในการกระจายความยุติธรรมได้อย่างทั่วถึงด้วย

ผลการพิจารณาจึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายมีเนื้อหาหรือมาตรการที่ทำให้กลุ่มเปราะบางได้รับสิทธิหรือเข้าถึงโอกาสได้อย่างเท่าเทียม” “การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมได้รับการยอมรับในกฎหมายหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.5.2.1 เกณฑ์ (Criteria) “กฎหมายต้องช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง”

3.5.2.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่ามีเนื้อหาหรือมาตรการในการส่งเสริมให้กลุ่มเปราะบางได้รับสิทธิหรือโอกาสในการเข้าถึงบริการภาครัฐอย่างเท่าเทียม”

3.5.2.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้ถูกบัญญัติโดยคำนึงถึงปัญหาของกลุ่มเปราะบางในการขาดโอกาสในการได้รับสิทธิอย่างเสมอภาค รวมถึงได้กำหนดมาตรการแก้ไขไว้อย่างชัดเจน

2) มาตรการพิเศษสำหรับกลุ่มเปราะบางที่ปรากฏในกฎหมายที่ประเมินอยู่ถูกนำไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่เปิดโอกาสให้กลุ่มเปราะบางได้สะท้อนปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิ/บริการตามกฎหมาย

3.5.3 T5.3 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (Non-Excessive Restriction of Rights) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.37

ตารางที่ 4.37 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
สำนักกฎหมายธรรมชาติ - Grotius สัญญาประชาคม ปัจเจกชนนิยม ผู้ปกครองย่อมต้องผูกพันที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย - Pufendorf สัญญาประชาคม ผู้ปกครองย่อมต้องผูกพันที่จะปฏิบัติตามกฎหมายธรรมชาติ - Locke รัฐมีอำนาจอย่างจำกัดเพื่อธำรงไว้ซึ่งสิทธิตามธรรมชาติของประชาชน ความดีงามร่วมกัน (The Common Good) - Mill หลักป้องกันภัยตรายที่จะเกิดกับสิทธิและเสรีภาพของสังคมหรือผู้อื่น (Harm Principle)	1.1 การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น 2.1 สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน 2.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ 2.7 การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น 2.8 การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล	1.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย 1.2 มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย 1.3 การตรวจสอบว่ากฎหมายมีมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชนหรือไม่ 1.4 ความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ 1.5 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมาย 1.6 ผลกระทบต่อประชาชน 1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย 2.1 ความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น 2.2 การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา 3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย (C3.1) 3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา (C3.2) 3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ (C3.3) 4.1 ออกกฎ เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้ 4.2 การดำเนินการอื่น เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้ 5.3 การลดภาระของประชาชน 5.5 ผลกระทบที่ไม่คาดคิด 5.6 ความคุ้มค่าหรือความได้สัดส่วน 6.2 กำหนดมาตรการอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	OA3 ประสิทธิภาพ (Efficiency) คุ้มค่าและไม่สร้างภาระเกินควร OA4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ที่อาจเหมาะสมกว่า OB1 ความคุ้มค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit Framework) OB2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation)

จากตาราง 4.37 การต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร ในที่นี้หมายถึง กฎหมายควรมีลักษณะของการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าการ

จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น โดยการจำกัดดังกล่าวควรมีเหตุผลอันจำเป็นอย่างยิ่งรองรับและเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน (Proportionality Principle) สอดคล้องกับแนวคิดทางนิติปรัชญา โดยเฉพาะแนวคิดสัญญาประชาคมที่จำกัดอำนาจของรัฐในการดำเนินการที่เป็นการกระทบต่อสิทธิของประชาชน ดังเช่นแนวคิดของ Grotius, Pufendorf และ Locke (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 197, 206, 209) ในขณะที่ Mill ได้กล่าวถึง กล่าวถึงการที่รัฐจะสามารถบัญญัติกฎหมายหรือใช้อำนาจควบคุมเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อเพื่อต้องการป้องกันภัยตรายที่จะเกิดกับสิทธิและเสรีภาพของสังคมหรือผู้อื่น (Harm Principle) ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจของรัฐไว้ไม่ให้ละเมิดสิทธิของประชาชนเกินกว่าจำเป็น

เมื่อพิจารณาประกอบกับแนวทางการประเมินฯ ทั้ง 3 แนวทางพบว่า แนวทางตามพระราชบัญญัติฯ ปรากฏหัวข้อที่ชัดเจนเกี่ยวกับการไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ การกำหนดให้ใช้มาตรการบางอย่างอย่างจำกัดเท่าที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดโทษทางอาญาต่อเมื่อไม่มีมาตรการอื่นที่ใช้ได้ผล ส่วนแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ปรากฏชัดในหัวข้อการตรวจสอบการจำกัดสิทธิของประชาชน ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับประชาชน และยังปรากฏหลักความคุ้มค่าและได้สัดส่วน ในขณะที่แนวทางของ OECD เองก็มีกรอบด้านความคุ้มค่าของต้นทุนและผลประโยชน์

จะเห็นได้ว่าเกณฑ์การประเมินในข้อนี้มีความสอดคล้องกันทั้งแนวคิดทางนิติปรัชญาและแนวทางการประเมินทั้ง 3 แนวทาง และเช่นเดียวกันกับมุมมองของผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักวิชาการ (สัมภาษณ์) ก็มองว่า ก็ควรให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนที่มากเกินไปหรือไม่ หรือกระทบต่อการบังคับใช้ของกฎหมายฉบับอื่นๆ และควรตรวจสอบในเนื้อหาของกฎหมายด้วยว่ามีการแอบแฝงวัตถุประสงค์ซ่อนเร้นใดที่เป็นการกระทบสิทธิของประชาชนหรือไม่ ถือได้ว่าข้อนี้เป็นเกณฑ์ที่ถูกให้ความสำคัญในทุกมิติ จำเป็นต้องกำหนดไว้เป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายมีเนื้อหาที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือไม่” “รัฐได้พยายามบัญญัติกฎหมายเพื่อให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.5.3.1 เกณฑ์ (Criteria) “กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร”

3.5.3.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่าได้บัญญัติเนื้อหาเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ไม่บัญญัติกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินจำเป็นเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน”

3.5.3.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการระบุวัตถุประสงค์และเหตุผลของการจำกัดสิทธิประชาชนไว้อย่างชัดเจน เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะอันจำเป็นอย่างแท้จริง

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือสร้างความเสียหายต่อประชาชนในวงกว้างจนไม่อาจเยียวยาได้

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาอันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ขัดต่อหลักการสากลหรือสิทธิมนุษยชน

3.5.4 T5.4 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Reduced Regulatory Burden) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.38

ตารางที่ 4.38 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต้องไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
สำนักกฎหมายธรรมชาติ - Fuller เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ โดยเฉพาะ กฎหมายต้องมีลักษณะชัดแจ้ง และต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง - Rawls หลักความเสมอภาคของโอกาส (Principle of Fair Equality of Opportunity) **ปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย** - Bentham หลักอรรถประโยชน์นิยม (Principle of Utility) หลักความสุขของคนหมู่มาก (The Greatest Happiness Principle)	L1.1 การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น L1.3 การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย L1.5 การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ L2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี L2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน L2.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ L2.6 ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับหรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น L2.7 การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น	C1.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย C1.2 มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย C1.3 การตรวจสอบว่ากฎหมายมีมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชนหรือไม่ C1.5 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมาย C1.6 ผลกระทบต่อประชาชน C1.7 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย C2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา C3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย C3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา C3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ C5.3 การลดภาระของประชาชน C5.5 ผลกระทบที่ไม่คาดคิด C5.6 ความคุ้มค่าหรือความได้สัดส่วน	OA3 ประสิทธิภาพ (Efficiency) คุ้มค่าและไม่สร้างภาระเกินควร OA4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ที่อาจเหมาะสมกว่า OB1 ความคุ้มค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit Framework)

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
		C6.2 กำหนดมาตรการอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	

จากตาราง 4.38 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย ในที่นี้หมายถึง การได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนควรมีเงื่อนไขหรือภาระน้อยที่สุด เช่น ค่าธรรมเนียม ขั้นตอน การขออนุญาต เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับแนวาทางการประเมินทั้ง 3 แนวทาง โดยแนวทางตามพระราชบัญญัติฯ กล่าวถึง การมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ลดความซ้ำซ้อน ไม่มีเนื้อหาที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีพหรือประกอบอาชีพ มาตรการที่ใช้ต้องมีความจำเป็นเท่านั้น เช่นเดียวกับแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ก็เน้นย้ำถึงการลดภาระของประชาชน ประโยชน์ที่จะได้รับหรือผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน ในขณะที่ แนวทางของ OECD เองก็กำหนดกรอบเกี่ยวกับความคุ้มค่าไม่สร้างภาระและทางเลือกที่เหมาะสม

แนวคิดทางนิติปรัชญาที่รองรับเกณฑ์ข้อนี้คือ แนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ โดยเฉพาะแนวคิดของ Fuller เกี่ยวกับเงื่อนสำคัญที่กฎหมายจำเป็นจะต้องมี 8 ประการ โดยเฉพาะหลักการที่ว่ากฎหมายต้องมีลักษณะชัดแจ้งและต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง (Tucker. 1965: 273-274) สะท้อนเห็นถึงกฎหมายนั้นจะต้องเป็นสิ่งที่ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนต้องสามารถปฏิบัติตามได้ อีกทั้งยังต้องเป็นการปฏิบัติตามที่เสมอเหมือนกันด้วย ตามแนวคิดหลักความเสมอภาคของโอกาส (Principle of Fair Equality of Opportunity) ของ Rawls ที่หากกฎหมายสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็นก็ย่อมส่งผลต่อการเข้าถึงโอกาสของประชาชนอย่างเท่าเทียม (Rawls. 1999: 63, 65)

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักกฎหมายเห็นว่าเมื่อนำแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์มาพิจารณาประกอบจะกระทบต่อ “ภาระ” ในการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน เช่น ประชาชนที่มีทุนจำนวนมากจะสามารถปฏิบัติตามมาตรการบังคับที่กฎหมายกำหนดได้โดยไม่ได้รับผลกระทบหรือได้รับผลกระทบน้อย แต่กลุ่มที่มีทุนน้อยอาจเป็นเรื่องยากที่จะต้องปฏิบัติตาม และอาจจะไม่สามารถได้รับสิทธิตามกฎหมายได้ เช่น การปฏิบัติตามกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และขนาดเล็กที่มีศักยภาพแตกต่างกัน เป็นต้น ส่วนท่านผู้พิพากษาก็ให้ความเห็นว่าไม่ควรก่อ “ภาระ” ให้กับประชาชนมากเกินไปเช่นกัน

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายมีเนื้อหาที่กำหนดขั้นตอนที่เกินจำเป็นหรือไม่” “กฎหมายกำหนดเนื้อหาที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่” “กฎหมายสร้างภาระเกินจำเป็นกับประชาชนหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.5.4.1 เกณฑ์ (Criteria) “ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย”

3.5.4.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติตามกฎหมายหรือการได้รับสิทธิตามกฎหมายนั้นไม่ใช่เรื่องยุ่งยาก ไม่มีภาระที่เกินกว่าจำเป็นในการปฏิบัติตามกฎหมาย”

3.5.4.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่กำหนดภาระ เช่น ค่าธรรมเนียม ขั้นตอน ให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามเกินจำเป็น

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีกลไกหรือช่องทางที่ชัดเจนและเข้าถึงได้ง่ายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการทำความเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมาย

3.5.5 T5.5 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Measures to Ensure Rights and Freedoms) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.39

ตารางที่ 4.39 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต้องมีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
สำนักกฎหมายธรรมชาติ - Aristotle ความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนทดแทน (Commutative Justice) - Locke รัฐมีหน้าที่ปกป้องชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน **ปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย** - Austin กฎหมายของรัฐมีสภาพบังคับ - Hart กฎเกณฑ์ที่กำหนดพันธะหน้าที่ กฎปฐมภูมิและกฎทุติยภูมิ	L2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี L2.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ L2.6 ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับหรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น L2.7 การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น L2.8 การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล	C1.3 การตรวจสอบว่ากฎหมายมีมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชนหรือไม่ C1.6 ผลกระทบต่อประชาชน C1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย C2.2 การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ C2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา C3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย C3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา C3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ C5.6 ความคุ้มค่าหรือความได้สัดส่วน C6.2 กำหนดมาตรการอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	OA4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ที่อาจเหมาะสมกว่า OB2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation)

จากตาราง 4.39 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในที่นี้หมายถึง รัฐจะต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยอาศัยกฎหมายและกลไกตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงเมื่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกละเมิดแล้ว ก็ควรต้องมีมาตรการในการเยียวยาให้ผู้ได้รับความเสียหายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม สอดคล้องกับแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติโดยเฉพาะของ Locke ที่มองว่า รัฐมีหน้าที่หลักในการปกป้องชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555: 208-209) หรือ หลักความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนทดแทน (Commutative Justice) ของ Aristotle ที่เป็นความยุติธรรมในการได้รับการทดแทนเยียวยาความเสียหาย (ปรีดี เกษมทรัพย์. 2555 : 119) ส่วนแนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายของ Austin ที่อธิบายลักษณะของกฎหมายที่แท้จริงว่าจะต้องมีสภาพบังคับ (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 48) ก็ถือว่ามีส่วนสนับสนุนได้ เพราะหากกฎหมายนั้นมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลการไม่ปฏิบัติตามย่อมถือเป็นการฝ่าฝืนแล้วต้องได้รับโทษ

เมื่อพิจารณาความสอดคล้องกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทั้ง 3 แนวทางแล้วพบว่า ตามแนวทางของพระราชบัญญัติมีการกล่าวถึงการกำหนดโทษาทางอาญาเท่าที่จำเป็น แต่อาจจะไม่ได้หมายถึงโทษอาญาสำหรับการละเมิดสิทธิของประชาชนเสมอไป แต่อาจจะหมายถึงการละเมิดกระบวนการของรัฐซึ่งอาจจะไม่ใช่เรื่องสิทธิของประชาชนโดยตรง อย่างไรก็ดี ก็มีปรากฏเนื้อหาที่เข้าข่ายการพยายามปกป้องสิทธิ เช่น การใช้มาตรการอนุญาต คณะกรรมการหรือการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่อย่างจำกัด เป็นต้น ส่วนแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายอาจชัดเจนขึ้นเล็กน้อย เพราะกล่าวถึง การตรวจสอบว่ามีกระบวนการที่ละเมิดสิทธิของประชาชนหรือไม่ การรับฟังความคิดเห็นและการพิจารณาทางเลือกอื่นเพื่อแก้ไขปัญหา แต่ก็ไม่กำหนดชัดถึงการมาตรการการเยียวยา เช่นเดียวกับแนวทางของ OECD ที่แทบไม่ได้ลงรายละเอียดเกี่ยวกับการเยียวผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิว่าเป็นอย่างไร

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายมีเนื้อหามีมาตรการที่ชัดเจนในการปกป้องสิทธิของประชาชนหรือไม่” “กฎหมายกำหนดมาตรการในการเยียวยาเมื่อมีการละเมิดสิทธิของประชาชนอย่างไร” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.5.5.1 เกณฑ์ (Criteria) “ต้องมีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน”

3.5.5.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่าได้พยายามกำหนดเนื้อหาเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิของประชาชน และมีมาตรการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายหรือถูกละเมิดสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย”

3.5.5.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการกำหนดมาตรการหรือกลไกเพื่อป้องกันไม่ให้มีการละเมิดสิทธิของประชาชนตามกฎหมายนั้น

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการกำหนดมาตรการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายหรือถูกละเมิดสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม

3) กลไกหรือมาตรการป้องกันและเยียวยาตามกฎหมายที่ประเมินอยู่ สามารถเข้าถึงได้ง่ายและมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

3.6 กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน (Accepted by the People)

3.6.1 T6.1 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (No Widespread Objections)

ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.40

ตารางที่ 4.40 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต้องไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
ปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย - Kelsen ทฤษฎีความบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย (Pure Theory of Law) ได้รับการยอมรับจากประชาชน (Minimum of Effectiveness) - Hart องค์ประกอบภายใน (Internal Point of View) และกฎทุติยภูมิ โดยเฉพาะ กฎแห่งการยอมรับ (Rule of Recognition) **สำนักกฎหมายธรรมชาติ** - St. Aquinas กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ และกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ ถ้าขัดแย้งประชาชนมีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตาม (Right of Disobedience) - Hobbes สัญญาประชาคม ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐกำหนดอย่างเคร่งครัด - Pufendorf สัญญาประชาคม ต้องยอมรับอำนาจรัฐเพื่อให้เกิด	-	C1.6 ผลกระทบต่อประชาชน C1.7 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C2.2 การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ C3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย C3.4 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ C5.1 มีการบังคับใช้กฎหมาย C5.2 การบรรลุเป้าหมายของกฎหมาย C6.1 ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม C6.2 กำหนดมาตรการอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	OA3 ประสิทธิภาพ (Efficiency) คุ้มค่าและไม่สร้างภาระเกินควร OA4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ที่อาจเหมาะสมกว่า OB2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation)

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
ความสงบ - Locke สัญญาประชาคม สิทธิในธรรมชาติและสิทธิในการต่อต้านรัฐ - Rousseau สัญญาประชาคม เจตจำนงทั่วไป (General Will) - Fuller กฎหมายธรรมชาติเชิงกระบวนการ (Procedural Natural Law) เงื่อนไขสำคัญ 8 ประการ - Finnis ความดีงามขั้นพื้นฐาน (Basic Goods) **สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์** - Savigny จิตวิญญาณประชาชน (Volksgeist) จะสะท้อนวิถีชีวิตและความเข้าใจของประชาชนในแต่ละยุคสมัย **แนวคิดแบบมาร์กซ์** - วิจารณ์ว่ากลไกที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของคนเพียงบางกลุ่ม กฎหมายจะสูญสิ้นในสังคมนิยมที่สมบูรณ์ **แนวคิดนิติสตรีศาสตร์** - Liberal Feminism วิจารณ์กฎหมายไม่เป็นกลาง เรียกร้องโอกาส - Cultural Feminism เรียกร้องการให้ความสำคัญกับคุณค่าและงานของผู้หญิง - Radical Feminism เรียกร้องการก่อตั้งวัฒนธรรมแบบแผนของตนเอง			

จากตาราง 4.40 ต้องไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง ในที่นี้หมายถึง การยอมรับกฎหมายโดยที่กฎหมายนั้นไม่ถูกคัดค้านอย่างกว้างขวางจนส่งผลต่อการบังคับใช้ เพราะทำให้ประชาชนอาจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายก็ไม่อาจบรรลุได้ตามไปด้วย ซึ่งการไม่ถูกต่อต้านในวงกว้างในที่นี้หมายความว่ากฎหมายนั้นอาจถูกบังคับใช้ต่อไปได้

แนวคิดของ Kelsen จากสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายกล่าวถึงกฎหมายจะต้องได้รับการปฏิบัติตามและยอมรับในระดับหนึ่งจึงจะสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Minimum of Effectiveness) (จรัญ โฆษณานันท์, 2554: 69) เช่นเดียวกับ Hart ในกฎทุติยภูมิก็กล่าวถึงกฎแห่งการยอมรับ (Rule of Recognition) (จรัญ โฆษณานันท์, 2554: 79) ซึ่งล้วนยอมรับกันว่าเป็นสิ่งที่จะทำให้กฎหมายถูกบังคับได้อย่างสมบูรณ์ อย่างไรก็ดี แนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติเองก็ยืนยันถึงสิทธิในการต่อต้านไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังเช่นแนวคิดของ St. Augustine ที่กล่าวถึงการไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม (Right of Disobedience) หรือ Locke ที่มองว่า ประชาชนมอบอำนาจให้รัฐ ไม่ได้เป็นไปอย่างเด็ดขาด หากรัฐละเมิดสิทธิของประชาชน ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะต่อต้านหรือปฏิวัติรัฐได้ (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2555: 209)

ส่วนแนวคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ก็เชื่อในเรื่องความสอดคล้องกับวิถีชีวิตจิตวิญญาณประชาชน ที่จะไม่ถูกต่อต้านจากประชาชน (มงคล เจริญจิตต์. 2567: 202-203) หรือแนวคิดแบบมาร์กซ์ที่ตั้งคำถามต่อกฎเกณฑ์ของรัฐอยู่เสมอและยังถึงขนาดมองว่ากฎหมายไม่จำเป็นสำหรับสังคมนิยมที่สมบูรณ์ (Munir. 2018: 32) แม้กระทั่งแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ก็พยายามเรียกร้องความเสมอภาคระหว่างชายและหญิงซึ่งแสดงให้เห็นถึงการต่อต้านกฎหมายที่มีอยู่ในสังคม

นั่นหมายความว่าในทุกๆ สำนักหรือแนวคิดทางนิติปรัชญา ล้วนให้ความสำคัญกับการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน ซึ่งในหลายแนวคิดก็ให้ความสำคัญกับการไม่ถูกต่อต้านจากประชาชนเป็นหลักการหนึ่งในการยืนยันถึงการยอมรับกฎหมายของประชาชนด้วย

เมื่อพิจารณาความสอดคล้องกับแนวทางการประเมินฯ ทั้ง 3 แนวทางแล้วพบว่า ตามแนวทางของพระราชบัญญัติฯ ไม่มีเนื้อหาที่ชัดเจนถึงการเน้นย้ำเรื่องการยอมรับหรือการต่อต้านจากประชาชน แต่ไปปรากฏในแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เช่น การพิจารณาเรื่องผลกระทบ อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งอาจรวมเรื่องการต่อต้านกฎหมายด้วย ส่วนแนวทางของ OECD ยังไม่ปรากฏชัดเจนเท่าใดนักเกี่ยวกับการยอมรับกฎหมายโดยไม่ถูกต่อต้านในวงกว้าง กำหนดเพียงกว้างๆ เกี่ยวกับประสิทธิภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งอาจถือว่าประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมก็ได้ แต่จะไปกล่าวถึงในเกณฑ์ T6.3 แทน

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “กฎหมายถูกต่อต้านจากประชาชนอย่างกว้างขวางหรือไม่” “มีอัตราการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมากน้อยเพียงใด” “มีปรากฏการทางสังคมใดที่แสดงให้เห็นถึงการไม่ยอมรับกฎหมายหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.6.1.1 เกณฑ์ (Criteria) “ต้องไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง”

3.6.1.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่าได้รับการยอมรับโดยไม่ถูกคัดค้านในวงกว้าง ไม่มีปรากฏการณ์ทางสังคมที่ชี้ชัดว่าประชาชนต่อต้านกฎหมายอย่างชัดแจ้ง”

3.6.1.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการดำเนินการของภาครัฐเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างต่อเนื่องโดยไม่ถูกต่อต้านจากประชาชน

2) ไม่มีปรากฏการณ์ทางสังคมที่ชี้ชัดว่าประชาชนต่อต้านกฎหมายที่ประเมินอยู่อย่างชัดแจ้ง

3.6.2 T6.2 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance with the Law) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.41

ตารางที่ 4.41 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์มีการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
ปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย - กฎทุติยภูมิ โดยเฉพาะ กฎแห่งการยอมรับ ลักษณะภายนอกและลักษณะภายใน (External and Internal Point of view) - Austin กฎหมายต้องมีสภาพบังคับ - Kelsen การยอมเชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมายเป็นส่วนสำคัญของประสิทธิภาพของกฎหมาย **สำนักกฎหมายธรรมชาติ** - St. Augustine กฎเกณฑ์บางกฎเกณฑ์ยังคงมีฐานะเป็นกฎหมายแม้จะมีเนื้อหาที่ชั่วร้าย - St. Aquinas กฎเกณฑ์บางกฎเกณฑ์ยังคงมีฐานะเป็นกฎหมายแม้จะมีเนื้อหาที่ชั่วร้าย แต่ถ้าขัดต่อกฎหมายของพระเจ้าย่อมไม่มีพันธะผูกพันต้องปฏิบัติตาม	2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน 2.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ 2.8 การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล 2.9 สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย	C1.2 มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย C1.5 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมาย C1.7 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา C3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย C3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา 3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ C3.4 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ 4.3 สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย C5.1 มีการบังคับใช้กฎหมาย C5.2 การบรรลุเป้าหมายของกฎหมาย C6.2 กำหนดมาตรการอื่น เพื่อแก้ไข	OA2 ประสิทธิผล (Effectiveness) บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ OA3 ประสิทธิภาพ (Efficiency) คุ้มค่าและไม่สร้างภาระเกินควร OA4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ที่อาจเหมาะสมกว่า OB2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation)

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ - Savigny กฎหมายควรต้องสอดคล้องกับจิตวิญญาณประชาชน		ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย	

จากตาราง 4.41 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ในที่นี้หมายถึง การยอมปฏิบัติตามกฎหมายไม่ว่าจะโดยสมัครใจหรือเพราะแรงบังคับ ถือเป็นตัวชี้วัดหนึ่งของการยอมรับกฎหมายในทางสังคม สะท้อนให้เห็นถึงโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการดำรงอยู่ของระเบียบทางสังคม ถึงแม้อาจจะไม่ใช่การยอมรับกฎหมายอย่างแท้จริง

แนวคิดรองรับที่ชัดเจนคือ แนวคิดของ Hart เกี่ยวกับกฎทุติยภูมิ เรื่องกฎแห่งการยอมรับที่กล่าวถึง “ลักษณะภายใน” (Internal Point of view) ซึ่งเป็นมุมมองของบุคคลที่ปฏิบัติตามโดยเห็นพ้องว่าเป็นแบบแผนความประพฤติที่ต้องปฏิบัติ ไม่ใช่เป็นเพียงแค่การเชื่อฟังปฏิบัติตามเพราะความเคยชิน (Habit of Obedience) (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 86) หรือแนวคิดของ St. Augustine และ St. Aquinas โดยเฉพาะ St. Aquinas ที่เห็นว่าประชาชนยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อป้องกันผลร้ายที่อาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืน (สมยศ เชื้อไทย. 2555: 103) สะท้อนให้เห็นว่าทั้งการปฏิบัติตามโดยยอมรับเชื่อฟังหรือเพราะจำเป็นต้องปฏิบัติตาม ก็แสดงให้เห็นถึงการถูกบังคับใช้ได้ของกฎหมาย แต่ก็อาจจะเป็นคนละเรื่องกันกับประเด็นความชอบธรรมของกฎหมายในแง่มุมของศีลธรรม เช่นเดียวกับความเห็นของนักกฎหมายจากหน่วยงานยกร่างกฎหมาย (สัมภาษณ์) ก็มีมุมมองว่าควรพิจารณาเรื่องการยอมรับกฎหมายของภาคประชาชน ว่ามีการยอมรับเชื่อถือกฎหมายเพียงใดหรืออย่างไรประกอบด้วย

เมื่อพิจารณาความสอดคล้องกับแนวทางการประเมินฯ ทั้ง 3 แนวทางแล้วพบว่า ตามแนวทางของพระราชบัญญัติฯ และแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ปรากฏในลักษณะของผลของการบังคับใช้กฎหมาย หรือมีการดำเนินการทางกฎหมาย โดยอาศัยสถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนแนวทางของ OECD ยังคงปรากฏในลักษณะประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายมากน้อยเพียงใด” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.6.2.1 เกณฑ์ (Criteria) “มีการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย”

3.6.2.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่าประชาชนได้ดำเนินการตามมาตรการตามที่กฎหมายกำหนด”

3.6.2.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) มีหลักฐานแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติตามกฎหมายที่ประเมินอยู่ของประชาชนอย่างต่อเนื่อง

2) สถิติการกระทำความผิด การดำเนินคดี หรือการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดอยู่ในระดับต่ำ

3.6.3 T6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ปรากฏแนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้องตามตารางที่ 4.42

ตารางที่ 4.42 แนวคิดทางนิติปรัชญาและเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การมีส่วนร่วมของประชาชน

สำนักและแนวคิดหลัก	เนื้อหาจากแนวทางการประเมินฯ ที่เกี่ยวข้อง		
	พระราชบัญญัติฯ (L)	คณะกรรมการ (C)	OECD (O)
สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ - Savigny จิตวิญญาณประชาชน (Volksgeist) ผ่านประชาชนหรือนักกฎหมาย **แนวคิดแบบมาร์กซ์** - เรียกร้องให้ชนชั้นแรงงานได้มีโอกาสร่วมกำหนดอุดมการณ์โครงสร้างของสังคม **แนวคิดนิติสตรีศาสตร์** - เรียกร้องให้เปิดพื้นที่ให้ผู้หญิงได้มีบทบาทมากขึ้น	L2.3 สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	C1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย C3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย C3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา 3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ C3.4 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย C3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ	OB2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation)

จากตาราง 4.41 การมีส่วนร่วมของประชาชน ในที่นี้หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบัญญัติ โดยอาจเป็นการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการยกร่างกฎหมาย กระบวนการรับฟังความคิด กระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย หรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย ส่งผลต่อการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะกฎหมายสะท้อนความต้องการและเจตจำนงของตนเอง ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจรัฐแต่เพียงอย่างเดียว

แนวคิดที่รองรับสำคัญคือแนวคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ที่เชื่อว่าประชาชนในสังคมคือผู้มีส่วนสำคัญต่อการสะท้อนจิตวิญญาณประชาชนซึ่งไม่อาจมีใครบังคับให้เป็นไปตามเจตนาได้ และส่งผลอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน (จรัญ โฆษณานันท์.

2554: 201) ในขณะที่แนวคิดแบบมาร์กซ์ และนิติศาสตรีศาสตร์สะท้อนให้เห็นความต้องการส่วนร่วมในกระบวนการของกฎหมายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตหรือความเสมอภาคของกลุ่มเปราะบางให้ดีขึ้น

เมื่อพิจารณาจากแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของทั้ง 3 แนวทางพบว่า แนวทางตามพระราชบัญญัติอาจปรากฏเนื้อหาไม่ชัดเจนนัก แต่แนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายพูดถึงเรื่องการมีส่วนร่วมไว้ค่อนข้างชัดเจน เช่นเดียวกับแนวทางของ OECD ที่กำหนดกรอบชัดเจนว่าเรื่องการมีส่วนร่วมเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญ

ในหัวข้อนี้ ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่า ท่านผู้พิพากษามีความเห็นว่าควรยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งในปัจจุบันถือเป็นเรื่องที่หลายหน่วยงานให้ความสำคัญ และควรยึดประโยชน์ของประชาชนสูงสุด ส่วนนักกฎหมายจากหน่วยงานยกร่างกฎหมายให้ความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างน่าสนใจว่า การมีส่วนร่วมกันของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นมีความสำคัญ ควรสร้างจิตสำนึกให้เกิดขึ้นกับทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน นักวิชาการ ในการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการประเมินกฎหมาย ไม่ใช่แค่ดำเนินการประเมินแบบไม่ใส่ใจ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นควรเป็นไปอย่างเข้มข้น เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ ไม่ใช่ข้อมูลที่คิดหรือทึกทักเอาเอง ซึ่งข้อมูลเชิงประจักษ์นั้นจะทำให้เห็นปัญหาได้ชัด วิเคราะห์ได้จริง และสามารถเอาไปปรับใช้ได้

จากที่กล่าวมา จึงควรตั้งคำถามต่อกฎหมายเหล่านั้นว่า “ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมายมากน้อยเพียงใด” “กฎหมายเกิดจากความต้องการของประชาชนหรือไม่” “รัฐเปิดโอกาสให้ประชานเข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างกฎหมายหรือไม่” เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์สามารถสรุปเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ดังนี้

3.6.3.1 เกณฑ์ (Criteria) “การมีส่วนร่วมของประชาชน”

3.6.3.2 คำอธิบาย (Criteria Explanation) “กฎหมายต้องถูกแสดงให้เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมายตั้งแต่ยกร่าง วิเคราะห์ผลกระทบ การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ประเมินผลสัมฤทธิ์ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่หลากหลาย”

3.6.3.3 ตัวชี้วัด (Indicators)

1) มีหลักฐานแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน

2) ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียกับกฎหมายที่ประเมินอยู่ถูกกำหนดอย่างครอบคลุม และได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน

3) ข้อคิดเห็นของประชาชนถูกนำมาพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง และประชาชนทั่วไป

4. เครื่องมือ/แหล่งข้อมูล (Tools/Sources) เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลและแหล่งข้อมูลที่เหมาะสมในการใช้เป็นข้อมูลอ้างอิง อาจใช้เครื่องมือหรือแหล่งข้อมูลดังต่อไปนี้

4.1 การวิเคราะห์เนื้อหาของเอกสาร เช่น ตัวบทกฎหมาย รายงานวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย การศึกษาวิจัย(ถ้ามี) หรือข้อมูลสถิติและรายงานผลการดำเนินงานจากหน่วยงานภาครัฐ บันทึกหลักการและเหตุผล จัดเป็นข้อมูลพื้นฐานของการประเมินกฎหมายที่จำเป็นต้องใช้เนื่องจากต้องประเมินเนื้อหาของกฎหมายโดยตรง อีกทั้งเอกสารหลักฐานอื่นๆ ก็ถือเป็นหลักฐานประกอบเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมและถูกดำเนินการอย่างเป็นทางการ

4.2 การสัมภาษณ์ หรือการสนทนากลุ่ม เช่น การสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ในการกำหนดผู้มีส่วนได้เสียจำเป็นต้องกำหนดให้ถูกต้อง ครบถ้วน รอบด้าน ทั้งจากหน่วยงานที่กำกับดูแลกฎหมายนั้น ภาคประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงเป็นสำคัญ และผู้ได้รับผลกระทบโดยอ้อม โดยพิจารณาจากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับว่าเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มใดบ้าง และควรเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม

4.3 การสำรวจ การสังเกต ร่วมกับแบบประเมินตามตัวชี้วัด ที่มีการกำหนดระดับคะแนนว่ากฎหมายมีเนื้อหาสอดคล้องกับเกณฑ์มากหรือน้อยเพียงใด ถือเป็นตัวเลือกในการดำเนินการจัดเก็บข้อมูลที่ต้องอาศัยการเก็บข้อมูลจากกลุ่มเป้าหมายจำนวนมากที่ไม่อาจใช้กระบวนการเชิงคุณภาพได้ทั้งหมด โดยอาจใช้เป็นส่วนประกอบเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ประเมินได้เชิงสถิติ เหมาะกับกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมากหรือหลากหลาย

ทั้งนี้การเลือกใช้เครื่องมือนั้นอาจใช้หลากหลายเครื่องมือ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ตรงต่อความจริง เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สามารถตรวจสอบวัดผลได้ ซึ่งจะทำให้ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์มีความน่าเชื่อถือ สอดคล้องกับแนวทางการประเมินของ OECD ที่ต้องการให้มีการประเมินเชิงประจักษ์เป็นสำคัญ (OECD. 2020: 18) รวมถึงข้อคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นนักกฎหมายจากหน่วยงานยกร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย ก็เน้นย้ำถึงการเก็บข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์ เป็นสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องไม่ใช้ข้อมูลจากเอกสาร หรือตัวเลขทางสถิติแต่เพียงอย่างเดียว

5. ระดับผลการประเมิน (Evaluation Levels)

การประเมินผลตัวชี้วัดกำหนดเป็นระดับ 5 ระดับ ให้มีความยืดหยุ่นสามารถใช้ประเมินตัวชี้วัดได้ทุกตัว โดยเน้นที่ระดับของการบรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดนั้น ดังนี้

5.1 ระดับ 5 บรรลุผลตามตัวชี้วัดในระดับดีเยี่ยม/ครบถ้วน หมายถึง สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือข้อกำหนดของตัวชี้วัดอย่างครบถ้วนชัดเจน ไม่มีข้อบกพร่องสำคัญ หรือสามารถแสดงผลลัพธ์หรือคุณสมบัติที่พึงประสงค์ในระดับสูง มีหลักฐานประกอบชัดเจนและน่าเชื่อถือ

5.2 ระดับ 4 บรรลุผลตามตัวชี้วัดในระดับดีมาก/เป็นส่วนใหญ่ หมายถึง สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือข้อกำหนดส่วนใหญ่ของตัวชี้วัด มีข้อบกพร่องเล็กน้อยหรือไม่สมบูรณ์ในบาง

ประเด็นที่ไม่ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ หรือสามารถแสดงผลลัพธ์หรือคุณสมบัติที่พึงประสงค์ได้ มีหลักฐานประกอบชัดเจน

5.3 ระดับ 3 บรรลุผลตามตัวชี้วัดในระดับพอใช้/เป็นบางส่วน หมายถึง สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือข้อกำหนดของตัวชี้วัดเพียงบางส่วน มีข้อบกพร่องที่ชัดเจนที่ต้องได้รับการปรับปรุง หรือสามารถแสดงผลลัพธ์หรือคุณสมบัติที่ยังไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง มีหลักฐานประกอบแต่ไม่สมบูรณ์

5.4 ระดับ 2 บรรลุผลตามตัวชี้วัดในระดับน้อย/เล็กน้อย หมายถึง สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือข้อกำหนดของตัวชี้วัดได้เพียงเล็กน้อย มีข้อบกพร่องสำคัญหลายประการที่ส่งผลกระทบอย่างมาก หรือสามารถแสดงผลลัพธ์หรือคุณสมบัติที่ไม่เป็นไปตามที่คาดหวังหรือมีปัญหาอย่างชัดเจน ไม่มีหลักฐานประกอบที่ชัดเจนหรือไม่เพียงพอ

5.5 ระดับ 1 ไม่บรรลุผลตามตัวชี้วัด/ไม่ปรากฏเลย หมายถึง ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือข้อกำหนดของตัวชี้วัดได้เลย หรือไม่ปรากฏสิ่งที่วัดตามตัวชี้วัดนั้นๆ หรือแสดงผลลัพธ์หรือคุณสมบัติที่ไม่เป็นไปตามที่ต้องการอย่างรุนแรง หรือไม่มีหลักฐานประกอบใดๆ

การกำหนดระดับคะแนนนี้เป็นการกำหนดระดับคะแนนเพื่อมุ่งหวังใช้กับตัวชี้วัดทั้ง 100 ตัวชี้วัด โดยภาพรวมสามารถนำไปปรับใช้ได้กับทุกตัวชี้วัด ทั้งนี้ในการนำไปใช้จริง ผู้ประเมินอาจปรับนิยามความหมายของแต่ละตัวชี้วัดเป็นการเฉพาะเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายของการประเมินตามเนื้อของกฎหมายแต่ละฉบับ

6. รายงาน (Report)

การรายงานผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอาจถูกแสดงในลักษณะพรรณนาตามเกณฑ์และตัวชี้วัดแสดงให้เห็นถึงระดับของการประเมิน พร้อมอ้างอิงหลักฐานอันเป็นแหล่งที่มาของข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ผลการประเมินอาจแสดงในรูปของค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 1 ถึง 5 และอาจแปลผลดังนี้

6.1 กฎหมายมีคุณภาพระดับดีมาก คือมีผลการประเมินเฉลี่ยตั้งแต่ 4.21-5.00

6.2 กฎหมายมีคุณภาพระดับดี คือมีผลการประเมินเฉลี่ยตั้งแต่ 3.41-4.20

6.3 กฎหมายมีคุณภาพระดับปานกลาง คือมีผลการประเมินเฉลี่ยตั้งแต่ 2.61-3.40

6.4 กฎหมายมีคุณภาพระดับต้องปรับปรุง คือมีผลการประเมินเฉลี่ยตั้งแต่ 1.81-2.60

6.5 กฎหมายต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน คือมีผลการประเมินเฉลี่ยตั้งแต่ 1.00-1.80

ในการรายงานผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้สามารถประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรมถึงผลสำเร็จของกฎหมายและแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของกฎหมายหากต้องมีการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายตามรอบหรือในรอบถัดไป ก็ควรมีการวัดผลออกมาเป็นระดับคะแนนเพื่อให้ง่ายต่อการตรวจสอบถึงผลลัพธ์ ทั้งนี้ไม่ได้เป็นตัวชี้วัดอย่างชัดแจ้งว่ากฎหมายที่มีระดับคะแนนสูงจะเป็นกฎหมายที่ไม่มีข้อบกพร่องหรือไม่ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เนื่องจากเป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์

ของกฎหมายในช่วง ณ ขณะหนึ่งเท่านั้น ยังคงจำเป็นต้องมีการประเมินเพื่อคงไว้ซึ่งมาตรฐานและคุณค่าทางกฎหมาย (ทางนิติปรัชญา) ในกฎหมายนั้นๆ ด้วย

เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนี้ ได้พัฒนาขึ้นโดยมีรากฐานความคิดจากแนวคิดทางนิติปรัชญาที่หลากหลาย ทั้งแนวคิดที่เป็นกระแสหลักอันได้แก่ แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย และสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ รวมถึงแนวคิดทางนิติปรัชญาเชิงวิพากษ์ที่จะช่วยขยายมุมมองที่มีต่อกฎหมายที่ควรจะเป็นให้กว้างขวางขึ้นอย่างแนวคิดกฎหมายแบบมาร์กซ์ และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ มาเป็นพื้นฐานสำคัญในการวิเคราะห์และประเมินกฎหมายอย่างมีเหตุผลและรอบด้าน ซึ่งประกอบด้วย 6 เกณฑ์หลัก และ 100 ตัวชี้วัด ครอบคลุมทั้งมิติเชิงโครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมาย มิติเชิงคุณค่าและจริยธรรม มิติทางสังคม การพัฒนา การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการยอมรับและการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้การพัฒนาเกณฑ์การประเมินดังกล่าว ได้พิจารณาความสอดคล้องกับแนวทางการประเมินที่หลากหลาย เพื่อให้ได้เกณฑ์ที่มีความถูกต้องและเหมาะสม ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทสำคัญที่ปรากฏหลักการและเหตุผลของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไว้ ร่วมกับ แนวทางการประเมินของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ซึ่งเป็นมาตรฐานที่กำหนดโดยหน่วยงานกำกับดูแลด้านกฎหมายของประเทศ และแนวทางสากลในการประเมินกฎหมายของขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวปฏิบัติที่ดีที่นานาชาตินำไปประยุกต์ใช้ ด้วยการบูรณาการทั้งแนวคิดทางนิติปรัชญาเข้ากับหลักเกณฑ์และแนวทางที่เป็นที่ยอมรับทั้งในระดับชาติและสากล เกณฑ์การประเมินนี้จึงมีความสมเหตุสมผล มีความสอดคล้องและสามารถประยุกต์ใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่การสะท้อนผลสัมฤทธิ์ที่แท้จริงและครบถ้วนของกฎหมายได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น และยังสามารถใช้เป็นต้นแบบเชิงนโยบายในการพัฒนากระบวนการการประเมินกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลได้

จากผลการประเมินของผู้ทรงคุณวุฒิสามารถสรุปได้ว่า เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ได้จากแนวคิดทางนิติปรัชญาที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้นมีศักยภาพและความเป็นไปได้ที่จะนำไปประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และผู้วิจัยได้นำข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิมาปรับปรุงตัวชี้วัดให้มีความชัดเจนมากขึ้น เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในอนาคต อย่างไรก็ดี การใช้เกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดที่ได้นี้จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่ถูกต้องและอาศัยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย หากมีการเก็บข้อมูลไม่ครบถ้วน ก็อาจทำให้ผลการประเมินมีความคลาดเคลื่อนได้

การทดลองใช้ตัวชี้วัดตามเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา

กระบวนการทดลองใช้เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยดำเนินการทดลองกับระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ว่าด้วย การแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551 ซึ่งแม้ว่าจะไม่ใช้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแต่ก็มีเนื้อหาเพียงพอต่อการนำมาทดลองใช้เกณฑ์การประเมินฯ ดังกล่าวได้เป็นเบื้องต้น ด้วยการตรวจสอบเอกสาร การสัมภาษณ์บุคลากรที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับระเบียบดังกล่าว 1 คน และนักศึกษาผู้ได้รับผลกระทบจำนวน 5 คน ด้วยเกณฑ์การประเมิน 6 เกณฑ์การประเมิน ผลการวิจัยมีข้อค้นพบดังนี้

1. เกณฑ์การประเมิน

ผู้วิจัยได้กำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไว้ทั้งหมด 6 เกณฑ์การประเมิน รวมทั้งสิ้น 25 เกณฑ์ย่อย 100 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=31 ตัว ระดับ 4=14 ตัว ระดับ 3=31 ตัว ระดับ 2=15 ตัว และระดับ 1=9 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.40 จาก 5.00 คุณภาพระดับปานกลาง เกณฑ์การประเมินส่วนใหญ่อยู่ในระดับที่ยังไม่มีปัญหา แต่บางเกณฑ์ก็อยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงและปรับปรุงอย่างเร่งด่วน ซึ่งผลการทดลองใช้เกณฑ์ดังกล่าวเพื่อประเมินมีข้อค้นพบดังนี้

1.1 เกณฑ์ T1 กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน (Clear and Defined System) มี 5 เกณฑ์ย่อย จำนวน 30 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=18 ตัว ระดับ 4=6 ตัว ระดับ 3=4 ตัว ระดับ 2=1 ตัว และระดับ 1=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.30 จาก 5.00 คุณภาพระดับดีมาก สรุปผลการประเมินได้ดังนี้

1.1.1 T1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย จำนวน 6 ตัวชี้วัด ทุกตัวชี้วัดได้ระดับ 5 ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 5.00 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดีมาก

ระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ว่าด้วย การแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551 สามารถแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมายได้อย่างชัดเจน มีการอ้างอิงถึงมาตรา 18 (2) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์สูงกว่า เพื่อเป็นที่มาของอำนาจในการออกระเบียบนี้ได้อย่างถูกต้อง ไม่พบข้อความใดที่แสดงว่าขัดหรือแย้ง รวมถึง มี "ประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา เรื่อง แนวปฏิบัติต่อนักศึกษาและการแต่งกายของนักศึกษา ที่มีอัตลักษณ์ทางเพศหรือวิถีทางเพศไม่ตรงกับเพศกำเนิด พ.ศ. 2565" ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง ก็อ้างอิงระเบียบดังกล่าว โดยเนื้อหาไม่ได้ขัดหรือแย้งกัน รวมถึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ รวมถึงไม่ได้เนื้อหาที่ขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศใด

1.1.2 T1.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ จำนวน 7 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=2 ตัว ระดับ 4=2 ตัว ระดับ 3=1 ตัว ระดับ 2=1 ตัว และระดับ 1=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.43 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดี

ระเบียบดังกล่าวไม่ได้มีการระบกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรที่บังคับใช้ระเบียบนี้หรือการอุทธรณ์คำสั่งไว้ให้ชัดเจน แม้มีการกำหนดหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายค่อนข้างชัดเจนและมีการกำหนดเนื้อหาการไม่ให้บริการแก่นักศึกษาที่แต่งกายไม่ถูกระเบียบแต่ก็ไม่ได้กำหนดวิธีการแจ้งเตือน รวมถึงกระบวนการลงโทษไม่มีการอ้างอิงกฎหมายแม่บทไว้ในระเบียบ ทั้งนี้เคยมีการร้องเรียนจากนักศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลการแต่งกายของนักศึกษา ซึ่งได้รับการพิจารณาและยุติเรื่องไปแล้ว โดยระเบียบนี้ไม่มีการกำหนดโทษทางอาญาและไม่เนื้อหาในการจำกัดสิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล

1.1.3 T1.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท จำนวน 6 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=5 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.67 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดีมาก

จากการตรวจสอบเนื้อหาพบว่า ระเบียบมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการกำหนดแนวปฏิบัติการแต่งกายของนักศึกษาเพื่อความเรียบร้อยและภาพลักษณ์ที่เหมาะสม เนื้อหาตลอดทั้งฉบับมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว ไม่มีเนื้อหาที่ขัดแย้งกันเอง สามารถระบุความสัมพันธ์กับมาตรา 18(2) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา พ.ศ. 2547 ได้ชัดเจน อีกทั้งยังสัมพันธ์กับประกาศมหาวิทยาลัยฯ ซึ่งมีการอ้างอิงถึง พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ที่เป็นเจตนารมณ์ของการออกประกาศฯ เกี่ยวกับการแต่งการของกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศ ทั้งนี้เนื้อหาของระเบียบมีความแตกต่างอย่างชัดเจนกับข้อบังคับอื่นที่มีเนื้อหาใกล้เคียงกัน เช่น ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ว่าด้วย เครื่องแบบพิธีการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2556 จึงไม่ก่อให้เกิดความสับสน นอกจากนี้ยังปรากฏกระบวนการตรวจสอบเนื้อหากฎหมายไปยังมหาวิทยาลัยต่างๆ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดเนื้อหาของระเบียบ แต่ยังไม่ปรากฏกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาในระหว่างบังคับใช้

1.1.4 T1.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา จำนวน 6 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=3 ตัว ระดับ 4=2 ตัว ระดับ 3=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.33 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดีมาก

การกำหนดเนื้อหาของระเบียบค่อนข้างชัดเจน โดยระบุรายละเอียดของเครื่องแต่งกายตามเพศชายและหญิง แต่ไม่มีบทนิยามที่ชัดเจนทำให้อาจตีความแตกต่างกัน แต่ประเด็นการแต่งกายของเพศหลากหลายได้มีประกาศมหาวิทยาลัยฯ ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนมากขึ้น ทั้งนี้หากเกิดปัญหาการตีความ มหาวิทยาลัยมีกระบวนการการขอตรวจสอบไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อย่างไรก็ดีระเบียบดังกล่าวยังไม่ประสบปัญหาการตีความ และจากการตรวจสอบความเข้าใจของผู้มีส่วนได้เสียพบว่าสามารถอธิบายสาระสำคัญของระเบียบได้ค่อนข้างชัดเจน เนื่องด้วยมหาวิทยาลัยได้มีการประชาสัมพันธ์ถึงข้อมูลในระเบียบหลากหลายช่องทางซึ่งเข้าถึงง่าย

1.1.5 T1.5 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จำนวน 5 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=2 ตัว ระดับ 4=2 ตัว ระดับ 3=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.2 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดี

ระเบียบมีเนื้อหาโครงสร้างการบังคับใช้ที่ชัดเจน แต่ขาดกระบวนการทำความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันของผู้บังคับใช้กฎหมาย แต่ก็มีข้อมูลเชิงประจักษ์ว่ากฎหมายถูกบังคับใช้อย่างต่อเนื่อง มีนักศึกษาปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวอย่างชัดเจน แต่ก็มีข้อมูลประกอบด้วยว่าบางส่วนก็ไม่ได้ปฏิบัติตาม จากการสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้เสียยังคงเห็นว่าเนื้อหาของระเบียบเป็นที่ยอมรับได้เพียงแต่ควรปรับปรุงให้ทันสมัย ในแง่ของความคุ้มค่า จากการสัมภาษณ์ผู้รับผิดชอบกฎหมายพบว่ามหาวิทยาลัยมีการใช้ทรัพยากรเพื่อประชาสัมพันธ์และบังคับใช้ระเบียบนี้น้อยมาก เพียงการจัดทำโปสเตอร์ประชาสัมพันธ์ แจ้งข้อมูลช่วงเปิดเทอม รวมทั้งการขอความร่วมมือในกิจกรรมที่สำคัญ

ภาพรวมผลการประเมินตามเกณฑ์ที่ 1 มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.30 จาก 5.00 นั่นหมายความว่าระเบียบนี้มีความสอดคล้องเชิงระบบและโครงสร้างในระดับที่สูง อาจมีบางประเด็นที่ยังไม่ตอบสนองต่อตัวชี้วัดได้อย่างครบถ้วน

1.2 เกณฑ์ T2 กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม (Considering Other Values in Society) มี 5 เกณฑ์ย่อย จำนวน 19 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=7 ตัว ระดับ 4=2 ตัว ระดับ 3=7 ตัว ระดับ 2=3 ตัว และระดับ 1=0 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.68 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดี สรุปผลการประเมินได้ดังนี้

1.2.1 T2.1 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม จำนวน 4 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 3=3 ตัว ระดับ 2=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.75 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง

เนื้อหาของระเบียบค่อนข้างเคร่งครัดเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย ส่งผลต่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ แต่ก็มีการเปิดโอกาสให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดทางศาสนาได้ สะท้อนการคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบางมิติ เอื้ออำนวยต่อความหลากหลาย และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ แต่ก็ยังขาดการส่งเสริมคุณค่าพื้นฐานอื่นๆ รวมถึงหากพิจารณาจากเนื้อหาของระเบียบโดยตรงยังไม่เปิดโอกาสให้เลือกกำหนดวิถีการแต่งกายด้วยตนเอง แต่กลับไปปรากฏในระดับประกาศมหาวิทยาลัยแทน

1.2.2 T2.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น จำนวน 3 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=2 ตัว ระดับ 3=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.33 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดีมาก

ระเบียบดังกล่าวมีข้อกำหนดเรื่องศาสนาและคำนึงถึงจารีตปฏิบัติตามวิชาชีพ เช่น การกำหนดให้สามารถใช้ “ชุดฝึก” นอกเหนือจากเครื่องแต่งกายนักศึกษาตามปกติ และยังพิจารณาถึงการรักษาไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของมหาวิทยาลัย ช่องทางที่เปิดโอกาสให้นักศึกษามีส่วนร่วมกับระเบียบไม่ชัดเจน แต่เนื้อหาโดยรวมก็ยังไม่ขัดแย้งหรือลดทอนคุณค่าของจารีตประเพณี โดยเฉพาะอนุญาตให้ปฏิบัติตามจารีตประเพณีของแต่ละศาสนาที่นักศึกษานับถือ

1.2.3 T2.3 ต้องมีความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ จำนวน 3 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=1 ตัว ระดับ 2=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.00 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง

จากการเก็บข้อมูลปรากฏว่า ระเบียบนี้สามารถสะท้อนสิทธิขั้นพื้นฐานได้บางประการ เช่น ความเชื่อทางศาสนา แต่ยังไม่ครอบคลุมสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ มากนัก ขาดมาตรการรองรับกลุ่มเปราะบาง อย่างไรก็ดียังไม่ปรากฏเนื้อหาหรือข้อเท็จจริงที่เป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่มอย่างไม่เป็นธรรม

1.2.4 T2.4 ต้องมีความยุติธรรมในทางปฏิบัติ จำนวน 6 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=4 ตัว ระดับ 3=1 ตัว ระดับ 2=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.17 จาก 5.00 คุณภาพระดับดี

ผลการบังคับใช้ในทางปฏิบัติของระเบียบดังกล่าวนี้พบว่ามีการสื่อสารให้นักศึกษารับทราบเนื้อหาตั้งแต่ชั้นปีที่ 1 ด้วยการประชาสัมพันธ์ที่หลากหลายช่องทาง ไม่มีการบังคับใช้ย้อนหลังที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งนักศึกษาสามารถปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง แต่ยังขาดความชัดเจนต่อเนื่องของการบังคับใช้ในบางสถานการณ์ เช่น มีการอะลุ่มอล่วยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ รวมถึงความไม่เคร่งครัดของผู้ปฏิบัติงานบางคน

1.2.5 T2.5 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม จำนวน 3 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=1 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.00 จาก 5.00 คุณภาพระดับดี

ระเบียบนี้ไม่มีเจตนาหรือเนื้อหาที่ทำลายหรือลดทอนคุณค่าทางศีลธรรมหรือคุณค่าพื้นฐานความเป็นมนุษย์ อาจมีการจำกัดทางเลือกในการแสดงออกด้านการแต่งกาย แต่ก็ไม่ถือว่ากระทบสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานมากนัก เมื่อเทียบกับเป้าหมายความเป็นระเบียบและอัตลักษณ์ของมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ดี ระเบียบนี้ไม่มีการวิเคราะห์ผลกระทบของระเบียบ มีเพียงการคำนึงถึงแนวปฏิบัติเดิมตั้งแต่มีสถานะเป็น “สถาบัน” การเปลี่ยนเป็น “มหาวิทยาลัย” ก็ถือว่าพยายามหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อหลักคุณค่าทางศีลธรรม

ภาพรวมผลการประเมินตามเกณฑ์ที่ 2 มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.68 จาก 5.00 กฎหมายมีคุณภาพระดับดี นั่นหมายความว่าระเบียบนี้มีความสอดคล้องกับคุณค่าทางศีลธรรม จารีตประเพณี มีความยุติธรรมทั้งในทางเนื้อหาและในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ดี ก็ยังมีข้อบกพร่องในการถึงคุณค่าด้านศีลธรรมที่หลากหลาย

1.3 เกณฑ์ T3 กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน (Reflecting the Spirit of the People) มี 2 เกณฑ์ย่อย จำนวน 10 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=1 ตัว ระดับ 4=2 ตัว ระดับ 3=5 ตัว ระดับ 2=2 ตัว และระดับ 1=0 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.20 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง สรุปผลการประเมินได้ดังนี้

1.3.1 T3.1 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน จำนวน 6 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=3 ตัว ระดับ 3=2 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.83 จาก 5.00 คุณภาพระดับปานกลาง

จากการเก็บข้อมูลพบว่าระเบียบดังกล่าวมีการทบทวนแบบแผนปฏิบัติตั้งแต่ยังคงมีสถานะเป็น “สถาบัน” เพื่อออกระเบียบโดยคำนึงถึงประโยชน์ใช้สอยสามารถแต่งกายชุด

เดียวกันได้หลากหลายกิจกรรม พยายามรักษาอัตลักษณ์ของมหาวิทยาลัย แต่ก็ขาดความเข้าใจด้านความหลากหลายของผู้คนและสังคม รวมถึงเนื้อหาไม่ได้มาจากการบ่มเพาะของสังคม ขาดการมีส่วนร่วม มีความพยายามสร้างสมดุลผสานความหลากหลายแต่ไม่เด่นชัด การปฏิบัติตามระเบียบก็ไม่ได้ปรากฏหลักฐานว่าเป็นเพราะความสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของนักศึกษา

1.3.2 T3.2 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ จำนวน 4 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=1 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=2 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.75 จาก 5.00 คุณภาพระดับดี

ระเบียบนี้ไม่มีเนื้อหาที่สนับสนุนจารีตประเพณีที่ล้าหลังโดยตรง แต่กลับปรากฏหลักฐานการพยายามสร้างสมดุลระหว่างจารีตเกี่ยวกับการแต่งกายด้วยชุดนักศึกษา กับชุดฝึกชุดออกภาคสนามของแต่ละคณะ ทั้งนี้ยังไม่ปรากฏการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป

ภาพรวมของการประเมินมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.20 จาก 5.00 อยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า ระเบียบนี้ยังขาดความสนใจเรื่องวิถีการดำเนินชีวิตของผู้มีส่วนได้เสียกับกฎหมาย การผนวกผสานเข้ากับพัฒนาการของสังคมที่มีอิทธิพลต่อกฎหมาย

1.4 เกณฑ์ที่ 4 กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (Aligning with Economic and Social Needs) มี 5 เกณฑ์ย่อย จำนวน 20 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=4 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=5 ตัว ระดับ 2=4 ตัว และระดับ 1=6 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.65 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง สรุปผลการประเมินได้ดังนี้

1.4.1 T4.1 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จำนวน 5 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=4 ตัว ระดับ 3=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.60 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดีมาก

ผลการจัดเก็บข้อมูลพบว่า ไม่มีเนื้อหาที่เป็นการกระทบหรือขัดขวางการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจของบุคคล ทั้งการยกระดับคุณภาพชีวิต สิทธิในทรัพย์สิน การผูกขาดทรัพยากร หรือปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต แต่ระเบียบเองก็ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้ทำการศึกษาความต้องการหรือผลกระทบทางเศรษฐกิจของนักศึกษาหากระเบียบนี้ถูกบังคับใช้

1.4.2 T4.2 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม จำนวน 5 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=2 ตัว ระดับ 2=1 ตัว และระดับ 1=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.60 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับต้องปรับปรุง

จากข้อมูลการประเมินระเบียบดังกล่าวพบว่า ระเบียบนี้มีข้อดีที่ไม่มีเนื้อหาที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการสาธารณะโดยตรง แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ได้มีการให้ความสำคัญต่อประเด็นคุณภาพชีวิตทางสังคม โอกาสการพัฒนาตนเอง มีลักษณะเป็นการกำกับมากกว่าการส่งเสริมสิทธิทางสังคม และไม่มีหลักฐานว่าได้ทำการศึกษาความต้องการหรือผลกระทบทางสังคมของนักศึกษาหากระเบียบนี้ถูกบังคับใช้

1.4.3 T4.3 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ จำนวน 4 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ ระดับ 3=1 ตัว ระดับ 2=2 ตัว และระดับ 1=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.00 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับต้องปรับปรุง

เนื้อหาจากระเบียบและข้อมูลภาคสนามแสดงให้เห็นว่าระเบียบนี้ไม่มีหลักฐานหรือข้อมูลชัดเจนว่ามีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือพันธกรณีแต่อย่างใด แม้มีการพยายามพูดถึงการปรากฏความเห็นของผู้บริหารในการปรับปรุงแก้ไขระเบียบดังกล่าว แต่ก็ไม่มีการดำเนินการ ไม่มีแนวทางการศึกษาอย่างเป็นระบบเพื่อนำไปสู่การหาแนวทางปรับปรุงแก้ไข

1.4.4 T4.4 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการทบทวนเป็นระยะ จำนวน 4 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 1=6 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 1.00 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับต้องปรับปรุงอย่างเร่งด่วน

จากการเก็บข้อมูลภาคสนามไม่ปรากฏกระบวนการเกี่ยบกับการทบทวนระเบียบดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมเลยทั้งแผนการและขั้นตอน

1.4.5 T4.5 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน จำนวน 2 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 3=1 ตัว ระดับ 2=41 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.50 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับต้องปรับปรุง

ระเบียบมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะในแง่การรักษาความเป็นระเบียบภายในมหาวิทยาลัย อาจก่อให้เกิดภาระต่อผู้มีส่วนได้เสีย และขาดมาตราการเยียวยาที่ชัดเจนและเป็นธรรม

ภาพรวมของการประเมินมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.65 จาก 5.00 อยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงจะค่อนข้างส่งเสริมหรือไม่ขัดขวางการพัฒนาทางเศรษฐกิจแต่การพัฒนาทางด้านสังคม การรับมือกับการเปลี่ยนแปลง และการสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชนอยู่ในระดับที่น่ากังวล และควรได้รับการพัฒนาปรับปรุงหรือกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้อง

1.5 เกณฑ์ที่ 5 กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Promote Rights and Liberties) มี 5 เกณฑ์ย่อย จำนวน 14 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=1 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=6 ตัว ระดับ 2=4 ตัว และระดับ 1=2 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.64 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง สรุปผลการประเมินได้ดังนี้

1.5.1 T5.1 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ จำนวน 3 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 3=1 ตัว ระดับ 2=2 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.33 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับต้องปรับปรุง

ระเบียบมีลักษณะเป็นเชิงบังคับ ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ ขาดมาตรการเพื่อส่งเสริมการลดความเหลื่อมล้ำ การเพิ่มโอกาสให้กับนักศึกษาที่ขาดแคลน อย่างไรก็ดี เนื้อหาไม่ปรากฏลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ชัดเจน แต่ก็ไม่มีการส่งเสริมความหลากหลายที่มากเพียงพอ

1.5.2 T5.2 การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง จำนวน 3 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 3=1 ตัว ระดับ 2=1 ตัว และระดับ 1=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.00 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับต้องปรับปรุง

มีมาตรการบางส่วนที่ส่งเสริมกลุ่มเปราะบาง เช่นประกาศฯ เกี่ยวกับการแต่งกายของกลุ่มเพศหลากหลาย แต่ไม่ได้ปรากฏในระเบียบโดยตรง มาตรการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางไม่มีหลักฐานแสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องในการบังคับใช้ อีกทั้งไม่มีมาตรการที่ชัดเจนถึงการรับฟังปัญหาของกลุ่มเปราะบาง

1.5.3 T5.3 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร จำนวน 3 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 3=2 ตัว ระดับ 2=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.67 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง

ระเบียบสามารถอธิบายเหตุผลและวัตถุประสงค์ของการบัญญัติระเบียบที่อาจจะกระทบสิทธิและเสรีภาพ แต่ก็ไม่ชัดเจนถึงความได้สัดส่วนหรือความจำเป็นที่ต้องบัญญัติในลักษณะบังคับควบคุมเช่นนี้ ไม่มีมาตรการเยียวยาผลกระทบ แต่ก็ไม่ได้มีหลักฐานปรากฏว่ามีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เป็นการขัดต่อหลักการสากลหรือสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน

1.5.4 T5.4 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย จำนวน 2 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=1 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.50 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดีมาก

ระเบียบฯ ได้กำหนดข้อปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม แต่อาจสร้างภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับชุดนักศึกษาเล็กน้อยให้กับนักศึกษา ทั้งนี้มีการรวบรวมเนื้อหาของระเบียบไว้ในคู่มือนักศึกษา และปรับเปลี่ยนเป็นการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ การติดประกาศ ณ สถานที่บริการให้ทราบถึงกฎในการให้บริการ

1.5.5 T5.5 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จำนวน 3 ตัวชี้วัด ผลประเมิน ระดับ 3=2 ตัว ระดับ 1=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.33 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับต้องปรับปรุง

ระเบียบฯ มีการกำหนดมาตรการและบทลงโทษที่ชัดเจนสำหรับการบังคับใช้ แต่มาตรการในส่วนการป้องกันละเมิดสิทธิของประชาชนยังขาดรายละเอียด เช่น ช่องทางร้องเรียน รวมถึงความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการเข้าถึงและประสิทธิภาพ

ในภาพรวมของการประเมินมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.64 จาก 5.00 อยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า แม้จะมีบางเกณฑ์ที่ได้คะแนนสูง แต่ระเบียบดังกล่าวยังขาดแง่มุมของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสียอยู่มากจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงแก้ไข

1.6 เกณฑ์ที่ 6 กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน (Accepted by the People) มี 3 เกณฑ์ย่อย จำนวน 7 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=1 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=4 ตัว ระดับ 2=1 ตัว และระดับ 1=0 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.14 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง สรุปผลการประเมินได้ดังนี้

1.6.1 T6.1 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง จำนวน 2 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 4=2 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.00 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดี

มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ระเบียบถูกบังคับใช้กับนักศึกษา และไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าถูกต่อต้านอย่างมีนัยสำคัญ รวมถึงมีข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีนักศึกษาบางส่วนอาจไม่อยากแต่งกายด้วยชุดนักศึกษาแต่ก็ไม่มีการต่อต้านหรือเรียกร้องอย่างชัดเจนให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกระเบียบดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมหรือกว้างขวาง

1.6.2 T6.2 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย จำนวน 2 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 3=2 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.00 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง

มีข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวโดยทั่วไป แต่ไม่ใช่ทั้งหมดอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ทั้งนี้หากเป็นช่วงพิธีการ กิจกรรมสำคัญมักมีการรณรงค์ให้แต่งกายให้ถูกต้องตามระเบียบ และได้รับการปฏิบัติตามจากนักศึกษาในวงกว้าง เช่น งานพิธีต้อนรับน้องใหม่ งานไหว้ครู การสอบปลายภาค เป็นต้น รวมถึงมีข้อเท็จจริงปรากฏให้เห็นการกระทำที่ผิดระเบียบและมีการลงโทษ เช่น การไม่ให้เข้าห้องสอบ การไม่ให้บริการแก่นักศึกษา แต่ก็พบการอะลุ่มอล่วยในบางกรณีเช่นกัน อย่างไรก็ดีไม่พบการเก็บข้อมูลทางสถิติที่ชัดเจน

1.6.3 T6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวน 3 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 3=2 ตัว ระดับ 2=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.14 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง

นักศึกษามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในหลากหลายสถานการณ์ แต่ไม่มีกระบวนการดำเนินการที่ต่อเนื่องและชัดเจน ไม่เห็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ในขั้นตอนการยกร่างมีการกำหนดตัวผู้มีส่วนได้เสียเป็นนักศึกษาแล้วมีตัวแทนเข้าร่วมยกร่าง เช่น นายกองค์การนักศึกษา เป็นต้น มีการร้องเรียนแต่กระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนและการนำข้อร้องเรียนไปปรับปรุงพัฒนากฎหมายไม่มีความชัดเจน

ในภาพรวมของการประเมินเกณฑ์ T6 มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.14 จาก 5.00 อยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า ระเบียบดังกล่าวยังมีปรากฏการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียไม่มากเท่าใดนัก แต่ก็ยังปรากฏการยอมปฏิบัติตามกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ไม่มีการต่อต้านที่กว้างขวาง ในระดับหนึ่ง

ผลสรุปของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ว่าด้วยการแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551 เกณฑ์ T1=4.30, T2=3.68, T3=3.20, T4=2.65, T5=2.64 และ T6=3.14 ค่าเฉลี่ยทุกเกณฑ์อยู่ที่ 3.40 จาก 5.00 คุณภาพระดับปานกลาง เกณฑ์การประเมินส่วนใหญ่อยู่ในระดับที่ยังไม่มีปัญหา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงสร้างและระบบ การคำนึงถึงคุณค่าต่างๆ และการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสีย แต่บางเกณฑ์ย่อยก็อยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงและปรับปรุงอย่างเร่งด่วน คือ T4.2 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม T4.3 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลง T4.4 การทบทวนเป็นระยะ T4.5 การสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและปัจเจกบุคคล T5.1 ความเสมอภาคเท่าเทียมลดความเหลื่อมล้ำ T5.2 การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง T5.5 มาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ สะท้อนให้เห็นว่าระเบียบดังกล่าวมีปัญหาในเรื่องการตอบสนองต่อความต้องการและพัฒนาการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่มีกระบวนการตรวจสอบเพื่อปรับปรุงระเบียบ และยังขาดกระบวนการในการส่งเสริมเรื่องสิทธิและเสรีภาพ

จากผลการทดลองใช้เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาในระดับเกณฑ์การประเมินพร้อมตัวชี้วัดพบว่า มีศักยภาพในการนำไปประยุกต์ใช้กับกฎหมายอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาทุกเกณฑ์การประเมิน ประกอบกับการเก็บข้อมูลภาคสนามมาสนับสนุนผลการประเมิน จะทำให้เห็นจุดเด่นและข้อบกพร่องของระเบียบ อันจะนำพาไปสู่การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้มีความชอบธรรมในการบังคับใช้ได้ต่อไป ทั้งนี้ในภาพรวมสะท้อนได้ว่าเกณฑ์ทั้ง 6 เกณฑ์มีความสำคัญต่อการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างยิ่ง

2. ตัวชี้วัดการประเมิน

จากเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา ซึ่งผู้วิจัยได้แบ่งประเภทของตัวชี้วัดตามความสามารถในการนำไปประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพออกเป็นกลุ่มตามความยากง่ายและข้อจำกัดในการจัดเก็บข้อมูล 4 กลุ่ม ดังนี้

2.1 ตัวชี้วัดที่มีศักยภาพในการนำไปใช้งานสูง (A) หมายถึง ตัวชี้วัดที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทันที ตรงประเด็น ง่ายต่อการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินหรือเก็บข้อมูลจากตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยตรง ประกอบไปด้วย 26 ตัวชี้วัด

2.2 ตัวชี้วัดที่มีศักยภาพในการนำไปใช้งานได้ดี (B) หมายถึง ตัวชี้วัดที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทันที อาจประเมินหรือเก็บข้อมูลจากเนื้อหาของบทบัญญัติได้โดยตรง แต่จำเป็นต้องมีการวางแผนการจัดเก็บข้อมูลภาคสนามร่วมด้วย เพื่อเติมเต็มข้อมูลให้มีความสมบูรณ์ จำนวน 17 ตัวชี้วัด

2.3 ตัวชี้วัดที่มีศักยภาพในการนำไปใช้งานต่อเมื่อมีการเตรียมพร้อม (C) หมายถึง ตัวชี้วัดที่สามารถนำไปประยุกต์ได้ แต่ต้องมีการวางแผนการดำเนินการสำหรับจัดเก็บข้อมูลเพราะไม่สามารถประเมินจากเนื้อหาแห่งบทบัญญัติได้โดยตรง จำเป็นต้องจัดเก็บข้อมูลภาคสนามเท่านั้น เช่น

การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม การจัดเวทีเสวนา เป็นต้น ซึ่งจะสัมพันธ์กับข้อจำกัดด้านงบประมาณ ประกอบไปด้วย 33 ตัวชี้วัด

2.4 ตัวชี้วัดที่มีศักยภาพในการนำไปใช้งานต่อเมื่อผู้ประเมินมีทักษะที่จำเป็น (D) หมายถึง ตัวชี้วัดที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อเมื่อ ผู้ประเมินจะต้องมีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับกฎหมายที่จะทำการประเมิน หรือมีความรู้เฉพาะทางบางประการเกี่ยวกับตัวชี้วัดนั้นๆ มักสัมพันธ์กับความแม่นยำในทางทฤษฎี การตีความ รวมถึงอคติที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการประเมิน ทั้งสิ้น 24 ตัวชี้วัด

จากผลการวิเคราะห์พบว่าตัวชี้วัดทั้ง 100 ตัวชี้วัดสามารถนำไปทดลองใช้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพดังตารางที่ 4.43

ตารางที่ 4.43 ความสามารถในการนำตัวชี้วัดตามเกณฑ์ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ได้จากแนวคิดทางนิติปรัชญาไปประยุกต์ใช้อย่างประสิทธิภาพพร้อมตัวอย่างเครื่องมือในการเก็บข้อมูล

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ตัวอย่างเครื่องมือ	กลุ่ม			
			A	B	C	D
	T1กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน (Clear and Defined System) **T1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย** (Hierarchy of Laws)					
1	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการอ้างอิงกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าได้อย่างถูกต้อง	ตัวบท	✓			
2	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า	ตัวบท	✓			
3	3) กฎหมายลำดับรองมีการอ้างอิงอำนาจจากกฎหมายที่ประเมินอยู่อย่างถูกต้อง	ตัวบท	✓			
4	4) กฎหมายลำดับรองไม่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ประเมินอยู่	ตัวบท	✓			
5	5) ไม่มีคำพิพากษา คำตัดสิน หรือคำชี้ขาดว่ากฎหมายที่ประเมินอยู่นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ	เอกสารอื่น/สัมภาษณ์		✓		
6	6) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง	ตัวบท/เอกสารอื่น		✓		
	T1.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Conformity with the Rule of Law)					
7	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้นได้	ตัวบท	✓			
8	2) หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายมีการกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาการอุทธรณ์คำสั่งไว้ชัดเจน	ตัวบท	✓			
9	3) การกำหนดโทษทางอาญาเหมาะสมต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย และใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นต่อความมั่นคงหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน	ตัวบท/เอกสารอื่น				✓
10	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่หรือกฎหมายลำดับรองกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ กระบวนการขั้นตอนวิธีการไว้อย่างชัดเจน	ตัวบท/สัมภาษณ์		✓		
11	5) กฎหมายที่ประเมินอยู่หรือกฎหมายลำดับรองไม่มีเนื้อหาตัดสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล	ตัวบท	✓			

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ตัวอย่างเครื่องมือ	กลุ่ม			
			A	B	C	D
12	6) การบังคับใช้กฎหมายของบุคลากรภาครัฐ หรือคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย มีการอ้างอิง หรืออาศัยอำนาจตามกฎหมาย	ตัวบท/ เอกสารอื่น/ สัมภาษณ์			✓	
13	7) กำหนดช่องทางการร้องเรียนที่หลากหลาย และหากมี ข้อร้องเรียนกว่าร้อยละ 90 ต้องได้รับการพิจารณาตามกระบวนการในระยะเวลาที่กำหนด และมีเหตุผลประกอบ	เอกสารอื่น/ สัมภาษณ์			✓	
	T1.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (Consistency in Legal Context)					
14	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย	ตัวบท	✓			
15	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกันเอง	ตัวบท	✓			
16	3) ระบุความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายที่ประเมินอยู่กับกฎหมายอื่นได้ชัดเจน	ตัวบท/ สัมภาษณ์		✓		
17	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันหรือใกล้เคียงกัน	ตัวบท/ สัมภาษณ์		✓		
18	5) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาแตกต่างอย่างชัดเจนจากกฎหมายอื่นที่มีถ้อยคำอย่างเดียวกันแต่มีวัตถุประสงค์ต่างกัน	ตัวบท/ สัมภาษณ์		✓		
19	6) มีการสอบถาม ตรวจสอบ ระหว่างหน่วยงาน/องค์กร/ผู้รับผิดชอบเพื่อตรวจสอบว่ากฎหมายที่ประเมินอยู่กับกฎหมายฉบับอื่นมีความสอดคล้องสัมพันธ์หรือต่างกันหรือไม่อย่างไร	เอกสารอื่น/ สัมภาษณ์		✓		
	T1.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา (Clarity of Content)					
20	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่ชัดเจนไม่คลุมเครือ รวมถึงมีบทนิยามที่ช่วยให้เข้าใจเนื้อหาอย่างถูกต้องตรงกัน	ตัวบท	✓			
21	2) มีกฎหมายลำดับรอง กฎ ประกาศ ที่แสดงความถูกต้องชัดเจนของกฎหมายอย่างครอบคลุม	ตัวบท/ สัมภาษณ์		✓		
22	3) เมื่อเกิดข้อสงสัยมีการดำเนินการสอบถามหน่วยงานที่รับผิดชอบการตีความกฎหมายจนได้รับคำตอบที่ชัดเจน	เอกสารอื่น/ สัมภาษณ์		✓		
23	4) ผู้มีส่วนได้เสียมีความเข้าใจเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายถูกต้องตรงกันกับภาครัฐ	สนทนากลุ่ม			✓	
24	5) มีกระบวนการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกฎหมายที่ประเมินแก่ผู้มีส่วนได้เสียนั้น	สนทนากลุ่ม			✓	
25	6) มีการกำหนดมาตราการแก้ไขปัญหาความเข้าใจไม่ตรงกันของผู้มีส่วนได้เสีย	ตัวบท/ เอกสารอื่น/ สัมภาษณ์			✓	
	T1.5 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Enforcement)					
26	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีโครงสร้างที่ชัดเจนในการบังคับใช้ สามารถระบุผู้รับผิดชอบได้ และมีมาตรการรองรับเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันของหน่วยงานและบุคคลากร	ตัวบท/ เอกสารอื่น/			✓	

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ตัวอย่างเครื่องมือ	กลุ่ม			
			A	B	C	D
		สัมภาษณ์				
27	2) มีข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่ประเมินอยู่ถูกบังคับใช้อย่างต่อเนื่อง	เอกสารอื่น/ สัมภาษณ์			✓	
28	3) มีหลักฐานแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีผลลัพธ์อันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายเกิดขึ้นอย่างครบถ้วน	เอกสารอื่น/ สัมภาษณ์			✓	
29	4) ระดับความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้เสียต่อผลการบังคับใช้กฎหมายอยู่ในเกณฑ์ดี	สนทนากลุ่ม			✓	
30	5) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการใช้ทรัพยากรภาครัฐอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า	เอกสารอื่น/ สัมภาษณ์/ สนทนากลุ่ม				✓
	T2 กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม (Considering Other Values in Society) **T2.1 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (Consideration of Morality)**					
31	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่ส่งเสริมหรือคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหรือสิทธิขั้นพื้นฐานอันพึงมีของประชาชน	ตัวบท				✓
32	**2)** กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันของประชาชนอย่างสันติ ไม่สร้างความแตกแยก	ตัวบท				✓
33	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกวิถีการดำเนินชีวิตของตนเองได้อย่างอิสระโดยไม่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะอย่างชัดแจ้ง	ตัวบท				✓
34	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเป้าหมายหรือเจตนารมย์หรือมีเนื้อหาที่นำไปสู่การบรรลุคุณค่าพื้นฐานอันไม่อาจละเมิดได้	ตัวบท				✓
	T2.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น (Consideration of Local Traditions)					
35	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีหลักฐานการพิจารณาผลกระทบอย่างรอบด้านที่จะเกิดขึ้นกับจารีตประเพณีที่ดำรงอยู่ในสังคม	สัมภาษณ์				✓
36	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการนำเสนอผลกระทบของกฎหมายต่อจารีตประเพณีท้องถิ่น	สนทนากลุ่ม				✓
37	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่ขัดแย้งหรือลดทอนคุณค่าอันดีงามของจารีตประเพณีที่ดำรงอยู่ในสังคมโดยไม่มีเหตุอันสมควร	ตัวบท				✓
	T2.3 ต้องมีความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (Necessity of Justice in Content)					
38	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรที่สะท้อนการดำรงไว้ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล	ตัวบท				✓
39	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรที่มุ่งใช้บังคับกับประชาชนเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับกับประชาชนเพียงบางกลุ่มอย่างไม่เป็นธรรม	ตัวบท	✓			
40	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีหลักฐานแสดงให้เห็นถึงการคำนึงถึงปัญหาของกลุ่มเปราะบางที่อาจขาดโอกาส หรือการถูกละเมิดสิทธิได้ง่าย	ตัวบท/ เอกสารอื่น/ สัมภาษณ์		✓		

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ตัวอย่างเครื่องมือ	กลุ่ม			
			A	B	C	D
	T2.4 ต้องมีความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (Necessity of Justice in Action)					
41	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการประกาศใช้ให้ประชาชนรับรู้เป็นการทั่วไป	ตัวบท/เอกสารอื่น/สัมภาษณ์		✓		
42	2) หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีมาตรการส่งเสริมการรับรู้กฎหมายอย่างทั่วไปถึงไปยังกลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย	สนทนากลุ่ม			✓	
43	**3)** กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่ถูกบังคับใช้ย้อนหลังอันเป็นการกระทบสิทธิของประชาชน	ตัวบท/สนทนากลุ่ม			✓	
44	4) พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องครบถ้วน เสมอเหมือนกันในทุกกลุ่มบุคคล และทุกพื้นที่	สนทนากลุ่ม/สัมภาษณ์			✓	
45	5) มาตรการที่ได้มีการกำหนดไว้เพื่อการบังคับใช้กฎหมายนั้นสามารถปฏิบัติได้จริงและสมเหตุสมผล	สัมภาษณ์			✓	
46	6) ประชาชนสามารถคาดหมายผลการบังคับใช้ของกฎหมายได้ และมีความมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างสม่ำเสมอและเป็นธรรม	สนทนากลุ่ม			✓	
	T2.5 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม (Avoidance of Immoral Laws)					
47	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเจตนาโดยตรงที่จะทำลายหรือลดทอนคุณค่าทางศีลธรรมอันดีงามของสังคมหรือคุณค่าพื้นฐานของประชาชน	ตัวบท				✓
48	2) หากกฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่อาจขัดต่อศีลธรรมหรือคุณค่าพื้นฐานของประชาชนบางประการ จะต้องมีหลักฐานชัดเจนถึงความจำเป็นหรือประโยชน์อันสำคัญยิ่งยวดต่อสังคมส่วนรวมมากกว่า และไม่มีมาตรการอื่นที่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกแล้ว	สัมภาษณ์				✓
49	3) มีหลักฐานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายในกระบวนการจัดทำกฎหมายหรือวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายในประเด็นด้านศีลธรรมหรือคุณค่าพื้นฐานของประชาชนเพื่อนำไปสู่การหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรมหรือคุณค่าพื้นฐานดังกล่าว	เอกสารอื่น/สัมภาษณ์			✓	
	T3 กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน (Reflecting the Spirit of the People) **T3.1 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (Reflex of Volkgeist)**					
50	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้มีกระบวนการศึกษา/วิจัยถึงพัฒนาการของสังคมในประเด็นตามวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหวังของกฎหมายอย่างถี่ถ้วน	ตัวบท/เอกสารอื่น/สัมภาษณ์				✓
51	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีที่มาอย่างชัดเจนจากความต้องการของสังคมที่ถูกบ่มเพาะโดยพัฒนาการของสังคม	สนทนากลุ่ม				✓
52	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจความหลากหลายของประชาชนที่มีอยู่ในสังคม	สนทนากลุ่ม				✓

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ตัวอย่างเครื่องมือ	กลุ่ม			
			A	B	C	D
53	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่สะท้อนให้เห็นบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสะท้อนอัตลักษณ์ วิถีชีวิต และความหลากหลายของตน	สนทนากลุ่ม				✓
54	5) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่พยายามผสานความหลากหลายเพื่อสร้างสมดุลให้สังคม	สนทนากลุ่ม				✓
55	6) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้รับการปฏิบัติตามจากประชาชนโดยง่ายเพราะสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน	สนทนากลุ่ม			✓	
	T3.2 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (Integration of Tradition and Modernity)					
56	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่แสดงให้เห็นถึงการพยายามผสานจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับนวตกรรมทางกฎหมายหรือการเปลี่ยนแปลงของสังคม	ตัวบท/ สนทนากลุ่ม				✓
57	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตามพลวัตของสังคม โดยพยายามลดความเป็นปฏิปักษ์กับจารีตประเพณีที่มีอยู่ในสังคม	สนทนากลุ่ม				✓
58	3) จารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกฎหมายที่ประเมินอยู่ได้ถูกประเมินอย่างรอบคอบแล้วว่าล้าหลังไม่เป็นประโยชน์หรือส่งผลเสียอย่างชัดแจ้ง จึงไม่ปรากฏเนื้อหาจารีตประเพณีนั้นในกฎหมายที่ประเมิน	สัมภาษณ์/ สนทนากลุ่ม				✓
59	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาเกี่ยวกับจารีตประเพณีที่ล้าหลังหรือส่งผลเสียอย่างชัดแจ้งต่อประชาชนหรือสังคม	ตัวบท/ สนทนากลุ่ม				✓
	T4 กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (Aligning with Economic and Social Needs) **T4.1 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Support for Economic Development)**					
60	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่ขัดขวางการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจหรือการยกระดับคุณภาพชีวิตทางเศรษฐกิจของประชาชน	ตัวบท/ สัมภาษณ์		✓		
61	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาอย่างชัดเจนว่าเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร	ตัวบท	✓			
62	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่เป็นการจำกัดการแข่งขันทางการค้า หรือมีลักษณะเป็นการผูกขาดทรัพยากร โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร	ตัวบท	✓			
63	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อที่ส่งผลให้เกิดความขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน เช่น ที่ดินทำมาหากิน ที่อยู่อาศัย อาหาร การประกอบอาชีพ เป็นต้น	ตัวบท	✓			
64	5) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการศึกษา/ค้นหาความต้องการหรือผลกระทบทางเศรษฐกิจของประชาชน	ตัวบท/ เอกสารอื่น/ สัมภาษณ์			✓	
	T4.2 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (Support for Social Development)					
65	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านสังคมให้ดีขึ้น (เช่น สาธารณสุข ความปลอดภัย การอยู่ร่วมกัน)	ตัวบท	✓			

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ตัวอย่างเครื่องมือ	กลุ่ม			
			A	B	C	D
66	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่ส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสในการพัฒนาตนเองของประชาชน (เช่น การศึกษา ข้อมูลความรู้ บุคลิกภาพ)	ตัวบท	✓			
67	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่สนับสนุนการใช้สิทธิทางสังคมของประชาชน เช่น (การบริการสาธารณะ สวัสดิการสังคม สิทธิทางวัฒนธรรม การแสดงออก การมีส่วนร่วม)	ตัวบท	✓			
68	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่เป็นอุปสรรคต่อโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ	ตัวบท	✓			
69	5) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการศึกษา/ค้นหาความต้องการหรือผลกระทบทางสังคมของประชาชน	ตัวบท/ สัมภาษณ์		✓		
	T4.3 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (Adaptability to Changing Contexts through Amendment and Revision)					
70	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงจากกฎหมายเดิม/กฎหมายอื่นเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป มาตรฐานสากล หรือพันธกรณีที่รัฐมีพันธะผูกพัน	ตัวบท/ สัมภาษณ์		✓		
71	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีอุปสรรคสำคัญที่เป็นข้อจำกัดในการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มาตรฐานสากล หรือพันธกรณีระหว่างประเทศ	สนทนากลุ่ม			✓	
72	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการพยายามศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาการบังคับใช้จนนำไปสู่การเสนอแนะอย่างมีเหตุผลเพื่อปรับปรุงกฎหมายเมื่อสภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไป	เอกสารอื่น/ สัมภาษณ์			✓	
73	4) เมื่อมีการดำเนินการทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ได้มีการนำผลการทบทวนหรือประเมินนั้นมาพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอย่างชัดเจน	สัมภาษณ์			✓	
	T4.4 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการทบทวนเป็นระยะ (Adaptability to Changing Contexts through Periodic Review)					
74	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีมาตรการหรือกระบวนการทางกฎหมายรองรับอย่างชัดเจนเพื่อการทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย	ตัวบท/ เอกสารอื่น/ สัมภาษณ์			✓	
75	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้ถูกทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างเป็นระบบ ด้วยบุคลากรภายในของหน่วยงานที่กำกับดูแลกฎหมายนั้น	เอกสารอื่น/ สัมภาษณ์			✓	
76	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้ถูกทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างเป็นระบบ ด้วยหน่วยงานหรือองค์กรภายนอก	เอกสารอื่น/ สัมภาษณ์			✓	
77	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่เมื่อถูกทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ได้มีการเผยแพร่ผลการทบทวนหรือประเมินให้สาธารณะชนรับทราบเป็นการทั่วไป	เอกสารอื่น/ สัมภาษณ์			✓	
	T4.5 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (Balance Between Public Interests and					

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ตัวอย่างเครื่องมือ	กลุ่ม			
			A	B	C	D
	Individual Rights)					
78	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง และมีบทบัญญัติที่กำหนดกลไกหรือมาตรการในการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจำกัดสิทธิของประชาชนอย่างเป็นธรรม	ตัวบท	✓			
79	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่ได้สร้างภาระหรือข้อจำกัดที่ไม่จำเป็นต่อการใช้ชีวิตประจำวันหรือการประกอบอาชีพของประชาชน อันเป็นการลิดรอนสิทธิเกินกว่าเหตุ	ตัวบท/สนทนากลุ่ม		✓		
	T5 กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Promote Rights and Liberties) **T5.1 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (Equal Treatment and Reducing Inequality)**					
80	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม	ตัวบท	✓			
81	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม	ตัวบท	✓			
82	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีสามารถลดการเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสของประชาชนในสังคมได้	ตัวบท/เอกสารอื่น	✓			
	T5.2 การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง (Supporting Vulnerable Groups)					
83	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้ถูกบัญญัติโดยคำนึงถึงปัญหาของกลุ่มเปราะบางในการขาดโอกาสในการได้รับสิทธิอย่างเสมอภาค รวมถึงได้กำหนดมาตรการแก้ไขไว้อย่างชัดเจน	ตัวบท				✓
84	2) มาตรการพิเศษสำหรับกลุ่มเปราะบางที่ปรากฏในกฎหมายที่ประเมินอยู่ถูกนำไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง	ตัวบท				✓
85	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่เปิดโอกาสให้กลุ่มเปราะบางได้สะท้อนปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิ/บริการตามกฎหมาย	ตัวบท/สนทนากลุ่ม				✓
	T5.3 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (Non-Excessive Restriction of Rights)					
86	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการระบุวัตถุประสงค์และเหตุผลของการจำกัดสิทธิประชาชนไว้อย่างชัดเจน เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะอันจำเป็นอย่างแท้จริง	ตัวบท	✓			
87	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือสร้างความเสียหายต่อประชาชนในวงกว้างจนไม่อาจเยียวยาได้	สนทนากลุ่ม			✓	
88	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาอันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ขัดต่อหลักการสากลหรือสิทธิมนุษยชน	ตัวบท	✓			
	T5.4 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Reduced Regulatory Burden)					
89	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่กำหนดภาระ เช่น ค่าธรรมเนียม ขั้นตอน ให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามเกินจำเป็น	ตัวบท/สนทนากลุ่ม		✓		

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ตัวอย่างเครื่องมือ	กลุ่ม			
			A	B	C	D
90	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีกลไกหรือช่องทางที่ชัดเจนและเข้าถึงได้ง่ายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการทำความเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมาย	ตัวบท/สัมภาษณ์		✓		
	T5.5 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Measures to Ensure Rights and Freedoms)					
91	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการกำหนดมาตรการหรือกลไกเพื่อป้องกันไม่ให้มีการละเมิดสิทธิของประชาชนตามกฎหมายนั้น	ตัวบท	✓			
92	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการกำหนดมาตรการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายหรือถูกละเมิดสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม	ตัวบท	✓			
93	5) กลไกหรือมาตรการป้องกันและเยียวยาตามกฎหมายที่ประเมินอยู่ สามารถเข้าถึงได้ง่ายและมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ	เอกสารอื่น/สนทนากลุ่ม			✓	
	T6 กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน (Accepted by the People) **T6.1 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (No Widespread Objections)**					
94	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการดำเนินการของภาครัฐเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างต่อเนื่องโดยไม่ถูกต่อต้านจากประชาชน	เอกสารอื่น/สัมภาษณ์			✓	
95	2) ไม่มีปรากฏการณ์ทางสังคมที่ชี้ชัดว่าประชาชนต่อต้านกฎหมายที่ประเมินอยู่อย่างชัดแจ้ง	เอกสารอื่น/สนทนากลุ่ม			✓	
	T6.2 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance with the Law)					
96	1) มีหลักฐานแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติตามกฎหมายที่ประเมินอยู่ของประชาชนอย่างต่อเนื่อง	เอกสารอื่น/สนทนากลุ่ม			✓	
97	2) สถิติการกระทำความผิด การดำเนินคดี หรือการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดอยู่ในระดับต่ำ	เอกสารอื่น			✓	
	T6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)					
98	1) มีหลักฐานแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน	สัมภาษณ์/สนทนากลุ่ม			✓	
99	2) ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียกับกฎหมายที่ประเมินอยู่ถูกกำหนดอย่างครอบคลุม และได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน	สัมภาษณ์			✓	
100	3) ข้อคิดเห็นของประชาชนถูกนำมาพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง และประชาชนทั่วไป	สัมภาษณ์/สนทนากลุ่ม			✓	

จากตารางที่ 4.43 แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการนำตัวชี้วัดไปประเมินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะสังเกตได้ว่า ตัวชี้วัดทั้ง 100 ตัวชี้วัดมีความยากง่ายในการนำประยุกต์ใช้แตกต่างต่างโดยเป็นตัวชี้วัดที่สามารถนำไปใช้ประเมินได้ทันที ไม่มีความยุ่งยาก 26 ตัวชี้วัด ซึ่งเกือบทั้งหมดสามารถเก็บข้อมูลจากเนื้อหาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในขณะที่อาจจะต้องใช้เอกสารหรือ

หลักฐานอื่นประกอบอีก 17 ตัวชี้วัด ส่วนที่ต้องใช้หลักฐานอย่างอื่นเป็นหลักหรือต้องการหลักฐานเชิงประจักษ์เป็นสำคัญนั้นมีอยู่ถึง 33 ตัวชี้วัด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าตัวชี้วัดตามเกณฑ์การประเมินนี้ให้ความสำคัญกับผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง ในขณะที่ ตัวชี้วัดประเภทที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของผู้ประเมินประกอบนั้นมีอยู่ 24 ตัวชี้วัด ถึงแม้จะเป็นจำนวนที่ไม่มาก แต่ก็ปรากฏในเกณฑ์ที่ค่อนข้างมีความสำคัญหลายเกณฑ์การประเมิน และเป็นเกณฑ์ที่ขาดไม่ได้

3. ข้อค้นพบสำคัญที่ได้จากการทดลองใช้เกณฑ์การประเมิน

จากข้อมูลแสดงความสามารถในการนำตัวชี้วัดไปประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถสรุปผลจำนวนตัวชี้วัดที่มีประสิทธิภาพแต่ละระดับ ปรากฏดังตารางสรุปความสามารถในการนำตัวชี้วัดไปประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 4.44 สรุปจำนวนตัวชี้วัดตามความสามารถในการนำไปประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพแยกตามเกณฑ์การประเมิน

เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา	กลุ่ม			
	A	B	C	D
T1กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน	**10**	**9**	**9**	**2**
T1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย	4	2	0	0
T1.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ	3	1	2	1
T1.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท	2	4	0	0
T1.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา	1	2	3	0
T1.5 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ	0	0	4	1
T2 กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม	**1**	**2**	**6**	**10**
T2.1 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม	0	0	0	4
T2.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น	0	0	0	3
T2.3 ต้องมีความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ	1	1	0	1
T2.4 ต้องมีความยุติธรรมในทางปฏิบัติ	0	1	5	0
T2.5 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม	0	0	1	2
T3 กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน	**0**	**0**	**1**	**9**
T3.1 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน	0	0	1	5
T3.2 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่	0	0	0	4
T4 กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม	**8**	**4**	**8**	**0**

เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา	กลุ่ม			
	A	B	C	D
T4.1 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ	3	1	1	0
T4.2 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม	4	1	0	0
T4.3 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้	0	1	3	0
T4.4 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการทบทวนเป็นระยะ	0	0	4	0
T4.5 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน	1	1	0	0
T5 กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	**7**	**2**	**2**	**3**
T5.1 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ	3	0	0	0
T5.2 การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง	0	0	0	3
T5.3 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร	2	0	1	0
T5.4 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย	0	2	0	0
T5.5 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	2	0	1	0
T6 กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน	**0**	**0**	**7**	**0**
T6.1 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง	0	0	2	0
T6.2 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย	0	0	2	0
T6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน	0	0	3	0
รวม	26	17	33	24

จากตารางที่ 4.44 แสดงให้ความยากง่ายในการนำตัวชี้วัดไปใช้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ประกอบกับข้อมูลหลักฐานที่ต้องใช้ประกอบแล้วมีข้อค้นพบที่น่าสนใจดังนี้

3.1 เกณฑ์ T1 กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน พบว่าเกณฑ์ดังกล่าวสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเกณฑ์ T1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย และเกณฑ์ T1.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ สามารถนำเกณฑ์ไปประยุกต์ใช้ได้ดีมาก การเก็บข้อมูลไม่ยุ่งยาก ส่วนใหญ่เป็นการเก็บข้อมูลจากเนื้อหาของตัวบทกฎหมายเป็นหลัก อาจมีการเสริมข้อมูลจากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มในบางตัวชี้วัด

เกณฑ์ T1.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท และเกณฑ์ T1.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา มีทั้งที่ตรวจสอบจากเนื้อหาของตัวบทได้โดยตรงและส่วนหนึ่งต้องอาศัยข้อมูลภาคสนามทั้งจากเอกสารอื่น การสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้อง การสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย จึงจะได้ข้อมูลที่ครบถ้วน

เกณฑ์ T1.5 การบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเกณฑ์ที่ต้องอาศัยการตรวจสอบเอกสารอย่างอื่นนอกเหนือจากตัวบท อีกทั้งยังต้องอาศัยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย หรืออาจต้องมีการเก็บข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่มจากผู้มีส่วนได้เสีย

ส่วนใหญ่เกณฑ์นี้เป็นตัวชี้วัดที่อยู่ในกลุ่มที่ไม่มีความยุ่งยาก (กลุ่ม A=10 ตัว) สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทันที ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการอ้างอิงกฎหมายลำดับศักดิ์สูงกว่า (T1.1) ความซ้ำซ้อน (T1.3) รายละเอียดของขั้นตอนกระบวนการที่ชัดเจน (T1.4) ล้วนเป็นเรื่องที่สามารถตรวจสอบได้จากตัวเนื้อหาของกฎหมายฉบับนั้นได้เอง

ในขณะที่ตัวชี้วัดที่อาจจะต้องมีการเก็บข้อมูลภาคสนามเพิ่มเติม (กลุ่ม B=9 ตัว หรือ C=9 ตัว) ก็มีจำนวนไม่น้อยใกล้เคียงกับกลุ่ม A ก็มักจะเป็นเนื้อหาที่ต้องอาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์หรือสนทนากลุ่ม หรือภาคสนามอื่นๆ มีเพียง 2 ตัวชี้วัดเท่านั้นที่จำเป็นต้องให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านร่วมประเมินผลด้วย (กลุ่ม D) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดเกี่ยวกับประเด็นความเหมาะสมของการกำหนดโทษทางอาญาที่อาจมีมุมมองด้านศีลธรรมเล็กน้อย (T1.2) ซึ่งต้องอาศัยผู้มีความรู้เกี่ยวกับศีลธรรมในกฎหมาย ประกอบกับแนวคิดทางนิติปรัชญา และการประเมินเรื่องความคุ้มค่าซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย (T1.5) ที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์มาประกอบด้วย

ภาพรวมพบว่าเกณฑ์ T1 นี้สามารถประเมินได้โดยง่ายผ่านตัวบทกฎหมายทำให้การประเมินค่อนข้างมีความชัดเจน และเกณฑ์นี้ถูกใช้ได้มีประสิทธิภาพ การเก็บข้อมูลด้วยวิธีการอย่างอื่น เช่น การตรวจสอบเอกสารอื่น การสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้อง หรือการสนทนากลุ่ม เป็นเพียงส่วนเสริมที่ทำให้การประเมินสมบูรณ์มากขึ้น มีเพียงเกณฑ์ย่อยที่ 5 ที่อาจมีความยุ่งยากในการเก็บข้อมูล แต่ก็ยังจัดว่าเป็นเกณฑ์ที่การได้มาซึ่งข้อมูลไม่ยากเย็นนัก ซึ่งเกณฑ์ T1 นี้ ควรจะใช้เป็นจุดเริ่มต้นในการประเมินกฎหมายทุกประเภทเพราะเป็นเกณฑ์เชิงโครงสร้างที่ตรวจสอบได้ง่ายที่สุดเมื่อเทียบกับเกณฑ์อื่นๆ

ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า เกณฑ์ในข้อนี้เน้นที่ระบบและโครงสร้าง ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นเกณฑ์หลักที่สะท้อนแนวคิดการเป็น “กฎหมาย” ของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย ดังนั้นเมื่อตีความเคร่งครัดตามแนวคิดนี้แล้ว หากผลการประเมินในภาพรวมตัวชี้วัดส่วนใหญ่ได้ต่ำกว่าระดับ 2 คือ ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือแสดงผลลัพธ์หรือคุณสมบัติที่ไม่เป็นไปตามที่ต้องการอย่างรุนแรง หรือผลการประเมินได้ค่าเฉลี่ยน้อยกว่า 1.81 จาก 5.00 คือกฎหมายต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วน แสดงว่ากฎหมายนั้นถือว่าขาดรากฐานสำคัญของความถูกต้องเชิงระบบที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขทันที

3.2 เกณฑ์ T2 กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม จะเห็นได้ว่า เกณฑ์นี้สามารถนำไปใช้ประเมินได้แต่อาจต้องอาศัยผู้มีความรู้เฉพาะทาง และค่อนข้างยุ่งยากโดยเกณฑ์ T2.1 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม และเกณฑ์ T2.3 ต้องมีความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ ถือว่ามีประสิทธิภาพที่สุดใน

เกณฑ์ข้อนี้ เนื่องจากว่าสามารถพิจารณาจากเนื้อหาแห่งบทบัญญัติได้ทันที แต่อย่างไรก็ดี มีความจำเป็นต้องระมัดระวังการเก็บข้อมูลในถูกต้องตามความหมายของตัวชี้วัดที่เน้นการ “ปรากฏ” และ/หรือ “ไม่ปรากฏ” เนื้อความตามความหมายที่ตัวชี้วัดต้องการ เนื่องจากอาจทำให้ตีความข้อมูลไปซ้อนทับตัวชี้วัดในเกณฑ์อื่น โดยเฉพาะเกณฑ์ T2.5 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม ซึ่งมีความใกล้เคียงกันแต่คนละเป้าประสงค์

เกณฑ์ T2.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่นต้องใช้ข้อมูลทั้งเอกสารและภาคสนาม (สัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม) ร่วมกันจึงจะได้ข้อมูลครบถ้วน รวมถึงผู้ประเมินอาจต้องมีความเข้าใจถึงจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่กำลังประเมินอยู่ด้วยจึงจะได้ข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน

เกณฑ์ T2.4 ต้องมีความยุติธรรมในทางปฏิบัติ และเกณฑ์ T2.5 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม เป็นเกณฑ์ที่ต้องอาศัยข้อมูลจากภาคสนามเป็นสำคัญ เพราะเกณฑ์ T2.4 เป็นเกณฑ์ที่มุ่งเน้นประเมินข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ส่วนเกณฑ์ T2.5 นอกจากจะต้องค้นหาข้อมูลทางเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้องแล้วยังต้องสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้องว่ามีการดำเนินการอย่างไรในการยกร่างบทบัญญัตินั้นๆ

เกือบทั้งหมดเป็นเกณฑ์และตัวชี้วัดที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้เฉพาะทาง (กลุ่ม D=10 ตัว) โดยเฉพาะทางด้านนิติปรัชญา เพราะเป็นเกณฑ์ที่เกี่ยวกับคุณค่าต่างๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นศีลธรรม (T2.1) จารีตประเพณี (T2.2) และความยุติธรรม (T2.3-2.4) ถือเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่มีความยุ่งยากในการจัดเก็บข้อมูล แม้บางตัวชี้วัดจะสามารถประเมินจากเนื้อหาแห่งบทบัญญัติได้ แต่ก็ต้องอาศัยผู้มีองค์ความรู้เฉพาะทางทำการประเมิน อีกทั้ง ตัวชี้วัดอีกหลายข้อก็ยังต้องอาศัยการเก็บข้อมูลภาคสนาม (กลุ่ม C=6 ตัว) ทำให้การเก็บข้อมูลต้องมีการวางแผนเตรียมการสำหรับการจัดเก็บข้อมูลจึงจะสามารถทำการประเมินได้อย่างครบถ้วน

ส่วนตัวชี้วัดกลุ่ม A หรือ B ซึ่งเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างนำไปประยุกต์ใช้ได้ง่ายนั้น ปรากฏรวมกันเพียง 3 ตัว ก็มีเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ผู้ประเมินจะต้องระมัดระวังการประเมินด้วยอคติต่อคุณค่าทางศีลธรรมหรือจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องด้วย

เกณฑ์ T2 นี้ ถือว่าเป็นหลักการสำคัญของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่เชื่อว่ากฎหมายไม่ได้บัญญัติได้โดยอำเภอใจของรัฐ แต่ยังต้องคำนึงถึงคุณค่าต่างๆที่ดำรงอยู่ในสังคม หากระดับผลการประเมินของตัวชี้วัดอยู่ในระดับต่ำ เช่นระดับที่ 2 หรือ 1 คือบรรลุเป้าหมายเพียงเล็กน้อย หรือไม่บรรลุเป้าหมาย หรือได้ค่าเฉลี่ยน้อยกว่า 1.81 จาก 5.00 อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ไม่ดีนักควรต้องมีการปรับปรุง แต่จะถึงขนาดว่าขาดความเป็นกฎหมายไปเสียเลยหรือไม่นั้น คงไม่อาจยืนยันได้ชัดเจน เนื่องจากในทางทฤษฎีแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติเองก็ไม่ได้ยืนยันอย่างยิ่งยวดว่าหากละเลยต่อคุณค่าทางศีลธรรมแล้วจะไม่ใช่กฎหมาย (แบบเด็ดขาด) ไปทันที คงอาจตีความได้เพียงแค่ว่า เป็นกฎหมายที่ไม่ดีและควรต้องเร่งปรับปรุงเท่านั้น

3.3 เกณฑ์ T3 กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน เกณฑ์นี้จำเป็นต้องใช้ผู้ประเมินที่มีความเข้าใจเรื่องจิตวิญญาณประชาชน ของ Savigny ตามแนวคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ จะทำให้การประเมินทำได้ง่ายและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เกณฑ์ย่อยทั้ง 2 เกณฑ์ต้องอาศัยข้อมูลจากภาคสนามเป็นหลักไม่ว่าจะเป็นการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง และการสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ในการเก็บข้อมูลจำเป็นต้องทำความเข้าใจตัวชี้วัดให้ชัดเจน และควรมีความเข้าใจภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของเนื้อหากฎหมายที่จะประเมิน ก็จะทำให้การประเมินมีประสิทธิภาพมากขึ้น แม้ตัวชี้วัดจะกำหนดเป้าหมายของข้อมูลไว้ แต่การไม่มีพื้นความเข้าใจทางประวัติศาสตร์ พัฒนาการของกฎหมายเลย อาจทำให้การเก็บข้อมูลคลาดเคลื่อนได้ ดังเช่นตัวอย่างการทดลองใช้ที่ผู้วิจัยใช้ทดลองกับระเบียบเกี่ยวกับเครื่องแต่งกายนักศึกษา จำเป็นต้องมีความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการแต่งกาย วัฒนธรรม จารีตประเพณี พัฒนาการของสังคมเกี่ยวกับการแต่งกาย ทั้งในอดีตที่แบ่งเฉพาะชาย-หญิง จนกระทั่งการคำนึงถึงความหลากหลายทางเพศ เป็นต้น

เกณฑ์ในข้อนี้จึงจัดอยู่ในกลุ่ม D ทั้งสิ้น 9 ตัว เนื่องจากเป็นเกณฑ์และตัวชี้วัดที่ต้องอาศัยพื้นความรู้ทางประวัติศาสตร์กฎหมาย วิถีชีวิต พฤติกรรมการดำเนินชีวิต จารีตประเพณีที่ดำรงอยู่ในสังคม เชื่อมโยงกับพัฒนาการของกฎหมายและการบัญญัติกฎหมาย อันเป็นเนื้อหาที่มีความลึกซึ้ง แม้อาจจะพิจารณาจากเนื้อหาของตัวบทได้บ้างแต่ก็ยังต้องอาศัยข้อมูลจากภาคสนามประกอบด้วยเสมอ (กลุ่ม C=1 ตัว) จึงจะยืนยันความสอดคล้องได้

เกณฑ์ข้อนี้ไม่ปรากฏกลุ่ม A และ B เลย สะท้อนให้เห็นถึงความยากต่อการนำตัวชี้วัดนี้ไปประยุกต์ใช้ในการประเมินกฎหมาย ประกอบกับที่ได้อธิบายไปว่าต้องอาศัยผู้มีความรู้เฉพาะทาง ถือได้ว่าเป็นเกณฑ์ T3 เป็นเกณฑ์ที่มีการจัดเก็บข้อมูลและทำการประเมินได้ยากที่สุด ถึงแม้จะมีจำนวนตัวชี้วัดที่น้อยมากเพียง 10 ตัวชี้วัดเท่านั้น

เกณฑ์ T3 นี้สามารถสะท้อนแนวคิดทางนิติปรัชญาของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ได้ชัดเจนที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องจิตวิญญาณประชาชนที่จะสัมพันธ์กับวิถีชีวิตของประชาชน การสอดคล้องอย่างกลมกลืนกับสภาพสังคม หากระดับผลการประเมินของตัวชี้วัดอยู่ในระดับต่ำ หรือได้ค่าเฉลี่ยน้อยกว่า 1.81 จาก 5.00 อาจสะท้อนได้ว่ากฎหมายนั้นขาดความกลมกลืนกับวิถีชีวิตของประชาชนและสังคม รวมถึงอาจส่งผลกระทบต่อการยอมรับกฎหมายของประชาชนในระยะยาว เห็นได้จากผลการทดลองใช้เกณฑ์ที่พบว่า ค่าเฉลี่ยของ T3 อยู่ที่ 3.29 ซึ่งอยู่ในเกณฑ์มีคุณภาพปานกลาง แม้ไม่ต่ำ แต่ก็มีค่าเฉลี่ยใกล้เคียงกับ T6 การยอมรับกฎหมายประชาชน ที่ 3.38 แสดงให้เห็นว่า การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชนมีความสัมพันธ์กับการยอมรับกฎหมายของประชาชน หากกฎหมายไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิต จารีตประเพณีของประชาชนก็ย่อมลดทอนระดับการยอมรับกฎหมายของประชาชนไปพร้อมกัน

3.4 เกณฑ์ T4 กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม พบว่าเป็นเกณฑ์ที่สามารถนำไปประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเกณฑ์ T4.1 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เกณฑ์ T4.2 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม และเกณฑ์ T4.5 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน เป็นเกณฑ์ย่อยที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนใหญ่เป็นการประเมินจากเนื้อหาตามบทบัญญัติของกฎหมายเป็นหลัก ประกอบการกับอาจสัมภาษณ์บุคลากรที่รับผิดชอบกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์

เกณฑ์ T4.3 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ และเกณฑ์ T4.4 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการทบทวนเป็นระยะ ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการด้วย จำเป็นต้องมีการเก็บข้อมูลภาคสนามจากผู้ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ดี เกณฑ์ย่อยดังกล่าวนี้เป็นเกณฑ์ที่ตัวชี้วัดค่อนข้างมีความชัดเจนในตัวเอง ทำให้ไม่ยากต่อการนำไปประยุกต์ใช้

ข้อนี้ตัวเกณฑ์และตัวชี้วัดมีความสามารถในการนำไปประยุกต์ใช้ที่ค่อนข้างง่ายมีความกระจายตัวของการนำไปใช้งานกลุ่ม A (8 ตัว) กลุ่ม B (4 ตัว) และกลุ่ม C (8 ตัว) ที่ค่อนข้างสมดุล ไม่มีกลุ่ม D ที่จะต้องพึ่งพาผู้มีความรู้เฉพาะทางในการร่วมประเมิน

ในเชิงนิติปรัชญา เกณฑ์ T4 นี้เป็นเกณฑ์ที่สะท้อนความต้องการของสังคมและสนับสนุนการพัฒนาตนเองของประชาชนได้อย่างดี สะท้อนการผสานทางแนวคิดทั้งแนวคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ และสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ ซึ่งถ้าหากผลประเมินมีคะแนนในระดับต่ำ ก็สะท้อนได้ว่ากฎหมายยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ไม่มีพลวัตสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง มีความล้าสมัย สมควรที่จะมีการพิจารณาปรับปรุงให้ทันสมัย แต่ก็ไม่ถึงขนาดที่จะขาดความชอบธรรมโดยสิ้นเชิง เว้นแต่ความล้าสมัยนั้นจะกระทบต่อ คุณค่าทางศีลธรรม ความยุติธรรม (T2) จิตวิญญาณประชาชน (T3) หรือสิทธิและเสรีภาพ (T5) ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองเป็นสำคัญ ซึ่งจะทำให้กฎหมายถูกตั้งคำถามถึงความชอบธรรมได้

3.5 เกณฑ์ T5 กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน พบว่า เกณฑ์ในข้อนี้ส่วนมากจะสามารถพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายได้โดยตรง ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่มีศักยภาพในนำไปประเมินผลของกฎหมายได้ง่าย (กลุ่ม A=7) โดยใช้กับเกณฑ์ที่เน้นการตรวจสอบเนื้อหา เช่น T5.1 การส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน T5.3 เนื้อหาที่ไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และ T5.5 มาตรการป้องกันการละเมิด

ในขณะเดียวกันก็มีเกณฑ์และตัวชี้วัดเกี่ยวกับการไม่สร้างภาระแก่ประชาชน (T5.4) ที่จะมีการอาศัยข้อมูลภาคสนามบางส่วนประกอบการประเมิน (กลุ่ม B=2) ส่วนตัวชี้วัดเกี่ยวกับการไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ (T5.3) และมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ (T5.5) ก็ต้องอาศัยทั้งการพิจารณาเนื้อหาจากตัวบท และจะต้องมีการเก็บข้อมูลภาคสนาม (กลุ่ม C=2) เพื่อเป็น

การยืนยันความสอดคล้องกันของตัวบทและข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติ ซึ่งก็ถือว่าเป็นเกณฑ์ที่มีการเก็บข้อมูลไม่ยากนัก และไม่ได้มีจำนวนมากเท่าใด

แต่เกณฑ์ T5.2 การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง จำเป็นต้องอาศัยผู้มีความรู้เฉพาะทาง (D=3) เพื่อประเมินเนื้อหาแห่งกฎหมายว่าสามารถช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางได้จริงหรือไม่ การพิจารณาถึงกลุ่มเปราะบางที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กฎหมายเพื่อคนพิการ เด็ก หรือสตรี หรือกลุ่มเปราะบางในภาพรวม ซึ่งอาจหมายถึงผู้ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการต่างๆ คนจน ที่ไม่เจาะจงกลุ่มเป็นพิเศษ โดยจะต้องอาศัยผู้มีความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนพิจารณาร่วมด้วยในการประเมิน

เกณฑ์ในข้อนี้ถือว่ามีความสามารถในการในไปใช้ในระดับปานกลาง เพราะมีทั้งเกณฑ์และตัวชี้วัดที่สามารถนำประยุกต์ใช้ได้ทันที หรือบางเกณฑ์ที่ต้องอาศัยการเก็บข้อมูลภาคสนามประกอบบ้าง และมีเพียงบางเกณฑ์ที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้เฉพาะทาง

เมื่อพิจารณาในแง่นิติปรัชญาแล้วพบว่าเกณฑ์นี้สะท้อนอย่างชัดเจนถึงแนวคิดเชิงวิพากษ์ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดทางกฎหมายแบบมาร์กซ์ที่วิจารณ์โครงสร้างทางสังคมที่กระทบต่อกฎหมาย แนวคิดนิติสตรีศาสตร์ที่ตั้งคำถามถึงความเสมอภาคและความเท่าเทียมของกลุ่มเปราะบางบางกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มผู้หญิง ร่วมกับแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่ให้ความสำคัญกับเรื่องการคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์

เกณฑ์นี้ เป็นเกณฑ์ที่ควรให้ความสำคัญอย่างมากเกณฑ์หนึ่งเนื่องจากเป็นเกณฑ์ที่กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลายข้อสัมพันธ์กับหลักการด้านสิทธิมนุษยชน หากเกณฑ์ข้อนี้ได้คะแนนต่ำ ก็อาจจะเป็นเรื่องที่น่ากังวลว่าเป็นกฎหมายที่อาจจะละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร ควรถูกพิจารณาปรับปรุงแก้ไขอย่างยิ่ง แต่ในขณะเดียวกันความบกพร่องในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในข้อนี้อาจไม่ถึงขนาดที่จะทำให้กฎหมายต้องยกเลิกหรือมีความไม่ขอบธรรม แต่หากกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพอย่างร้ายแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากได้ตัวชี้วัดส่วนใหญ่ได้ผลประเมินต่ำกว่าระดับ 2 หรือได้ค่าเฉลี่ยน้อยกว่า 1.81 จาก 5.00 ถือว่าเป็นกฎหมายที่เข้าข่ายละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง จำเป็นต้องมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขทันทีและอาจถูกมองว่าสูญเสียความชอบธรรมของกฎหมายได้

3.6 เกณฑ์ T6 กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน พบว่า สามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ แต่อาจจะยุ่งยากในการจัดเก็บข้อมูล โดยเกณฑ์ T6.3 เป็นเกณฑ์ที่สะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ปรากฏเป็นตัวชี้วัดว่าบรรลุตามเกณฑ์ประเมินที่กำหนดหรือไม่ ซึ่งเกณฑ์ T6.1 การไม่คัดค้านในวงกว้าง และเกณฑ์ T6.2 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ถือว่าเป็นเรื่องที่ค่อนข้างท้าทายในการจัดเก็บและสรุปผลข้อมูล หากเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในวงจำกัด อาจจะเก็บข้อมูลได้ง่าย และหากเป็นกฎหมายที่มีการบังคับใช้เป็นการทั่วไป การรวบรวมข้อมูลอาจใช้งบประมาณจำนวนมาก และต้องใช้วิธีการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่ง

อาจอยู่ในรูปแบบของการวิจัยเพื่อเก็บข้อมูลและประมวลผล การจัดเวทีเสวนารับฟังความคิดเห็นเป็นต้น

ส่วนเกณฑ์ T6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน กรณีดังกล่าวอาจเก็บข้อมูลได้ง่ายขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนมีหลากหลาย มีทั้งการจัดเก็บข้อมูลที่เป็นทางการ เช่น การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) หรือการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม และนำมาสู่การพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย หรือผู้ประเมินอาจใช้วิธีการจัดเก็บข้อมูลใหม่ด้วยผู้ประเมินเองก็ได้ เช่นการสนทนากลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย ก็จะได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในอีกแง่หนึ่งด้วย

เกณฑ์ข้อนี้ถือเป็นเกณฑ์ที่ไม่อาจอาศัยข้อมูลในเนื้อหาแห่งตัวบทได้ จำเป็นต้องอาศัยการจัดเก็บข้อมูลภาคสนาม (C=7 ตัว,ทุกตัว) โดยแม้ข้อมูลบางส่วนอาจอยู่ในรูปแบบของเอกสาร แต่ก็สามารถพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายได้โดยตรงและยังคงต้องอาศัยของมูลจากภาคสนามเป็นสำคัญ ซึ่งอาจเป็นการจัดสนทนากลุ่ม การออกแบบสำรวจ การประชุม เพื่อให้ได้รับทราบข้อมูลที่แท้จริงก็ได้

เกณฑ์ T6 เป็นเกณฑ์ที่มีความสามารถในการนำไปประยุกต์ใช้ค่อนข้างยาก มีการใช้งบประมาณที่ค่อนข้างสูง การเก็บข้อมูลที่หลากหลาย ก็กระทบต่อกระบวนการที่หลากหลาย และในบางกรณีอาจจะจำเป็นต้องอาศัยผู้มีความรู้เกี่ยวกับการดำเนินการเก็บข้อมูลภาคสนามด้วย แต่ก็ไม่ถึงขนาดจะจัดเป็น กลุ่ม D กลุ่มที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้เฉพาะทาง เพราะไม่ใช่การเก็บมูลที่มีความยากในเชิงทฤษฎี แต่เป็นการยากในการดำเนินการมากกว่า

ในแง่การพิจารณาด้านนิติปรัชญา เรื่องการยอมรับโดยประชาชน เป็นเกณฑ์ที่ทั้งสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ และสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ ล้วนให้ความสำคัญทั้งสิ้นเพราะส่งผลทั้งต่อการคัดค้าน การปฏิบัติตาม รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะสามารถสะท้อนความเห็นของตนได้

เกณฑ์ในข้อนี้ ควรมีระดับการประเมินของแต่ละตัวชี้วัดไม่น้อยกว่าระดับ 2 ขึ้นไป รวมถึงค่าเฉลี่ยของผลการประเมินก็ควรมีค่าไม่น้อยกว่า 1.81 ขึ้นไป เพราะหากต่ำกว่าระดับดังกล่าวย่อมสะท้อนถึงความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในแง่ของการยอมรับ การปฏิบัติตาม และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้กฎหมายขาดความชอบธรรม และควรได้รับการพิจารณายกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายแก้ไขอย่างเร่งด่วน

4. ข้อแนะนำในการนำเกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดไปใช้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ได้จากแนวคิดนิติปรัชญา รวมถึงตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นภายใต้เกณฑ์ดังกล่าว มีความสามารถในการนำประยุกต์ใช้หลากหลายระดับ ตั้งแต่สามารถ

นำไปใช้ได้ทันทีอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องใช้ข้อมูลภาคสนามประกอบ หรือข้อมูลภาคสนามเท่านั้น รวมถึงอาจต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านในการประเมินผลบางเกณฑ์ ทำให้การนำเกณฑ์และตัวชี้วัดดังกล่าวไปประยุกต์ใช้อาจมีความยุ่งยากซับซ้อน ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้รบกวนข้อแนะนำการนำผลการวิจัยไปใช้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ทั้งจากข้อมูลและผลการวิจัยข้างต้น และจากข้อแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

4.1 การประเมินโดยองค์กรหรือผู้ที่เป็นกลาง การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความชอบธรรมชอบกฎหมาย การบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลกระทบต่อประชาชน ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม สิทธิและเสรีภาพ รวมถึงประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาว่ายังควรบังคับใช้กฎหมายนั้นต่อไปหรือไม่ หรือควรมีการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขอย่างไร ทั้งนี้การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าว จำเป็นต้องดำเนินการประเมินด้วยบุคคลที่มีความเป็นกลางไม่เอนเอียง และไม่อยู่ภายใต้การครอบงำหรือแรงกดดันจากหน่วยงานหรือผลประโยชน์ใด หากผู้ประเมินไม่มีความเป็นกลางแล้ว ผลการประเมินย่อมถูกบิดเบือนหรือขาดความถูกต้อง และย่อมส่งผลต่อความชอบธรรมและการบังคับใช้กฎหมายด้วย

4.2 ความเข้าใจเนื้อหากฎหมายที่จะประเมิน ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้มีคุณภาพตรงตามวัตถุประสงค์ ผู้ประเมินจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่จะทำการประเมินด้วย ทั้งในแง่ของเนื้อหา โครงสร้าง ระบบ และความสัมพันธ์ต่างๆ ของกฎหมายนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินเนื้อหาในกลุ่ม A ที่ส่วนใหญ่จะประเมินจากเนื้อหาแห่งตัวบทกฎหมายโดยตรง ความเข้าใจที่ถูกต้องครบถ้วนจะช่วยให้การตีความและการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์มีความถูกต้องแม่นยำ และลดโอกาสความเคลื่อนที่อาจจะเกิดขึ้นได้

4.3 ความรู้ความสามารถของผู้ประเมิน ในที่หมายถึงทั้งทักษะในการประเมิน ความรู้ความเข้าใจเกณฑ์ทางนิติปรัชญา ความหลากหลายของสาขาวิชา/องค์ความรู้ของผู้ประเมิน ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการจัดเก็บข้อมูล การวิเคราะห์และประเมินผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อบางตัวชี้วัดต้องอาศัยความรู้เฉพาะด้านของผู้ประเมินนอกเหนือไปจากความรู้ในเนื้อหากฎหมาย (กลุ่ม D) เช่น สิทธิมนุษยชน เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ การเมืองการปกครอง หรือประโยชน์สาธารณะ ผู้ประเมินที่มีทักษะความสามารถ และมาจากหลากหลายสาขาจะช่วยให้การวิเคราะห์ข้อมูลมีความถูกต้อง แม่นยำและเพิ่มน้ำหนักความน่าเชื่อของผลการประเมิน

4.4 สร้างสมดุลระหว่างการประเมินเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ข้อมูลการประเมินหรือตัวชี้วัดบางข้ออาจอยู่ในรูปแบบตัวเลขทางสถิติ เช่น การใช้แบบสอบถาม การวัดระดับความพึงพอใจ หรือสถิติการดำเนินคดีที่หน่วยงานต่างๆ รวบรวมไว้ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลสัมฤทธิ์ได้ ไม่ว่าจะเป็น อัตราการร้องเรียน ปริมาณการปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น อย่างไรก็ดี การใช้ข้อมูลเชิงตัวเลขแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ จำเป็นต้องพิจารณาข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบด้วย เช่น ตัวชี้วัดบางตัวอาจเก็บข้อมูลเชิงสถิติผ่านแบบสอบถาม แต่ควรเสริมด้วย

การสนทนากลุ่มหรือสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบ ดังตัวอย่างการประเมินความคุ้มค่าในเกณฑ์ T1.5 อาจต้องอาศัยทั้งข้อมูลเชิงปริมาณจากสถิติและข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์หรือสนทนากลุ่ม หากสามารถจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลทั้งสองมิติอย่างสมดุล จะช่วยให้ผลการประเมินมีความน่าเชื่อถือ และสามารถวิเคราะห์ได้อย่างรอบด้านและชัดเจน

4.5 การเก็บข้อมูลภาคสนามอย่างตรงไปตรงมาและหลากหลาย การประเมินบางตัวชี้วัดจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลภาคสนาม เช่น การสัมภาษณ์ การจัดประชุมกลุ่มย่อย การสนทนากลุ่ม การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน โดยเฉพาะตัวชี้วัดกลุ่ม B และ C โดยการเก็บข้อมูลอย่างตรงไปตรงมาและหลากหลายจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้อง ตรงต่อความจริง และจะส่งผลต่อผลการประเมินที่สามารถแสดงความสอดคล้องระหว่างเนื้อหาแห่งบทบัญญัติกับผลการบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้แม่นยำมากขึ้น ลดความคลาดเคลื่อนของผลการประเมิน มากกว่าการประเมินโดยการเก็บข้อมูลภาคสนามเพียงรูปแบบเดียวหรือตรวจสอบจากเอกสารเพียงอย่างเดียว

4.6 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของการประเมินกฎหมายที่เน้นการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ การกำหนดกลุ่มเป้าหมายของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินจึงเป็นเรื่องสำคัญ ควรกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียให้ตรงกับกฎหมายที่ทำการประเมิน ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งสามารถให้ข้อมูลเชิงประจักษ์ของหน่วยงานได้ และภาคประชาชนผู้ได้รับผลกระทบซึ่งเป็นตัวแทนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน ทั้งนี้ไม่ควรกำหนดกลุ่มเป้าหมายเพียงเพื่อความสะดวก หรือไม่ผ่านการคัดกรองให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เนื่องจากอาจส่งผลให้ผลการประเมินคลาดเคลื่อนและไม่สะท้อนความเป็นจริงของการบังคับใช้กฎหมาย

4.7 การวางแผนการประเมินและงบประมาณ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้ทรัพยากรทั้งเวลา บุคลากร และงบประมาณ ดังนั้นการวางแผนล่วงหน้าจึงมีความจำเป็น ทั้งในส่วนของกระบวนการประเมินที่จะต้องกำหนดลำดับขั้นตอนการเก็บข้อมูล การประมวลผล และการวิเคราะห์ผล และในส่วนของการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรให้เหมาะสม โดยเฉพาะบุคลากรที่จะมาทำหน้าที่ประเมินซึ่งต้องอาศัยทั้งทักษะการประเมินและความรู้เฉพาะทาง นอกจากนี้ ควรวางแผนให้สอดคล้องกับขอบเขตและความซับซ้อนของกฎหมายที่จะประเมินด้วย

จากผลการทดลองใช้เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากแนวคิดทางนิติปรัชญาและตัวชี้วัดที่กำหนดขึ้นแสดงให้เห็นว่าเกณฑ์และตัวชี้วัดดังกล่าวมีศักยภาพในการในประยุกต์เพื่อประเมินกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้ง 6 เกณฑ์หลัก 25 เกณฑ์รอง 100 ตัวชี้วัด

ผลการวิเคราะห์พบว่า เกณฑ์ T1 กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน เป็นเกณฑ์ที่ประเมินได้ง่ายมีประสิทธิภาพสูง ส่วนใหญ่ใช้เนื้อหาจากตัวบทเป็นหลัก เหมาะเป็นจุดเริ่มต้นของการประเมินกฎหมายในทุกประเภท ส่วนเกณฑ์ T2 กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม มีทั้งเกณฑ์ที่

ต้องประเมินจากตัวบท และการเก็บข้อมูลภาคสนาม และอาจต้องใช้ผู้ประเมินที่ความสามารถเฉพาะทาง เช่นเดียวกับเกณฑ์ T3 กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน ที่เนื้อหาส่วนใหญ่อาจต้องใช้ผู้ประเมินที่มีความรู้เฉพาะทางโดยเฉพาะด้านนิติปรัชญา และข้อมูลส่วนใหญ่ต้องใช้ข้อมูลภาคสนาม ส่วนเกณฑ์ T4 กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ส่วนมากประเมินได้จากตัวบท แต่อาจต้องมีการเก็บข้อมูลภาคสนามประกอบ ซึ่งก็ถือว่าเป็นเกณฑ์ที่เก็บข้อมูลไม่ยากนัก สำหรับเกณฑ์ T5 กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นเกณฑ์ที่ใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ค่อนข้างมาก ผู้ประเมินควรมีความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน และเกณฑ์ T6 กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน เป็นเกณฑ์ที่ใช้ข้อมูลภาคสนามจำนวนมาก ค่อนข้างยุ่งยากและต้องเตรียมการในการเก็บข้อมูล

ในระดับตัวชี้วัดสามารถแยกความสามารถของการนำตัวชี้วัดไปประยุกต์ใช้ได้ 4 ระดับ คือ ตัวชี้วัดที่มีศักยภาพในการนำไปใช้งานสูง (A) 26 ตัวชี้วัด ตัวชี้วัดที่มีศักยภาพในการนำไปใช้งานได้ดี (B) 17 ตัวชี้วัด ตัวชี้วัดที่มีศักยภาพในการนำไปใช้งานต่อเมื่อมีการเตรียมพร้อม (C) 33 ตัวชี้วัด และตัวชี้วัดที่มีศักยภาพในการนำไปใช้งานต่อเมื่อผู้ประเมินมีทักษะที่จำเป็น (D) 24 ตัวชี้วัด

ผลการวิจัยสะท้อนให้เห็นว่า เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา ไม่ใช่เป็นเพียงแค่แนวคิดทางทฤษฎีแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่สามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการประเมินกฎหมายได้จริงอย่างเป็นระบบและรอบด้าน ครอบลุมทั้งโครงสร้างของกฎหมาย คุณค่าทางสังคม เศรษฐกิจ สิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนการยอมรับของประชาชน รวมถึงตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดขึ้นก็ยังมีความสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยให้ผู้ประเมินสามารถวางแผนการประเมินให้สอดคล้องกับการใช้งานในทางปฏิบัติได้ เกณฑ์และตัวชี้วัดดังกล่าวนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการยกระดับมาตรฐานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในประเทศไทย และเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาเครื่องการประเมินกฎหมายต่อไปในอนาคต

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาที่สำคัญ นำไปตรวจสอบความสอดคล้องกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แล้วพัฒนาเป็นเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา จากการศึกษาสามารถสรุปผลการวิจัย และอภิปรายผล ได้ดังนี้

สรุปผลการวิจัย

จากการวิจัยทั้งสิ้น 4 ระยะ ด้วย การวิจัยเอกสาร โดยทำการศึกษาจากเอกสาร หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ บทความวิจัย กฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รวมถึงแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) การวิจัยภาคสนามเพื่อทดลองใช้เกณฑ์การประเมิน ได้ผลการวิจัยดังนี้

1. เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดทางนิติปรัชญา

วัตถุประสงค์ข้อแรกของการวิจัยคือ การศึกษาเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดทางนิติปรัชญา ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากแนวคิดทางนิติปรัชญาที่สำคัญ 5 สำนัก/แนวคิด ได้แก่ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดทางกฎหมายของมาร์ก และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ พบว่ามีจุดร่วม/ความต้องการสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงเกณฑ์การยอมรับกฎหมายทั้งหมด 6 เกณฑ์ รวม 25 เกณฑ์ย่อย ประกอบกับแนวคิดนิติปรัชญาที่สนับสนุนเกณฑ์ต่างๆ ดังนี้

1.1 กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน (Clear and Defined System) เกณฑ์การยอมรับกฎหมายในหัวข้อนี้ เป็นการพิจารณาถึงโครงสร้างและระบบของกฎหมายในภาพรวม ประกอบไปด้วย 5 เกณฑ์ย่อยดังต่อไปนี้

1.1.1 **มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Laws)** เกณฑ์ในข้อนี้ให้ความสำคัญกับระบบกฎหมายที่จะต้องมีความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ไม่ขัดหรือแย้งกันเอง โดยกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ สอดคล้องกับแนวคิดของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย

แนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายจะให้ความสำคัญกับโครงสร้างและระบบของกฎหมาย โดยเฉพาะทฤษฎี “ความบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย” ของ Hans Kelsen ที่มองว่ากฎหมายคือระบบของบรรทัดฐานที่มนุษย์สร้างขึ้น โดยแต่ละบรรทัดฐานจะต้องอ้างอิงจากบรรทัดฐานที่อยู่สูงกว่าขึ้นไปเรื่อยๆ ไปจนถึง “บรรทัดฐานมูลฐาน” (Basic Norm) ซึ่งเป็นบรรทัดฐานสูงสุดที่ให้อำนาจแก่กฎหมายอื่น รวมไปถึงสอดคล้องกับแนวคิดของ John Austin ที่เห็นว่ากฎหมายต้องมาจากผู้มีอำนาจสูงสุดในทางการเมือง ซึ่งอาจหมายถึงรัฐสภาหรือองค์กรที่มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายของแต่ละประเทศ

1.1.2 **มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Conformity with the Rule of Law)** เป็นหลักการสำคัญที่กำหนดให้การดำเนินการของรัฐนั้นต้องเป็นไปตามกฎหมาย ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ 1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2) หลักการดำเนินการของรัฐต้องมีกฎหมายให้อำนาจ 3) หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา และ4) หลักความมั่นคงของกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติและสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย

แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติส่วนหนึ่งมองว่า รัฐเกิดขึ้นจาการทำ “สัญญาประชาคม” (Social Contract) เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติของประชาชน เช่นแนวคิดของ John Locke ที่เชื่อว่า รัฐมีหน้าที่ปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และอำนาจของผู้ปกครองมาจากประชาชน หรือแนวคิดของ Jean Jacques Rousseau ที่เน้นย้ำถึง “เจตจำนงทั่วไป” (General Will) ของประชาชนที่ควรถูกใช้เป็นหลักในการบัญญัติกฎหมายและการปกครอง นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับแนวคิดของ Montesquieu ที่แบ่งอำนาจของรัฐออกเป็น 3 ฝ่ายเพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

ในขณะที่สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย ก็มีแนวคิดบางส่วนที่สนับสนุนหลักนิติรัฐ เช่น แนวคิด ของ Hans Kelsen ที่อธิบายถึงระบบกฎหมายที่เป็นบรรทัดฐานเรียงซ้อนเป็นลำดับชั้น ซึ่งสะท้อนว่าการดำเนินการของรัฐต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

1.1.3 **มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (Consistency in Legal Context)** หมายถึงการที่กฎหมายจะต้องมีเนื้อหาที่สอดคล้องกันไม่ขัดแย้งกันเองทั้งภายในกฎหมายฉบับเดียวกันหรือต่างฉบับกัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้อย่างเป็นเอกภาพ แนวคิดที่สนับสนุนชัดเจนคือ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายและสำนักกฎหมายธรรมชาติ

สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย โดยเฉพาะแนวคิดของ H.L.A. Hart ได้อธิบายกฎหมายที่สมบูรณ์จะประกอบไปด้วยกฎปฐมภูมิและกฎทุติยภูมิ โดยกฎทุติยภูมิ ยังมี “กฎแห่งการยอมรับ” (Rule of Recognition) ที่ทำหน้าที่สำคัญให้กฎหมายมีความชัดเจน แก้ปัญหาความไม่สอดคล้องกันในเนื้อหาของกฎหมายที่อาจจะเกิดขึ้นในกฎปฐมภูมิ รวมถึง Hans Kelsen ที่อธิบายถึงระบบของบรรทัดฐานที่ต้องอาศัยอำนาจจากบรรทัดฐานที่สูงกว่า ซึ่งย่อมหมายถึงความสอดคล้องในเชิงเนื้อหาด้วย

ในขณะที่สำนักกฎหมายธรรมชาติ เช่น St. Thomas Aquinas และ John Locke ยืนยันเรื่องความสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ หรือแนวคิดของ Lon Fuller เกี่ยวกับเงื่อนไขสำคัญที่กฎหมายควรมีหัวข้อ “ไม่มีเนื้อหาที่ขัดแย้งกันเอง” (Non-contradiction)

1.1.4 **มีความชัดเจนของเนื้อหา (Clarity of Content)** คือการที่กฎหมายต้องระบุอย่างชัดเจนว่าต้องการให้ประชาชนหรือรัฐดำเนินการอะไร เพื่อลดความคลุมเครือ หรือลดความคลาดเคลื่อนในการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย มีสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย และสำนักกฎหมายธรรมชาติ ที่เกี่ยวข้อง

John Austin นักคิดกลุ่มสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย ที่ค่อนข้างชัดเจนว่ากฎหมายคือคำสั่งของผู้มีอำนาจที่ต้องแสดงเจตนาอย่างชัดเจนว่าจะให้ประชาชนทำหรือห้ามทำอะไร พร้อมบทลงโทษที่ชัดเจน

ส่วนสำนักกฎหมายธรรมชาติ เช่น Aristotle หรือ Cicero มีความชัดเจนว่ากฎหมายต้องสอดคล้องกับคุณค่าทางศีลธรรมและเหตุผลตามธรรมชาติ นอกจากนี้ Lon Fuller นักคิดในกลุ่มเดียวกันนี้ก็ระบุไว้ในเงื่อนไขที่สำคัญ 8 ประการว่า “กฎหมายจะต้องมีลักษณะที่ชัดเจน” (Clarity) เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง

1.1.5 **มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Enforcement)** สามารถพิจารณาได้จาก การตีความกฎหมายที่ชัดเจน กฎหมายนั้นสามารถบังคับใช้ได้จริง และถูกบังคับใช้อย่างเป็นเอกภาพอย่างเดียวกัน สอดคล้องกับแนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายและสำนักกฎหมายธรรมชาติ

Hart นักคิดกลุ่มสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย ได้เสนอ “กฎทุติยภูมิ” (Secondary Rules) เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใน “กฎปฐมภูมิ” (Primary Rules) โดยที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ในข้อนี้คือ “กฎแห่งการยอมรับ” (Rule of Recognition) และ “กฎแห่งการวินิจฉัยชี้ขาด” (Rule of Adjudication) ที่ทำให้กฎหมายถูกปฏิบัติตาม หรือถูกบังคับใช้อย่างเป็นระบบและเป็นเอกภาพ รวมถึงแนวคิดของ Kelsen ที่กล่าวถึงบรรทัดฐานขั้นมูลฐานอันเป็นบรรทัดฐานสูงสุดที่ให้อำนาจแก่บรรทัดฐานอื่น ซึ่งย้ำว่าบรรทัดฐานมูลฐานนั้นไม่ใช่เรื่องนามธรรมที่คลุมเคลือแต่คือข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัดถึงความมีประสิทธิภาพของกฎหมาย คือการที่บรรทัดฐานนั้นสามารถบังคับใช้ได้จริง

ส่วนแนวคิดกฎหมายธรรมชาติก็มี Fuller ที่เสนอเงื่อนไขที่กฎหมายต้องมี 8 ประการ และที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมี 3 ข้อ คือ ไม่บังคับใช้ย้อนหลัง (Non-retroactivity) ไม่กำหนดในเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ (Possibility) และมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง (Congruity)

จากแนวคิดที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายและสำนักกฎหมายธรรมชาติต่างให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งตามโครงสร้าง

ที่ชัดเจนตามแนวคิดของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย และการความสำคัญกับเนื้อหาที่ต้องมีการตีความให้สอดคล้องกับการบังคับใช้จริง ระบุเนื้อหาแห่งการบังคับใช้ที่ต้องเป็นไปได้และสอดคล้องกับการปฏิบัติของประชาชนตามแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ

1.2 กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม (Considering Other Values in Society) กฎหมายที่ดีจำต้องสอดคล้องกับคุณค่าอื่นๆ ในสังคม เช่น ศีลธรรม จารีตประเพณี และความยุติธรรม เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกับความสงบเรียบร้อยของสังคม ป้องกันการใช้อำนาจรัฐอย่างอำเภอใจ ประกอบไปด้วย 5 เกณฑ์ย่อยดังต่อไปนี้

1.2.1 **ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (Consideration of Morality)** ถือเป็นประเด็นสำคัญในทางนิติปรัชญา มีแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติเป็นแนวคิดหลักที่สนับสนุนเกณฑ์ในข้อนี้

พื้นฐานของสำนักกฎหมายธรรมชาติต้องการให้การบัญญัติกฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าทางศีลธรรมดังเช่นที่ปรากฏในแนวคิดของ Plato ที่ต้องมีผู้ปกครองเป็นกษัตริย์นักปราชญ์ผู้มีความรู้มีเหตุผลรู้ถูกรู้ผิด หรือ St. August และ St. Aquinas ที่มองว่ากฎหมายต้องสอดคล้องกับศีลธรรมอันเป็นคำสอนของพระเจ้า

ในยุคฟื้นฟู แนวคิดของ Fuller ก็พยายามอธิบายคุณค่าทางศีลธรรมอย่างเป็นระบบ โดยแบ่งศีลธรรมออกเป็นศีลธรรมภายนอก (External Morality of Law) ซึ่งเป็นเป้าหมายของกฎหมาย และศีลธรรมภายใน (Internal Morality of Law) ซึ่งกล่าวถึงกระบวนการที่ทำให้กฎหมายเป็นธรรม นอกจากนี้แนวคิดของ Finnis ก็ยังสนับสนุนคุณค่าของศีลธรรมโดยเสนอแนวคิดเรื่อง “ความดีงามพื้นฐาน” (Basic Goods) 7 ประการที่มนุษย์ทุกคนล้วนปรารถนา ได้แก่ 1) การมีชีวิต 2) ความรู้ 3) การเล่น 4) ประสบการณ์ทางสุนทรียะ 5) มิตรภาพ 6) การปฏิบัติที่สมเหตุผล 7) ศาสนา ซึ่งเป็นศีลธรรมที่มนุษย์ทุกคนต้องการเหมือนกัน และยืนยันว่ากฎหมายไม่สามารถแยกขาดจากหลักการเหล่านี้ได้

1.2.2 **ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น (Consideration of Local Traditions)** เนื่องจากกฎหมายเกิดขึ้นและพัฒนาตามพัฒนาการของสังคมจนได้รับการยอมรับจากประชาชน หากกฎหมายขัดแย้งกับจารีตประเพณีอันดีงามที่ดำรงอยู่ในวิถีชีวิตของประชาชน อาจนำไปสู่ความขัดแย้งและทำให้กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดที่สำคัญคือแนวคิดของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์

นักคิดคนสำคัญคือ Savigny ที่มองว่ากฎหมายไม่อาจเกิดขึ้นจากอำนาจรัฐได้อย่างอำเภอใจ แต่พัฒนามาจาก “จิตวิญญาณประชาชน” (Volksgeist) ซึ่งสะท้อนผ่านประวัติศาสตร์และจารีตประเพณี กฎหมายที่ดีจึงต้องสะท้อนความเป็นไปของสังคมนั้นๆ ไม่ใช่ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจแต่เพียงอย่างเดียว

1.2.3 **ต้องมีความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (Necessity of Justice in Content)** หากบทบัญญัติมีความเป็นธรรมตั้งแต่ต้น ย่อมช่วยให้กฎหมายได้รับการยอมรับจากสังคมและสามารถนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แนวคิดสำคัญที่สนับสนุนคือ แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์

ตามมุมมองของสำนักกฎหมายธรรมชาติกฎหมายที่สมบูรณ์ต้องมีความยุติธรรมในตัวของมันเอง ดังเช่น St. Augustine ที่กล่าวว่า “กฎหมายที่ไม่ยุติธรรมไม่ใช่กฎหมาย” และประชาชนไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม หรือแนวคิดของ Finnis เกี่ยวกับความดีงามพื้นฐาน (Basic Goods) 7 ประการที่ต้องคำนึงถึงและจะละเมิดไม่ได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดหลักสิทธิมนุษยชนที่แพร่หลายในปัจจุบัน

เงื่อนไขสำคัญของกฎหมาย 8 ประการตามแนวทางของ Fuller ก็ได้กล่าวถึงความยุติธรรมในเนื้อหาแห่งกฎหมายไว้ด้วยเช่นกัน โดยปรากฏในข้อ “กฎหมายต้องชัดเจนเข้าใจได้" “ไม่ขัดแย้งกันเอง” และ “ไม่กำหนดเรื่องที่เป็นไปไม่ได้” เพื่อให้กฎหมายมีความเป็นธรรมและสามารถนำไปปฏิบัติได้

แต่ก็มีแนวคิดที่วิพากษ์วิจารณ์ความยุติธรรมในกฎหมาย เช่น แนวคิดนิติสตรีศาสตร์ที่มองว่ากฎหมายมักสะท้อนแต่มุมมองของผู้ชาย และทำให้สิทธิของผู้หญิงถูกละเลย นั่นหมายความว่า กฎหมายก็ควรจะต้องถูกบัญญัติโดยคำนึงถึงความเสมอภาค ไม่เอื้อแก่ประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นนำ และให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาของกลุ่มเปราะบางอื่นด้วย

1.2.4 **ต้องมีความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (Necessity of Justice in Action)** นอกจากความยุติธรรมในเนื้อหาของกฎหมายแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงความเป็นธรรมในทางปฏิบัติด้วย เพราะย่อมส่งผลร้ายต่อประชาชนได้โดยตรง สอดคล้องกับแนวคิดสำนักกฎหมายบ้านเมือง แนวคิดแบบมาร์กซ์ และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์

Aristotle นักคิดคนสำคัญของสำนักกฎหมายธรรมชาติ เสนอหลัก “ความยุติธรรมแบบแบ่งสันปันส่วน” (Distributive Justice) ที่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติกับบุคคลที่ต้องสอดคล้องกับคุณธรรมและความสามารถของแต่ละบุคคล เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมสูงสุดในสังคม ส่วน Finnis ก็เสนอ “หลักการของเหตุผลเชิงปฏิบัติ” (the basic requirements of practical reasonableness) โดยระบุว่าการบังคับใช้กฎหมายต้องไม่ทำลาย "ความดีงามพื้นฐาน" ของมนุษย์และต้อง ไม่มีการเลือกปฏิบัติหรืออคติ ระหว่างบุคคล เพื่อให้ทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม รวมถึงแนวคิดของ Fuller ที่อธิบายถึง “ศีลธรรมภายในกฎหมาย” เป็นหลักการเชิงกระบวนการที่ทำให้การบังคับใช้เป็นธรรม โดยกฎหมายต้องมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป ประกาศให้สาธารณะรับรู้ ไม่ใช้ย้อนหลัง และมีความสอดคล้องกันระหว่างตัวบทและการบังคับใช้จริง

ส่วนแนวคิดเชิงวิพากษ์อย่างแนวคิดกฎหมายแบบมาร์กซ์ ก็ยังคงมองว่ากฎหมายดำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชนชั้นนำ และไม่มีความเป็นกลาง ส่วนแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ก็

วิจารณ์การบังคับใช้กฎหมายในความเป็นจริงว่าไม่มีความเป็นธรรมต่อผู้หญิง และกลุ่มหลากหลายทางเพศ ที่เต็มไปด้วยอคติทางเพศ นำมาซึ่งการเรียกร้องให้มีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเหมาะสมกับคนทุกกลุ่ม

1.2.5 **ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม (Avoidance of Immoral Laws)** กฎหมายอาจมีความจำเป็นที่จะต้องละเมิดคุณค่าของศีลธรรมเพื่อประโยชน์อื่นที่สำคัญยิ่งกว่า เช่น การอนุญาตให้ฆ่าเพื่อป้องกันตัว ซึ่งควรต้องสร้างสมดุลระหว่างหลักการของศีลธรรมและความจำเป็นของรัฐ และเป็นกรณีจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่ต้องกำหนดกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรมเช่นว่านั้น แนวคิดสำคัญที่สนับสนุนเกณฑ์การยอมรับกฎหมายในข้อนี้คือ แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ และสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย

สำนักกฎหมายธรรมชาติโดยพื้นฐานแล้วต้องการให้การบัญญัติกฎหมายนั้นสอดคล้องกับหลักศีลธรรม แต่อย่างใดก็ดีโดยส่วนใหญ่ไม่ได้ระบุชัดว่าการฝ่าฝืนจะทำให้กฎหมายต้องกลายเป็นโมฆะ เพียงแต่ข้อสำคัญต้องมีความเป็นธรรมและไม่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์

ในขณะที่สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายที่สนใจเรื่องความถูกต้องตามกระบวนการไม่ใช่จากคุณค่าที่คลุมเคลือ ซึ่ง John Austin และ Jeremy Bentham ก็ไม่ได้ปฏิเสธคุณค่าของกฎหมาย เพียงแต่เห็นว่าไม่ใช่หน้าที่ของนักนิติศาสตร์และเป็นคนละเรื่องกับการเป็นกฎหมายหรือไม่ โดย Bentham เสนอแนวคิด “หลักอรรถประโยชน์นิยม” (Principle of Utility) ที่วัดความถูกต้องของกฎหมายจาก "ความสุขของคนหมู่มาก" (the greatest happiness of the greatest number) ซึ่งสามารถใช้เป็นหลักการในการปรับปรุงกฎหมายที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคมได้ แม้อาจจะละเมิดต่อคุณค่าของศีลธรรมบ้าง

1.3 กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน (Reflecting the Spirit of the People) กฎหมายที่ได้รับการยอมรับต้องสะท้อน "จิตวิญญาณประชาชน" (Volksgeist) ซึ่งหมายถึงจิตสำนึกร่วมและวัฒนธรรมของคนในสังคม กฎหมายที่ดีจึงควรพัฒนาไปพร้อมกับประเพณีและค่านิยมของประชาชน ไม่ใช่สิ่งที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นโดยพลการ การคำนึงถึงหลักการนี้ช่วยให้กฎหมายมีความชอบธรรม ได้รับการยอมรับ และประชาชนยินยอมปฏิบัติตามด้วยความสมัครใจ ประกอบด้วย 2 เกณฑ์ย่อยดังนี้

1.3.1 **การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (Reflex of Volkgeist)** กฎหมายไม่ใช่เพียงคำสั่งของรัฐเท่านั้น แต่ยังเป็นผลผลิตจากพัฒนาการของสังคมที่สะท้อนความเชื่อและค่านิยมร่วมกันของประชาชน โดยมีแนวคิดสำคัญที่สอดคล้องคือ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์

ตามแนวคิดของ Savigny อธิบายว่า "จิตวิญญาณประชาชน" คือ จิตสำนึกร่วมที่พัฒนาจากประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของแต่ละชาติ โดยพื้นฐาน Savigny คัดค้านการนำกฎหมายจากต่างชาติมาใช้โดยไม่คำนึงถึงบริบทของตน เพราะมองว่ากฎหมายไม่ใช่สิ่งที่ผู้มีอำนาจสร้างขึ้นตามอำเภอใจ แต่เปรียบเสมือนสิ่งมีชีวิตที่ต้องเติบโตไปพร้อมกับสังคม หากกฎหมาย

สะท้อนอัตลักษณ์และค่านิยมของประชาชน จะทำให้มีความมั่นคงและได้รับการยอมรับโดยสมัครใจในสังคมที่ซับซ้อนและหลากหลาย กฎหมายจึงต้องคำนึงถึงความแตกต่างทางวัฒนธรรมและวิถีชีวิตภายในสังคมด้วย การเคารพความหลากหลายนี้ช่วยให้กฎหมายมีความชอบธรรมและรักษาสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลกับความเป็นมั่นคงของสังคมโดยรวมได้

1.3.2 **การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (Integration of Tradition and Modernity)** กฎหมายควรจะต้องสามารถปรับตัวประยุกต์ใช้กับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและโลก โดยไม่ยึดติดอยู่กับจารีตประเพณีดั้งเดิมจนไม่อาจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่ได้ แต่ก็ไม่ควรลบล้างคุณค่าอันดีงามของจารีตประเพณีเหล่านั้น แต่จำเป็นต้องผสานรวมกับนวตกรรมสมัยใหม่ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการใหม่ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพทันยุคสมัย โดยแนวคิดรองรับที่สำคัญคือ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ สำนักกฎหมายธรรมชาติ และสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย

แนวคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ถือเป็นแนวคิดหลักที่เชื่อในเรื่องการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องไปกับพัฒนาการของสังคม โดยเฉพาะแนวคิดของ Savigny ที่เห็นว่ากฎหมายที่ดีไม่ควรรับเอากฎหมายของชาติอื่นมาเป็นบังคับใช้โดยไม่พิจารณารากฐานทางสังคมของตนเอง แต่ก็มีข้อจำกัดที่ การรอคอยให้กฎหมายค่อยๆ พัฒนาและคลี่คลายไปตามประวัติศาสตร์อาจเชื่องช้าไม่ทันต่อโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

สำหรับแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่ยึดมั่นในหลักศีลธรรมและเหตุผลตามธรรมชาติ ซึ่งเชื่อว่าเป็นหลักสากลที่มนุษย์สามารถเข้าใจได้ โดย Aristotle เชื่อว่ามนุษย์สามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองได้ รวมถึง Finnis ที่ยืนยันถึงการหลัก “ความดีงามขั้นพื้นฐาน” ที่มนุษย์ทุกคนควรได้รับ ก็อาจสะท้อนให้เห็นเพียงว่ากฎหมายควรพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักการและคุณค่าเหล่านี้

ในขณะที่แนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายกลับสอดคล้องกับการผสานความต้องการในยุคสมัยใหม่กับการพัฒนาเปลี่ยนแปลงของกฎหมายมากกว่า เช่นแนวคิดของ Bentham และ Austin มองว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่มนุษย์กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมสังคม จึงสามารถเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือยกเลิกได้หากกฎหมายเดิมไม่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมใหม่ รวมถึงแนวคิด อรรถประโยชน์นิยมของ Bentham ที่สนับสนุนการกำหนดกฎหมายเพื่อตอบสนองต่อความสุขมากที่สุดของสังคมมากกว่าการให้ความสำคัญกับจารีตประเพณี แต่ต้องระมัดระวังเรื่องความไม่สอดคล้องกับรากเหง้าวิถีชีวิตของประชาชน

ในภาพรวม เกณฑ์ในข้อนี้จึงไม่อาจใช้แนวคิดหนึ่งแนวคิดใดเพื่อสนับสนุนได้โดยตรง จำเป็นต้องผนวกสิ่งที่แต่ละแนวคิดต่างเน้นย้ำผสานเข้าด้วยกัน จึงจะได้ผลลัพธ์อย่างที่เกณฑ์ได้กำหนดไว้

1.4 กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (Aligning with Economic and Social Needs) กฎหมายจำเป็นต้องตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ สามารถพัฒนาตนเองได้ และสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและปัจเจกชน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและยั่งยืน แบ่งออกเป็น 5 เกณฑ์ย่อยดังนี้

1.4.1 **ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Support for Economic Development)** กฎหมายควรมีบทบาทในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินให้กับประชาชน มีสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย เป็นแนวคิดหลักที่สนับสนุนเกณฑ์ข้อนี้

แนวคิดที่สำคัญคือแนวคิดของ Bentham ที่กล่าวถึง “หลักอรรถประโยชน์นิยม” ที่มีจุดมุ่งหมายรองของกฎหมาย 4 ประการ “The Four Subordinate Ends of Legislation” คือ 1) การจัดหาปัจจัยสำหรับการดำรงอยู่ (Subsistence) 2) สร้างสรรค์ความมั่งคั่งสมบูรณ์ (Abundance) 3) ให้ความเสมอภาค (Equality) และ 4) รักษาความมั่นคง (Security) ซึ่งสอดคล้องกับการบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

1.4.2 **ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (Support for Social Development)** กฎหมายต้องสร้างสภาพแวดล้องที่ดีเอื้อต่อการดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพ มีศักดิ์ศรี ให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึง แนวคิดสำคัญคือ สำนักกฎหมายธรรมชาติ และสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย

แนวคิดของ John Locke ของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่เชื่อว่ามนุษย์มีสิทธิพื้นฐานตามธรรมชาติ เช่น สิทธิในชีวิต สุขภาพ อิสรภาพ รวมถึงแนวคิดความดีงามขั้นพื้นฐาน 7 ประการของ Finnis ก็กล่าวถึง การมีชีวิต ความรู้ การเล่น สุนทรีย์ มิตรภาพ การได้รับการปฏิบัติอย่างมีเหตุผล และศาสนา ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับสิทธิทางสังคมของบุคคลและควรได้รับการคุ้มครอง

ส่วนสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย แนวคิดของ Bentham เกี่ยวกับหลักอรรถประโยชน์นิยมก็ถือว่ามีส่วนสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิทางสังคมของประชาชน ได้เมื่อคำนึงถึงความสุขของสังคมเป็นหลัก

1.4.3 **รองรับการเปลี่ยนแปลงโดยสามารถปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (Adaptability to Changing Contexts through Amendment and Revision)** กฎหมายควรต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ เมื่อสถาณการณ์หรือเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยไม่หยุดนิ่ง แนวคิดที่สนับสนุนคือ สำนักกฎหมายประวัติศาตร์ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย และสำนักกฎหมายธรรมชาติ

สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์มีจุดเด่นตรงที่เชื่อว่า กฎหมายมีพัฒนาการของตัวเอง ที่ย่อมคลี่คลายไปตามพัฒนาการทางประวัติศาสตร์

ส่วนสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายในแนวคิดของ Hart ที่กล่าวถึงกฎทุติยภูมิ โดย 1 ใน 3 ข้อ กล่าวถึงกฎแห่งการเปลี่ยนแปลง รวมถึง แนวคิดของ Bentham เรื่องหลักอรรถประโยชน์นิยมที่สนับสนุนให้กฎหมายถูกปรับเปลี่ยนเพื่อสร้างความสุขสูงสุดแก่คนในสังคม

สำนักกฎหมายธรรมชาติเองก็มีแนวคิดของ Fuller ที่ว่า กฎหมายต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง (Congruity) ปรากฏในคุณลักษณะที่กฎหมายพึงมี 8 ประการ

1.4.4 **รองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการทบทวนเป็นระยะ (Adaptability to Changing Contexts through Periodic Review)** การทบทวนเป็นระยะจะช่วยให้กฎหมายมีความชัดเจน มีความเหมาะสม และได้มีการประเมินการบรรลุเป้าหมายของกฎหมายให้มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน สอดคล้องกับแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย แนวคิดกฎหมายแบบมาร์กซ์ และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์

เนื่องจากแนวคิดของกฎหมายธรรมชาติต้องการให้กฎหมายถูกบัญญัติออกมาอย่างที่ควรจะเป็น นั่นหมายความว่ากฎหมายก็ควรถูกตรวจสอบเนื้อหาว่าสอดคล้องกับสิ่งที่ควรจะเป็นหรือไม่ ไม่ว่าเป็นสอดคล้องกับประสงค์ของพระเจ้า ตามแนวคิดของ St. Augustine และ St. Aquinas หรือสอดคล้องกับเหตุผลตามธรรมชาติ ตามแนวคิดของ Aristotle และ Cicero รวมถึง Finnis ที่กฎหมายต้องสอดคล้องกับความดีงามพื้นฐาน เป็นต้น กฎหมายจึงต้องถูกตรวจสอบเพื่อให้กฎหมายมีความเป็นธรรม

แนวคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมายก็ปรากฏแนวคิดของ Hart ที่กล่าวถึง “กฎแห่งการเปลี่ยนแปลง” ซึ่งอยู่ในกฎทุติยภูมิ หรือ “หลักอรรถประโยชน์นิยม” ของ Bentham ก็สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อความสุขสูงสุดของคนหมู่มาก

ในขณะที่แนวคิดเชิงวิพากษ์ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดแบบมาร์กซ์ หรือนิติสตรีศาสตร์ที่วิพากษ์ความเป็นธรรมในกฎหมาย ก็ถือเป็นการสนับสนุนให้ต้องมีการทบทวนกฎหมายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

1.4.5 **สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (Balance Between Public Interests and Individual Rights)** เพื่อป้องกันมิให้กฎหมายลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากจนเกินไป ไม่ให้รัฐใช้อำนาจจนเกินขอบเขต และสาธารณะยังได้ประโยชน์โดยส่วนรวม ซึ่งแนวคิดของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย และสำนักกฎหมายธรรมชาติ สนับสนุนเกณฑ์ข้อนี้

แนวคิดของ Bentham เรื่อง “หลักอรรถประโยชน์นิยม” ถือเป็นหลักการที่สนับสนุนการสร้างความสุขสูงสุดของสังคม สะท้อนให้เห็นถึงความสมดุลทั้งประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกที่จะนำมาซึ่งความสุขสูงสุดแก่คนหมู่มาก

ส่วนสำนักกฎหมายธรรมชาติ ก็ยังคงมีความสำคัญต่อการเน้นย้ำเรื่องคุณค่าพื้นฐานที่มนุษย์ควรได้รับและไม่อาจละเมิดได้ แม้จะเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดของ Aristotle, Cicero, Fuller และ Finnis

1.5 กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Promote Rights and Liberties) เกณฑ์การยอมรับกฎหมายข้ออื่นๆ อาจจะกล่าวถึงสิทธิบางประการในลักษณะของคุณค่าทางศีลธรรมที่ควรมี แต่ในเกณฑ์ข้อที่ 5 จะเน้นย้ำถึงหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพที่กฎหมายควรจะสะท้อน ประกอบไปด้วยเกณฑ์ย่อย 5 เกณฑ์ ดังนี้

1.5.1 **สร้างความเสมอภาค ลดความเหลื่อมล้ำ (Equality and Social Inequality)** ความเสมอภาคและการลดความเหลื่อมล้ำเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายที่จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงโอกาสและทรัพยากรอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะการขจัดการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้มั่นใจว่าทุกคนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างแท้จริง มีแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติเป็นหลักที่สนับสนุน และบางส่วนของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย

แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติโดย Aristotle กล่าวถึง หลักความยุติธรรมแบบแบ่งสรรปันส่วน (Distributive Justice) ที่ให้สิ่งที่เท่ากันแก่ผู้ที่แตกต่าง หรือให้สิ่งที่ไม่เท่ากันแก่ผู้ที่มีสถานะเท่าเทียมกัน ย่อมไม่เป็นธรรม ส่วน Finnis ก็กล่าวถึง “หลักการของเหตุผลเชิงปฏิบัติ” (The Basic Requirements of Practical Reasonableness) ข้อที่ว่า “ต้องไม่เลือกปฏิบัติหรือมีอคติระหว่างบุคคล” หรือ “เจตจำนงทั่วไป (General Will)” ของ Rousseau ในทฤษฎีสัญญาประชาคม ที่ถือว่าเสรีภาพและความเสมอภาคเป็นแก่นแท้ของความสุขของมนุษย์ และผู้ปกครองมีหน้าที่ต้องปกป้อง และ John Rawls ที่เสนอหลักความเท่าเทียมซึ่งประกอบไปด้วยหลักการย่อยคือหลักความแตกต่างและหลักความเสมอภาคทางโอกาส ล้วนเป็นแนวคิดที่สนับสนุนความเสมอภาคทั้งสิ้น

ในขณะที่สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย แนวคิดของ Bentham ก็ได้เสนอหลักความเสมอภาค “Equality” ซึ่งเป็นหนึ่งในจุดมุ่งหมายรองของกฎหมาย ซึ่งค่อนข้างแตกต่างจากมุมมองของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายในภาพรวม

1.5.2 **กลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ (Supporting Vulnerable Groups)** กลุ่มที่อาจถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยง่าย หรือเป็นกลุ่มบุคคลที่อาจถูกกีดกัน ถูกเพิกเฉย ไม่ได้รับการดูแลจากภาครัฐ ควรได้รับการช่วยเหลือเพื่อให้เข้าถึงสิทธิหรือบริการของภาครัฐอย่างเท่าเทียม สอดคล้องกับแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ แนวคิดแบบมาร์กซ์ และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์

แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ อย่างเช่น John Rawls ที่กล่าวถึงหลักความเท่าเทียมไว้ 2 ประการ คือ “หลักความเสมอภาคของโอกาส” (Principle of Fair Equality of Opportunity) และ “หลักความแตกต่าง” (Difference Principle) ที่ระบุว่าความไม่เสมอภาคทาง

สังคมและเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ก็ต่อเมื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ที่เสียเปรียบที่สุด เป็นรากฐานการออกแบบนโยบายเพื่อกลุ่มเปราะบาง

ขณะที่แนวคิดเชิงวิพากษ์อย่างแนวคิดมาร์กซิสม์ (Marxism) ให้ความสำคัญกับการลดความไม่เสมอภาคในเชิงโครงสร้าง และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ซึ่งวิพากษ์กฎหมายที่เอื้อให้เกิดการเลือกปฏิบัติทางเพศ โดยชี้ให้เห็นว่ากฎหมายดั้งเดิมมักสะท้อนค่านิยมชายเป็นใหญ่ ทำให้ผู้หญิงและบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศไม่ได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกับผู้ชาย ถือว่าเป็นแนวคิดที่สะท้อนถึงกลุ่มเปราะบางที่เด่นชัดคือ กลุ่มผู้ถูกกดทับเชิงโครงสร้าง และกลุ่มผู้หญิงหรือหลากหลายทางเพศ

1.5.3 **กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (Non-Excessive Restriction of Rights)** กฎหมายควรมีลักษณะของการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ดังนั้นการจำกัดดังกล่าวควรเกิดขึ้นอย่างระมัดระวังและมีเหตุผลอันจำเป็นอย่างยิ่งเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน (Proportionality Principle) แนวคิดที่สำคัญคือ แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ

แนวคิดสำคัญคือ แนวคิดเกี่ยวกับสัญญาประชาคม เช่น Hugo Grotius และ Samuel Pufendorf ที่เห็นว่า ถ้าผู้ปกครองใช้อำนาจบ่อนทำลายชาติอย่างชัดแจ้ง ราษฎรก็อาจต่อต้านได้ หรือแนวคิดของ Locke ที่เห็นว่ารัฐมีอำนาจอย่างจำกัดเพื่อธำรงไว้ซึ่งสิทธิตามธรรมชาติของประชาชน อันเป็นความดีงามร่วมกัน (The Common Good) หากรัฐฝ่าฝืนประชาชนย่อมมีสิทธิปฏิวัติได้ พร้อมทั้งเสนอหลักการถ่วงดุลอำนาจเพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐเกินขอบเขตไว้ และ John Stuart Mill ก็ได้กล่าวถึงการที่รัฐจะสามารถบัญญัติกฎหมายหรือใช้อำนาจควบคุมเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อเพื่อต้องการป้องกันภัยตรายที่จะเกิดกับสิทธิและเสรีภาพของสังคมหรือผู้อื่น (Harm Principle) เท่านั้น สะท้อนการควบคุมไม่ให้รัฐใช้อำนาจเกินสมควร

1.5.4 **ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Reduced Regulatory Burden)** กฎหมาย การได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นควรเป็นเรื่องที่ประชาชนได้รับทันที โดยมีเงื่อนไขแห่งการได้รับการคุ้มครองที่น้อยที่สุด ไม่ควรกำหนดภาระให้ประชาชนมากจนทำให้ประชาชนไม่อาจใช้สิทธิและเสรีภาพของตนเองได้ ตามแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ และสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย

แนวคิดของ Fuller ของสำนักกฎหมายธรรมชาติ ก็กล่าวถึงเงื่อนสำคัญที่กฎหมายจำเป็นจะต้องมี 8 ประการ โดยเฉพาะหลักการที่ว่ากฎหมายต้องมีลักษณะชัดแจ้งและต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างกฎเกณฑ์และการบังคับใช้จริง และแนวคิดของ John Rawls ที่กล่าวถึงหลักความเท่าเทียมเกี่ยวกับ หลักความเสมอภาคของโอกาส (Principle of Fair Equality of Opportunity) ที่ทุกคนควรมีโอกาสอย่างเท่าเทียมในการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อประสบความสำเร็จ ส่วนแนวคิด Bentham ของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย เกี่ยวกับหลักอรรถประโยชน์

นิยม ที่สนับสนุนให้กฎหมายสร้างความสุขสูงสุดแก่คนในสังคม ก็ถือว่าสัมพันธ์กับการลดภาระของประชาชน

1.5.5 **มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Measures to Ensure Rights and Freedoms)** ถือเป็นหลักการด้านสิทธิมนุษยชนโดยพื้นฐานที่รัฐต้องคุ้มครอง ดังนั้นรัฐจึงต้องมีมาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงต้องมีมาตราการเยียวยาให้ผู้ได้รับความเสียหาย แนวคิดที่สนับสนุน คือ แนวคิดกฎหมายธรรมชาติ และสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย

แนวคิดของ John Locke นักคิดกลุ่มสำนักกฎหมายธรรมชาติซึ่งระบุว่ารัฐมีหน้าที่หลักในการปกป้องชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของประชาชน หากรัฐละเลยหรือมีส่วนในการละเมิดสิทธิ รัฐนั้นย่อมขาดความชอบธรรม Aristotle ที่กล่าวถึงความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนทดแทน (Commutative Justice) ซึ่งเป็นความยุติธรรมในการได้รับการทดแทนเยียวยาความเสียหายเมื่อถูกละเมิด

ส่วนสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย แนวคิดพื้นฐานก็มักจะกำหนดผลแห่งการฝ่าฝืนกฎหมายว่าต้องได้รับการลงโทษ ซึ่งก็ถือว่าเป็นมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิของประชาชน เช่น แนวคิดของ Austin หรือแนวคิดของ Hart เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทางสังคม ซึ่งมีกฎเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งคือ กฎเกณฑ์ที่กำหนดพันธะหน้าที่ให้คนต้องปฏิบัติตาม มีสถานะเป็นกฎหมายซึ่งหากฝ่าฝืนจะมีสภาพบังคับบางอย่าง

1.6 กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน (Accepted by the People) กฎหมายที่ดีควรจะต้องได้รับการยอมรับจากประชาชน โดยการยอมรับนั้นจะต้องไม่ใช่เพียงเพราะประชาชนกลัวบทลงโทษ แต่ควรยอมรับเพราะเห็นว่ากฎหมายนั้นชอบธรรมและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของพวกเขา แบ่งออกเป็น 3 เกณฑ์ย่อยดังนี้

1.6.1 **ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (No Widespread Objections)** หมายถึง การที่กฎหมายสามารถดำรงอยู่ได้โดยไม่ถูกคัดค้านหรือต่อต้านอย่างรุนแรงจนส่งผลให้ต้องถูกล้มล้างหรือยกเลิก ซึ่งความสัมพันธ์โดยตรงกับการที่กฎหมายจะถูกยอมรับ เป็นไปตามแนวคิดของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดแบบมาร์กซ์ แนวคิดนิติสตรีศาสตร์

แนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย โดย Hans Kelsen ได้อธิบายถึงทฤษฎีความบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย (Pure Theory of Law) และระบุว่าต้องได้รับการปฏิบัติตามและยอมรับในระดับหนึ่งจึงจะสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Minimum of Effectiveness) ส่วน Hart เสนอแนวคิดเรื่อง “องค์ประกอบภายใน” (Internal Point of View) ซึ่งหมายถึงการที่บุคคลปฏิบัติตามกฎหมายไม่ใช่เพียงเพราะแรงกดดันจากภายนอก แต่เนื่องจากเชื่อและยอมรับกับกฎเกณฑ์เหล่านั้น รวมถึงกฎทุติยภูมิเรื่อง “กฎแห่งการยอมรับ” (Rule of Recognition) ซึ่งเป็น

เกณฑ์สูงสุดในการกำหนดความชอบธรรมของกฎหมาย นั่นคือ การยอมรับจากประชาชนในระดับหนึ่ง ย่อมไม่ถูกคัดค้านในวงกว้าง และยังคงสามารถบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์

ส่วนสำนักกฎหมายธรรมชาติ กลับสนับสนุนการโต้แย้งกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม และเป็นสิทธิของประชาชนที่จะโต้แย้ง เช่น St. Aquinas ย้ำว่า กฎหมายของมนุษย์ต้องสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติ และกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ ไม่เช่นนั้นจะถือว่าไม่ใช้กฎหมายที่แท้จริง ประชาชนไม่ต้องปฏิบัติตาม (Right of Disobedience) หรือแนวคิดสัญญาประชาชนคม ไม่ว่าจะเป็นของ Hobbes หรือ Pufendorf ที่มองว่าประชาชนทำสัญญายกอำนาจของตนเองให้แก่รัฐในลักษณะที่เปรียบเสมือน การสวามิภักดิ์ต่ออำนาจรัฐ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถโต้แย้งอำนาจรัฐได้ แต่สำหรับ Locke มองว่า รัฐได้รับอำนาจจากประชาชนเพื่อปกป้องสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ หากรัฐละเมิดสิทธิเหล่านี้ ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะต่อต้านหรือปฏิวัติรัฐได้ ส่วนทฤษฎีสัญญาประชาคมของ Rousseau เห็นว่า การยอมรับอำนาจรัฐเกิดจากความสมัครใจของประชาชนเอง เพราะประชาชนแต่ละคนถือเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจรัฐด้วย

นอกจากนี้ยังมีแนวคิดของ Fuller ซึ่งเสนอแนวคิด “กฎหมายธรรมชาติเชิงกระบวนการ” (Procedural Natural Law) โดยเห็นว่า กฎหมายจะมีคุณค่าที่ชอบธรรมต่อเมื่อผ่านการออกแบบและบังคับใช้อย่างมีเหตุผลและเป็นธรรม กฎหมายที่สมควรจะได้รับความยอมรับจากประชาชนต้องมีข้อสำคัญ 8 ประการ (eight requirements of the rule of law) ที่สะท้อนให้เห็นว่า กฎหมายต้องสามารถเข้าใจได้ เข้าถึงได้ และคาดการณ์ได้ เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามได้ด้วยเจตจำนงของตนเองโดยไม่ถูกบีบบังคับจากความไม่แน่นอนของกฎหมาย รวมถึง Finnis เกี่ยวกับ “ความดีงามพื้นฐาน” (Basic Goods) ซึ่งเป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ควรค่าต่อการแสวงหาในตัวของมันเองที่มนุษย์ทุกคนต่างให้การยอมรับอย่างประจักษ์แจ้งในตัวของมันเองนั้น ย่อมเป็นกฎหมายที่ยากจะถูกคัดค้านในวงกว้างได้

สำหรับแนวคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ เชื่อว่า กฎหมายเกิดจากจิตวิญญาณประชาชน (Volksgeist) ซึ่ง Savigny เห็นว่า กฎหมายไม่สามารถที่จะพัฒนาได้อย่างทันทีทันใด หรือได้อย่างอำเภอใจกฎหมายที่หยั่งรากลึกอยู่ในวัฒนธรรมและชีวิตของประชาชน จะได้รับการยอมรับโดยไม่จำเป็นต้องฝืนบังคับ และไม่ก่อให้เกิดการคัดค้านในวงกว้าง

แนวคิดวิพากษ์แบบมาร์กซ์ ก็เห็นว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือทางชนชั้น ซึ่งสะท้อนการไม่ยอมรับกฎหมายของรัฐ หรือแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ที่กีดกันผู้หญิง แสดงให้เห็นถึงการคัดค้าน ไม่เห็นด้วย หรือต่อต้านกฎหมาย บ่งบอกพื้นที่ทางความคิดจำนวนหนึ่งถึงการไม่พึงพอใจต่อกฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นและอาจนำมาซึ่งการยกเลิก แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ในท้ายที่สุด

1.6.2 **การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance with the Law)** การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ถือเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่แสดงให้เห็นได้ว่าประชาชนให้การยอมรับกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการยอมปฏิบัติตามโดยสมัครใจหรือเพราะถูกบังคับ เพราะยังสะท้อนให้เห็นถึงโอกาสที่

เอื้ออำนวยต่อการดำรงอยู่ของระเบียบทางสังคม แนวคิดที่สนับสนุนคือ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์

แนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวความคิดของ Hart เกี่ยวกับกฎทุติยภูมิ สะท้อนได้ชัดเจน ในข้อ กฎแห่งการยอมรับ และยังเห็นว่า การที่กฎเกณฑ์ใดจะเป็นกฎหมายได้นั้น จะต้องสะท้อน “ลักษณะภายนอก” คือการยอมรับและปฏิบัติตาม รวมถึง “ลักษณะภายใน” (Internal Point of view) ซึ่งเป็นมุมมองของบุคคลที่ปฏิบัติตามโดยเห็นพ้องว่าเป็นแบบแผนความประพฤติที่ต้องปฏิบัติ ไม่ใช่เป็นเพียงแค่การเชื่อฟังปฏิบัติตามเพราะความเคยชิน (Habit of Obedience) ซึ่ง Austin และ Kelsen ก็คำนึงถึงการยอมปฏิบัติตามที่สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของกฎหมาย

สำหรับแนวคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ Savigny เห็นว่ากฎหมายควรต้องสอดคล้องกับจิตวิญญาณประชาชน เพราะนั่นคือวิถีชีวิตที่ประชาชนประพฤติปฏิบัติอยู่แล้ว ยิ่งเป็นการยืนยันว่า เมื่อกฎหมายถูกปฏิบัติตามโดยประชาชนย่อมเป็นการยอมรับว่ากฎเกณฑ์นั้นคือกฎหมาย

1.6.3 **การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)** ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้กฎหมายได้รับการยอมรับ ทำให้ประชาชนรู้สึกถึงการเป็นส่วนหนึ่งอันเดียวกันกับกฎหมายนั้น และมีแนวโน้มที่จะเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย แนวคิดที่สนับสนุนคือ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดกฎหมายแบบมาร์กซ์ และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์

แนวคิดสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะแนวคิดของ Savigny ที่เห็นว่า กฎหมายคือผลผลิตของการเติบโตและคลี่คลายไปตามประวัติศาสตร์ของสังคมนั้น ทำให้กฎหมายถูกบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะไม่ได้ฝืนบังคับให้ประชาชนต้องปฏิบัติตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจเกิดขึ้นผ่านค้นหาสิ่งที่เรียกว่า “จิตวิญญาณประชาชน”

ส่วนแนวคิดเชิงวิพากษ์อย่างแนวคิดแบบมาร์กซ์ ก็ชี้ให้เห็นว่า พยายามรื้อระบบโครงสร้างทางสังคมที่ทำให้เหล่าชนชั้นกรรมาชีพต้องเสียเปรียบ เพื่อให้ตนเองได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในทรัพยากรที่ถูกครอบครองโดยชนชั้นนายทุน ส่วนแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ ก็พยายามสร้างบทบาทของผู้หญิงในทุกกระบวนการ เช่น การวิเคราะห์ประเด็นผ่านมุมมองทางเพศ โต้แย้งแนวคิดสังคมชายเป็นใหญ่ เปิดเผยความไม่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง และเปิดพื้นที่ให้ผู้หญิงได้มีบทบาทมากขึ้น

เกณฑ์การยอมรับกฎหมายทั้ง 6 ข้อนี้ ผ่านการสังเคราะห์มาจากแนวคิดนิติปรัชญาสำคัญที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ได้แก่สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดกฎหมายแบบมาร์กซ์ และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ ซึ่งได้สะท้อนทั้งมุมมองเชิงโครงสร้าง เนื้อหา และการวิพากษ์กฎหมายของรัฐอย่างรอบด้าน

แนวคิดของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายจะโดดเด่นในเกณฑ์เกี่ยวกับระบบและโครงสร้างของกฎหมาย ส่วนสำนักกฎหมายธรรมชาติสนับสนุนอย่างชัดเจนในเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับคุณค่าอื่นๆ ของสังคม เช่น ศีลธรรม จารีตประเพณี ส่วนสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ก็ช่วยยืนยันถึงการใส่ใจจิตวิญญาณประชาชน ซึ่งมีความแตกต่างไปตามแต่ละชนชาติ ที่ส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่ถูกบังคับ และแนวคิดเชิงวิพากษ์ทั้งแนวคิดกฎหมายแบบมาร์กซ์และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ที่ช่วยเพิ่มมุมมองการกดทับทางสังคม การเอื้อประโยชน์ที่แฝงอยู่ในกฎหมาย รวมถึงกลุ่มเปราะบางที่ถูกละเลย แนวคิดทางนิติปรัชญาเหล่านี้ต่างมีข้อเสนอที่เติมเต็มซึ่งกันและกันทั้งในมิติของโครงสร้าง ความชอบธรรม และการตอบสนองต่อสังคม การใช้แต่ละแนวคิดควรพิจารณาตามบริบทของการประเมินความชอบธรรมและการยอมรับของกฎหมายในสังคมนั้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเกณฑ์ที่ได้ทำการสังเคราะห์มานี้มีรากฐานทางนิติปรัชญาที่สนับสนุนชัดเจน มีที่มาที่ไปและมีแนวโน้มที่จะสามารถนำไปประยุกต์เพื่อประเมินกฎหมายต่อไปได้

2. เปรียบเทียบเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาที่สำคัญกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

จากผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 พบว่าเกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่สังเคราะห์จากแนวคิดนิติปรัชญามี 6 เกณฑ์หลัก รวม 25 เกณฑ์ย่อย ซึ่งสามารถใช้เป็นกรอบการประเมินกฎหมายอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ประเทศไทยได้กำหนดแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ขณะเดียวกันในระดับสากลยังมีแนวทางขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ที่เน้นหลักธรรมาภิบาลและการกำกับดูแลภาครัฐ ดังนั้น เพื่อให้เกณฑ์การประเมินมีความครอบคลุมและสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของนานาชาติ จึงจำเป็นต้องพิจารณาเปรียบเทียบความสอดคล้องกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทั้งสามแนวทาง โดยผลการวิจัยสะท้อนความสอดคล้องของเกณฑ์การยอมรับกฎหมายกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์แต่ละแนวทางดังนี้

2.1 แนวทางตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ตามกฎหมายนี้มาตรา 30 ได้กำหนดเป้าหมายของการประเมินกฎหมายไว้ทั้งสิ้น 5 ประการ และกำหนดให้มีการตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมายตามมาตรา 31 ประกอบกับมาตรา 21 รวมทั้งสิ้น 10 ประการ ซึ่งผลจากการวิจัยแสดงให้ผลความสอดคล้องดังต่อไปนี้

2.1.1 **วัตถุประสงค์ของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมาตรา 30** จำนวน 5 ข้อ ประกอบไปด้วย

2.1.1.1 การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 8 เกณฑ์ย่อย โดยประเด็นที่สำคัญคือ เกณฑ์การยอมรับกฎหมายด้านความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม และการลดภาระของประชาชน แต่ยังไม่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับเรื่องเนื้อหาของกฎหมายเท่าใดนัก ทั้งในเรื่องของความสอดคล้องกันเองและความยุติธรรมแห่งตัวบท ประเด็นด้านคุณค่าอื่นๆ ก็ไม่ปรากฏในวัตถุประสงค์ของกฎหมายข้อนี้

2.1.1.2 การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 9 เกณฑ์ย่อย ประเด็นที่สำคัญคือ เกณฑ์การยอมรับกฎหมายด้านลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย ทั้งในเรื่องของโครงสร้างและลำดับชั้นของกฎหมาย และมีปรากฏความสัมพันธ์กับคุณค่าอื่นในสังคมมากขึ้น แต่ยังไม่สอดรับกับเรื่องจารีตประเพณี จิตวิญญาณและอัตลักษณ์ การให้ความสำคัญกับการอำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชนเท่าใดนัก

2.1.1.3 การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 7 เกณฑ์ย่อย เน้นย้ำที่ความเป็นระบบของกฎหมายเป็นสำคัญ ส่วนบริบทอื่นๆ แทบไม่ได้ให้ความสำคัญเลย ทั้งเรื่องคุณค่าอื่นๆ ในสังคม วิถีชีวิต จารีตประเพณี คุณธรรม ความยุติธรรม รวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม

2.1.1.4 การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 4 เกณฑ์ย่อย ในข้อนี้กลับมามุ่งเน้นให้เนื้อหาแห่งกฎหมาย การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม โดยเฉพาะเรื่องความยุติธรรม นำไปสู่กระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่ถูกต้องและเป็นธรรม มากขึ้น แต่ก็ยังขาดในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1.1.5 การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 4 เกณฑ์ย่อย เน้นเพียงเรื่องของการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นสำคัญ ยังไม่สัมพันธ์กับเกณฑ์การประเมินในข้ออื่นเท่าใดนัก

ผลการวิเคราะห์พบว่า วัตถุประสงค์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามมมาตรา 30 ดังกล่าวทั้ง 5 ข้อนี้ มีปรากฏในเกณฑ์การยอมรับกฎหมายครบทั้ง 5 ข้อ แต่กลับกันเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดทางนิติปรัชญา กลับมีประเด็นการตรวจสอบที่เกินไปกว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมาย กล่าวคือ มีความสอดคล้องเพียง 18 เกณฑ์ย่อย จาก 25 เกณฑ์ย่อย โดยยังมี 7 เกณฑ์ย่อยที่ไม่ปรากฏอยู่ในวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ได้แก่ 1) ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น 2) ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม 3) การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ 4) มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน 5) ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง 6) การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย และ 7) การมีส่วนร่วมของประชาชน

นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของกฎหมายในการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้ความสำคัญอย่างมากกับ เกณฑ์ที่ 1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย รองลงมาคือเกณฑ์ที่ 4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ส่วนเกณฑ์ที่ 5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ปรากฏในระดับปานกลาง ขณะที่เกณฑ์ที่ 2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม และเกณฑ์ที่ 3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ได้รับความสำคัญน้อยมาก และในบางข้อย่อยของเกณฑ์ที่ 3 และ 3 ไม่ปรากฏในวัตถุประสงค์ของกฎหมายเลย รวมถึงเกณฑ์ที่ 6 เกี่ยวกับการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน กลับไม่มีวัตถุประสงค์ใดเลยที่สอดคล้องอย่างชัดเจนกับเกณฑ์ในข้อนี้ ซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักตามแนวคิดนิติปรัชญา จึงควรพิจารณาขยายกรอบเป้าหมายของการประเมินให้ครอบคลุมมิติทางคุณค่าทางสังคมและการมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

2.1.2 **การตรวจสอบเนื้อหา ตามมาตรา 31 ประกอบกับมาตรา 21** จำนวน 10 ข้อ ประกอบไปด้วย

2.1.2.1 ความสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 8 เกณฑ์ย่อย โดยเฉพาะเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย เรื่องโครงสร้างและความเป็นระบบของกฎหมาย แต่ยังไม่ครอบคลุมในเกณฑ์อื่นๆ เท่าใดนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของเนื้อหาแห่งกฎหมาย และค่อนข้างสัมพันธ์เฉพาะกันเรื่องของกระบวนการหรือเป้าหมายของการตรวจสอบกฎหมายเท่านั้น

2.1.2.2 ความสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 5 เกณฑ์ย่อย โดยเฉพาะในแง่ที่กฎหมายควรทำหน้าที่ส่งเสริมเป้าหมายในการพัฒนาประเทศในภาพรวม ในข้อนี้ ให้ความสำคัญกับเนื้อหาแห่งกฎหมายมากขึ้น แต่โน้มเอียงไปในเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และสะท้อนจิตวิญญาณประชาชนหรือวิถีชีวิตของประชาชนชัดเจนมากขึ้น แต่ยังไม่กล่าวถึงเรื่องคุณค่าอื่นๆในสังคม ทั้งเรื่องศีลธรรม ความยุติธรรมทั้งในแง่ของเนื้อหาและการปฏิบัติ

2.1.2.3 ความสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 15 เกณฑ์ย่อย ซึ่งสัมพันธ์กับเกณฑ์การประเมินกฎหมายจากนิติปรัชญาหลายข้อ เนื่องจากว่า หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนั้น ประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญอยู่หลายประการโดยเฉพาะประเด็นที่กฎหมายจะต้องถูกบัญญัติออกมาอย่างเป็นระบบ มีความชัดเจนทั้งในเนื้อหาและการบังคับใช้ ส่งผลทำให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมเสมอภาคและเท่าเทียมทุกกลุ่ม ทั้งในแง่ของเนื้อหาแห่งบทบัญญัติและความยุติธรรมในทางปฏิบัติ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ประกอบกับจะต้องมีการประเมินผลการดำเนินของภาครัฐสม่ำเสมอ ถือได้ว่าหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนี้สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายตามกรอบนิติปรัชญาอย่างมาก

2.1.2.4 ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่

ประชาชน สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 14 เกณฑ์ย่อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเนื้อหาแห่งกฎหมายทั้งในแง่ของเชิงระบบโครงสร้างของกฎหมาย และการคำนึงถึงความเป็นธรรมต่อประชาชน ด้วยเป้าหมายของการตรวจสอบกฎหมายนั้น ให้ความสำคัญกับสภาพการณ์ที่ไม่เอื้ออำนวยสำหรับประชาชนทั้งเรื่องการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ ซึ่งพยายามสร้างระบบกฎหมายที่เป็นธรรมมาบังคับใช้กับประชาชน ถือเป็นการตรวจสอบกฎหมายที่ให้ความสำคัญกับประเด็นที่หลากหลายมากอีกข้อหนึ่ง และยังปรากฏการมีบทบาทของประชาชนในกระบวนการทางกฎหมาย อีกด้วย

2.1.2.5 ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 13 เกณฑ์ย่อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกณฑ์เกี่ยวกับบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทำให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากกฎหมายหรือไม่ถูกจำกัดสิทธิจากกฎหมายมากจนเกินไป ก็ย่อมทำให้กฎหมายได้รับการยอมรับจากประชาชนได้ไม่ยาก ถือเป็นการตรวจสอบที่สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายอยากมากอีกข้อหนึ่ง แต่ก็ยังขาดเรื่องการให้ความสำคัญกับวิถีชีวิต จิตวิญญาณของประชาชน อาจเป็นเพราะหัวข้อนี้สัมพันธ์กับเรื่องระบบอนุญาตซึ่งเกี่ยวพันกับข้อจำกัดสิทธิของประชาชนมากกว่านั่นเอง

2.1.2.6 ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับหรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 10 เกณฑ์ย่อย โดยยังคงสัมพันธ์กับการเกณฑ์การยอมรับกฎหมายทั้งในเชิงระบบโครงสร้างของกฎหมาย รวมถึง ประเด็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นสำคัญ และในขณะเดียวกันค่อนข้างมีทิศทางเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย แต่อย่างไรก็ดี ยังขาดประเด็นด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการคำนึงถึงวิถีชีวิตและจิตวิญญาณประชาชน

2.1.2.7 การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 8 เกณฑ์ย่อย เกี่ยวกับประเด็นด้านการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมเพื่อลดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็มีบางส่วนที่สัมพันธ์กับเรื่องของระบบและโครงสร้างของกฎหมายบ้าง แต่ไม่ค่อยเกี่ยวข้องกับความสมบูรณ์หรือความยุติธรรมแห่งเนื้อหาของกฎหมายและการบังคับใช้อย่างเป็นธรรมเท่าใดนัก รวมถึงไม่แสดงให้เห็นถึงการพยายามให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรวมในกระบวนการทางกฎหมายด้วย

2.1.2.8 การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล สอดคล้องกับ

เกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 11 เกณฑ์ย่อย เกี่ยวกับเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และในขณะเดียวกันยังเกี่ยวข้องกับเรื่องความยุติธรรมที่ประชาชนควรได้รับจากการกำหนดโทษในทางอาญาเท่าที่จำเป็น รวมถึงประเด็นเรื่องคุณค่าทางศีลธรรมที่รัฐต้องคำนึงถึง นอกจากนี้การกำหนดโทษทางอาญายังเป็นมาตรการสำคัญเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายด้วย ดังนั้นเกณฑ์ในข้อนี้จึงค่อนข้างให้ความสำคัญกับเรื่องเนื้อหาของกฎหมายมากกว่าระบบโครงสร้างของกฎหมายหรือเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ

2.1.2.9 การพิจารณาประสิทธิภาพของกฎหมายโดยประเมินจากสถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 5 เกณฑ์ย่อย สัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้คำนึงคุณค่าอื่นๆ ที่กฎหมายต้องพิจารณา เนื่องจากในข้อนี้เน้นย้ำเรื่องผลลัพธ์ในทางปฏิบัติของกฎหมายเท่านั้น

2.1.2.10 ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 7 เกณฑ์ย่อย ถือเป็นอีกข้อหนึ่งที่จะทำให้กฎหมายมีความเป็นระบบสอดคล้องกับโครงสร้างและลำดับชั้นของกฎหมาย และมีความสัมพันธ์กับคุณค่าอื่นในสังคม แต่ยังไม่สอดรับกับเรื่องจารีตประเพณี จิตวิญญาณและอัตลักษณ์ การให้ความสำคัญกับการอำนวยความเป็นธรรมให้กับประชาชน และข้อสำคัญไม่ใช่เป็นการปฏิบัติตามหลักสากล แต่เป็นการอนุวัติตามพันธกรณีที่ตนเองผูกพันเท่านั้น

ผลการวิเคราะห์พบว่า เป้าหมายการตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมายตามมาตรา 31 ทั้ง 10 ข้อนี้ มีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 23 เกณฑ์ย่อย จาก 25 เกณฑ์ย่อย มีเพียง 2 เกณฑ์ย่อยเท่านั้นที่ยังไม่ปรากฏชัดเจน คือ 1) ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น และ 2) ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง

นอกจากนี้เป้าหมายการตรวจสอบเนื้อหาดังกล่าวให้ความสำคัญอย่างมากกับเกณฑ์ที่ 1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย ในทุกข้อของเกณฑ์ข้างต้น และในระดับที่เท่ากันกับ เกณฑ์ที่ 4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ส่วน เกณฑ์ที่ 5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ปรากฏในระดับรองลงมา ขณะที่ เกณฑ์ที่ 2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม และเกณฑ์ที่ 3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ได้รับความสำคัญน้อยมาก และในบางข้อย่อยของเกณฑ์ที่ 2 ไม่มีปรากฏในเป้าหมายการตรวจสอบเนื้อหากฎหมายเลย รวมถึง เกณฑ์ที่ 6 เกี่ยวกับการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน แทบไม่ถูกให้ความสำคัญเลย

เมื่อพิจารณาภาพรวมของแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 พบว่า มีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาในระดับสูง ครอบคลุม 6

เกณฑ์หลัก ถือได้ว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายตามวัตถุประสงค์ในข้อที่ 1 นั้นสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้อย่างครบถ้วนครอบคลุม และอาจเป็นเกณฑ์ที่มีความเข้มข้นยิ่งกว่าเป้าหมายที่กฎหมายต้องการให้ประเมินหรือให้ความสำคัญอีกด้วย

2.2 ประเด็นการประเมินตาม “แนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย แบ่งองค์ประกอบของแนวทางออกเป็น 6 องค์ประกอบ ซึ่งผลจากการวิจัยแสดงให้ผลความสอดคล้องดังต่อไปนี้

2.2.1 **การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมาย** ประกอบไปด้วย 8 ประเด็น ดังนี้

2.2.1.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมาย สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 10 เกณฑ์ย่อย มีความสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายค่อนข้างน้อย โดยมากจะเกี่ยวข้องกับเกณฑ์เรื่องเป้าหมายการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงเกณฑ์ความสัมพันธ์กับคุณค่าอื่นๆ ในสังคมโดยเฉพาะเรื่องความยุติธรรมในเนื้อหาแห่งกฎหมาย

2.2.1.2 มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 8 เกณฑ์ย่อย โดยมากให้ความสำคัญกับเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ ทั้งในแง่ของประสิทธิภาพและความเป็นธรรมหรือการคุ้มครองสิทธิของประชาชน แต่ประเด็นที่น่าสนใจคือ ปรากฏความสัมพันธ์กับเกณฑ์ยอมปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชนด้วย เพราะมาตราการของกฎหมายในข้อนี้มีเป้าหมายเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งย่อมเกี่ยวพันโดยตรงกับการที่ประชาชนยอมปฏิบัติตามกฎหมายด้วยนั่นเอง

2.2.1.3 การตรวจสอบว่ากฎหมายมีมาตรการจำกัดสิทธิของประชาชนหรือไม่ สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 12 เกณฑ์ย่อย ประเด็นในข้อนี้สัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายในระดับปานกลาง เน้นไปที่เนื้อหาแห่งบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการต่างๆ โดยจะสัมพันธ์ตั้งแต่เกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นระบบของกฎหมาย โดยเฉพาะเรื่องหลักนิติรัฐและความชัดเจนแห่งเนื้อหาของกฎหมาย การคำนึงถึงมาตรฐานทางด้านศีลธรรม และเกณฑ์เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก

2.2.1.4 ความจำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 9 เกณฑ์ย่อย ระดับของความสัมพันธ์กับเกณฑ์ยอมรับกฎหมายค่อยข้างน้อยแต่ก็เป็นข้อที่เกี่ยวพันธ์ชัดเจนกับเกณฑ์การยอมรับเรื่องเป้าหมายการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนั้นก็ยังมีความเกี่ยวพันธ์กับเกณฑ์เรื่องวิถีชีวิต จิตวิญญาณประชาชนซึ่งกฎหมายไม่ค่อยให้แสดงให้เห็นว่าให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เท่าใดนัก แต่ก็มีปรากฏในข้อนี้

2.2.1.5 ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมาย สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 11 เกณฑ์ย่อย มีความสัมพันธ์โดยตรงกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องความยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์เรื่องเนื้อหาสาระของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ รวมถึงการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งย่อมเป็นประโยชน์ที่ประชาชนควรจะต้องได้รับจากกฎหมายโดยตรงเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว และเมื่อประชาชนได้ประโยชน์จากกฎหมาย ประชาชนย่อมยอมปฏิบัติตามกฎหมายไปด้วย ถือว่าประเด็นนี้มีความเกี่ยวพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายในระดับปานกลาง

2.2.1.6 ผลกระทบต่อประชาชน สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 16 เกณฑ์ย่อย ถือว่ามีความสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายค่อยข้างมาก เพราะคำว่า “ผลกระทบ” อาจเกี่ยวพันได้หลากหลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นเนื้อหาของบทบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมาย คุณค่าทางศีลธรรม จารีตประเพณี วิถีชีวิตที่ประชาชนดำรงอยู่ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมไปถึงเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ก็อาจจะไม่สะท้อนประเด็นด้านการยอมรับกฎหมาย การยอมปฏิบัติตามกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชนเท่าใด เพราะพิเคราะห์แล้วให้ความสำคัญกับเรื่องผลกระทบมากกว่าการสนใจว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด

2.2.1.7 ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 9 เกณฑ์ย่อย สะท้อนให้เห็นข้อจำกัดของกฎหมายในทางปฏิบัติ ซึ่งสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับในข้อที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และความยุติธรรมในทางปฏิบัติ ซึ่งมักนำไปสู่การทบทวนและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และประเด็นที่น่าสนใจคือ มีความสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายของประชาชนอย่างมาก เพราะปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวข้องกับการต่อต้านกฎหมาย และการยอมปฏิบัติตามกฎหมายโดยตรง

2.2.1.8 การวิเคราะห์จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 17 เกณฑ์ย่อย ถือว่าเป็นข้อที่สัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาอย่างมาก เนื่องด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น เป็นการวิเคราะห์ปัญหาอย่างเป็นระบบและครอบคลุมหลายประเด็น ทำให้ประเด็นการวิเคราะห์ในข้อนี้ สัมพันธ์กับเกณฑ์การประเมินทั้งโครงสร้างระบบกฎหมาย คุณค่าที่ควรคำนึงถึงต่างๆ ความยุติธรรมในการบังคับใช้ จารีตประเพณี ศีลธรรม วิถีชีวิต จิตวิญญาณประชาชน รวมไปถึงผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะล้วนเป็นเรื่องที่อาจเกิดผลกระทบได้ทั้งสิ้น และยังสะท้อนถึงเกณฑ์เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียอย่างมาก

ผลการวิเคราะห์พบว่า การวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมายตามแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายทั้ง 8 ข้อนี้ มีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 24 เกณฑ์ย่อย จาก 25 เกณฑ์ย่อย ขาดเพียงเกณฑ์ย่อยในเรื่องความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย เท่านั้น อาจเนื่องด้วยสาระสำคัญของการวิเคราะห์นั้นเน้นไปที่เนื้อหาของกฎหมาย และกระบวนการบังคับใช้เป็นสำคัญ ไม่ค่อยปรากฏประเด็นเกี่ยวกับเรื่องโครงสร้างของกฎหมาย

อย่างไรก็ดี พบว่า ประเด็นการวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบสอดคล้องอย่างชัดเจนกับเกณฑ์เกี่ยวกับเกณฑ์ที่ 5 การส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รองลงมาคือ เกณฑ์ที่ 4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งก็ถือว่าสอดคล้องในระดับที่ค่อนข้างสูงเช่นกัน อาจเป็นเพราะว่า ประเด็นการวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบย่อมคำนึงผลที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และสังคมในภาพรวมเป็นสำคัญ ตามด้วย เกณฑ์ที่ 2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม แต่ให้ความสำคัญค่อนข้างน้อยกับ เกณฑ์ที่ 3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ซึ่งเป็นเกณฑ์ข้อย่อยที่ถูกให้ความสำคัญน้อยมาตลอด และ เกณฑ์ที่ 1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย ซึ่งถือว่าปรากฏในระดับที่น้อยมาก จนแทบไม่ปรากฏความสำคัญเลย แต่ในภาพรวมก็ถือว่าสอดคล้องครอบคลุมเกือบทุกเกณฑ์

2.2.2 **การตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย** ประกอบไปด้วย 3 ประเด็นดังต่อไปนี้

2.2.2.1 ความสัมพันธ์ใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น พบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 5 เกณฑ์ย่อย เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การยอมรับเรื่องโครงสร้างและระบบของกฎหมายที่สุด เพราะเป็นการตรวจสอบเนื้อหาสาระของบทบัญญัติทั้งในแง่ความเชื่อมโยงกับกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่า ความสัมพันธ์ซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น ทำให้กฎหมายมีความชัดเจนและสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในข้อนี้อาจจะไม่ค่อยมีความสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายข้ออื่นเท่าใดนัก เพราะเน้นที่ตัวเนื้อหาของกฎหมายเป็นสำคัญ

2.2.2.2 การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 13 เกณฑ์ย่อย สามารถแบ่งได้ 2 ประเด็นหลักคือ การฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมักจะเกี่ยวพันธ์กับความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายที่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นประเด็นเรื่องโครงสร้าง และการร้องเรียนจะสัมพันธ์กับการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ ทำให้ผลการวิจัยพบว่าสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเกี่ยวกับระบบและโครงสร้างของกฎหมายที่ชัดเจน และความเป็นธรรมในการได้รับการปฏิบัติเป็นสำคัญ และด้วยเนื้อหาแห่งสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้ประเด็นการตรวจสอบเนื้อหากฎหมายนี้จะสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเรื่องคุณค่าอื่นๆ ของสังคม การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย อีกทั้งการฟ้องคดี หรือการร้องเรียน ย่อมสัมพันธ์โดยตรงกับการที่ยอมรับกฎหมายโดยประชาชน โดยเฉพาะการไม่ถูก

คัดค้านในวงกว้าง เพราะถ้าถูกคัดค้านอย่างมาก ก็ย่อมนำไปสู่การฟ้องคดีและนำมาซึ่งการยกเลิก แก้ไข หรือปรับปรุงกฎหมายในท้ายที่สุด ถือเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายค่อนข้างสูงอีกประเด็นหนึ่ง

2.2.2.3 ความเหมาะสมของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และโทษทางอาญา สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 13 เกณฑ์ย่อย ค่อนข้างเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ มากกว่าระบบโครงสร้างของกฎหมาย จึงทำให้ในประเด็นนี้มีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรมมากกว่า เช่น เกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม การส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทำให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากกฎหมายหรือไม่ถูกจำกัดสิทธิจากกฎหมายมากจนเกินไป ซึ่งจะส่งผลไปยังการยอมรับกฎหมายของประชาชน โดยเฉพาะประเด็นการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะกฎหมายได้พยายามขจัดอุปสรรคในการปฏิบัติตามกฎหมายไป ถือเป็นอีกประเด็นที่สัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายค่อนข้างสูง

ผลการวิเคราะห์พบว่า การตรวจสอบเนื้อหาตามแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายทั้ง 3 ข้อนี้ มีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 19 เกณฑ์ย่อย จาก 25 เกณฑ์ย่อย ข้อสังเกตที่สำคัญคือ ประเด็นการพิจารณาในข้อนี้ให้ความสำคัญกับเนื้อหาแห่งบทบัญญัติที่ค่อนข้างสัมพันธ์กับเรื่องระบบและโครงสร้างของกฎหมาย จึงไม่ค่อยมีประเด็นพิจารณาว่าจะต้องสอดรับกับจารีตประเพณีหรือวิถีชีวิตของประชาชนเท่าใดนัก รวมถึง ยังไม่ปรากฏอย่างชัดแจ้งถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการของกฎหมายจากประเด็นการตรวจสอบในข้อนี้

อย่างไรก็ดี พบว่า การตรวจสอบเนื้อหาตามแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายสอดคล้องอย่างชัดเจนกับเกณฑ์ที่ 1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย อย่างมากในทุกแง่มุมและค่อนข้างเข้มข้นในทุกประเด็นการประเมิน รองลงมาคือ เกณฑ์ที่ 5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อาจเนื่องด้วยเป้าหมายของการพิจารณาเนื้อหากฎหมายนั้นมีการให้ความสนใจเรื่องผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนอยู่มาก แต่ก็ถือว่าสัมพันธ์ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับเกณฑ์ที่ 1 และค่อนข้างให้ความสำคัญน้อยกับเกณฑ์ที่ 2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม และน้อยมากกับเกณฑ์ที่ 4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม และเกณฑ์ที่ 6 การยอมรับโดยประชาชน แต่ไม่ปรากฏการให้ความสำคัญกับเกณฑ์ที่ 3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ถือได้ว่าการกำหนดประเด็นการพิจารณาเรื่องเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมาย ยังกำหนดได้ไม่ครอบคลุมเท่าใดเพราะยังขาดการให้ความสำคัญกับเกณฑ์บางข้อที่ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพอยู่

ถือได้ว่าเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา มีเกณฑ์การพิจารณาที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าการพิจารณาเนื้อหาแห่งกฎหมายตามกรอบที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด เพราะกำหนดรายละเอียดของการพิจารณาเนื้อหาแห่งกฎหมายไว้กว้างและครอบคลุมกว่า

2.2.3 **การรับฟังความคิดเห็น** ถือเป็นกระบวนการที่สำคัญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย ได้มีส่วนร่วมในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย แบ่งพิจารณา 5 ประเด็นดังต่อไปนี้

2.2.3.1 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 16 เกณฑ์ย่อย โดยเฉพาะสัมพันธ์กับเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงการได้รับการยอมรับจากประชาชนที่สอดคล้องครบทุกเกณฑ์ย่อย นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นในข้อนี้ยังสะท้อนการให้ความสำคัญกับเรื่องวิถีชีวิตและจิตวิญญาณประชาชนครบทุกเกณฑ์ย่อยเช่นกัน อาจเนื่องด้วยเป็นหัวข้อที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระของบทบัญญัติและเป้าหมายของกฎหมาย ในขณะที่อาจไม่ค่อยปรากฏเรื่องโครงสร้างและระบบของกฎหมายเท่าใดนัก

2.2.3.2 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรการสำคัญเพื่อแก้ไขปัญหา สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 15 เกณฑ์ย่อย โดยเฉพาะเกณฑ์ด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ ที่ปรากฏครบทุกข้อย่อย และยังคงให้ความสำคัญกับเรื่องการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน รวมถึงคุณค่าอื่นๆ ที่ควรคำนึงถึง เช่น เรื่องศีลธรรม ความยุติธรรม แต่ก็ปรากฏเรื่องโครงสร้างและระบบของกฎหมายน้อยเช่นเดิม

2.2.3.3 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 14 เกณฑ์ย่อย ซึ่งสัมพันธ์กับเกณฑ์เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพครบทุกข้อเช่นเดิม และยังคงสอดคล้องกับเรื่องการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน รวมถึงการสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ส่วนการคำนึงถึงคุณค่าอื่นๆ และความสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม ปรากฏประปราย แต่ในข้อนี้ไม่ปรากฏเกี่ยวกับระบบและโครงสร้างของกฎหมายเลย

2.2.3.4 การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 12 เกณฑ์ย่อย โดยเฉพาะเกณฑ์การยอมรับกฎหมายโดยประชาชนทั้งเรื่องการไม่ถูกคัดค้าน การปฏิบัติตาม และการมีส่วนร่วม และสอดคล้องกับเกณฑ์เกี่ยวกับระบบและโครงสร้างของกฎหมายในหัวข้อเกี่ยวกับเนื้อหาสาระแห่งบทบัญญัติ รวมไปถึงความมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ในขณะที่ความยุติธรรม และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ปรากฏอยู่ประปราย

2.2.3.5 การรับฟังด้วยวิธีการหลากหลาย เช่น ประชุม สัมภาษณ์ สำรวจ สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 15 เกณฑ์ย่อย ที่ชัดเจนคือ ยอมรับกฎหมายหัวข้อการ

ยอมรับโดยประชาชน ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง รวมถึงเมื่อประชาชนมีวิธีการมีส่วนร่วมที่หลากหลายก็ย่อมสะท้อนวิถีชีวิตและจิตวิญญาณประชาขนได้มากยิ่งขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่การคำนึงถึงคุณค่าอื่น และการส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคม ก็ถือว่าสามารถสะท้อนออกมาได้ชัดเจนพอกัน แต่ประเด็นด้านการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ และโครงสร้างและระบบกฎหมายนั้น ไม่ค่อยสัมพันธ์กับเรื่องของวิธีการในการมีส่วนร่วมที่หลากหลายเท่าใดนัก เพราะเป็นเรื่องวิธีการมากกว่าเรื่องของเนื้อหา

ผลการวิเคราะห์พบว่า ประเด็นการรับฟังความคิดเห็นตามแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายทั้ง 5 ข้อนี้ มีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาทั้งหมด 23 เกณฑ์ย่อยจาก 25 เกณฑ์ย่อย มีอยู่ 2 เกณฑ์ที่ไม่ปรากฏในประเด็นการประเมินกฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเลย คือ ความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย และความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ อาจเนื่องด้วย เป้าหมายของประเด็นการประเมินข้อนี้เน้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ มากกว่าการคำนึงถึงเรื่องโครงสร้างของระบบกฎหมาย

เมื่อพิจารณาสัดส่วนความสัมพันธ์ของประเด็นการรับฟังความคิดเห็นกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายพบว่า เกณฑ์ดังกล่าวสอดคล้องกับเกณฑ์ที่ 6 การยอมรับโดยประชาชนมากที่สุด เพราะเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง รองลงมาคือ เกณฑ์ที่ 3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ถือเป็นว่าเป็นเกณฑ์ที่ถูกให้ความสำคัญน้อยมาก ในการประเมินหัวข้ออื่น แต่เมื่อเป็นเรื่องเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงทำให้เกณฑ์ในข้อนี้ปรากฏความสัมพันธ์เด่นชัดอย่างมากตามไปด้วย ส่วนเกณฑ์ที่ 5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความสัมพันธ์ระดับที่ค่อนข้างสูง ใกล้เคียงกับเกณฑ์ที่ 4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม แต่เกณฑ์ที่ 1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย ถูกให้ความสำคัญค่อนข้างน้อย ดังที่ได้อธิบายไปตอนต้นแล้วว่า ประเด็นการประเมินในข้อนี้ เน้นไปที่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากกว่าการให้ความสำคัญในเรื่องของระบบและโครงสร้างของกฎหมาย

2.2.4 **การดำเนินการตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐ** เป็นการตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดมาตรการให้ต้องดำเนินการไว้หรือไม่ แบ่งพิจารณา 3 ประเด็นดังต่อไปนี้

2.2.4.1 ออกกฎ เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้ สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 9 เกณฑ์ย่อย มักจะสอดคล้องกับเกณฑ์เกี่ยวกับโครงสร้างและระบบของกฎหมายเป็นสำคัญ โดยสอดคล้องกับทุกเกณฑ์ย่อยทั้งเรื่องของความสอดคล้องของลำดับชั้นของกฎหมาย หลักนิติรัฐ ความสอดคล้องและชัดเจนของบทบัญญัติ รวมไปถึงการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ประเด็นอื่นๆ นั้น พบว่า สัมพันธ์กับเกณฑ์การคำนึงคุณค่าอื่นบ้างประปรายเช่น เรื่องความยุติธรรมทั้งในเนื้อหาและในทางปฏิบัติ และเกณฑ์เรื่องการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็สอดคล้องใน

ระดับที่บางเบามาก ส่วนเกณฑ์เรื่องการสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน การส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคม การยอมรับโดยประชาชน ไม่ปรากฏความสัมพันธ์เลย อาจเนื่องด้วยเกณฑ์ประเมินในข้อนี้เน้นที่การถูกบังคับใช้ของกฎหมายมากกว่าการให้ความสำคัญหรือสนใจเรื่องคุณค่าอื่น ซึ่งมีน้ำหนักน้อยกว่า

2.2.4.2 การดำเนินการอื่น เพื่อให้กฎหมายถูกบังคับใช้ สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 5 เกณฑ์ย่อย มักเกี่ยวพันธ์กับการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ จึงจะสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงเป็นหลัก เช่น การสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ การบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และยุติธรรม รวมถึงสัมพันธ์กับเป้าหมายหลักของกฎหมายคือ การสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมและปัจเจกบุคคล ทั้งนี้ หัวข้อประเมินข้อนี้ไม่ปรากฏเกณฑ์เกี่ยวกับการสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน และการยอมรับโดยประชาชนเลย

2.2.4.3 การเก็บข้อมูลทางสถิติการดำเนินคดีและการลงโทษตามกฎหมาย หรือสถิติการปฏิบัติตามและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 4 เกณฑ์ย่อย ไม่ค่อยมีความสัมพันธ์กับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเท่าใดนัก มักเป็นเพียงประเด็นการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การปรับปรุงแก้ไข การปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน แต่ไม่ปรากฏเกณฑ์เชิงคุณค่าอื่นๆ เลย

ผลการวิเคราะห์พบว่า การดำเนินการตามกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐทั้ง 3 ประเด็น มีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาเพียง 13 เกณฑ์ย่อย จากทั้งหมด 25 เกณฑ์ย่อย เนื้อหาโดยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องเฉพาะเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายจึงทำให้ประเด็นการประเมินในข้อนี้เกี่ยวพันธ์กับเกณฑ์ที่ 1 กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน เป็นหลัก ส่วนเกณฑ์ในข้ออื่นๆ ก็ยังคงสอดคล้องเฉพาะเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายโดยตรงเท่านั้น และไม่ปรากฏเนื้อหาเกี่ยวกับเกณฑ์ที่ 3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชนเลย เห็นได้ชัดว่าประเด็นการประเมินในข้อนี้ไม่ได้ให้ความสำคัญกับเกณฑ์คุณค่าอื่นๆ นัก ถือได้ว่าการกำหนดประเด็นการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐนั้นยังไม่ครอบคลุมและขาดการพิจารณาในแง่มุมอื่นๆ อีก

2.2.5 **ผลการบังคับใช้กฎหมาย** พิจารณาได้จาก 6 ประเด็นดังต่อไปนี้

2.2.5.1 มีการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งการบังคับใช้เป็นการทั่วไป รวมไปถึงการบังคับใช้ลักษณะอื่น สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 6 เกณฑ์ย่อย โดยสัมพันธ์เฉพาะเรื่องในทางปฏิบัติและอาจเกี่ยวพันกับคุณค่าบางอย่าง เช่น ความยุติธรรมในทางปฏิบัติ การสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับปัจเจกบุคคล แต่พบว่ามีความสอดคล้องกับการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน ทั้งในแง่การไม่ถูกต้องต่อต้านในวงกว้าง และการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายโดยประชาชน

2.2.5.2 การบรรลุเป้าหมายของกฎหมาย สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 11 เกณฑ์ย่อย ซึ่งยังคงสัมพันธ์กับเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ แต่เพิ่มเติมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคุณค่าอื่นๆ มากขึ้น เช่น เรื่องความยุติธรรม การสอดคล้องกับวิถีชีวิต จิตวิญญาณประชาชน การส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคม และการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ แต่ก็ปรากฏไม่ครบทุกเกณฑ์ย่อยรวมถึงปรากฏแบบประปรายเท่านั้น ส่วนการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน ก็จะสัมพันธ์กับการไม่ถูกคัดค้านโดยประชาชน และการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน แต่เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่ปรากฏเช่นเดิม

2.2.5.3 การลดภาระของประชาชน ความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 9 เกณฑ์ย่อย โดยมากจะสัมพันธ์กับประเด็นเรื่องความยุติธรรม ทั้งเรื่องความยุติธรรมตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและในทางปฏิบัติ และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและเอกชน การกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงภาระของประชาชน อันเป็นเป้าหมายโดยตรงของข้อนี้ ทำให้ประเด็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างระบบกฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ปรากฏเด่นชัดเท่าใดนัก

2.2.5.4 ผลกระทบต่อต้นทุนของภาครัฐ สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 3 เกณฑ์ย่อย โดยสัมพันธ์เกี่ยวกับผลลัพธ์ของกฎหมายเท่านั้น เช่น เรื่องการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือสมดุลของประโยชน์สาธารณะ ส่วนประเด็นอื่นๆ แทบไม่มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนเลย

2.2.5.5 ผลกระทบที่ไม่คาดคิด สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 9 เกณฑ์ย่อย โดยยังคงให้ความสัมพันธ์กับผลลัพธ์ของกฎหมายที่จะเน้นเรื่องประสิทธิภาพของการบังคับใช้ รวมถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากกฎหมายในทุกแง่มุม ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจเป็นไปได้ทั้งในแง่ที่ดี หรือผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ก็ได้

2.2.5.6 ความคุ้มค่าหรือความได้สัดส่วน สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 11 เกณฑ์ย่อย โดยสอดคล้องชัดเจนกับเรื่องหลักนิติรัฐ และความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและปัจเจกชน แต่ในขณะเดียวกันก็มีความสอดคล้องอย่างมากกับประเด็นคุณค่าอื่นๆ ที่กฎหมายควรให้ความสนใจ โดยเฉพาะเรื่องของความยุติธรรม และประเด็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ต้องไม่ได้รับผลกระทบเกินจำเป็น

ผลการวิเคราะห์พบว่า การพิจารณาเรื่องผลการบังคับใช้กฎหมาย ทั้ง 6 ประเด็น มีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 18 เกณฑ์ย่อยจากทั้งหมด 25 เกณฑ์ย่อย เนื้อหาโดยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเรื่องผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย จึงสัมพันธ์ค่อนข้างมากกับเกณฑ์ที่ 4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่ง

ครอบคลุมทุกเกณฑ์ย่อย รวมถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนโดยตรง ซึ่งได้แก่เรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยปรากฏครบทุกเกณฑ์ย่อยเช่นเดียวกัน ส่วนเกณฑ์อื่นๆ มีไม่ครบทุกเกณฑ์ย่อย แต่ก็ถือว่าครอบคลุมทุกเกณฑ์หลัก

ประเด็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วยผลการบังคับใช้กฎหมายในข้อนี้ ให้ความสำคัญกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย เกณฑ์ที่ 4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งครอบคลุมทุกประเด็นดังที่ได้กล่าวไปแล้ว เช่นเดียวกันกับ เกณฑ์ที่ 5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่ถูกให้ความสำคัญในระดับเดียวกัน รองลงมาคือ เกณฑ์ที่ 2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม แต่ก็ถือว่ามีความสอดคล้องค่อนข้างน้อย ส่วนเกณฑ์ที่ 1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย และเกณฑ์ที่ 6 การยอมรับโดยประชาชน มีความสอดคล้องในระดับใกล้เคียงกัน และถือว่าถูกให้ความสำคัญน้อยทั้งคู่เมื่อเทียบกับสัดส่วนตามที่ปรากฏจากประเด็นการประเมินในข้อนี้ แต่สำหรับเกณฑ์ที่ 3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน แทบจะถือได้ว่าไม่ถูกให้ความสำคัญเลย แม้ประเด็นการประเมินด้วยผลการบังคับใช้กฎหมายจะมีถึง 6 ข้อ แต่มีเพียงข้อเดียวที่สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับเรื่องวิถีชีวิตและจารีตประเพณีในสังคม

2.2.6 **ข้อเสนอ** เป็นการสรุปผลภายหลังจากที่ได้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายว่าสมควรที่จะดำเนินการอย่างไร ประกอบไปด้วย 2 ประเด็น ดังนี้

2.2.6.1 ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม พบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 9 เกณฑ์ย่อย โดยเฉพาะเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเกี่ยวกับการทบทวนและแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และยังสัมพันธ์กับเรื่องการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในแง่เนื้อหาและในทางปฏิบัติ สะท้อนให้เห็นถึงการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นอีกด้วย และในขณะเดียวกัน เรื่องการยอมรับกฎหมายของประชาชนเกณฑ์เรื่องการไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้างก็แสดงให้เห็นชัดว่าหากกฎหมายมีการต่อต้านจากประชาชนทั่วไปอย่างมาก ก็ควรต้องมีการยกเลิก ปรับปรุงหรือแก้ไขต่อไป

2.2.6.2 กำหนดมาตรการอื่น เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย พบว่าสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 13 เกณฑ์ย่อย เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย และการทบทวนแก้ไข ในขณะเดียวกัน ก็ถือเป็นหลักการที่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนอย่างมากด้วย เพราะเกี่ยวข้องกับผลกระทบเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในทุกเกณฑ์ย่อย

ผลการวิเคราะห์พบว่า แนวทางการประเมินเรื่องข้อเสนอ ทั้ง 2 ประเด็นมีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 13 เกณฑ์ย่อยจากทั้งหมด 25 เกณฑ์ย่อย เนื้อหาหลักจะเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและข้อมูลด้านการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง ในขณะเดียวกันก็พบว่า มีความสัมพันธ์กับเกณฑ์เกี่ยวกับการทบทวนแก้ไขปรับปรุง

กฎหมาย และยังสัมพันธ์กับเกณฑ์เกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนโดยตรงโดยปรากฏครบทุกเกณฑ์ย่อย แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้มาตรการอื่นเพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายมีความสอดคล้องกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากกว่าการแก้ไขปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงที่ตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยตรง ส่วนเรื่องการยอมรับกฎหมายก็มีปรากฏเรื่องการไม่ถูกต่อต้านในวงกว้างและการยอมปฏิบัติตามกฎหมายโดยประชาชน

ประเด็นเรื่องข้อเสนอตามแนวทางของคณะกรรมการกฎหมายพบว่า ให้ความสำคัญกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย เกณฑ์ที่ 5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งพบความสอดคล้องทั้ง 5 เกณฑ์ย่อย ในขณะที่เกณฑ์ที่ 4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม พบสัดส่วนความสอดคล้องในระดับเดียวกันแต่ไม่ครอบคลุมทุกประเด็นเกณฑ์ย่อย โดยยังคงสัมพันธ์เฉพาะเรื่องการทบทวนและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย รองลงมาคือ เกณฑ์ที่ 6 การยอมรับโดยประชาชน ส่วนเกณฑ์ที่ 1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย มีความสอดคล้องน้อย เช่นเดียวกับเกณฑ์ที่ 2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม แต่สำหรับเกณฑ์ที่ 3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ไม่ปรากฏความสอดคล้องที่ชัดเจนเลย

จากการวิเคราะห์พบว่า แนวทางการประเมินกฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายนี้ให้ความสำคัญกับเรื่องของการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพค่อนข้างมากรวมถึงเรื่องความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากแนวทางการประเมินที่ปรากฏนั้นจะเน้นย้ำถึงผลกระทบต่อประชาชนทั้ง 2 ประเด็นบ่อยครั้ง ในขณะที่การยอมรับโดยประชาชน ระบบของกฎหมายและการสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ถูกให้ความสำคัญที่ค่อนข้างน้อย สะท้อนให้เห็นว่าแนวทางการประเมินของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายนั้นยังไม่ค่อยให้ความสำคัญกับประชาชนทั้งในลักษณะของการมีส่วนร่วมและการพิจารณาผลกระทบต่อวิถีชีวิตและจิตวิญญาณของประชาชนเท่าใด

ดังนั้นหากพิจารณาภาพรวมความสอดคล้องระหว่างแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาถือได้ว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายตามวัตถุประสงค์ในข้อที่ 1 นั้น สามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้อย่างครบถ้วนครอบคลุม อีกทั้งยังจะเป็นเกณฑ์การประเมินที่มีแนวคิดทางนิติปรัชญารองรับ ซึ่งจะทำให้เกณฑ์การประเมินกฎหมายนั้นมีความเป็นเหตุเป็นผลมากขึ้นอีกด้วย

2.3 แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามกรอบของ OECD ได้เสนอแนวทางการกำกับดูแลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ครอบคลุม 2 หัวข้อดังนี้

2.3.1 **ประเด็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Key Questions)** อย่างน้อยที่สุดควรประเมินในประเด็นดังต่อไปนี้

2.3.1.1 ความเหมาะสม (Appropriateness) สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 7 เกณฑ์ย่อย ซึ่งสอดคล้องชัดเจนกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของกฎหมาย ทั้งในเรื่องเนื้อหาของกฎหมายที่ต้องสอดคล้องกับหลักนิติรัฐและความสอดคล้องของบทบัญญัติ รวมถึงเรื่องการพัฒนากฎหมาย ในขณะที่มีความสอดคล้องกับเกณฑ์ด้านอื่นไม่ชัดเจนเท่าใดนัก ไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์เกี่ยวกับคุณค่าอื่นๆ ในสังคม จิตวิญญาณประชาชน และเรื่องการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน

2.3.1.2 ประสิทธิผล (Effectiveness) การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 8 เกณฑ์ย่อย โดยให้ความสำคัญกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเรื่องผลลัพธ์ของการบังคับใช้กฎหมาย คุณค่าของกฎหมายที่ถูกใช้บังคับ โดยเฉพาะเรื่องความยุติธรรมซึ่งปรากฏทั้งในเนื้อหาของบทบัญญัติและทางปฏิบัติ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน ทั้งในแง่การเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย นอกจากนี้ยังปรากฏเกณฑ์เกี่ยวกับการยินยอมปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงประชาชนผลลัพธ์ของการบังคับใช้กฎหมายในอีกแง่หนึ่งด้วย

2.3.1.3 ประสิทธิภาพ (Efficiency) คุ้มค่าและไม่สร้างภาระเกินควร สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 11 เกณฑ์ย่อย มุ่งเน้นไปที่คุณภาพของการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่เกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน เช่น ความยุติธรรม การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมไปถึงผลกระทบและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และนอกจากนี้ยังสะท้อนถึงการยอมรับกฎหมายโดยประชาชนทั้งเรื่องการไม่ถูกคัดค้านในวงกว้างและการยอมปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน

2.3.1.4 ทางเลือกอื่น (Alternatives) ที่อาจเหมาะสมกว่า สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 13 เกณฑ์ย่อย ส่วนใหญ่เป็นประเด็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกฎหมายเสีย เช่น ความยุติธรรม การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในขณะเดียวกันการเลือกใช้ทางเลือกอื่น ก็สะท้อนให้เห็นมุมมองเกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย ทั้งนี้มีประเด็นที่น่าสนใจโดดเด่นจากประเด็นการประเมินข้ออื่นๆ คือ ปรากฏการให้ความสนใจเกี่ยวกับการผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ ในฐานะที่อาจเป็นทางเลือกที่เหมาะสมนอกเหนือไปจากการใช้กฎหมายบังคับ

ประเด็นการประเมินกฎหมายนี้ จากการวิจัยพบว่ามีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 19 ข้อจากเกณฑ์ย่อยทั้งหมด 25 ข้อ เนื้อหาหลักจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายเกือบทั้งหมด เช่น เรื่องการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายถูกใช้อย่างยุติธรรม ผลกระทบต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคม หรือเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนา ซึ่งเป็นเกณฑ์ย่อยที่

เกี่ยวข้องผลลัพธ์ประสิทธิผลแลประสิทธิภาพของกฎหมายทั้งสิ้น อย่างไรก็ดี จากเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 6 เกณฑ์หลัก มีเพียงเกณฑ์ที่ 4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม และเกณฑ์ที่ 5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพียง 2 เกณฑ์นี้เท่านั้น ที่ปรากฏเกณฑ์ย่อยครบทุกข้อ ส่วนประเด็นเรื่องศีลธรรม จารีตประเพณี ไม่ปรากฏเลย

เมื่อเทียบกับสัดส่วนความสอดคล้องแล้วพบว่า ประเด็นการประเมินกฎหมายตามกรอบของ OECD ให้ความสำคัญกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย เกณฑ์ที่ 4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม มากที่สุด และปรากฏเกณฑ์ย่อยครบทุกข้อ รองลงมาคือ เกณฑ์ที่ 6 การยอมรับโดยประชาชน แต่ยังปรากฏไม่ครบทุกเกณฑ์ข้อย่อย ตามมาด้วยเกณฑ์ที่ 1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย ส่วนเกณฑ์ที่ 5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่แม้จะมีสัดส่วนความสอดคล้องน้อยกว่า แต่กลับปรากฏเกณฑ์ย่อยครบทุกข้อ ซึ่งก็สะท้อนได้ว่า ภาพรวมให้ความสำคัญที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิ แต่น้ำหนักน้อย ในขณะที่ เกณฑ์ที่ 2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม แทบไม่ถูกให้ความสำคัญ โดยเฉพาะเรื่องศีลธรรมจารีตประเพณี แต่ปรากฏน้ำหนักในเรื่องความยุติธรรมที่เด่นชัด ส่วนเกณฑ์ที่ 3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน ยังคงไม่ปรากฏความสอดคล้องที่ชัดเจนเช่นเดิม

2.3.2 **สิ่งที่ควรคำนึงถึงในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย** ซึ่งจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับเรื่องดังต่อไปนี้

2.3.2.1 ความคุ้มค่าของต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit Framework) สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 10 เกณฑ์ย่อย ที่แด่นชัดคือ การสร้างความสมดุลประโยชน์สาธารณะ และยังครอบคลุมทั้งเรื่องคุณภาพของบทบัญญัติในแง่ความยุติธรรมทั้งในทางเนื้อหาและทางปฏิบัติ การส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคม รวมถึง และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2.3.2.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public consultation) สอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย 16 เกณฑ์ย่อย ชัดเจนในเรื่องการได้รับการยอมรับจากประชาชนซึ่งจะมีประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ในขณะเดียวกัน ยังสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับหลายหลายประเด็น ทั้งเรื่องการบรรลุเป้าหมายของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นประสิทธิภาพ ความยุติธรรม การส่งเสริมเศรษฐกิจและสังคม การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อาจเนื่องด้วยประชาชนมีส่วนร่วมก็สามารถสะท้อนความต้องการของตนเองผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมรูปแบบต่างๆได้ ซึ่งส่วนที่น่าสนใจคือ สามารถสะท้อนวิถีชีวิตและจิตวิญญาณประชาชน ได้ชัดเจนขึ้นด้วย

ข้อคำนึงนี้จากการวิเคราะห์พบว่า มีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา 17 ข้อจากเกณฑ์ย่อยทั้งหมด 25 ข้อ เนื้อหาหลักจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายเกือบทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็น เรื่องการบังคับใช้

อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายถูกใช้อย่างยุติธรรม ผลกระทบต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมที่ปรากฏครบทุกเกณฑ์ย่อย หรือเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ปรากฏครบทุกเกณฑ์ย่อยเช่นเดียวกัน ส่วนเกณฑ์ที่ 6 เรื่องการยอมรับกฎหมายโดยประชาชนก็ปรากฏครบทุกเกณฑ์ย่อยอีกด้วย แต่ที่น่าสนใจคือ ข้อคำนึงนี้อาจไม่ได้ให้ความสนใจเรื่องระบบและโครงสร้างของกฎหมายเท่าใดนัก รวมถึงประเด็นเรื่องคุณค่าทางศีลธรรมและจารีตประเพณีก็ไม่เด่นชัด แต่ในภาพรวมก็ถือว่าปรากฏเกณฑ์การยอมรับกฎหมายครบทั้ง 6 เกณฑ์หลัก

เมื่อเทียบกับสัดส่วนความสอดคล้องแล้วพบว่า ข้อคำนึงตามกรอบของ OECD ให้ความสำคัญกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย เกณฑ์ที่ 4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม และเกณฑ์ที่ 5 เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด โดยปรากฏสัดส่วนที่สูงมากในระดับเดียวกัน รองลงมาคือ เกณฑ์ที่ 6 การยอมรับโดยประชาชน ตามมาด้วยเกณฑ์ที่ 2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม ที่เด่นชัดแค่เฉพาะเรื่องความยุติธรรม แต่เรื่องศีลธรรมกับจารีตประเพณีไม่ปรากฏ ส่วน เกณฑ์ที่ 1 ลักษณะที่เป็นระบบชัดเจนของกฎหมาย ก็มีสัดส่วนความสอดคล้องที่น้อยมาก เช่นเดียวกับเกณฑ์ที่ 3 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน

เมื่อเปรียบเทียบความสอดคล้องระหว่างเกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่ได้จากแนวคิดนิติปรัชญากับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทั้ง 3 แนวทาง ซึ่งได้จากการประเมินความสอดคล้องจากการปรากฏของเนื้อหาที่สะท้อนสาระสำคัญเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย อย่างชัดเจนจากถ้อยคำโดยตรงและการตีความอย่างเคร่งครัด พบว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่ได้จากวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 นั้นมีความครอบคลุมแนวทางการประเมินทั้ง 3 แนวทาง อีกทั้งเมื่อพิจารณากลับกันก็พบว่า เกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่กำหนดขึ้นนั้นมีเนื้อหาที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าแนวทางตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และแนวทางประเมินของ OECD และเมื่อเทียบกับแนวทางการประเมินฯ ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายซึ่งเป็นแนวทางที่ขยายเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติฯ โดยตรงก็พบว่าสอดคล้องเชื่อมโยงกันได้ครบทุกเกณฑ์ย่อย

ดังนั้น จึงสะท้อนให้เห็นว่า หากใช้แนวทางการประเมินแนวทางใดแนวทางหนึ่งเพียงแนวทางเดียวอาจไม่ครอบคลุมเกณฑ์การยอมรับกฎหมายได้ทุกข้อ ถือเป็นเรื่องที่น่ากังวลเนื่องจากว่าบางข้อที่หายไปก็เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของการยอมรับกฎหมายนั้นๆ โดยมากก็มักจะขาดประเด็นเกี่ยวกับการให้ความสำคัญกับเรื่องจารีตประเพณี และเรื่องการไม่ถูกคัดค้านจากประชาชนในวงกว้าง ซึ่งล้วนเป็นเรื่องที่กฎหมายควรให้ความสำคัญทั้งคู่

3. การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา

จากผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 พบว่า แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทั้งสามกลุ่ม ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และแนวทางของ OECD มีเป้าหมายร่วมกันในการสร้างระบบการประเมินที่เป็นมาตรฐาน อย่างไรก็ดี แต่ละแนวทางล้วนมีข้อจำกัดที่แตกต่างกัน เช่น แนวทางตามพระราชบัญญัติฯ ที่ขาดรายละเอียดและขาดมุมมองด้านจารีตและการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายแม้จะลงรายละเอียดมากขึ้น แต่ยังให้ความสำคัญกับวิถีชีวิตและจิตวิญญาณประชาชนน้อยไป ขณะที่แนวทางของ OECD ก็จะขาดประเด็นเกี่ยวกับคุณค่าทางสังคม เช่น ศีลธรรม จารีตประเพณี จิตวิญญาณประชาชน รวมถึงความไม่ชัดเจนเรื่องระบบและโครงสร้างของกฎหมาย ดังนั้น เมื่อพิจารณาร่วมกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายที่สังเคราะห์จากแนวคิดนิติปรัชญาที่สำคัญ 5 แนวคิดหลัก สามารถนำมาเป็นกรอบในการกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ครอบคลุมกับแนวทางการประเมินทั้ง 3 แนวทาง ครอบคลุมทั้งโครงสร้าง เนื้อหา และคุณค่าทางสังคม สามารถนำไปเป็นแนวทางการประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรม รายละเอียดดังนี้

3.1 ความเชื่อมโยงระหว่างเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญากับแนวทางประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย จากการวิเคราะห์พบว่า มีเพียงเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน และเกณฑ์การไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย เท่านั้น ที่ถูกให้ความสำคัญอย่างมากจากทั้งพระราชบัญญัติฯ แนวทางจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และแนวทางสากลของ OECD

แนวทางการประเมินฯ ตามพระราชบัญญัติฯ นั้น มีเนื้อหาสอดคล้องกับเกณฑ์การประเมินไม่ครบทุกเกณฑ์ย่อย การให้ความสำคัญกับประเด็นต่างๆ ค่อนข้างกระจัดกระจาย ขาดความเข้มข้น ไม่สะท้อนแนวคิดทางทฤษฎีที่มารองรับแนวทางการประเมินดังกล่าว อาจเนื่องด้วยเป็นการกำหนดแนวทางไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจึงทำให้กำหนดเนื้อหาที่เข้มข้นได้ไม่มากนัก

ในขณะที่แนวทางการประเมินฯ ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ซึ่งเป็นส่วนขยายแนวทางการประเมินตามพระราชบัญญัติฯ มีเนื้อหาสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายครบทุกเกณฑ์ย่อย แต่ขาดความใส่ใจในประเด็นด้านวิถีชีวิตและจิตวิญญาณประชาชน ส่วนการยอมรับกฎหมายโดยประชาชนก็อาจละเลยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไปอีกประเด็นหนึ่งด้วย

ส่วนแนวทางการประเมินฯ ของ OECD แม้จะมีเนื้อหาสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายไม่ครบทุกเกณฑ์ย่อยของเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย แต่มีความสอดคล้องกับแนวคิดทางนิติปรัชญาสูงกระจายอยู่ครบ ทั้ง 6 เกณฑ์หลัก โดยมีข้อสังเกตว่า แนวทางของ OECD มุ่งเน้นที่

ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับเศรษฐกิจ สังคม และประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งก็อาจสะท้อนแนวคิดเบื้องหลังถึงการเน้นย้ำเนื้อหาดังกล่าวได้ด้วย

3.2 การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา ด้วยการนำเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดทางนิติปรัชญา ทั้งหมด 6 เกณฑ์หลัก 25 เกณฑ์ย่อยพิจารณาร่วมกับแนวางการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามพระราชบัญญัติฯ แนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และ OECD ได้เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พร้อมตัวชี้วัดของแต่ละเกณฑ์ดังนี้

3.2.1 **กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน (Clear and Defined System)** ประกอบไปด้วย 5 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

3.2.1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Laws) แนวคิดหลักคือ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย และสำนักกฎหมายธรรมชาติ กำหนดตัวชี้วัด 6 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการอ้างอิงกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าได้อย่างถูกต้อง

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า

3) กฎหมายลำดับรองมีการอ้างอิงอำนาจจากกฎหมายที่ประเมินอยู่อย่างถูกต้อง

4) กฎหมายลำดับรองไม่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ประเมินอยู่

5) ไม่มีคำพิพากษา คำตัดสิน หรือคำชี้ขาดว่ากฎหมายที่ประเมินอยู่นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

6) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับพันธกรณีที่เกี่ยวข้องนั้น

3.2.1.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Conformity with the Rule of Law) แนวคิดหลักคือ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ กำหนดตัวชี้วัด 7 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้นได้

2) หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายมีการกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาการอุทธรณ์คำสั่งไว้ชัดเจน

3) การกำหนดโทษทางอาญาเหมาะสมต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย และใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นต่อความมั่นคงหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

4) กฎหมายที่ประเมินอยู่หรือกฎหมายลำดับรองกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ กระบวนการขั้นตอนวิธีการไว้อย่างชัดเจน

5) กฎหมายที่ประเมินอยู่หรือกฎหมายลำดับรองไม่มีเนื้อหาตัดสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล

6) การบังคับใช้กฎหมายของบุคลากรภาครัฐ หรือคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย มีการอ้างอิง หรืออาศัยอำนาจตามกฎหมาย

7) กำหนดช่องทางการร้องเรียนที่หลากหลาย และหากมีข้อร้องเรียน ข้อร้องเรียนกว่าร้อยละ 90 ต้องได้รับการพิจารณาตามกระบวนการในระยะเวลาที่กำหนดและมีเหตุผลประกอบ

3.2.1.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (Consistency in Legal Context) แนวคิดหลักคือ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ กำหนดตัวชี้วัด 6 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกันเอง

3) ระบุความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายที่ประเมินอยู่กับกฎหมายอื่นได้ชัดเจน เช่น ต้องใช้ประกอบกับกฎหมายอื่น (เช่น บทนิยาม/ความหมาย) กำหนดรายละเอียดของกฎหมายแม่บท อนุวัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เรื่อง/วัตถุประสงค์เดียวกันแต่ต่างกรณีกัน เป็นต้น

4) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันหรือใกล้เคียงกัน

5) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาแตกต่างอย่างชัดเจนจากกฎหมายอื่นที่มีถ้อยคำอย่างเดียวกันแต่มีวัตถุประสงค์ต่างกัน

6) มีการสอบถาม ตรวจสอบ ระหว่างหน่วยงาน/องค์กร/ผู้รับผิดชอบเพื่อตรวจสอบว่ากฎหมายที่ประเมินอยู่กับกฎหมายฉบับอื่นมีความสอดคล้องสัมพันธ์หรือต่างกันหรือไม่อย่างไร

3.2.1.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา (Clarity of Content) แนวคิดหลักคือ สำนักกฎหมายธรรมชาติ กำหนดตัวชี้วัด 6 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่ชัดเจนไม่คลุมเครือ รวมถึงมีบทนิยามที่ช่วยให้เข้าใจเนื้อหาอย่างถูกต้องตรงกัน

2) มีกฎหมายลำดับรอง กฎ ประกาศ ที่แสดงความถูกต้องชัดเจนของกฎหมายอย่างครอบคลุม

3) เมื่อเกิดข้อสงสัยมีการดำเนินการสอบถามหน่วยงานที่รับผิดชอบการตีความกฎหมายจนได้รับคำตอบที่ชัดเจน

4) ผู้มีส่วนได้เสียมีความเข้าใจเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายถูกต้องตรงกันกับภาครัฐ

5) มีกระบวนการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกฎหมายที่ประเมินแก่ผู้มีส่วนได้เสียนั้น

6) มีการกำหนดมาตราการแก้ไขปัญหาความเข้าใจไม่ตรงกันของผู้มีส่วนได้เสีย

3.2.1.5 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Enforcement) แนวคิดหลักคือ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย กำหนดตัวชี้วัด 5 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีโครงสร้างที่ชัดเจนในการบังคับใช้สามารถระบุผู้รับผิดชอบได้ และมีมาตรการรองรับเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันของหน่วยงานและบุคคลากร

2) มีข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่ประเมินอยู่ถูกบังคับใช้อย่างต่อเนื่อง

3) มีหลักฐานแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีผลลัพธ์อันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายเกิดขึ้นอย่างครบถ้วน

4) ระดับความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้เสียต่อผลการบังคับใช้กฎหมายอยู่ในเกณฑ์ดี

5) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการใช้ทรัพยากรภาครัฐอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า

3.2.2 **กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม (Considering Other Values in Society)** ประกอบไปด้วย 5 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

3.2.2.1 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (Consideration of Morality) แนวคิดหลักคือ สำนักกฎหมายธรรมชาติ กำหนดตัวชี้วัด 4 ตัวชี้วัด

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่ส่งเสริมหรือคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหรือสิทธิขั้นพื้นฐานอันพึงมีของประชาชน

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันของประชาชนอย่างสันติ ไม่สร้างความแตกแยก

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกวิถีการดำเนินชีวิตของตนเองได้อย่างอิสระโดยไม่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะอย่างชัดแจ้ง

4) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเป้าหมายหรือเจตนารมย์หรือมีเนื้อหาที่นำไปสู่การบรรลุคุณค่าพื้นฐานอันไม่อาจละเมิดได้

3.2.2.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น (Consideration of Local Traditions) แนวคิดหลักคือ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ กำหนดตัวชี้วัด 3 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีหลักฐานการพิจารณาผลกระทบอย่างรอบด้านที่จะเกิดขึ้นกับจารีตประเพณีที่ดำรงอยู่ในสังคม

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการนำเสนอผลกระทบของกฎหมายต่อจารีตประเพณีท้องถิ่น

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่ขัดแย้งหรือลดทอนคุณค่าอันดีงามของจารีตประเพณีที่ดำรงอยู่ในสังคมโดยไม่มีเหตุอันสมควร

3.2.2.3 ต้องมีความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (Necessity of Justice in Content) แนวคิดหลักคือ สำนักกฎหมายธรรมชาติ แนวคิดแบบมาร์ก และนิติสตรีศาสตร์ กำหนดตัวชี้วัด 3 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรที่สะท้อนการดำรงไว้ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรที่มุ่งใช้บังคับกับประชาชนเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับกับประชาชนเพียงบางกลุ่มอย่างไม่เป็นธรรม

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีหลักฐานแสดงให้เห็นถึงการคำนึงถึงปัญหาของกลุ่มเปราะบางที่อาจขาดโอกาส หรือการถูกละเมิดสิทธิได้ง่าย

3.2.2.4 ต้องมีความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (Necessity of Justice in Action) แนวคิดหลักคือ สำนักกฎหมายธรรมชาติ แนวคิดแบบมาร์ก และนิติสตรีศาสตร์ กำหนดตัวชี้วัด 6 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการประกาศใช้ให้ประชาชนรับรู้เป็นการทั่วไป

2) หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีมาตรการส่งเสริมการรับรู้กฎหมายอย่างทั่วไปถึงไปยังกลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่ถูกบังคับใช้ย้อนหลังอันเป็นการกระทบสิทธิของประชาชน

4) พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วน เสมอเหมือนกันในทุกกลุ่มบุคคล และทุกพื้นที่

5) มาตรการที่ได้มีการกำหนดไว้เพื่อการบังคับใช้กฎหมายนั้นสามารถปฏิบัติได้จริงและสมเหตุสมผล

6) ประชาชนสามารถคาดหมายผลการบังคับใช้ของกฎหมายได้ และมีความมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างสม่ำเสมอและเป็นธรรม

3.2.2.5 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม (Avoidance of Immoral Laws) แนวคิดหลักคือ สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย กำหนดตัวชี้วัด 3 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเจตนาโดยตรงที่จะทำลายหรือลดทอนคุณค่าทางศีลธรรมอันดีงามของสังคมหรือคุณค่าพื้นฐานของประชาชน

2) หากกฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่อาจขัดต่อศีลธรรมหรือคุณค่าพื้นฐานของประชาชนบางประการ จะต้องมีหลักฐานชัดเจนถึงความจำเป็นหรือประโยชน์อันสำคัญยิ่งยวดต่อสังคมส่วนรวมมากกว่า และไม่มีมาตรการอื่นที่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกแล้ว

3) มีหลักฐานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายในกระบวนการจัดทำกฎหมายหรือวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายในประเด็นด้านศีลธรรมหรือคุณค่าพื้นฐานของประชาชนเพื่อนำไปสู่การหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรมหรือคุณค่าพื้นฐานดังกล่าว

3.2.3 **กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน (Reflecting the Spirit of the People)** ประกอบด้วย 2 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

3.2.3.1 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (Reflex of Volkgeist) แนวคิดหลัก สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ กำหนดตัวชี้วัด 6 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้มีกระบวนการศึกษา/วิจัยถึงพัฒนาการของสังคมในประเด็นตามวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหวังของกฎหมายอย่างถี่ถ้วน

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีที่มาอย่างชัดเจนจากความต้องการของสังคมที่ถูกบ่มเพาะโดยพัฒนาการของสังคม

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจความหลากหลายของประชาชนที่มีอยู่ในสังคม

4) กฎหมายที่ประเมินอยู่สะท้อนให้เห็นบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสะท้อนอัตลักษณ์ วิถีชีวิต และความหลากหลายของตน

5) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่พยายามผสานความหลากหลายเพื่อสร้างสมดุลให้สังคม

6) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้รับการปฏิบัติตามจากประชาชนโดยง่ายเพราะสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน

3.2.3.2 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (Integration of Tradition and Modernity) แนวคิดหลักคือ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ กำหนดตัวชี้วัด 4 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อที่แสดงให้เห็นถึงการพยายามผสานจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับนวตกรรมทางกฎหมายหรือการเปลี่ยนแปลงของสังคม

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตามพลวัตของสังคม โดยพยายามลดความเป็นปฏิปักษ์กับจารีตประเพณีที่มีอยู่ในสังคม

3) จารีตประเพณีนี้ที่เกี่ยวข้องกฎหมายที่ประเมินอยู่ได้ถูกประเมินอย่างรอบคอบแล้วว่าล้าหลังไม่เป็นประโยชน์หรือส่งผลเสียอย่างชัดแจ้ง จึงไม่ปรากฏเนื้อหาจารีตประเพณีนั้นในกฎหมายที่ประเมิน

4) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาเกี่ยวกับจารีตประเพณีที่ล้าหลังหรือส่งผลเสียอย่างชัดแจ้งต่อประชาชนหรือสังคม

3.2.4 **กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (Aligning with Economic and Social Needs)** ประกอบด้วย 5 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

3.2.4.1 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Support for Economic Development) แนวคิดหลักคือ สำนักปฏิฐานิยมทางกฎหมาย กำหนดตัวชี้วัด 5 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่ขัดขวางการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือการยกระดับคุณภาพชีวิตทางเศรษฐกิจของประชาชน

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาอย่างชัดเจนว่าเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่เป็นการจำกัดการแข่งขันทางการค้า หรือมีลักษณะเป็นการผูกขาดทรัพยากร โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

4) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อที่ส่งผลให้เกิดความขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน เช่น ที่ดินทำมาหากิน ที่อยู่อาศัย อาหาร การประกอบอาชีพ เป็นต้น

5) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการศึกษา/ค้นหาความต้องการหรือผลกระทบทางเศรษฐกิจของประชาชน

3.2.4.2 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (Support for Social Development) แนวคิดหลักคือ สำนักกฎหมายธรรมชาติ และบางส่วนของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย กำหนดตัวชี้วัด 5 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านสังคมให้ดีขึ้น (เช่น สาธารณสุข ความปลอดภัย การอยู่ร่วมกัน)

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่ส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสในการพัฒนาตนเองของประชาชน (เช่น การศึกษา ข้อมูลความรู้ บุคลิกภาพ)

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่สนับสนุนการใช้สิทธิทางสังคมของประชาชน เช่น (การบริการสาธารณะ สวัสดิการสังคม สิทธิทางวัฒนธรรม การแสดงออก การมีส่วนร่วม)

4) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่เป็นอุปสรรคต่อโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ

5) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการศึกษา/ค้นหาความต้องการหรือผลกระทบทางสังคมของประชาชน

3.2.4.3 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (Adaptability to Changing Contexts through Amendment and Revision) แนวคิดหลัก คือ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย กำหนดตัวชี้วัด 4 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงจากกฎหมายเดิม/กฎหมายอื่นเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป มาตรฐานสากล หรือพันธกรณีที่รัฐมีพันธะผูกพัน

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีอุปสรรคสำคัญที่เป็นข้อจำกัดในการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มาตรฐานสากล หรือพันธกรณีระหว่างประเทศ

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการพยายามศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาการบังคับใช้จนนำไปสู่การเสนอแนะอย่างมีเหตุผลเพื่อปรับปรุงกฎหมายเมื่อสภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไป

4) เมื่อมีการดำเนินการทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้มีการนำผลการทบทวนหรือประเมินนั้นมาพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอย่างชัดเจน

3.2.4.4 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการทบทวนเป็นระยะ (Adaptability to Changing Contexts through Periodic Review) แนวคิดหลักคือ สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย และแนวคิดเชิงวิพากษ์แบบมาร์กซ์ และนิติสตรีศาสตร์ กำหนดตัวชี้วัด 4 ตัวชี้วัด

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีมาตรการหรือกระบวนการทางกฎหมายรองรับอย่างชัดเจนเพื่อการทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้ถูกทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างเป็นระบบ ด้วยบุคลากรภายในของหน่วยงานที่กำกับดูแลกฎหมายนั้น

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้ถูกทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างเป็นระบบ ด้วยหน่วยงานหรือองค์กรภายนอก

4) กฎหมายที่ประเมินอยู่เมื่อถูกทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ได้มีการเผยแพร่ผลการทบทวนหรือประเมินให้สาธารณะชนรับทราบเป็นการทั่วไป

3.2.4.5 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (Balance Between Public Interests and Individual Rights) แนวคิดหลักคือ กฎหมายธรรมชาติ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย กำหนดตัวชี้วัด 2 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง และมีบทบัญญัติที่กำหนดกลไกหรือมาตรการในการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจำกัดสิทธิของประชาชนอย่างเป็นธรรม

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่ได้สร้างภาระหรือข้อจำกัดที่ไม่จำเป็นต่อการใช้ชีวิตประจำวันหรือการประกอบอาชีพของประชาชน อันเป็นการลิดรอนสิทธิเกินกว่าเหตุ

3.2.5 **กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Promote Rights and Liberties)** ประกอบด้วย 5 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

3.2.5.1 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (Equal Treatment and Reducing Inequality) แนวคิดหลัก คือ สำนักกฎหมายธรรมชาติ กำหนดตัวชี้วัด 3 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีสามารถลดการเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสของประชาชนในสังคมได้

3.2.5.2 การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง (Supporting Vulnerable Groups) แนวคิดหลัก คือ สำนักกฎหมายธรรมชาติ กำหนดตัวชี้วัด 3 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้ถูกบัญญัติโดยคำนึงถึงปัญหาของกลุ่มเปราะบางในการขาดโอกาสในการได้รับสิทธิอย่างเสมอภาค รวมถึงได้กำหนดมาตรการแก้ไขไว้อย่างชัดเจน

2) มาตรการพิเศษสำหรับกลุ่มเปราะบางที่ปรากฏในกฎหมายที่ประเมินอยู่ถูกนำไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่เปิดโอกาสให้กลุ่มเปราะบางได้สะท้อนปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิ/บริการตามกฎหมาย

3.2.5.3 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (Non-Excessive Restriction of Rights) แนวคิดหลัก คือ สำนักกฎหมายธรรมชาติ กำหนดตัวชี้วัด 3 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการระบุวัตถุประสงค์และเหตุผลของการจำกัดสิทธิประชาชนไว้อย่างชัดเจน เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะอันจำเป็นอย่างแท้จริง

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือสร้างความเสียหายต่อประชาชนในวงกว้างจนไม่อาจเยียวยาได้

3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาอันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ขัดต่อหลักการสากลหรือสิทธิมนุษยชน

3.2.5.4 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Reduced Regulatory Burden) แนวคิดหลักคือ สำนักกฎหมายธรรมชาติ กำหนดตัวชี้วัด 2 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่กำหนดภาระ เช่น ค่าธรรมเนียม ขั้นตอน ให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามเกินจำเป็น

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีกลไกหรือช่องทางที่ชัดเจนและเข้าถึงได้ง่ายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการทำความเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมาย

3.2.5.5 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Measures to Ensure Rights and Freedoms) แนวคิดหลัก คือ สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย กำหนดตัวชี้วัด 3 ตัวชี้วัด

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการกำหนดมาตรการหรือกลไกเพื่อป้องกันไม่ให้มีการละเมิดสิทธิของประชาชนตามกฎหมายนั้น

2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการกำหนดมาตรการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายหรือถูกละเมิดสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม

3) กลไกหรือมาตรการป้องกันและเยียวยาตามกฎหมายที่ประเมินอยู่ สามารถเข้าถึงได้ง่ายและมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

3.2.6 **กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน (Accepted by the People)** ประกอบด้วย 3 เกณฑ์ย่อย ดังนี้

3.2.6.1 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (No Widespread Objections) แนวคิดหลักคือ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ และสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ กำหนดตัวชี้วัด 2 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการดำเนินการของภาครัฐเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างต่อเนื่องโดยไม่ถูกต่อต้านจากประชาชน

2) ไม่มีปรากฏการณ์ทางสังคมที่ชี้ชัดว่าประชาชนต่อต้านกฎหมายที่ประเมินอยู่อย่างชัดแจ้ง

3.2.6.2 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance with the Law) แนวคิดหลักคือ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย และกฎหมายธรรมชาติ กำหนดตัวชี้วัด 2 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) มีหลักฐานแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติตามกฎหมายที่ประเมินอยู่ของประชาชนอย่างต่อเนื่อง

2) สถิติการกระทำความผิด การดำเนินคดี หรือการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดอยู่ในระดับต่ำ

3.2.6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) แนวคิดหลักคือ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดทางกฎหมายแบบมาร์กซ์ และนิติสตรีศาสตร์ กำหนดตัวชี้วัด 3 ตัวชี้วัด ดังนี้

1) มีหลักฐานแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน

2) ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียกับกฎหมายที่ประเมินอยู่ถูกกำหนดอย่างครอบคลุม และได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน

3) ข้อคิดเห็นของประชาชนถูกนำมาพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง และประชาชนทั่วไป

3.3 เครื่องมือ/แหล่งข้อมูล (Tools/Sources) เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลและแหล่งข้อมูลที่เหมาะสมในการใช้เป็นข้อมูลอ้างอิง อาจใช้ การวิเคราะห์เนื้อหาของเอกสาร การสัมภาษณ์ หรือการสนทนากลุ่ม การสำรวจ การสังเกต ร่วมกับแบบประเมินตามตัวชี้วัด หรือหลายอย่างประกอบกัน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตรงต่อความจริง และเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์

3.4 ระดับผลการประเมิน (Evaluation Levels) การประเมินผลตัวชี้วัดกำหนดเป็นระดับ 5 ระดับ ให้มีความยืดหยุ่นสามารถใช้ประเมินตัวชี้วัดได้ทุกตัว โดยเน้นที่ระดับของการบรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดนั้น

3.5 รายงาน (Report) การรายงานผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอาจถูกแสดงในลักษณะพรรณนาตามเกณฑ์และตัวชี้วัดแสดงให้เห็นถึงระดับของการประเมิน พร้อมอ้างอิงหลักฐานอันเป็นแหล่งที่มาของข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ผลการประเมินอาจแสดงในรูปของค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 1 ถึง 5

จากผลการวิเคราะห์เพื่อกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย สะท้อนให้เห็นว่า เกณฑ์หลักจำนวน 6 เกณฑ์ รวม 25 เกณฑ์ย่อย พร้อมตัวชี้วัด 100 ตัวชี้วัด มีรากฐานจากแนวคิดทางนิติปรัชญาที่สำคัญไม่ได้ยึดโยงเพียงทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นการผสานหลักการและคุณค่าที่หลากหลาย ทั้งด้านกระบวนการความเป็นระบบ ความยุติธรรม สิทธิเสรีภาพ ความชอบธรรมทางสังคม และคุณค่าทางจิตวิญญาณของประชาชน รวมถึงผู้วิจัยได้ให้แนวทางสำหรับการจัดเก็บข้อมูลด้วยเครื่องมือที่หลากหลาย กำหนดระดับผลการประเมินและรูปแบบการรายงานผลที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติได้จริง สอดคล้องกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แนวทางการประเมินของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และแนวทางของ OECD

นอกจากนี้ตัวชี้วัดทุกตัวได้ผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งนักวิชาการ นักกฎหมาย และผู้ปฏิบัติงานวิชาชีพด้านกฎหมาย แสดงให้เห็นว่าเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ได้จากแนวคิดทางนิติปรัชญาที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้นพร้อมตัวชี้วัดมีศักยภาพและความเป็นไปได้ที่จะนำไปประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายต่อไป

4. การทดลองใช้เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

กระบวนการทดลองใช้เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ในขั้นตอนนี้ ผู้วิจัยดำเนินการทดลองกับ ระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ว่าด้วย การแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551 ซึ่งแม้ว่าจะไม่ใช่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแต่ก็มีเนื้อหาเพียงพอต่อการนำมาทดลองใช้เกณฑ์การประเมินฯ ดังกล่าวได้เป็นเบื้องต้น โดยเครื่องมือที่ใช้ทดลองเก็บข้อมูลคือ การพิจารณาจากเอกสาร การสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม ผลการทดลองใช้มีข้อค้นพบดังนี้

4.1 เกณฑ์การประเมิน ทั้งหมด 6 เกณฑ์การประเมิน รวมทั้งสิ้น 25 เกณฑ์ย่อย 100 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=31 ตัว ระดับ 4=14 ตัว ระดับ 3=31 ตัว ระดับ 2=15 ตัว และระดับ 1=9 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.40 จาก 5.00 คุณภาพระดับปานกลาง เกณฑ์การประเมินส่วนใหญ่อยู่ในระดับที่ยังไม่มีปัญหา แต่บางเกณฑ์ก็อยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงและปรับปรุงอย่างเร่งด่วน ซึ่งผลการทดลองใช้เกณฑ์ดังกล่าวเพื่อประเมินมีข้อค้นพบดังนี้

4.1.1 เกณฑ์ T1 กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน (Clear and Defined System) มี 5 เกณฑ์ย่อย จำนวน 30 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=18 ตัว ระดับ 4=6 ตัว ระดับ 3=4 ตัว ระดับ 2=1 ตัว และระดับ 1=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.30 จาก 5.00 คุณภาพระดับดีมาก ระเบียบนี้มีความสอดคล้องเชิงระบบและโครงสร้างในระดับที่สูง อาจมีบางประเด็นที่ยังไม่ตอบสนองต่อตัวชี้วัดได้อย่างครบถ้วน

4.1.2 เกณฑ์ T2 กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม (Considering Other Values in Society) มี 5 เกณฑ์ย่อย จำนวน 19 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=7 ตัว ระดับ 4=2 ตัว

ระดับ 3=7 ตัว ระดับ 2=3 ตัว และระดับ 1=0 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.68 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดี ระเบียบนี้มีความสอดคล้องกับคุณค่าทางศีลธรรม จารีตประเพณี มีความยุติธรรมทั้งในทางเนื้อหาและในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ดี ก็ยังมีข้อบกพร่องในการถึงคุณค่าด้านศีลธรรมที่หลากหลาย

4.1.3 เกณฑ์ T3 กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน (Reflecting the Spirit of the People) มี 2 เกณฑ์ย่อย จำนวน 10 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=1 ตัว ระดับ 4=2 ตัว ระดับ 3=5 ตัว ระดับ 2=2 ตัว และระดับ 1=0 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.20 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า ระเบียบนี้ยังขาดความสนใจเรื่องวิถีการดำเนินชีวิตของผู้มีส่วนได้เสียกับกฎหมาย การผนวกผสานเข้ากับพัฒนาการของสังคมที่มีอิทธิพลต่อกฎหมาย

4.1.4 เกณฑ์ T4 กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (Aligning with Economic and Social Needs) มี 5 เกณฑ์ย่อย จำนวน 20 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=4 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=5 ตัว ระดับ 2=4 ตัว และระดับ 1=6 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.65 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงจะค่อนข้างส่งเสริมหรือไม่ขัดขวางการพัฒนาทางเศรษฐกิจแต่การพัฒนาทางด้านสังคม การรับมือกับการเปลี่ยนแปลง และการสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชนอยู่ในระดับที่น่ากังวล และควรได้รับการพัฒนาปรับปรุงหรือกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้อง

4.1.5 เกณฑ์ที่ 5 กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Promote Rights and Liberties) มี 5 เกณฑ์ย่อย จำนวน 14 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=1 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=6 ตัว ระดับ 2=4 ตัว และระดับ 1=2 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.64 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า แม้จะมีบางเกณฑ์ที่ได้คะแนนสูง แต่ระเบียบดังกล่าวยังขาดแง่มุมของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสียอยู่มากจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงแก้ไข

4.1.6 เกณฑ์ T6 กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน (Accepted by the People) มี 3 เกณฑ์ย่อย จำนวน 7 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=1 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=4 ตัว ระดับ 2=1 ตัว และระดับ 1=0 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.14 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า ระเบียบดังกล่าวยังมีปรากฏการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียไม่มากเท่าใดนัก แต่ก็ยังปรากฏการยอมปฏิบัติตามกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ไม่มีการต่อต้านที่กว้างขวาง ในระดับหนึ่ง

จากผลการทดลองใช้เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาในระดับเกณฑ์การประเมินพร้อมตัวชี้วัดพบว่า มีศักยภาพในการนำไปประยุกต์ใช้กับกฎหมายอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาทุกเกณฑ์การประเมิน ประกอบกับการเก็บข้อมูลภาคสนามมาสนับสนุนผลการประเมิน จะทำให้เห็นจุดเด่นและข้อบกพร่องของระเบียบอันจะนำพาไปสู่การพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้มีความชอบธรรมในการบังคับใช้ได้ต่อไป ทั้งนี้ในภาพรวมสะท้อนได้ว่าเกณฑ์ทั้ง 6 เกณฑ์มีความสำคัญต่อการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างยิ่ง

4.2 ตัวชี้วัดการประเมิน จากเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา ซึ่งผู้วิจัยได้แบ่งประเภทของตัวชี้วัดตามความสามารถในการนำไปประยุกต์ใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ความยากง่ายและข้อจำกัดในการจัดเก็บข้อมูลดังนี้

4.2.1 ตัวชี้วัดที่มีศักยภาพในการนำไปใช้งานสูง ประกอบไปด้วย 26 ตัวชี้วัด

4.2.2 ตัวชี้วัดที่มีศักยภาพในการนำไปใช้งานได้ดี หากมีการเก็บข้อมูลภาคสนามจะสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จำนวน 17 ตัวชี้วัด

4.2.3 ตัวชี้วัดที่มีศักยภาพในการนำไปใช้งานต่อเมื่อมีการเตรียมพร้อม ซึ่งต้องมีการเก็บข้อมูลภาคสนามเป็นหลัก ประกอบไปด้วย 33 ตัวชี้วัด

4.2.4 ตัวชี้วัดที่มีศักยภาพในการนำไปใช้งานต่อเมื่อผู้ประเมินมีความรู้และทักษะที่จำเป็น ทั้งสิ้น 24 ตัวชี้วัด

4.3 ข้อค้นพบสำคัญที่ได้จากการทดลองใช้เกณฑ์การประเมิน จากผลการวิจัยและการทดลองใช้เกณฑ์การประเมินมีข้อค้นพบว่ามีตัวชี้วัด 4 ประเภท ประกอบไปด้วย ตัวชี้ที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ง่ายด้วยการตรวจสอบเอกสาร (A) ต้องมีการเก็บข้อมูลภาคสนามร่วมด้วย (B) ต้องเก็บข้อมูลภาคสนามเป็นหลัก (C) และต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ (D) โดยมีข้อสังเกตรายเกณฑ์ดังนี้

4.3.1 เกณฑ์ T1 กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน ส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดที่อยู่ในกลุ่มที่ไม่มีความยุ่งยาก (กลุ่ม A=10 ตัว, กลุ่ม B=9 ตัว, C=9 ตัว, กลุ่ม D=2 ตัว) สามารถประเมินได้โดยง่ายผ่านตัวบทกฎหมายทำให้การประเมินค่อนข้างมีความชัดเจน และเกณฑ์นี้ถูกใช้ได้มีประสิทธิภาพ การเก็บข้อมูลภาคสนามเป็นเพียงส่วนเสริมที่ทำให้การประเมินสมบูรณ์มากขึ้น มีเพียงเกณฑ์ T1.5 ที่อาจมีความยุ่งยากในการเก็บข้อมูล แต่ก็ยังจัดว่าเป็นเกณฑ์ที่การได้มาซึ่งข้อมูลไม่ยากเย็นนัก ซึ่งเกณฑ์ T1 นี้ ควรจะใช้เป็นจุดเริ่มต้นในการประเมินกฎหมายทุกประเภทเพราะเป็นเกณฑ์เชิงโครงสร้างที่ตรวจสอบได้ง่ายที่สุดเมื่อเทียบกับเกณฑ์อื่นๆ

เกณฑ์ในข้อนี้เน้นที่ระบบและโครงสร้าง สะท้อนแนวคิดการเป็น “กฎหมาย” ของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย เมื่อตีความเคร่งครัดตามแนวคิดนี้แล้ว หากผลการประเมินในภาพรวมตัวชี้วัดส่วนใหญ่ได้ต่ำกว่าระดับ 2 หรือผลการประเมินได้ค่าเฉลี่ยน้อยกว่า 1.81 จาก 5.00 แสดงว่ากฎหมายนั้นถือว่าขาดรากฐานสำคัญของความถูกต้องเชิงระบบที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขทันที

4.3.2 เกณฑ์ T2 กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม เกือบทั้งหมดเป็นเกณฑ์และตัวชี้วัดที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้เฉพาะทาง (กลุ่ม A=3 ตัว, กลุ่ม B=3 ตัว, กลุ่ม C=6 ตัว, กลุ่ม D=10 ตัว) โดยเฉพาะทางด้านนิติปรัชญา เพราะเป็นเกณฑ์ที่เกี่ยวกับคุณค่าต่างๆ ในสังคม ตัวชี้วัดอีกหลายข้อก็ต้องอาศัยการเก็บข้อมูลภาคสนาม ส่วนตัวชี้วัดกลุ่ม A หรือ B ซึ่งเป็นกลุ่มที่ค่อนข้างนำไปประยุกต์ใช้ได้ง่ายนั้นก็มีเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ผู้ประเมินจะต้องระมัดระวังการประเมินด้วยอคติต่อคุณค่าทางศีลธรรมหรือจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้อง

เกณฑ์ T2 นี้ ถือว่าเป็นหลักการสำคัญของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่เชื่อว่ากฎหมายไม่ได้บัญญัติได้โดยอำเภอใจของรัฐ แต่ยังต้องคำนึงถึงคุณค่าต่างๆที่ดำรงอยู่ในสังคม หากระดับผลการประเมินของตัวชี้วัดอยู่ในระดับต่ำ เช่นระดับที่ 2 หรือ 1 หรือได้ค่าเฉลี่ยน้อยกว่า 1.81 จาก 5.00 อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ไม่ดีนักควรต้องมีการปรับปรุง

4.3.3 เกณฑ์ T3 กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน มีตัวชี้วัดจัดอยู่ในกลุ่ม D ทั้งสิ้น 9 ตัว และกลุ่ม C=1 ตัว ถือเป็นและตัวชี้วัดที่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะทาง โดยเฉพาะพื้นความรู้ทางประวัติศาสตร์กฎหมาย วิถีชีวิต พฤติกรรมการดำเนินชีวิต จารีตประเพณีที่ดำรงอยู่ในสังคม เชื่อมโยงกับพัฒนาการของกฎหมายและการบัญญัติกฎหมาย อันเป็นเนื้อหาที่มีความลึกซึ้ง โดยมีบางตัวชี้วัดที่ต้องอาศัยข้อมูลภาคสนาม โดยไม่ปรากฏกลุ่ม A และ B เลย ถือได้ว่าเกณฑ์ T3 เป็นเกณฑ์ที่มีการจัดเก็บข้อมูลและทำการประเมินได้ยากที่สุด ถึงแม้จะมีจำนวนตัวชี้วัดที่น้อยมากเพียง 10 ตัวชี้วัดเท่านั้น

เกณฑ์ T3 นี้สามารถสะท้อนแนวคิดทางนิติปรัชญาของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ได้ชัดเจนที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องจิตวิญญาณประชาชนที่จะสัมพันธ์กับวิถีชีวิตของประชาชน การสอดคล้องอย่างกลมกลืนกับสภาพสังคม หากระดับผลการประเมินของตัวชี้วัดอยู่ในระดับต่ำ หรือได้ค่าเฉลี่ยน้อยกว่า 1.81 จาก 5.00 อาจสะท้อนได้ว่ากฎหมายนั้นขาดความกลมกลืนกับวิถีชีวิตของประชาชนและสังคม

4.3.4 เกณฑ์ T4 กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ตัวเกณฑ์และตัวชี้วัดมีความสามารถในการนำไปประยุกต์ใช้ที่ค่อนข้างง่ายมีความกระจายตัวของการนำไปใช้งานกลุ่ม A (8 ตัว) กลุ่ม B (4 ตัว) และกลุ่ม C (8 ตัว) ที่ค่อนข้างสมดุล ไม่มีกลุ่ม D ที่จะต้องพึ่งพาผู้มีความรู้เฉพาะทางในการร่วมประเมิน

ในเชิงนิติปรัชญา เกณฑ์ T4 นี้เป็นเกณฑ์ที่สะท้อนความต้องการของสังคมและสนับสนุนการพัฒนาตนเองของประชาชนได้อย่างดี สะท้อนการผสานทางแนวคิดทั้งแนวคิดปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ และสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ ซึ่งถ้าหากผลประเมินมีคะแนนในระดับต่ำ ก็สะท้อนได้ว่ากฎหมายยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคม ไม่มีพลวัตสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง มีความล้าสมัย สมควรที่จะมีการพิจารณาปรับปรุงให้ทันสมัย แต่ก็ไม่ถึงขนาดที่จะขาดความชอบธรรมโดยสิ้นเชิง

4.3.5 เกณฑ์ T5 กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน พบว่า เกณฑ์ในข้อนี้ส่วนมากจะสามารถพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายได้ในระดับปานกลาง (กลุ่ม A=7 ตัว, กลุ่ม B=2 ตัว, กลุ่ม C=2 ตัว, กลุ่ม D=3 ตัว) เพราะมีทั้งเกณฑ์และตัวชี้วัดที่สามารถนำประยุกต์ใช้ได้ทันที หรือบางเกณฑ์ที่ต้องอาศัยการเก็บข้อมูลภาคสนามประกอบบ้าง และมีเพียงบางเกณฑ์ที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้เฉพาะทาง โดยมี 3 ตัวชี้วัดที่ต้องอาศัยผู้มีความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนพิจารณาร่วมด้วยในการประเมิน

เมื่อพิจารณาในแง่นิติปรัชญาแล้วพบว่าเกณฑ์นี้สะท้อนอย่างชัดเจนถึงแนวคิดเชิงวิพากษ์ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดทางกฎหมายแบบมาร์กซ์ที่และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ที่ตั้งคำถามถึงความเสมอภาคและความเท่าเทียมของกลุ่มเปราะบางบางกลุ่ม ทำให้เป็นเกณฑ์ที่สัมพันธ์กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หากตัวชี้วัดส่วนใหญ่ได้ผลประเมินต่ำกว่าระดับ 2 หรือได้ค่าเฉลี่ยน้อยกว่า 1.81 จาก 5.00 ถือว่าเป็นกฎหมายที่เข้าข่ายละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง จำเป็นต้องมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขทันทีและอาจถูกมองว่าสูญเสียความชอบธรรมของกฎหมายได้

4.3.6 **เกณฑ์ T6 กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน** สามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ แต่อาจจะยุ่งยากในการจัดเก็บข้อมูล เพราะต้องอาศัยการจัดเก็บข้อมูลภาคสนาม (C=7 ตัว,ทุกตัว) มีการใช้งบประมาณที่ค่อนข้างสูง การเก็บข้อมูลที่หลากหลาย ก็กระทบต่อกระบวนการที่หลากหลาย และในบางกรณีอาจจะจำเป็นต้องอาศัยผู้มีความรู้เกี่ยวกับการดำเนินการเก็บข้อมูลภาคสนามด้วย

ในแง่การพิจารณาด้านนิติปรัชญา เป็นเกณฑ์ที่ทั้งสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ และสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ ล้วนให้ความสำคัญทั้งสิ้น โดยเกณฑ์ในข้อนี้ ควรมีระดับการประเมินของแต่ละตัวชี้วัดไม่น้อยกว่าระดับ 2 ขึ้นไป รวมถึงค่าเฉลี่ยของผลการประเมินก็ควรมีค่าไม่น้อยกว่า 1.81 ขึ้นไป เพราะหากต่ำกว่าระดับดังกล่าวย่อมสะท้อนถึงความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งในแง่ของการยอมรับ การปฏิบัติตาม และการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้กฎหมายขาดความชอบธรรม และควรได้รับการพิจารณายกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายแก้ไขอย่างเร่งด่วน

4.4 ข้อแนะนำในการนำเกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดไปใช้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ผู้ประเมินควรมีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหากฎหมายที่จะประเมิน ต้องมีความเป็นกลาง ไม่บิดเบือนข้อมูล เก็บข้อมูลภาคสนามอย่างตรงไปตรงมาด้วยวิธีการที่หลากหลาย ทั้งนี้ตัวผู้ประเมินก็ควรมีทักษะในการประเมิน มีความรู้ทางด้านนิติปรัชญาประกอบหรือสหสาขาวิชา สร้างสมดุลทั้งการประเมินเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เนื่องจากจะกระทบต่อการวางแผนการประเมินและงบประมาณที่ใช้ในการจัดกระบวนการประเมิน รวมถึงการกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินนั้นควรจะต้องคัดกรองให้สอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพื่อให้การประเมินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อภิปรายผล

1. เกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา

จากผลการวิจัยได้วิเคราะห์แนวคิดนิติปรัชญาจาก 5 แนวคิดสำคัญ คือสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ แนวคิดทางกฎหมายแบบ

มาร์กซ์ และแนวคิดนิติสตรีศาสตร์ ซึ่งอาจจะยังขาดแนวคิดทางกฎหมายแบบอื่นอีก เช่น แนวคิดสัจนิยมทางกฎหมาย (Legal Realism) นิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา (Sociological Jurisprudence) หรือทฤษฎีวิพากษ์ทางกฎหมาย (Critical Legal Studies – CLS) แต่อย่างไรก็ดี แนวคิดเหล่านี้ก็มีเนื้อหาแฝงอยู่ในการวิเคราะห์และการค้นพบเกณฑ์ยอมรับกฎหมายที่ได้ถูกสร้างขึ้นเช่นกัน

แนวคิดสัจนิยมทางกฎหมายที่ให้ความสำคัญต่อปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงของกฎหมาย ซึ่งปฏิเสธความเชื่อที่ว่ากฎหมายเป็นระบบตรรกะที่สมบูรณ์และตายตัว และมุ่งเน้นไปที่การทำความเข้าใจว่ากฎหมายถูกนำไปใช้จริงอย่างไรในทางปฏิบัติ แนวคิดนี้มองว่าคำตัดสินของศาลไม่ใช่ผลลัพธ์ที่มาจากการใช้เหตุผลทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว แต่ได้รับอิทธิพลจากปัจจัยอื่น ๆ ด้วย เช่น ความคิดเห็นทางการเมือง ประสบการณ์ส่วนตัว อคติ หรือแม้แต่อารมณ์ของผู้พิพากษา โดย Karl Llewellyn เห็นว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่ปรากฏจากผลการสั่งการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้เกิดแนวทางการหันมาให้ความสนใจต่อการพิจารณาของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากคือความจริงของกฎหมายที่เกิดขึ้น ซึ่งบางครั้งการตัดสินใจต่างๆ นั้นไม่ได้มีลักษณะเป็นอัตวิสัย แต่มีเหตุปัจจัยอื่นๆ ประกอบและส่งผลต่อการตัดสินใจดำเนินการของบุคลากรเหล่านั้น (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 302-305) สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายควรถูกต้องถูกต้องสอบว่าเป็นไปตามหลักนิติรัฐหรือไม่ ตามเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเรื่องกฎหมายต้องมีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ รวมไปถึงกฎหมายจะต้องไม่ส่งเสริมให้มีการเลือกปฏิบัติหรือการใช้อคติจากผู้บังคับใช้กฎหมาย มีปรากฏในเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเรื่องส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งมีตัวชี้วัดเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น

ส่วนแนวคิดนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา เป็นแนวคิดที่เน้นความสัมพันธ์ของกฎหมายต่อสังคมเกี่ยวกับบทบาทของกฎหมายในการจัดระเบียบผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมมากกว่าสิทธิของปัจเจกบุคคล การมองถึงความเป็นธรรมของสังคมส่วนรวม (จรัญ โฆษณานันท์. 2554: 237-238) มีปรากฏการคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะในเกณฑ์การยอมรับกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน

ในขณะที่ทฤษฎีวิพากษ์ทางกฎหมายเน้นไปที่การตั้งคำถามต่อปรากฏการณ์ทางกฎหมาย กฎเกณฑ์ทางสังคม ว่าไม่ใช่ระบบที่มีความเป็นกลางหรือเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง แต่เป็นเครื่องมือที่รับใช้และรักษาโครงสร้างอำนาจเดิมในสังคม (Cornell Law School. 2022: Online) โดยเฉพาะความไม่เท่าเทียมกันที่เกิดจากชนชั้น เพศ และเชื้อชาติ ซึ่งมีปรากฏในเกณฑ์การยอมรับกฎหมาย เกี่ยวกับกลุ่มเปราะบางต้องได้รับการช่วยเหลือ รวมไปถึงประเด็นการห้ามการเลือกปฏิบัติที่มีปรากฏในเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญานี้ด้วย

ในขณะที่แนวคิดหลักที่ใช้ในการกำหนดเกณฑ์การยอมรับนี้อาจจะให้น้ำหนักที่ 3 แนวคิดหลักค่อนข้างมาก คือ สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย สำนักกฎหมายธรรมชาติ และสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ โดยแทบจะปรากฏในทุกเกณฑ์ ส่วนแนวคิดทางกฎหมายแบบมาร์กซ์ และแนวคิด

นิติสตรีศาสตร์กลับถูกหยิบยกมาเป็นเหตุผลในการกำหนดเกณฑ์น้อยกว่ามาก และเน้นไปที่ประเด็นที่กฎหมายถูกวิพากษ์วิจารณ์เท่านั้น อาจด้วยข้อจำกัดของแนวคิดที่ยังมีลักษณะวิพากษ์มากกว่าการสร้างหลักการยอมรับความเป็นกฎหมาย

การสร้างเกณฑ์การยอมรับกฎหมายนี้มีการสะท้อนแนวคิดที่เกี่ยวข้องหลายแนวคิดในแต่ละเกณฑ์ เช่น เกณฑ์การยอมรับกฎหมายเรื่องความเป็นระบบและโครงสร้างของกฎหมาย แม้ดูผิวเผินน่าจะอาศัยแนวคิดหลักของสำนักกฎหมายบ้านเมือง แต่ในเนื้อหาเรื่องความเป็นระบบและโครงสร้างเองก็มีปรากฏในแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติด้วย แต่ใช้มุมมองที่แตกต่างกัน แนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมายจะเน้นความเป็นระบบเชิงโครงสร้างที่มาของอำนาจ ในขณะที่แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติจะเน้นระบบที่กฎหมายจะต้องไม่ละเมิดต่อคุณค่าบางอย่างที่อยู่สูงกว่ากฎหมายที่มนุษย์บัญญัติขึ้น แสดงให้เห็นว่าแท้จริงแล้วกฎหมายไม่อาจยืนยันคุณค่าของตนเองได้โดยอาศัยแนวคิดทางนิติปรัชญาแนวคิดใดแนวคิดหนึ่งเท่านั้น แต่ล้วนแล้วแต่จะต้องคำนึงถึงแนวคิดต่างๆ ที่เข้ามาผูกพันเกี่ยวข้องเพื่อให้กฎหมายถูกยอมรับได้มากขึ้น

ในการกำหนดเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญานี้ ผู้วิจัยไม่ได้กำหนดลำดับความสำคัญว่าเกณฑ์การยอมรับใดมีความสำคัญกว่ากัน เนื่องจากเห็นว่าล้วนแต่มีความสำคัญและเป็นคุณค่าที่กฎหมายในยุคสมัยใหม่ควรมีทั้งสิ้นไม่ควรขาดเกณฑ์ข้อหนึ่งข้อใดไป มิฉะนั้นกฎหมายก็คงไม่อาจอ้างความชอบธรรมใดเพื่อให้ไม่ต้องวิพากษ์วิจารณ์ได้

ในวัตถุประสงค์ที่ 3 การกำหนดเกณฑ์การประเมินสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ได้จากแนวคิดทางนิติปรัชญา ผู้วิจัยได้แปลงเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา เป็นเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยตรง ด้วยเหตุผลที่หากเป็นเกณฑ์ที่อธิบายการยอมรับถึงกฎหมายที่ควรจะเป็นได้ ก็สามารถนำมาเป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ด้วย แล้วจึงกำหนดตัวชี้วัดการประเมินผลสัมฤทธิ์ของแต่ละเกณฑ์อีกครั้งหนึ่ง

อย่างไรก็ดี การกำหนดเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาก็มีข้อจำกัดอยู่บ้าง กล่าวคือ เกณฑ์บางประการอาจมีลักษณะเป็นนามธรรมตรวจสอบได้ยาก เช่น ความสอดคล้องกับจิตวิญญาณของประชาชน หรือความยุติธรรมในเชิงคุณค่า เกณฑ์บางข้อก็มีความซ้อนทับระหว่างเกณฑ์ เช่น เกณฑ์ด้านศีลธรรม จริยธรรม กับเกณฑ์ด้านสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจและกำหนดกรอบการตีความที่ชัดเจน

นอกจากนี้ ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 นี้ สะท้อนให้เห็นว่าแนวคิดทางนิติปรัชญาไม่ใช่เพียงองค์ความรู้ด้านทฤษฎีที่เน้นอธิบายปรากฏการณ์ทางกฎหมายเชิงนามธรรมเท่านั้น แต่สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติได้จริงโดยการพัฒนาให้เป็นเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีโครงสร้างชัดเจนและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งถือเป็นการนำองค์ความรู้ทางทฤษฎีไปใช้ในทางปฏิบัติได้

2. เปรียบเทียบเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาที่สำคัญกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

ผู้วิจัยได้ทำการเปรียบเทียบเกณฑ์การยอมรับกฎหมายกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ 3 แนวทาง โดยเป็นแนวทางตามกฎหมายไทยคือแนวทางตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และแนวทางตามคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นแนวทางที่ขยายความการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกทีหนึ่ง และแนวทางในระดับสากลขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) และผลการวิจัยก็แสดงให้เห็นแล้วว่าทั้ง 3 แนวทางมีความสอดคล้องกับเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาอย่างครบถ้วน ในขณะเดียวกันผลจากการวิเคราะห์ก็ยังพบอีกว่าเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาดังกล่าวมีประเด็นที่กว้างขวาง ครอบคลุมกว่า 3 แนวทางก่อนหน้าอย่างมาก และยังสะท้อนด้วยว่าแนวคิดนิติปรัชญาสามารถนำมาเป็นแนวทางเพื่อประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายกฎหมายได้

แนวทางตามพระราชบัญญัติฯ ค่อนข้างมีข้อจำกัดเนื่องจากเป็นเนื้อหาตามกฎหมายแม่บท ที่ไม่อาจกำหนดรายละเอียดได้อย่างครบถ้วน จึงมีปัญหาเรื่องความชัดเจน และการนำไปประยุกต์ใช้ รวมถึงแทบไม่ได้ลงลึกในรายละเอียดเกี่ยวคุณค่าอื่นๆ เช่น ศีลธรรม จารีตประเพณี ส่วนแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย แม้จะเป็นการขยายความตามกฎหมายแม่บทแต่ก็ยังไม่พ้นไปจากกรอบตามกฎหมายที่มีข้อจำกัดอยู่แล้วในเบื้องต้น แม้มีความครอบคลุมมากขึ้นแต่ก็ยังให้ความสำคัญกับบางเรื่องค่อนข้างน้อยรวมถึงขาดมุมมองในทางนิติปรัชญา เช่น จิตวิญญาณประชาชน ในขณะที่แนวทางของ OECD ก็ถือว่าเป็นกรอบที่ค่อนข้างกว้างให้แนวทางที่เป็นหลักการใหญ่ของการประเมินมากกว่าการกำหนดรายละเอียด เน้นเรื่องการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ และความคุ้มค่า ซึ่งแนวทางที่ได้จากนิติปรัชญานั้นสามารถเติมเต็มส่วนที่ขาดหายไปของแนวทางการประเมินทั้ง 3 แนวทางได้ทั้งการประเมินด้านคุณค่าและความชอบธรรมที่กฎหมายสามารถสะท้อนออกมาได้ ไม่ใช่เพียงแค่กฎหมายถูกบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพเฉยๆ รวมถึงประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนในกลุ่มเปราะบางที่ปรากฏในทั้ง 3 แนวทางไม่มากนัก และจะทำให้การประเมินกฎหมายในอนาคตก้าวไปสู่การประเมินเชิงคุณค่ามากกว่ากระบวนการได้มากขึ้น

อย่างไรก็ดี ผลการศึกษาเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในปัจจุบันยังไม่มีการศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดเกณฑ์การประเมินจากแนวคิดทางนิติปรัชญามาก่อน โดยการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายบางผลงานยังคงใช้แนวทางการประเมินตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เช่น ผลงานของ จิรพรรณ นฤภัทร และวศิน พิพัฒนฉัตร (2565) ได้ศึกษาการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติตามคำสั่ง

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 32/2559 เรื่อง มาตรการป้องกันการลักลอบนำสารเคมี วัสดุ หรือเครื่องมือบางประเภทไปใช้ผลิตยาเสพติด หรือมีความพยายามนำแนวทางการประเมินของ OECD มาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางการประเมินกฎหมายตามบทความของ ปัทมา วะรินทร์ (2561) โดยใช้วิธีการหลักคือการระบุและการวัดผลกระทบของกฎหมายและกฎระเบียบ การตรวจสอบต้นทุนและภาระของรัฐและเอกชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงหลักการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ แต่ก็ยังไม่ได้กำหนดทิศทางที่ชัดเจนเท่าใดนัก

3. การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา

เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ได้จากกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญาในข้อนี้อิงจากเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญาในวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 และแม้จะประมวลผลจากแนวคิดหลักเพียง 5 แนวคิดสำคัญ แต่ก็ครอบคลุมประเด็นสำคัญที่หลายแนวคิดคำนึงถึงอยู่ด้วยดังที่ได้อภิปรายไว้ในหัวข้อแรก

การแปลงเกณฑ์การยอมรับกฎหมายให้เป็นเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้สามารถนำไปใช้ประเมินกฎหมายได้จริง เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ผู้วิจัยจึงได้กำหนดตัวชี้วัดสำหรับเกณฑ์การประเมินแต่ข้อไว้ รวมทั้งสิ้น 6 เกณฑ์หลัก 25 เกณฑ์ย่อย 100 ตัวชี้วัด

เกณฑ์การประเมินผลที่กำหนดนี้แม้ผู้วิจัยจะได้พยายามกำหนดให้เป็นรูปธรรมแล้วแต่ก็พบว่ามีบางเกณฑ์ที่ยังคงเป็นนามธรรมและอาจประเมินหรือเก็บข้อมูลได้ยาก เช่น ความสอดคล้องกับจิตวิญญาณประชาชน ความยุติธรรมในเชิงคุณค่า และจำเป็นต้องใช้ผู้ประเมินที่มีความรู้เฉพาะด้าน

บางเกณฑ์อาจมีเนื้อหาใกล้เคียงกัน แต่ผู้วิจัยได้พยายามแยกความแตกต่างด้วยตัวชี้วัดที่มุ่งประเมินคนละด้าน เช่น ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ คุณค่าทางศีลธรรม กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ที่พิจารณาจากหัวข้อแล้วอาจมองเป็นเรื่องเดียวกัน แต่ตัวชี้วัดแตกต่างกัน เช่น เกณฑ์ความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ จะสอบถามการปรากฏการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน การประกาศใช้เป็นการทั่วไป การคำนึงถึงปัญหาของกลุ่มเปราะบาง ที่เป็นหลักการที่ค่อนข้างกว้าง ที่ไม่ว่ากฎหมายประเภทใดควรต้องมี เป็นความถูกต้องของระบบกฎหมาย ในขณะที่เกณฑ์คุณค่าทางศีลธรรมพยายามประเมินถึงการคำนึงสิทธิความเป็นมนุษย์ การอยู่ร่วมกัน การเลือกวิถีชีวิตของตน ซึ่งเป็นเป้าหมายทางด้านสิทธิมนุษยชนที่เจาะลึกมากกว่าและมุ่งให้การบัญญัติกฎหมายคำนึงถึงแม้กฎหมายจะไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมหรือคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเหล่านี้โดยตรง เป็นคุณค่าที่กฎหมายต้องสะท้อน ส่วนเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ มุ่งประเมินหลักความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ การคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง และการกระทบสิทธิเท่าที่จำเป็น ซึ่งหลักการจะมุ่งไปที่การจำกัดสิทธิที่ไม่ควรมากเกินความจำเป็น เป็นต้น ซึ่งในขั้นตอนการประยุกต์ใช้ควรพิจารณาวิเคราะห์ตามตัวชี้วัดแต่ละข้อ

เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ถูกกำหนดขึ้นมีความสอดคล้องกับงานวิจัยการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของ อภิชัย กู้เมือง (2561) ที่ได้เสนอแนะแนวทางในการประเมินว่า ควรมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน และสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน รวมถึงต้องมีกลไกการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องไว้อย่างชัดเจน และประการสุดท้าย คือ ต้องมีการตรวจสอบคุณภาพของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วย โดยสอดคล้องกับเกณฑ์ T6 กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน ซึ่งเกณฑ์ย่อยทั้งหมดต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ และสัมพันธ์กับการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของผู้มีส่วนได้เสียให้ชัดเจน

นอกจากนี้ อภิชัย กู้เมือง (2561) ยังได้กล่าวถึง เรื่องความได้สัดส่วนระหว่างผลประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับภาระของประชาชนรวมถึงทรัพยากรที่ต้องใช้บังคับตามกฎหมาย สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษ และความสอดคล้องหรืออนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดไว้ในเกณฑ์ T1 กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน T5 กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ส่วนผลงานของ จิรพรรณ นฤภัทร และวศิน พิพัฒนฉัตร (2565) ได้ใช้แนวทางการประเมินโดยใช้เครื่องมือที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 30 ประกอบด้วย ซึ่งผู้วิจัยได้พิสูจน์แล้วว่าเกณฑ์การประเมินของผู้วิจัยสอดคล้องกับแนวทางตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวและยังวิเคราะห์ด้วยว่าครอบคลุมมากกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 ด้วย นอกจากนี้ในผลงานวิจัยนี้ยังใช้กรอบการพิจารณา 3 หลักเกณฑ์ ได้แก่ 1) ความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเทียบกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมาย หรือหลักความได้สัดส่วน ซึ่งแฝงมุมมองทางเศรษฐศาสตร์เรื่องการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost & Benefit Analysis) 2) สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย และ 3) ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม อันเป็นประเด็นเดียวกันกับที่อภิชัย กู้เมือง ได้ศึกษาไว้ในปี พ.ศ. 2561 และก็เป็นกรอบที่ปรากฏในเกณฑ์การประเมินจากนิติปรัชญาของผู้วิจัยเช่นกัน

ผลการศึกษาที่น่าสนใจอีกชิ้นคือ ผลการศึกษาของ ยุทธพงษ์ ลีลากิจไพศาล, ธนัญภัสร์ ศรีเนธิยวศิน และพรเพ็ญ ไตรพงษ์ (2565) เกี่ยวกับเครื่องมือการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Instrument: LEI) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่พัฒนาขึ้นโดยสำนักงานกิจการยุติธรรม ประกอบไปด้วย 1) ความจำเป็นในการมีหรือใช้กฎหมายในปัจจุบัน 2) บทบัญญัติของกฎหมาย 3) การนำกฎหมายไปบังคับใช้ 4) ความรู้ ทัศนคติ และพฤติกรรมของผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย 5) ผลที่ได้รับจากการบังคับใช้กฎหมาย 6) ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย และ 7) ความคุ้มค่าของการตราและใช้กฎหมายเมื่อเทียบกับส่วนได้ส่วนเสียที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้รับ ซึ่งข้อ 1) 2) 3) 5) 6) และ 7) ปรากฏตามเกณฑ์การประเมินจากแนวคิดนิติปรัชญา เกณฑ์ T1.5 การบังคับใช้อย่าง

มีประสิทธิภาพ ร่วมกับ T2.5 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม T4 กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งอธิบายถึงความจำเป็นของกฎหมายที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมกว่า ส่วนข้อ 4) ปรากฏในเกณฑ์ T1.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา แต่ผลการวิจัยนี้ยังไม่ปรากฏการให้ความสำคัญกับเรื่องของจิตวิญญาณประชาชนเลย ส่วนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีปรากฏจากการที่ข้อมูลนั้นมากจากการเก็บข้อมูลภาคสนาม นั่นหมายความว่าเกณฑ์การประเมินจากแนวคิดนิติปรัชญายังมีขอบเขตการประเมินที่กว้างกว่า และแม้จะมีความใกล้เคียงกับเกณฑ์อื่น แต่การแยกออกมาเป็นเกณฑ์เฉพาะจะช่วยให้การประเมินไม่ละเลยประเด็นย่อยที่สำคัญซึ่งกระจายตัวอยู่ในตัวชี้วัดของแต่ละเกณฑ์

ในขณะที่ประเด็นเรื่องการยอมรับกฎหมายโดยประชาชน ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ T6 มีงานวิจัยของ พีรพัฒ โชคสุวัฒนสกุล, ศดานันท์ อาศัยบุญ และ อรรถพล ธำรงรัตนฤทธิ์ (2566) ได้ศึกษา การประยุกต์ใช้วิทยาศาสตร์ข้อมูลในการวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยเป็นการพยายามนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) และการประมวลผลภาษาธรรมชาติ (Natural Language Processing) มาใช้ในการวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เป็นงานวิจัยที่จะช่วยทำให้การเก็บข้อมูลภาคสนามจากลุ่มผู้มีส่วนได้เสียได้อย่างมีประสิทธิภาพหากใช้ร่วมกับเกณฑ์การประเมินที่ผู้วิจัยได้จัดทำขึ้น ซึ่งประเด็นเรื่องการรับฟังความคิดเห็นอันเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น ก็ยังมีปรากฏอยู่ในผลงานของ พรเพ็ญ ไตรพงษ์, เบญจวรรณ ธรรมรัตน์ และภูมิ มูลศิลป์ (2566) แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มเปราะบาง มีผลการศึกษาของ บุญวดี มนตรีกุล ณ อยุธยา (2559) ได้ศึกษาเรื่อง บทบาทสตรี: ในมุมมองความยุติธรรมในสังคมไทย และเสนอให้การสร้างความยุติธรรมที่แท้จริงต้องความสำคัญกับบทบาทของผู้หญิงด้วยเช่นกัน ซึ่งในเกณฑ์การประเมินนี้ก็ได้กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มเปราะบางเช่นเดียวกัน และได้ขยายขอบเขตของกลุ่มเปราะบางที่กว้างขวางขึ้นไปอีกด้วย ไม่จำกัดเฉพาะแต่สตรีเท่านั้น ในเกณฑ์ T5 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

นอกจากนี้เกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายยังมีเกณฑ์ใกล้เคียงกับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ซึ่งเป็นกระบวนการประเมินผลก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับกฎหมาย เช่น ฉัตรสุมน พฤฒิภิญโญ (2559) ได้ทำการศึกษา การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งอธิบายถึงกรอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) โดยเน้นการวิเคราะห์ปัญหา วัตถุประสงค์ และผลกระทบทั้งทางบวกและลบ รวมถึงการปรึกษาผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งสอดคล้องกับเกณฑ์ T4 ความสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม และ T5 การส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเกณฑ์ที่ผู้วิจัยกำหนดขึ้นจะครอบคลุมตัวชี้วัดว่าวัตถุประสงค์นั้นส่งผลกระทบต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม สิทธิและเสรีภาพ

ของประชาชนหรือไม่ ส่วนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ปรากฏใน T6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง อย่างไรก็ดี รายงานผลการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ก็ถูกนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนี้ด้วย ปรากฏกระจายอยู่ในตัวชี้วัดของเกณฑ์เกี่ยวกับศีลธรรม จารีตประเพณี เศรษฐกิจ สังคม รวมถึงสิทธิและเสรีภาพ

ประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ก็มีการกำหนดเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐไว้เช่นกัน และประเด็นในการประเมินก็มีส่วนที่คล้ายคลึงกันด้วย โดยในผลงานของ โชคดี นพวรรณ (2565) ได้ศึกษากระบวนการประเมิน ITA ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการคอร์รัปชันในหน่วยงานรัฐ มีหลักการที่สำคัญ 6 หลักการ คือ 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 2) หลักคุณธรรม (Ethics) 3) หลักความโปร่งใส (Transparency) 4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) 5) หลักความพร้อมรับผิด (Accountability) และ 6) หลักความคุ้มค่า (Value for Money) หลักการเหล่านี้มีความสอดคล้องบางส่วนกับเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา เช่น หลักนิติธรรมที่สัมพันธ์กับเกณฑ์ T1.2 ความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักคุณธรรมและความโปร่งใสที่สัมพันธ์กับเกณฑ์ T1.5 การบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และหลักการมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับเกณฑ์ T6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเกณฑ์เหล่านี้มีความสำคัญต่อทั้งการประเมินความชอบธรรมของกฎหมายและของหน่วยงานรัฐที่บังคับใช้กฎหมาย

จากที่กล่าวมาจึงสะท้อนให้เห็นว่าเกณฑ์การประเมินที่ได้กำหนดในงานวิจัยนี้สอดคล้องกับทิศทางการประเมินของนักวิจัยที่ได้มีการประเมินไปก่อนหน้า และสอดคล้องกับทิศทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และแนวทางตามคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย รวมถึงแนวทางสากลของ OECD ยิ่งย้ำให้เห็นว่าเกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไว้มีความเป็นไปได้ในการนำไปประยุกต์ใช้เพื่อประเมินกฎหมาย

4. การทดลองใช้ตัวชี้วัดตามเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา

การทดลองใช้เกณฑ์การประเมินผลในข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อพิสูจน์ความเป็นไปได้ในการนำเกณฑ์ที่ได้สร้างขึ้นไปใช้กับกฎหมายจริง และตรวจสอบถึงศักยภาพและข้อจำกัดของการนำไปใช้ โดยผู้วิจัยเลือกใช้ระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551 เป็นกรณีศึกษาในการทดสอบเกณฑ์ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ สะท้อนทั้งประเด็นด้านระบบของบทบัญญัติ ความเหมาะสมทางสังคม และการยอมรับของประชาชน กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียไม่กว้างเกินไป

ผลการทดลองใช้พบว่าเกณฑ์การประเมินในภาพรวมมีศักยภาพในการนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ บางเกณฑ์การประเมินบางด้านสามารถนำไปประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น เกณฑ์ T1 กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน และ T4 กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากเป็นเกณฑ์ที่อาศัยการวิเคราะห์เนื้อหาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก อาจมีข้อมูลภาคสนามบ้าง ทำให้การดำเนินการประเมิน การจัดเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ผลทำได้ค่อนข้างชัดเจนมีประสิทธิภาพ

ในขณะที่บางเกณฑ์ยังคงมีลักษณะนามธรรม เช่น เกณฑ์ T2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่น และ T3 ความสอดคล้องกับจิตวิญญาณของประชาชน ที่แม้จะเป็นการตรวจสอบข้อมูลจากเอกสารแต่ก็อาศัยการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพ การดำเนินการภาคสนาม หรือต้องใช้ผู้ประเมินที่มีความรู้เฉพาะด้าน จึงทำให้การประเมินต้องใช้ทรัพยากรและเตรียมความพร้อมมากขึ้น รวมถึงเกณฑ์ที่ T6 การยอมรับกฎหมายโดยประชาชน ที่ต้องอาศัยการเก็บข้อมูลภาคสนามทั้งหมดเพื่อยืนยันถึงการมีส่วนร่วม การกำหนดกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่ถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ประเมิน

เกณฑ์ T1 กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน มีจุดเด่นที่ชัดเจนเรื่องศักยภาพของการนำไปใช้ แต่ก็ต้องใช้ผู้มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่ประเมิน จะทำให้ได้ผลการประเมินที่ถูกต้องแม่นยำ ส่วนเกณฑ์ T2 การคำนึงถึงคุณค่าอื่น มีความยุ่งยากในการจัดเก็บข้อมูลค่อนข้างสูง บางเกณฑ์ต้องเป็นผู้มีความรู้เฉพาะด้าน แต่จุดเด่นสำคัญคือ สามารถสะท้อนคุณค่าและความชอบธรรมของกฎหมายได้ดี เกณฑ์ T3 ความสอดคล้องกับจิตวิญญาณประชาชน ต้องใช้ผู้มีความรู้ในสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ ซึ่งค่อนข้างเจาะจง แต่เป็นเกณฑ์ที่จะช่วยพิสูจน์ความกลมกลืนของกฎหมายกับวิถีชีวิตของประชาชน ที่ในผลการประเมินและแนวทางต่างๆ แทบไม่ให้ความสำคัญ

ในขณะที่เกณฑ์ T4 ความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นเกณฑ์ที่มีความสมดุลในการจัดเก็บข้อมูล และยังสามารถสะท้อนความต้องการของส่วนรวมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม การปรับเปลี่ยนกฎหมายให้ทันสมัย ส่วน เกณฑ์ T5 การส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ เกณฑ์นี้มีจุดเด่นที่ย้ำเตือนเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียม การจำกัดสิทธิของประชาชนต้องทำเท่าที่จำเป็น มีความยุ่งยากในบางตัวชี้วัด และสุดท้าย เกณฑ์ T6 การยอมรับกฎหมายโดยประชาชน เป็นเกณฑ์ที่สะท้อนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด โดยเกณฑ์พยายามสร้างความชัดเจนในการตรวจสอบการมีส่วนร่วมที่ต้องมีหลักฐานเชิงประจักษ์ ไม่ใช่เพียงแค่รายงานที่เป็นเอกสารเท่านั้น แต่ปัญหาสำคัญอาจอยู่ที่ขนาดของประชากรผู้มีส่วนได้เสียอาจกว้างขวางเกินไป และการเลือกผู้มีส่วนได้เสียอาจมีกระบวนการที่ซับซ้อนต้องอาศัยผู้มีประสบการณ์ที่มีทักษะการจัดเก็บข้อมูล

นอกจากนี้ยังพบข้อจำกัดด้านการปฏิบัติ เช่น ความยุ่งยากในการเข้าถึงข้อมูลเชิงลึก การใช้เวลามากในการเก็บข้อมูลภาคสนาม รวมทั้งการตีความเกณฑ์ที่มีความเป็นนามธรรมซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามผู้ประเมิน อันอาจส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของผลการประเมิน ซึ่งอาจแก้ไขได้ด้วย

การทำข้อตกลงก่อนทำการประเมินเพื่อกำหนดขอบเขตทิศทางการประเมินให้ชัดเจนเป็นเสมือนคู่มือการประเมิน เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน

ข้อคำนึงที่สำคัญของการนำเกณฑ์การประเมินนี้ไปประยุกต์ใช้คือ ตัวผู้ประเมินต้องมีความเป็นกลาง ความรู้ความเข้าใจในกฎหมายที่กำลังทำการประเมินอยู่ รวมถึงมีทักษะการประเมินโดยใช้เกณฑ์ทางนิติปรัชญาและองค์ความรู้อื่นที่เกี่ยวข้องในลักษณะสหสาขา เก็บข้อมูลที่หลากหลายทั้งเอกสารและภาคสนามอย่างตรงไปตรงมาจากลุ่มเป้าหมายที่ถูกต้อง รวมถึงต้องมีศักยภาพในการวางแผนงานและงบประมาณด้วย เพราะเป็นการประเมินที่ต้องใช้ทั้งงบประมาณและระยะเวลาสอดคล้องกับข้อกังวลของนักวิจัยก่อนหน้า ดังตัวอย่างงานวิจัยของ อภิชัย กู้เมือง (2561) เห็นว่าผู้ประเมินขาดความเข้าใจหลักเกณฑ์ ขั้นตอนเกี่ยวกับการประเมิน ไม่มีการบูรณาการข้อมูล รวมถึงไม่มีหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบโดยตรง และปัญหาการตรวจสอบคุณภาพของการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ที่มองว่าเป็นการทำไปในเชิงแบบพิธีเท่านั้น เช่นเดียวกับพีรพัฒ โชคสุวัฒนสกุล, ศดานันท์ อาศัยบุญ และ อรรถพล ธำรงรัตนฤทธิ์ (2566) ที่พยายามนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) และการประมวลผลภาษาธรรมชาติ (Natural Language Processing) มาใช้ในการวิเคราะห์ความคิดเห็นของประชาชนในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น เพื่อสร้างผลประเมินที่มีความเป็นกลาง ลดความลำเอียงและเพิ่มความแม่นยำในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ลดการใช้ทรัพยากรจำนวนมาก

จากการทดลองใช้เกณฑ์ดังกล่าว สามารถสรุปได้ว่าเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ผู้วิจัยได้พัฒนาขึ้นมีศักยภาพในการนำไปประยุกต์ใช้จริง แม้จะยังมีข้อจำกัดในบางด้าน แต่ก็สะท้อนถึงความเป็นไปได้ที่จะต่อยอดพัฒนาเกณฑ์นี้ให้เป็นเครื่องมือมาตรฐานในการประเมินกฎหมายได้ต่อไป

การสร้างเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจากแนวคิดทางนิติปรัชญานี้ เป็นการพัฒนาเกณฑ์ให้มีความชัดเจน โดยยืนอยู่บนพื้นฐานของหลักการสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ แนวคิดทางนิติปรัชญา และแนวทางการประเมินตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รวมถึงแนวทางของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ทั้งนี้เกณฑ์ดังกล่าวครอบคลุมประเด็นทางด้านกฎหมายที่หลากหลายแต่ไม่กระจัดกระจาย มีรากฐานทางทฤษฎีรองรับเพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือ นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้กำหนดตัวชี้วัดของแต่ละเกณฑ์เพื่อให้การประเมินมีประสิทธิภาพและสามารถประยุกต์ใช้ได้จริง ซึ่งทั้งหมดนี้จะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมกับสังคมต่อไปในอนาคต

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์

1.1 งานวิจัยนี้ได้สร้างเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่สอดคล้องกับแนวทางการประเมินตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หน่วยงานที่มีหน้าที่จะต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามรอบระยะเวลาตามกฎหมายสามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อประเมินกฎหมายดังกล่าวได้ โดยอาจเป็นการนำใช้ทั้งหมด 6 ตัวชี้วัดหลัก 25 เกณฑ์ย่อย 100 ตัวชี้วัด หรืออาจพิจารณานำไปใช้เฉพาะที่สอดคล้องกับตัวพระราชบัญญัติฯ และแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ก็ได้หากมีข้อจำกัดในการดำเนินการ

1.2 เกณฑ์การประเมินที่สร้างขึ้นยืนอยู่บนพื้นฐานของเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา นั่นหมายความว่าสามารถนำเกณฑ์ดังกล่าวไปพัฒนาต่อยอดเป็นเกณฑ์การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ได้เช่นกัน โดยอาจมีการปรับปรุงถ้อยคำหรือปรับปรุงตัวชี้วัดได้

1.3 งานวิจัยนี้มีพื้นฐานจากแนวคิดทางนิติปรัชญา ดังนั้นการนำเกณฑ์การประเมินนี้ไปประยุกต์ใช้หากดำเนินการโดยผู้ที่มีความรู้พื้นฐานทางนิติปรัชญาอยู่บ้าง จะเป็นประโยชน์ต่อการตีความ การเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ตรงตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของเกณฑ์การประเมิน แต่ไม่ได้ถือเป็นกฎสำคัญว่าต้องเชี่ยวชาญทางนิติปรัชญาจึงจะสามารถนำเกณฑ์นี้ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเกณฑ์แต่ละตัวนั้นมีการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อเป็นแนวทางไว้อยู่แล้ว

1.4 การนำเกณฑ์นี้ไปใช้อาจจำเป็นต้องมีทรัพยากรในการสนับสนุนที่เพียงพอต่อการดำเนินการประเมิน เพราะมีการจัดเก็บข้อมูลทั้งเนื้อหาบทบัญญัติ การเก็บข้อมูลภาคสนาม เช่น การสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์ ซึ่งมีความซับซ้อน และความยากในการประเมิน จำเป็นต้องใช้ทั้งงบประมาณและระยะเวลา หากมีการวางแผนเกี่ยวกับทรัพยากรและผู้ประเมินอย่างเหมาะสม ก็จะทำให้การประเมินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.5 หากจะนำเกณฑ์ในไปใช้ ควรมีการอบรมให้ความรู้แก่คณะผู้ทำการประเมิน หรือทำข้อตกลงร่วมกันเบื้องต้นเพื่อให้เข้าใจเกณฑ์ที่ถูกต้องตรงกัน ป้องกันความคลาดเคลื่อนของการแปรผล

2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

2.1 การวิจัยนี้ใช้แนวคิดทางนิติปรัชญาเป็นหลักในการทำการศึกษาวิเคราะห์และสร้างเกณฑ์ ยังขาดมุมมองด้านอื่นๆ เช่น การใช้แนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์ ซึ่งสามารถต่อยอดพัฒนาเกณฑ์ที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับความคุ้มค่า ต้นทุน ภาระทั้งภาครัฐ และภาคประชาชน

2.2 ควรศึกษาแนวทางในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเพื่อให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ด้านการประเมินผลกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม

2.3 ควรทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วยการบวนการวิจัยอย่างเป็นระบบด้วยเกณฑ์การประเมินนี้ กับกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง เพื่อประเมินมาตรฐาน การจัดลำดับความสำคัญ ความครอบคลุม และข้อจำกัดของเกณฑ์การประเมินนี้

2.4 ศึกษาต่อยอดเพื่อสร้างเกณฑ์การประเมิน “นโยบายสาธารณะ” เพื่อเป็นการขยายขอบเขตการประเมินกฎหมายไปสู่การประเมินนโยบายที่มีผลกระทบต่อสังคมและการเมือง ซึ่งมีพลวัตมากกว่ากฎหมาย

2.5 ควรศึกษาเปรียบเทียบเกณฑ์การประเมินนี้กับเกณฑ์การประเมินที่นานาชาติใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามกรอบขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

บรรณานุกรม

กองบรรณาธิการไทยรัฐพลัส. (18 มิถุนายน 2567). *ย้อนรอยเส้นทาง 23 ปี กว่าจะมีกฎหมายสมรสเท่าเทียม เพื่อให้ 'ทุกเพศ' เท่ากัน*. แหล่งที่มา Thairath Plus: https://plus.thairath.co.th/topic/politics&society/104527

กุลวดี มกราภิรมย์ และสุภัทรา นีลวัชระ วรรณพิณ (บรรณาธิการ). (2553). *มรดกอารยธรรมโลก.* พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน.* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

จรัญ โฆษณานันท์. (2554). *นิติปรัชญา : Legal Philosophy.* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

_____. (2559). *สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน : ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม : Human Rights Without Frontiers : Philosophy, Law and Social Reality.* กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

จิรพรรณ นฤภัทร, และ วศิน พิพัฒนฉัตร. (2565). "โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 32/2559 เรื่อง มาตรการป้องกันการลักลอบนาสารเคมีวัสดุ หรือเครื่องมือบางประเภทไปใช้ผลิตยาเสพติด." *วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา, 4*(4), 31-48.

ฉัตรสุมน พฤฒิภิญโญ. (2559). "การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายกับนโยบายของรัฐบาล." *วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข, 2*(2), 243-256.

ชาย โพธิสิตา. (2547). *ศาสตร์และศิลป์แห่งการวิจัยคุณภาพ.* นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

โชคดี นพวรรณ. (2565). "การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ." *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 15*(1), 157-189.

ดิเรก ควรสมาคม. (2563). *นิติปรัชญา.* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ทวีป มหาสิงห์. (2563). "การก่อรูป "ทฤษฎีความยุติธรรม" ของจอห์น รอลส์." *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, 11*(ฉบับเพิ่มเติม (กรกฎาคม-ธันวาคม 2563)), 1-28.

นักกฎหมาย. ผู้ทรงคุณวุฒิสายผู้ปฏิบัติงานด้านการยกร่างกฎหมาย. สัมภาษณ์. 28 สิงหาคม 2568.

นักวิชาการ. ผู้ทรงคุณวุฒิสายผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย. สัมภาษณ์. 25 สิงหาคม 2568.

บุญวดี มนตรีกุล ณ อยุธยา. (2559). "บทบาทสตรี: ในมุมมองความยุติธรรมในสังคมไทย." *วารสารการบริหารปกครอง, 5*(2), 23-37.

บุญศักดิ์ แสงระวี และแวว ศศิธร. (2551). *วิวัฒนาการของลัทธิมาร์กซ.* กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ.

ปรีดี เกษมทรัพย์. (2555). *นิติปรัชญา : Philosophy of Law.* พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปัทมา วะรินทร์. (2561). *การประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับ (Ex post evaluation).* ออนไลน์. แหล่งที่มา คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา:

https://lawreform.go.th/uploads/files/1523952373-upywx-ds12o.pdf? [เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2568].

ปัทมา วะรินทร์. (2562). *การทบทวนกฎระเบียบตามข้อแนะนำของ OECD.* ออนไลน์. แหล่งที่มา คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา: https://lawreform.go.th/uploads/files/1589344901-fvkvz-ntds0.pdf

พรจันทร์ เสียงสอน. (2557). *การนำเสนอผู้หญิงและความรุนแรงในภาพยนตร์ไทย.* วิทยานิพนธ์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, คณะภาษาและการสื่อสาร.

“พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558.” (25 สิงหาคม 2558). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่มที่ 132 ตอนที่ 86ก (8 กันยายน 2558) หน้า 91.

“พระราชบัญญัติแก้ไขเปลี่ยนแปลงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2567.” (12 สิงหาคม 2567). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่มที่ 141 ตอนที่ 58ก (24 กันยายน 2567) หน้า 1.

“หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562.” (24 พฤษภาคม 2562). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่มที่ 136 ตอนที่ 72ก (31 พฤษภาคม) หน้า 1.

พรเพ็ญ ไตรพงษ์, เบญจวรรณ ธรรมรัตน์, และ ภูมิ มูลศิลป์. (2566). “การรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560.” *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 16*(1), 239-267.

พรรณรายรัตน์ ศรีไชยรัตน์. (2542). Feminist Legal Theory. *ดุลพาห, 96*(2), 91-115.

พีรพัฒ โชคสุวัฒนสกุล, ศดานันท์ อาศัยบุญ, และ อรรถพล ธำรงรัตนฤทธิ์. (2566). “การประยุกต์ใช้วิทยาศาสตร์ข้อมูลในการวิเคราะห์ข้อมูลจากการวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย.” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 52*(2), 247.

ผู้พิพากษา. ผู้ทรงคุณวุฒิสายผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย. สัมภาษณ์. 26 สิงหาคม 2568.

มงคล เจริญจิตต์. (2567). “จิตวิญญาณประชาชนเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนภายใต้พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย.” *วารสารรามคำแห่ง ฉบับนิติศาสตร์.* 13(1), 192-232.

มณี อาภานันทิกุล. (2559). “การประยุกต์ใช้ทฤษฎีสตรีนิยมเป็นกรอบแนวคิดสำหรับการพยาบาลสุขภาพหญิง.” *วารสารวิจัยและนวัตกรรมทางการพยาบาล, 12*(3), 215-234.

ยุทธพงษ์ ลีลากิจไพศาล, ธนัญภัสร์ ศรีเนธิยวศิน, และ พรเพ็ญ ไตรพงษ์. (2565). “การติดตามและประเมินผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ผ่านเครื่องมือการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย.” *วารสารกระบวนการยุติธรรม, 15*(1), 99-128.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.” (6 เมษายน 2560). *ราชกิจจานุเบกษา.* เล่มที่ 134 ตอนที่ 40ก (6 เมษายน 2560) หน้า 1.

สมยศ เชื้อไทย. (2555). *ความรู้นิติปรัชญาเบื้องต้น.* กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

_____. (2548). *ทฤษฎีกฎหมาย นิติปรัชญา : Theory of Law – Philosophy of Law.* พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สำนักข่าวกรองแห่งชาติ. (2568). *ซาอุดิอาระเบีย*. ออนไลน์. แหล่งที่มา สำนักข่าวกรองแห่งชาติ: https://world.nia.go.th/almanac/pages/27/

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2567). *สภานิติบัญญัติบรูไนดารุสซาลาม.* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

อดิเทพ อุยยะพัฒน์. (2565). *หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.* ออนไลน์. แหล่งที่มา ศาลรัฐธรรมนูญ: https://occ_th.constitutionalcourt.or.th/article_detail/หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [เข้าถึงเมื่อ 9 กันยายน 2568].

อภิชัย กู้เมือง. (2561). *การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย.* วิทยานิพนธ์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.

อารยา สุขสม. (2563). *คู่มือการปฏิบัติงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ในการคุ้มครองความเท่าเทียมระหว่างเพศ ตามพระราชยัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558.* กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP).

Bix, Brian. (2010). Natural Law Theory. ใน Dennis Patterson, *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory* (หน้า 211-227). West Sussex: Blackwell Publishing Ltd.

Cartwright, Mark . 2024. *Jeremy Bentham.* Online available https://www.worldhistory.org/Jeremy_Bentham/ [12 September 2024].

Cohen, Henry. (1981). “Kelsen's Pure Theory of Law.” *The Catholic Lawyer, 26*(2), 147-157.

Cornell Law School. (2022). *critical legal theory*. Online available Cornell Law School: https://www.law.cornell.edu/wex/critical_legal_theory [12 September 2025].

_____**.** (n.d.). *Feminist Jurisprudence*. Online available Cornell Law School: https://www.law.cornell.edu/wex/feminist_jurisprudence [12 September 2025].

Elliott, Frank W.. (1964). “Volksgeist and a Piece of Sulphur.” *Texas Law Review, 42*, 817-834.

Encyclopedia Britannica. (2025). *Vatican City*. Online available Britannica: https://www.britannica.com/place/Vatican-City [12 September 2025].

Kaswan, Mark J.. (2023). “An equality of security: Bentham, Thompson, and the principles subsidiary to utility.” *Revue d’études benthamiennes*(23), 1-20. Online available

Revue d’études benthamiennes: https://journals.openedition.org/etudes-benthamiennes/10469 [12 September 2025].

Lee, Kevin P.. (2020). “The Conceptions of Self-Evidence in the Finnis Reconstruction of Natural Law.” *St. Mary's Law Journal, 51*(2), 413-470.

Munir, Muhammad. (2018). “Marxism, Marxian Theory of Law and Pakistan's Experience with Socialism.” *Kardan Journal of Social Sciences and Humanities, 1*(2), 28-38.

Murphy, Colleen. (2005). “Lon Fuller and the Moral Value of the Rule of Law.” *Law and Philosophy, 24*, 239-262.

OECD. (2012). *Recommendation of the Council on Regulatory Polucy and Governance.* Paris: OECD Publishing. Online available OECD: https://doi.org/10.1787/9789264209022-en [12 September 2025].

_____. (2020). *OECD Best Practice Principles for Regulatory: Reviewing the Stock.* Paris: OECD Publishing. Online available OECD: https://doi.org/10.1787/1a8f33bc-en [12 September 2025].

Rahmatian, Andreas. (2007). “Friedrich Carl von Savigny’s Beruf and Volksgeistlehre.” *The Journal of Legal History, 28*(1), 1–29.

Rawls, John. (1999). *A Theory of Jusitce: Revised Edition.* Massachusetts: Harvard University Press.

Sen, Indralina. (2019). “Relevance of Volksgiest: A Theory Propounded by Savigny.” *Asian Law & Public Policy Review.* 4. 92-108.

Tucker, Edwin W.. (1965). “The Morality of Law, by Lon L. Fuller.” *Indiana Law Journal*, 40(2). 271-279.

Wallin, Alex E.. (2012). “John Finnis’s Natural Law Theory and a Critique of the Incommensurable Nature of Basic Goods.” *Campbell Law Review, 35*(1), 59-81.

YONGCHAROENCHAI, CHAIYOT . (2013). *The two faces of Thai tolerance.* Online available Bangkok Post: https://www.bangkokpost.com/thailand/special-reports/368584/the-two-faces-of-thai-tolerance [12 September 2025].

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

รายชื่อผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์สถิต จำเริญ	อาจารย์ผู้รับผิดชอบหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา
2. ผู้ช่วยศาตราจารย์พิทักษ์ชัย เดชอุดม	อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์บุญนำ โสภาอุทก	อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

ภาคผนวก ข
ตัวอย่างประเด็นการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม

ประเด็นการสัมภาษณ์

โครงการวิจัย เรื่อง การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ด้วยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา

งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา นำไปสู่การพัฒนาเป็นเกณฑ์การประเมินกฎหมายภายใต้กรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา และทดลองใช้กับระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งการนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551 โดยการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์นี้เพื่อสอบความความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

เพื่อสอบถามข้อมูลของผู้ให้ข้อมูล ซึ่งเป็นข้อมูลเพื่อฐานทั่วไปในการชักนำไปสู่ประเด็นการสัมภาษณ์อื่น

ผู้ให้ข้อมูล	ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์
คำเรียกแทนตัวผู้ให้สัมภาษณ์ อาชีพ	

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

เพื่อค้นหาความคิดเห็นต่อแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในปัจจุบัน และค้นหาแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เกณฑ์การประเมินที่ควรจะเป็น และข้อควรคำนึงถึงในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

ประเด็นสัมภาษณ์	ตัวอย่างคำถาม
2.1 ความคิดเห็นต่อแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในปัจจุบัน	ท่านคิดว่าแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ในปัจจุบันเป็นเช่นไร มีความครอบคลุมเพียงพอหรือไม่ มีประสิทธิภาพหรือไม่ อย่างไร
	แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ในปัจจุบันมีความชัดเจน สามารถดำเนินการตามแนวทางได้อย่างถูกต้องตรงกันหรือไม่ อย่างไร
2.2 แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่ควรจะเป็น	การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายควรประเมินเรื่องใดบ้าง
	การนำแนวคิดทางนิติปรัชญามาเป็นแนวทางในการประเมินผลสัมฤทธิ์มีความเหมาะสม และเป็นไปได้หรือไม่
2.3 ข้อคำนึงในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย	มีข้อคำนึงใดที่ต้องให้ความสำคัญในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายหรือไม่

ประเด็นการสัมภาษณ์

โครงการวิจัย เรื่อง การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ด้วยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา

งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา นำไปสู่การพัฒนาเป็นเกณฑ์การประเมินกฎหมายภายใต้กรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา โดยการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์นี้เป็นการเก็บข้อมูลเพื่อทดลองใช้เกณฑ์การประเมินกับระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งการนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

เพื่อสอบถามข้อมูลของผู้ให้ข้อมูล ซึ่งเป็นข้อมูลเพื่อฐานทั่วไปในการชักนำไปสู่ประเด็นการสัมภาษณ์อื่น

ผู้ให้ข้อมูล	ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์
คำเรียกแทนตัวผู้ให้สัมภาษณ์ สถานะ ☐ เจ้าหน้าที่	

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งการนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551

เพื่อค้นหาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งการนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551

ประเด็นสัมภาษณ์	ตัวอย่างคำถาม
2.1 ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งการนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551	ระเบียบนี้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร
	การดำเนินการเกี่ยวกับระเบียบนี้มีการอ้างอิงกฎระเบียบอย่างถูกต้องหรือไม่ อย่างไร
	มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับระเบียบนี้หรือไม่ อย่างไร
	ระเบียบนี้มีความเกี่ยวข้องกับระเบียบอื่นๆ อีกหรือไม่ อย่างไร
	เมื่อมีปัญหาการตีความระเบียบนี้ดำเนินการอย่างไรหรือสอบถามหน่วยงานใด
	มีการออกประกาศที่เกี่ยวข้องกับระเบียบนี้อย่างถูกต้องหรือไม่ อย่างไร
	ดำเนินการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบนี้อย่างไร
	ระเบียบนี้ถูกบังคับใช้มานานเพียงใดและได้รับผลตอบรับอย่างไร
2.2 ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าต่างๆ ในระเบียบฯ	ระเบียบนี้ถูกบัญญัติโดยคำนึงถึงจารีตหรือธรรมเนียมการแต่งกายที่เคยเป็นมาหรือไม่
	ระเบียบนี้ได้กำหนดมาตรการการบังคับใช้อย่างไรบ้าง
	มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับระเบียบนี้หรือไม่ อย่างไร
	ระเบียบนี้ได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบต่อศีลธรรมหรือคุณค่าพื้นฐานใดๆ ก่อนออกระเบียบหรือไม่

2.3 ความเข้าใจเกี่ยวกับจิตวิญญาณประชาชน วิถีชีวิตของประชาชน	ระเบียบนี้ได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบวิถีชีวิต ทิศทางการแต่งกายของนักศึกษาก่อนออกระเบียบหรือไม่
2.4 ความเข้าใจเกี่ยวกับความสอดคล้องกับบริบททางสังคม	การออกระเบียบนี้ได้คำนึงถึงภาระทางเศรษฐกิจ (ค่าใช้จ่าย) ที่นักศึกษาต้องรับผิดชอบหรือไม่
	การออกระเบียบนี้ได้คำนึงถึงภาระทางสังคม (สวัสดิการ การเข้าร่วม) ที่นักศึกษาต้องรับผิดชอบหรือไม่
	ระเบียบมีพัฒนาการของการออกระเบียบอย่างไร ผ่านการทบทวนอย่างไร
2.5 ความเข้าใจเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ	มีการประชาสัมพันธ์ระเบียบนี้อย่างไร และอำนวยความสะดวกแก่นักศึกษาที่มีข้อจำกัดในด้านต่างๆ อย่างไร (เช่น พิการ ยากจน)
2.6 การได้รับการยอมรับจากประชาชน	ระเบียบนี้ทางหน่วยงานดำเนินการอย่างไรเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากนักศึกษาและไม่ถูกต่อต้าน
	นักศึกษามีส่วนร่วมอย่างไรในระเบียบนี้ มีนักศึกษาเรียกร้องหรือร้องขอให้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการแต่งกายหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นการสนทนากลุ่ม

โครงการวิจัย เรื่อง การกำหนดเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ด้วยกรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา

งานวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกณฑ์การยอมรับกฎหมายจากแนวคิดนิติปรัชญา นำไปสู่การพัฒนาเป็นเกณฑ์การประเมินกฎหมายภายใต้กรอบแนวคิดทางนิติปรัชญา โดยการเก็บข้อมูลด้วยการสนทนากลุ่มนี้เป็นการเก็บข้อมูลเพื่อทดลองใช้เกณฑ์การประเมินกับระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งการนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

เพื่อสอบถามข้อมูลของผู้ให้ข้อมูล ซึ่งเป็นข้อมูลเพื่อฐานทั่วไปในการชักนำไปสู่ประเด็นการสัมภาษณ์อื่น

ผู้ให้ข้อมูล	ข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม
คำเรียกแทนตัวผู้ให้ข้อมูล สถานะ ☐นักศึกษา ☐อายุเกิน 18 ปีบริบูรณ์	

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งการนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551

เพื่อค้นหาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งการนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551

ประเด็นการสนทนากลุ่ม	ตัวอย่างคำถาม
2.4 ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งการนักศึกษาฯ	ท่านมีความเข้าใจเนื้อหาของระเบียบนี้หรือไม่เพียงใด
	ท่านรับรู้ระเบียบนี้จากช่องทางใด อย่างไร
	มีความพึงพอใจต่อการบังคับใช้ระเบียบเครื่องแต่งการเพียงใด
	คิดว่ามหาวิทยาลัยใช้ทรัพยากรอย่างไรในการดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามระเบียบนี้
2.5 ความเข้าใจเกี่ยวกับคุณค่าต่างๆ ในระเบียบฯ เช่น จารีตประเพณี ความยุติธรรม	คิดว่ามหาวิทยาลัยออกระเบียบนี้โดยคำนึงถึงจารีตประเพณี หรือธรรมเนียมการแต่งกายของนักศึกษาในมหาวิทยาลัยบ้างหรือไม่
	ระเบียบนี้บังคับใช้กับนักศึกษาทุกชั้นปีอย่างเท่าเทียมหรือไม่
	นักศึกษาทราบหรือไม่ว่าต้องแต่งกายอย่างไร ถ้าแต่งกายไม่ถูกระเบียบจะมีผลอย่างไรตามมา
2.6 ความเข้าใจเกี่ยวกับจิตวิญญาณประชาชน วิถีชีวิตของประชาชน	ระเบียบนี้สอดคล้องกับความต้องการหรือเทรนด์การแต่งกายของนักศึกษาในยุคปัจจุบันหรือไม่
	ระเบียบนี้สอดคล้องกับความหลากหลายของนักศึกษาหรือไม่ เช่น ความหลากหลายทางเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อ เป็นต้น

	ระเบียบนี้ทำให้นักศึกษามีความลำบากในการแต่งกายหรือไม่
	ระเบียบนี้มีการพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและจารีตหรือธรรมเนียมการแต่งกายของนักศึกษาอย่างไร
	มีรูปแบบการแต่งกายตามขนบเดิมแบบใดที่ไม่ค่อยพอใจ แล้วยังคงปรากฏในระเบียบนี้หรือไม่
2.7 ความเข้าใจเกี่ยวกับความสอดคล้องกับบริบททางสังคม	คิดว่าอะไรคือเหตุผลสำคัญที่จะทำให้นักศึกษาปฏิบัติตามหรือไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้
2.8 ความเข้าใจเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพ	นักศึกษาได้มีโอกาสสะท้อนความต้องการเกี่ยวกับการแต่งกายให้มหาวิทยาลัยรับทราบหรือไม่
	นักศึกษาได้รับผลกระทบใดเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ ยอมรับได้หรือไม่
	หากนักศึกษาถูกบังคับให้ต้องแต่งกายที่ถือเป็นการละเมิดสิทธิ จะร้องเรียนไปยังใครบ้างหรือไม่
2.9 การได้รับการยอมรับจากประชาชน	ระเบียบนี้พบเห็นการต่อต้านในวงกว้างหรือไม่
	นักศึกษาให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามระเบียบนี้หรือไม่
	ข้อเสนอของนักศึกษาได้ถูกนำมาพัฒนาหรือปรับปรุงระเบียบหรือไม่

ภาคผนวก ค
ตัวอย่างแบบประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
ตามเกณฑ์การประเมินที่ได้จากแนวคิดทางนิติปรัชญา

แบบประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
ตามเกณฑ์การประเมินที่ได้จากแนวคิดทางนิติปรัชญา

ส่วนที่ 1: ข้อมูลเบื้องต้น

- **ชื่อกฎหมาย:** ระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาว่าด้วยการแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551
- **ผู้ประเมิน:** ผู้ช่วยศาสตราจารย์มงคล เจริญจิตต์
- **วันที่ประเมิน:** 25 สิงหาคม 2568
- **กลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้อง:** นักศึกษา อาจารย์ เจ้าหน้าที่ ฝ่ายกิจการนักศึกษา ฯลฯ

ส่วนที่ 2: ตารางประเมินผมสัมฤทธิ์ตามตัวชี้วัด

2.1 ระดับคะแนน

การประเมินผลตัวชี้วัดกำหนดเป็นระดับ 5 ระดับ ให้มีความยืดหยุ่นสามารถใช้ประเมินตัวชี้วัดได้ทุกตัว โดยเน้นที่ระดับของการบรรลุเป้าหมายของตัวชี้วัดนั้น ดังนี้

1) ระดับ 5 บรรลุผลตามตัวชี้วัดในระดับดีเยี่ยม/ครบถ้วน หมายถึง สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือข้อกำหนดของตัวชี้วัดอย่างครบถ้วนชัดเจน ไม่มีข้อบกพร่องสำคัญ หรือสามารถแสดงผลลัพธ์หรือคุณสมบัติที่พึงประสงค์ในระดับสูง มีหลักฐานประกอบชัดเจนและน่าเชื่อถือ

2) ระดับ 4 บรรลุผลตามตัวชี้วัดในระดับดีมาก/เป็นส่วนใหญ่ หมายถึง สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือข้อกำหนดส่วนใหญ่ของตัวชี้วัด มีข้อบกพร่องเล็กน้อยหรือไม่สมบูรณ์ในบางประเด็นที่ไม่ส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ หรือสามารถแสดงผลลัพธ์หรือคุณสมบัติที่พึงประสงค์ได้ มีหลักฐานประกอบชัดเจน

3) ระดับ 3 บรรลุผลตามตัวชี้วัดในระดับพอใช้/เป็นบางส่วน หมายถึง สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือข้อกำหนดของตัวชี้วัดเพียงบางส่วน มีข้อบกพร่องที่ชัดเจนที่ต้องได้รับการปรับปรุง หรือสามารถแสดงผลลัพธ์หรือคุณสมบัติที่ยังไม่เป็นไปตามที่คาดหวัง มีหลักฐานประกอบแต่ไม่สมบูรณ์

4) ระดับ 2 บรรลุผลตามตัวชี้วัดในระดับน้อย/เล็กน้อย หมายถึง สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือข้อกำหนดของตัวชี้วัดได้เพียงเล็กน้อย มีข้อบกพร่องสำคัญหลายประการที่ส่งผลกระทบอย่างมาก หรือสามารถแสดงผลลัพธ์หรือคุณสมบัติที่ไม่เป็นไปตามที่คาดหวังหรือมีปัญหาอย่างชัดเจน ไม่มีหลักฐานประกอบที่ชัดเจนหรือไม่เพียงพอ

5) ระดับ 1 ไม่บรรลุผลตามตัวชี้วัด/ไม่ปรากฏเลย หมายถึง ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือข้อกำหนดของตัวชี้วัดได้เลย หรือไม่ปรากฏสิ่งที่วัดตามตัวชี้วัดนั้นๆ หรือแสดงผลลัพธ์หรือคุณสมบัติที่ไม่เป็นไปตามที่ต้องการอย่างรุนแรง หรือไม่มีหลักฐานประกอบใดๆ

2.2 ตารางการประเมินตามตัวชี้วัดรายเกณฑ์

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ระดับคะแนน	ข้อค้นพบ/หลักฐาน	หมายเหตุ
	T1กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน (Clear and Defined System) **T1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย** (Hierarchy of Laws)			
1	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการอ้างอิงกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าได้อย่างถูกต้อง	5	ระเบียบมีการอ้างอิงถึงมาตรา 18 (2) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์สูงกว่าเพื่อเป็นที่มาของอำนาจในการออกระเบียบนี้ได้อย่างถูกต้อง	ตัวบท
2	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า	5	จากเนื้อหาของระเบียบการแต่งกายฯ ไม่พบข้อความใดที่แสดงว่าขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2543 ที่ระเบียบนี้อ้างอิงถึง	ตัวบท
3	3) กฎหมายลำดับรองมีการอ้างอิงอำนาจจากกฎหมายที่ประเมินอยู่อย่างถูกต้อง	5	มี "ประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา เรื่อง แนวปฏิบัติต่อนักศึกษาและการแต่งกายของนักศึกษา ที่มีอัตลักษณ์ทางเพศหรือวิถีทางเพศไม่ตรงกับเพศกำเนิด พ.ศ. 2565" ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง มีการอ้างอิงถึงและให้ยึดถือ "ระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ว่าด้วย การแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551" ในการกำหนดแนวทางการแต่งกายของนักศึกษาที่มีอัตลักษณ์ทางเพศหรือวิถีทางเพศไม่ตรงกับเพศกำเนิด	ตัวบท
4	4) กฎหมายลำดับรองไม่มีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ประเมินอยู่	5	"ประกาศแนวปฏิบัติฯ" อนุญาตให้นักศึกษาที่มีอัตลักษณ์ทางเพศหรือวิถีทางเพศไม่ตรงกับเพศกำเนิดสามารถแต่งกายตามเพศที่แสดงออกได้ โดยยังคงต้องแต่งกายอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยและถูกต้องตาม "ระเบียบการแต่งกายฯ" ซึ่งเป็นการเสริมระเบียบเดิมให้ครอบคลุมบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปโดยไม่ขัดแย้งกับหลักการแต่งกายที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังห้ามหน่วยงานภายในออกประกาศที่เลือกปฏิบัติ	ตัวบท
5	5) ไม่มีคำพิพากษา คำตัดสิน หรือคำชี้ขาดว่ากฎหมายที่ประเมินอยู่นั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ	5	ยังไม่ปรากฏการตัดสินว่าระเบียบนี้ขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ มีหลักฐานปรากฏถึงการอ้างอิงอำนาจตามกฎหมายในการออกระเบียบ เช่น การอ้างมาตรา 18 (ตามที่ปรากฏในระเบียบ) และมาตรา 62 (จากการสัมภาษณ์) ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547	เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
6	6) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง	5	ไม่มีเนื้อหาในระเบียบที่มีลักษณะเป็นการขัดหรือแย้งกับพันธกรณีระหว่างประเทศใด	ตัวบท/เอกสารอื่น

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ระดับคะแนน	ข้อค้นพบ/หลักฐาน	หมายเหตุ
	T1.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (Conformity with the Rule of Law)			
7	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนั้นได้	2	ระเบียบการแต่งกายฯ ไม่ได้ระบุกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรผู้บังคับใช้โดยตรง อย่างไรก็ตาม "ประกาศแนวปฏิบัติฯ" ข้อ 7 ระบุห้ามไม่ให้ส่วนงานภายในออกแนวปฏิบัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งอาจตีความได้ว่าเป็นการเปิดช่องให้มีการตรวจสอบในกรณีที่มีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้น แต่ไม่ได้ระบุ กระบวนการ หรือช่องทางที่ชัดเจนในการตรวจสอบ	ตัวบท
8	2) หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายมีการกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาการอุทธรณ์คำสั่งไว้ชัดเจน	1	ไม่ได้กำหนดกลไกการอุทธรณ์คำสั่งหรือระบุว่าการพิจารณาอุทธรณ์จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาที่ชัดเจน	ตัวบท
9	3) การกำหนดโทษทางอาญาเหมาะสมต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย และใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นต่อความมั่นคงหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน	5	ไม่มีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ โดยระเบียบการแต่งกายฯ กำหนดเพียงว่า มหาวิทยาลัยมีสิทธิไม่ให้บริการแก่นักศึกษาที่แต่งกายไม่ถูกต้องตามระเบียบ ซึ่งเป็นมาตรการทางปกครอง ไม่ใช่โทษทางอาญา ถือว่าเหมาะสม	ตัวบท/เอกสารอื่น
10	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่หรือกฎหมายลำดับรองกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ กระบวนการขั้นตอนวิธีการไว้อย่างชัดเจน	3	ข้อ 9 ได้ระบุว่ามหาวิทยาลัยมีสิทธิไม่ให้บริการแก่นักศึกษาที่แต่งกายไม่ถูกต้องตามระเบียบ แต่ไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการแจ้งเตือน หรือการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ นักศึกษาอาจไม่ทราบว่าถูกปฏิเสธไม่ให้บริการเพราะเหตุผลใด	ตัวบท/สัมภาษณ์
11	5) กฎหมายที่ประเมินอยู่หรือกฎหมายลำดับรองไม่มีเนื้อหาตัดสิทธิของประชาชนในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล	5	ระเบียบฯ ไม่มีถ้อยคำที่จำกัดสิทธิของนักศึกษาในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล หากได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้ระเบียบนี้ นักศึกษายังคงสามารถใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองหรือช่องทางอื่นตามกฎหมายได้ปกติ	ตัวบท
12	6) การบังคับใช้กฎหมายของบุคลากรภาครัฐหรือคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย มีการอ้างอิง หรืออาศัยอำนาจตามกฎหมาย	4	การบังคับใช้ระเบียบฯ อยู่ภายใต้อำนาจของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะฝ่ายกิจการนักศึกษา และอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งมีอำนาจตาม ข้อ 9 ของระเบียบฯ ว่าด้วยการพิจารณาลงโทษทางวินัย หากไม่ปฏิบัติตามระเบียบการแต่งกาย อย่างไรก็ดี ไม่ปรากฏชัดเจนว่า มีการอ้างอิงถึง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ หรือกฎหมายแม่บทโดยตรงในเนื้อหาของระเบียบฯ	ตัวบท/เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
13	7) กำหนดช่องทางการร้องเรียนที่หลากหลาย และหากมี ข้อร้องเรียนกว่าร้อยละ 90 ต้องได้รับการพิจารณาตามกระบวนการในระยะเวลาที่กำหนด และมีเหตุผลประกอบ	4	เคยมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการกำกับดูแลการแต่งการของนักศึกษาโดยอาจารย์อย่างเป็นทางการเพียง 1 ครั้ง และยุติด้วยการตักเตือนทั้งนักศึกษาและอาจารย์	เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
	T1.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท (Consistency in Legal Context)			
14	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย	5	จากบทนำ ข้อ 3 และข้อ 5 ระเบียบฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางการแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ เพื่อส่งเสริมความเรียบร้อย ความเป็นระเบียบ และภาพลักษณ์ที่เหมาะสมของนักศึกษาในมหาวิทยาลัย เนื้อหาของระเบียบตลอดทั้งฉบับสอดคล้องกับวัตถุประสงค์นี้อย่างชัดเจน โดยกำหนดรายละเอียดของเครื่องแต่งกายแต่ละเพศ และข้อกำหนดกรณีไม่ปฏิบัติตาม	ตัวบท
15	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่ขัดหรือ	5	ไม่พบข้อกำหนดใดที่ขัดแย้งกันเองในทางเนื้อหา เช่น ไม่มีกรณีที่ข้อ	ตัวบท

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ระดับคะแนน	ข้อค้นพบ/หลักฐาน	หมายเหตุ
	แย้งกันเอง		หนึ่งอนุญาตในสิ่งที่อีกข้อห้ามไว้ ไม่มีข้อความที่ก่อให้เกิดความสับสนหรือขัดแย้งภายในตัวบท	
16	3) ระบุความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายที่ประเมินอยู่กับกฎหมายอื่นได้ชัดเจน	5	ระเบียบฯ ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ใช้อำนาจตามมาตรา 18(2) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์กับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจออกระเบียบ และใน ข้อ 3 ของระเบียบฯ ได้กำหนดหลักการ “กฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่าโดยปริยาย” อย่างชัดเจน โดยบัญญัติว่า“บรรดาระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งอื่นใดที่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน” รวมถึง ประกาศฯ พ.ศ. 2565" ได้อ้างอิงถึงกฎหมายสองฉบับคือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 ในฐานะกฎหมายที่ให้อำนาจออกประกาศ และยังอ้างอิงถึง พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558 ในฐานะหลักการและเจตนารมณ์ในการออกประกาศ นอกจากนี้ในข้อ 4 ของประกาศยังมีการอ้างอิงถึงระเบียบการแต่งกาย พ.ศ. 2551 อย่างชัดเจน ซึ่งสะท้อนถึงการจัดลำดับความสัมพันธ์ในทางกฎหมายภายในระบบกฎหมายของมหาวิทยาลัยเองได้อย่างชัดเจน	ตัวบท/สัมภาษณ์
17	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันหรือใกล้เคียงกัน	5	มีเนื้อหาสอดคล้องกับประกาศมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา เรื่อง แนวปฏิบัติต่อนักศึกษาและการแต่งกายของนักศึกษา ที่มีอัตลักษณ์ทางเพศหรือวิถีทางเพศไม่ตรงกับเพศกำเนิด พ.ศ. 2565 มีการอ้างอิงเนื้อหาถึงกัน	ตัวบท/สัมภาษณ์
18	5) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาแตกต่างอย่างชัดเจนจากกฎหมายอื่นที่มีถ้อยคำอย่างเดียวกันแต่มีวัตถุประสงค์ต่างกัน	5	มีเนื้อหาใกล้เคียงกับข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ว่าด้วย เครื่องแบบพิธีการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2556 แต่สาระสำคัญแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง แม้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการแต่งกายเหมือนกัน	ตัวบท/สัมภาษณ์
19	6) มีการสอบถาม ตรวจสอบ ระหว่างหน่วยงาน/องค์กร/ผู้รับผิดชอบเพื่อตรวจสอบว่ากฎหมายที่ประเมินอยู่กับกฎหมายฉบับอื่นมีความสอดคล้องสัมพันธ์หรือต่างกันหรือไม่อย่างไร	3	มีกระบวนการประสานตรวจสอบไปยังมหาวิทยาลัยต่างๆ เพื่อนำเป็นแนวทางในการกำหนดเนื้อหาของระเบียบ เช่น กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ และกลุ่มมหาวิทยาลัยเดิม เป็นต้น แต่ยังไม่ปรากฏในระหว่างการบังคับใช้ระเบียบ	เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
	T1.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา (Clarity of Content)			
20	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่ชัดเจนไม่คลุมเครือ รวมถึงมีบทนิยามที่ช่วยให้เข้าใจเนื้อหาอย่างถูกต้องตรงกัน	3	ระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาฯ พ.ศ. 2551 กำหนดลักษณะการแต่งกายค่อนข้างชัดเจนและแยกตามเพศและสถานการณ์ แต่ไม่มีบทนิยามความหมายของถ้อยคำสำคัญ เช่น “สุภาพเรียบร้อย” ทำให้มีโอกาสตีความต่างกันได้ จึงถือว่าบรรลุเพียงบางส่วน	ตัวบท
21	2) มีกฎหมายลำดับรอง กฎ ประกาศ ที่แสดงความถูกต้องชัดเจนของกฎหมายอย่างครอบคลุม	5	มีประกาศเป็นเครื่องมือที่ชัดเจน ครอบคลุม และมีความถูกต้องตามหลักกฎหมาย มีการระบุอำนาจ มาตรา และกระบวนการที่ชัดเจน พร้อมหลักฐานประกอบครบถ้วน	ตัวบท/สัมภาษณ์
22	3) เมื่อเกิดข้อสงสัยมีการดำเนินการสอบถามหน่วยงานที่รับผิดชอบการตีความกฎหมายจนได้รับคำตอบที่ชัดเจน	4	มีกระบวนการในการสอบถามการตีความกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ระเบียบดังกล่าวนี้ยังไม่มีประเด็นปัญหาให้ต้องสอบถามความเห็นเพิ่มเติม	เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
23	4) ผู้มีส่วนได้เสียมีความเข้าใจเนื้อหาของ	4	กลุ่มนักศึกษาสามารถระบุเนื้อหาของระเบียบฯ ได้ค่อนข้างชัดเจน	สนทนากลุ่ม

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ระดับคะแนน	ข้อค้นพบ/หลักฐาน	หมายเหตุ
	บทบัญญัติแห่งกฎหมายถูกต้องตรงกันกับภาครัฐ		เกือบครบถ้วน แต่ไม่ค่อยชัดเจนเรื่องบทกำหนดโทษกรณีกระทำฝ่าฝืน	
24	5) มีกระบวนการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกฎหมายที่ประเมินแก่ผู้มีส่วนได้เสียนั้น	5	มหาวิทยาลัยมีการประชาสัมพันธ์เนื้อหาของระเบียบ ผ่านการจัดทำโปสเตอร์ประชาสัมพันธ์ โดยเฉพาะช่วงเปิดภาคการศึกษา และมีการประชาสัมพันธ์รณรงค์ช่วงงานพิธีการที่สำคัญ ผ่านเว็บไซต์ ผู้นำนักศึกษา	สนทนากลุ่ม
25	6) มีการกำหนดมาตราการแก้ไขปัญหาความเข้าใจไม่ตรงกันของผู้มีส่วนได้เสีย	5	- ระบุให้ อธิการบดีเป็นผู้รักษาการและวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่เกิดปัญหาจากการใช้ระเบียบนี้ (ข้อ 11) - ให้ รองอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมาย เป็นผู้กำกับดูแลให้ปฏิบัติตามระเบียบนี้ (ข้อ 10) - มีข้อกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีสิทธิ์ไม่ให้บริการ หรืออาจารย์ผู้สอนไม่อนุญาตให้เข้าห้องเรียนหรือสอบ หากแต่งกายไม่ถูกต้อง (ข้อ 9) ซึ่งแสดงถึงการมีมาตรการควบคุมและดำเนินการเมื่อเกิดปัญหา	ตัวบท/เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
	T1.5 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (Effective Enforcement)			
26	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีโครงสร้างที่ชัดเจนในการบังคับใช้ สามารถระบุผู้รับผิดชอบได้ และมีมาตรการรองรับเพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันของหน่วยงานและบุคคลากร	3	ระเบียบมีโครงสร้างและผู้รับผิดชอบชัดเจน พร้อมมาตรการวินิจฉัยชี้ขาดแก้ไขปัญหา แต่ไม่มีรายละเอียดชัดเจนถึงกระบวนการสร้างความเข้าใจที่ตรงกันในหน่วยงานอย่างเป็นระบบ ความรับผิดชอบอยู่ในความดูแลของกองพัฒนานักศึกษา แต่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการมอบหมายโดยตรง แต่เป็นไปตามธรรมชาติของการบังคับใช้แทน	ตัวบท/เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
27	2) มีข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่ประเมินอยู่ถูกบังคับใช้อย่างต่อเนื่อง	5	มีหลักฐานที่ปรากฏขึ้นในทางปฏิบัติที่นักศึกษายังคงปฏิบัติตามระเบียบฯ รวมถึงบุคลากรที่ให้บริการนักศึกษายังคงยึดหลักให้บริการเฉพาะนักศึกษาที่แต่งกายถูกระเบียบ	เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
28	3) มีหลักฐานแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีผลลัพธ์อันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายเกิดขึ้นอย่างครบถ้วน	4	มีหลักฐานปรากฏชัดในทางปฏิบัติว่านักศึกษาส่วนใหญ่ยังคงปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว แต่ก็มีข้อเท็จจริงปรากฏด้วยว่านักศึกษาบางส่วนก็ไม่ได้แต่งเครื่องแบบนักศึกษาเมื่อเข้าชั้นเรียน แต่มักได้รับความร่วมมือในกิจกรรมสำคัญ	เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
29	4) ระดับความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้เสียต่อผลการบังคับใช้กฎหมายอยู่ในเกณฑ์ดี	4	ผู้มีส่วนได้เสียมีความเห็นว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่ยอมรับได้ และเห็นว่าควรมีการกำหนดระเบียบดังกล่าว แต่ก็เห็นว่าควรมีการปรับปรุงระเบียบให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปให้ชัดเจนมากขึ้น	สนทนากลุ่ม
30	5) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการใช้ทรัพยากรภาครัฐอย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า	5	มีการใช้ทรัพยากรของรัฐน้อยมากในการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อการประชาสัมพันธ์การแต่งการที่ถูกต้องตามระเบียบในรูปแบบของโปสเตอร์ประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ และค่อนข้างมีประสิทธิภาพในการสร้างการรับรู้	เอกสารอื่น/สัมภาษณ์/สนทนากลุ่ม
	T2 กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม (Considering Other Values in Society) **T2.1 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม (Consideration of Morality)**			
31	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่ส่งเสริมหรือคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหรือสิทธิขั้นพื้นฐานอันพึงมีของประชาชน	3	ระเบียบมีข้อกำหนดเข้มงวดเพื่อความเรียบร้อย มีข้อจำกัดที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพบางประการ แต่มีการเปิดโอกาสให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดทางศาสนา ซึ่งสะท้อนการเคารพศักดิ์ศรีในบางมิติ แต่ยังขาดเนื้อหาชัดเจนในเชิงส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีโดยรวม	ตัวบท
32	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่เอื้อต่อการอยู่ร่วมกันของประชาชนอย่างสันติ ไม่สร้าง	3	มีการเปิดโอกาสให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดทางศาสนา เป็นการสนับสนุนความหลากหลายและลดความแตกแยกด้านศาสนาในส่วน	ตัวบท

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ระดับคะแนน	ข้อค้นพบ/หลักฐาน	หมายเหตุ
	ความแตกแยก		หนึ่ง แต่ยังขาดเนื้อหาเชิงส่งเสริมความสันติภาพในมิติอื่นๆ	
33	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่เปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกวิถีการดำเนินชีวิตของตนเองได้อย่างอิสระโดยไม่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะอย่างชัดแจ้ง	2	ระเบียบมีข้อบังคับที่เข้มงวดและจำกัดเสรีภาพในการเลือกวิถีการแต่งกายและดำเนินชีวิตของนักศึกษา มีข้อยกเว้นเฉพาะเรื่องศาสนาเท่านั้น แต่โดยรวมไม่เปิดโอกาสให้เลือกวิถีชีวิตได้อย่างเสรี	ตัวบท
34	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเป้าหมายหรือเจตนารมย์หรือมีเนื้อหาที่นำไปสู่การบรรลุคุณค่าพื้นฐานอันไม่อาจละเมิดได้	3	มีการเปิดโอกาสให้เคารพข้อกำหนดทางศาสนา ซึ่งเป็นคุณค่าพื้นฐานบางส่วน แต่ยังขาดการส่งเสริมคุณค่าพื้นฐานที่ครอบคลุมด้านอื่น ๆ	ตัวบท
	T2.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น (Consideration of Local Traditions)			
35	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีหลักฐานการพิจารณาผลกระทบอย่างรอบด้านที่จะเกิดขึ้นกับจารีตประเพณีที่ดำรงอยู่ในสังคม	5	มีข้อกำหนดเรื่องศาสนา และการคำนึงถึงจารีตปฏิบัติวิชาชีพในสังคมการศึกษาด้วย โดยเฉพาะข้อกำหนด “ชุดฝึก” เฉพาะตามลักษณะของแต่ละคณะ ถือเป็นการคำนึงถึงจารีตประเพณีในแง่ของการรักษารูปแบบปฏิบัติที่เหมาะสม มีการพิจารณาถึงการรักษาไว้ซึ่งอัตลักษณ์ที่สำคัญของมหาวิทยาลัย เช่น ตราสัญลักษณ์ประจำมหาวิทยาลัย	สัมภาษณ์
36	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการนำเสนอผลกระทบของกฎหมายต่อจารีตประเพณีท้องถิ่น	3	ปรากฏช่องทางให้ผู้มีส่วนได้เสียคือกลุ่มนักศึกษาได้ส่งความเห็น แต่ไม่ปรากฏกระบวนการที่ชัดเจน	สนทนากลุ่ม
37	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่ขัดแย้งหรือลดทอนคุณค่าอันดีงามของจารีตประเพณีที่ดำรงอยู่ในสังคมโดยไม่มีเหตุอันสมควร	5	ระเบียบไม่มีเนื้อหาที่ขัดแย้งหรือลดทอนคุณค่าจารีตประเพณี และมีการอนุโลมทางศาสนา ซึ่งเป็นคุณค่าพื้นฐานสำคัญที่สอดคล้องกับจารีตประเพณีไทย	ตัวบท
	T2.3 ต้องมีความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ (Necessity of Justice in Content)			
38	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรที่สะท้อนการดำรงไว้ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล	3	ระเบียบมีบทบัญญัติที่สะท้อนสิทธิขั้นพื้นฐานบางประการ เช่น เสรีภาพทางศาสนา แต่ยังไม่ครอบคลุมสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ อย่างครบถ้วน	ตัวบท
39	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรที่มุ่งใช้บังคับกับประชาชนเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับกับประชาชนเพียงบางกลุ่มอย่างไม่เป็นธรรม	4	มีบทบัญญัติที่บังคับใช้กับนักศึกษากลุ่มเป้าหมายโดยทั่วไป ไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะกลุ่มใดอย่างไม่เป็นธรรม พร้อมข้ออนุโลมที่เหมาะสม	ตัวบท
40	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีหลักฐานแสดงให้เห็นถึงการคำนึงถึงปัญหาของกลุ่มเปราะบางที่อาจขาดโอกาส หรือการถูกละเมิดสิทธิได้ง่าย	2	มีการคำนึงถึงกลุ่มเปราะบางเฉพาะบางกลุ่ม (ศาสนา) เท่านั้น โดยไม่มีมาตรการหรือหลักฐานชัดเจนในการคุ้มครองกลุ่มเปราะบางอื่น ๆ	ตัวบท/เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
	T2.4 ต้องมีความยุติธรรมในทางปฏิบัติ (Necessity of Justice in Action)			
41	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการประกาศใช้ให้ประชาชนรับรู้เป็นการทั่วไป	5	มีการกำหนดไว้ในคู่มือนักศึกษา ซึ่งนักศึกษาจะได้รับตั้งแต่เข้าศึกษาในชั้นปีที่ 1 และเปลี่ยนเป็นการประกาศผ่านสื่อสังคมออนไลน์ของมหาวิทยาลัยเมื่อเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไป	ตัวบท/เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
42	2) หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายมีมาตรการส่งเสริมการรับรู้กฎหมายอย่างทั่วไปถึงไปยังกลุ่มประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย	5	มีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อโปสเตอร์ ผ่านช่องทางสื่อสังคมออนไลน์และผู้นำนักศึกษา	สนทนากลุ่ม
43	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่ถูกบังคับใช้	5	**ไม่มีการบังคับใช้ย้อนหลัง**	ตัวบท/

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ระดับคะแนน	ข้อค้นพบ/หลักฐาน	หมายเหตุ
	ย้อนหลังอันเป็นการกระทบสิทธิของประชาชน			สนทนากลุ่ม
44	4) พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องครบถ้วน เสมอเหมือนกันในทุกกลุ่มบุคคลและทุกพื้นที่	2	การปฏิบัติค่อนข้างมีความยืดหยุ่นไม่ได้บังคับใช้อย่างเคร่งครัดเท่าใดเคร่งครัดเฉพาะผู้ปฏิบัติงานบางคน	สนทนากลุ่ม/สัมภาษณ์
45	5) มาตรการที่ได้มีการกำหนดไว้เพื่อการบังคับใช้กฎหมายนั้นสามารถปฏิบัติได้จริงและสมเหตุสมผล	5	มาตรการในระเบียบ ปฏิบัติได้จริง และสมเหตุสมผลในบริบทของมหาวิทยาลัย มีการกำหนดข้อยกเว้นและความยืดหยุ่นเพื่อรองรับความแตกต่าง เช่น ข้อกำหนดทางศาสนา ไม่มีข้อบกพร่องสำคัญ รวมถึงมีประกาศฯ ที่ให้ผู้มีอัตลักษณ์ทางเพศไม่ตรงกับเพศกำเนิดสามารถปฏิบัติตามได้	สัมภาษณ์
46	6) ประชาชนสามารถคาดหมายผลการบังคับใช้ของกฎหมายได้ และมีความมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่จะบังคับใช้กฎหมายอย่างสม่ำเสมอและเป็นธรรม	3	มีข้อเท็จจริงปรากฏว่านักศึกษาสามารถคาดเดาถึงผลลัพธ์ของการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ เช่น การถูกปฏิเสธไม่ให้บริการ เนื่องจาก มีการติดป้ายประกาศรับบริการเฉพาะนักศึกษาที่แต่งกายถูกระเบียบ เป็นต้น แต่ก็ปรากฏการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่มีความอะลุ่มอล่วยบ่อยครั้ง	สนทนากลุ่ม
	T2.5 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม (Avoidance of Immoral Laws)			
47	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเจตนาโดยตรงที่จะทำลายหรือลดทอนคุณค่าทางศีลธรรมอันดีงามของสังคมหรือคุณค่าพื้นฐานของประชาชน	5	ระเบียบไม่มีเจตนาหรือเนื้อหาที่ทำลายหรือลดทอนคุณค่าทางศีลธรรมและคุณค่าพื้นฐานของประชาชนเลย และมีแนวโน้มส่งเสริมคุณค่าเหล่านั้นอย่างชัดเจน	ตัวบท
48	2) หากกฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่อาจขัดต่อศีลธรรมหรือคุณค่าพื้นฐานของประชาชนบางประการ จะต้องมีหลักฐานชัดเจนถึงความจำเป็นหรือประโยชน์อันสำคัญยิ่งยวดต่อสังคมส่วนรวมมากกว่า และไม่มีมาตรการอื่นที่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกแล้ว	4	อาจมีการจำกัดทางเลือกและการแสดงออกในการแต่งกาย แต่เป็นการจำกัดที่ไม่ได้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานมากนักและมีเหตุผลเชิงประโยชน์ของมหาวิทยาลัย การกำหนดอัตลักษณ์ของมหาวิทยาลัย ที่แสดงออกผ่านการแต่งกาย	สัมภาษณ์
49	3) มีหลักฐานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายในกระบวนการจัดทำกฎหมายหรือวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายในประเด็นด้านศีลธรรมหรือคุณค่าพื้นฐานของประชาชนเพื่อนำไปสู่การหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรมหรือคุณค่าพื้นฐานดังกล่าว	3	ณ ขณะยกร่างระเบียบดังกล่าวไม่ได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบของระเบียบ แต่มีการคำนึงถึงแนวปฏิบัติเดิมที่เคยเป็นมาตั้งแต่มีสถานะเป็น “สถาบัน” ก่อนเปลี่ยนเป็น “มหาวิทยาลัย” และการสำรวจทิศทางการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการแต่งกายของมหาวิทยาลัยอื่นๆ ประกอบการยกร่าง	เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
	T3 กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน (Reflecting the Spirit of the People) **T3.1 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน (Reflex of Volkgeist)**			
50	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้มีกระบวนการศึกษา/วิจัยถึงพัฒนาการของสังคมในประเด็นตามวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหวังของกฎหมายอย่างถี่ถ้วน	4	กระบวนการยกร่างมีการทบทวนแบบแผนปฏิบัติจาก “สถาบัน” เปลี่ยนเป็น “มหาวิทยาลัย” การออกระเบียบที่คำนึงถึงประโยชน์ใช้สอยที่สามารถแต่งกายด้วยชุดเดียวกันในหลากหลายกิจกรรม รวมถึงการคงไว้ซึ่งอัตลักษณ์ของมหาวิทยาลัย	ตัวบท/เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
51	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีที่มาอย่างชัดเจนจากความต้องการของสังคมที่ถูกบ่มเพาะโดยพัฒนาการของสังคม	2	ไม่มีความชัดเจนว่าเนื้อหาของกฎหมายมาจากความต้องการของสังคมที่ถูกบ่มเพาะ แต่ค่อนข้างชัดเจนว่าเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่แล้วในสังคมของสถานศึกษา	สนทนากลุ่ม
52	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่แสดงให้เห็นถึงความเข้าใจความหลากหลายของ	3	ระเบียบมีการรับรองความหลากหลายด้านศาสนาผ่านข้อยกเว้น (ข้อ 7) ซึ่งเป็นหลักฐานที่ชัดเจน แต่ยังมีข้อจำกัดที่ไม่ได้ครอบคลุมมิติความ	สนทนากลุ่ม

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ระดับคะแนน	ข้อค้นพบ/หลักฐาน	หมายเหตุ
	ประชาชนที่มีอยู่ในสังคม		หลากหลายอื่น ๆ ในสังคมปัจจุบัน	
53	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่สะท้อนให้เห็นบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสะท้อนอัตลักษณ์ วิถีชีวิต และความหลากหลายของตน	2	มีเพียงข้อยกเว้นด้านศาสนาที่สามารถสะท้อนอัตลักษณ์บางส่วน แต่ไม่มีหลักฐานว่ามีการเปิดกระบวนการให้ประชาชนหรือนักศึกษามีส่วนร่วมในการกำหนดระเบียบ มีเพียงช่องทางให้นักศึกษาได้ร้องเรียน แต่ไม่มีกระบวนการที่ชัดเจนว่าดำเนินการอย่างไร	สนทนากลุ่ม
54	5) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่พยายามผสานความหลากหลายเพื่อสร้างสมดุลให้สังคม	3	ระเบียบมีการยอมรับความหลากหลายทางศาสนาเป็นข้อยกเว้นและพยายามรักษาสมดุลระหว่างความเป็นระเบียบและความหลากหลายในบางมิติ แต่ยังไม่ครอบคลุมความหลากหลายทางสังคมในวงกว้าง	สนทนากลุ่ม
55	6) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้รับการปฏิบัติตามจากประชาชนโดยง่ายเพราะสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชน	3	การปฏิบัติของนักศึกษามักเป็นไปตามเหตุผลความจำเป็นของแต่ละสถาการณ์ เช่น งานพิธีการที่มหาวิทยาลัยประกาศกำหนดลักษณะการแต่งกายว่าต้องถูกต้องตามระเบียบ การเข้าห้องสอบ การเข้ารับบริการจากส่วนงานต่างๆ ของมหาวิทยาลัย ส่วนการเข้าเรียนการทำกิจกรรมต่างๆ มีการแต่งกายที่หลากหลายโดยอาจไม่ใช่ชุดนักศึกษาตามระเบียบ	สนทนากลุ่ม
	T3.2 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ (Integration of Tradition and Modernity)			
56	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่แสดงให้เห็นถึงการพยายามผสานจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกับนวตกรรมทางกฎหมายหรือการเปลี่ยนแปลงของสังคม	4	ระเบียบแสดงการผสานจารีตกับนวัตกรรมบางส่วนในเชิงปฏิบัติ เช่น ชุดฝึกของแต่ละคณะ เช่น คณะทางวิทยาศาสตร์ที่จะมีชุดภาคสนาม ชุดปฏิบัติการให้ห้องปฏิบัติการทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น แต่ขาดการกล่าวถึงนวัตกรรมทางกฎหมายหรือสังคมในวงกว้างที่ชัดเจน	ตัวบท/สนทนากลุ่ม
57	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ตามพลวัตของสังคม โดยพยายามลดความเป็นปฏิปักษ์กับจารีตประเพณีที่มีอยู่ในสังคม	3	ไม่มีหลักฐานการแก้ไขหรือปรับปรุงระเบียบให้สอดคล้องกับพลวัตสังคมอย่างเป็นระบบ มีการยึดมั่นระเบียบเดิมที่ยังคงรูปแบบจารีตประเพณีแบบเดิมอยู่มาก ไม่มีการลดความเป็นปฏิปักษ์อย่างค่อยเป็นค่อยไปในระดับระเบียบ แต่มีสัญญาณการเปลี่ยนแปลงบางส่วนในประกาศฯ ซึ่งไม่ใช่กฎหมายหลัก แต่ก็มีข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่มหาวิทยาลัยหรือการปฏิบัติของบุคลากรของมหาวิทยาลัยยอมรับการแต่งกายที่หลากหลายและเหมาะสมกับสถานการณ์ เช่น การมีชุดฝึกปฏิบัติ ชุดภาคสนาม หรือแม้แต่การทำกิจกรรมที่ไม่จำเป็นต้องเป็นชุดนักศึกษาตามระเบียบ	สนทนากลุ่ม
58	3) จารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกฎหมายที่ประเมินอยู่ได้ถูกประเมินอย่างรอบคอบแล้วว่าล้าหลังไม่เป็นประโยชน์หรือส่งผลเสียอย่างชัดแจ้ง จึงไม่ปรากฏเนื้อหาจารีตประเพณีนั้นในกฎหมายที่ประเมิน	3	มีหลักฐานบางส่วนจากประกาศที่แสดงความพยายามปรับปรุงตามพลวัตของสังคมและนวัตกรรมทางกฎหมาย แต่ยังขาดความครบถ้วนในเชิงระบบและในระดับระเบียบที่ชัดเจน	สัมภาษณ์/สนทนากลุ่ม
59	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาเกี่ยวกับจารีตประเพณีที่ล้าหลังหรือส่งผลเสียอย่างชัดแจ้งต่อประชาชนหรือสังคม	5	ระเบียบไม่มีเนื้อหาที่ส่งเสริมหรือสนับสนุนจารีตประเพณีล้าหลัง หรือเนื้อหาที่สร้างผลเสียชัดเจนต่อประชาชนหรือสังคม โดยเนื้อหาสอดคล้องกับบริบทและหลักความเหมาะสมในสถานศึกษาปัจจุบัน	ตัวบท/สนทนากลุ่ม
	T4 กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (Aligning with Economic and Social Needs) **T4.1 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Support for Economic Development)**			
60	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่ขัดขวางการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือการยกระดับคุณภาพชีวิตทางเศรษฐกิจของ	5	ระเบียบไม่มีเนื้อหาที่ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ หรือยกระดับคุณภาพชีวิตทางเศรษฐกิจของประชาชน เนื้อหาเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน	ตัวบท/สัมภาษณ์

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ระดับคะแนน	ข้อค้นพบ/หลักฐาน	หมายเหตุ
	ประชาชน			
61	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาอย่างชัดเจนว่าเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร	5	ระเบียบไม่มีเนื้อหาที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนหรือนักศึกษาอย่างไม่สมเหตุสมผลหรือไม่มีเหตุผลอันสมควรชัดเจน	ตัวบท
62	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่เป็นการจำกัดการแข่งขันทางการค้า หรือมีลักษณะเป็นการผูกขาดทรัพยากร โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร	5	ระเบียบไม่มีเนื้อหาที่เป็นการจำกัดการแข่งขันทางการค้าหรือผูกขาดทรัพยากรโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร	ตัวบท
63	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อที่ส่งผลให้เกิดความขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน เช่น ที่ดินทำมาหากิน ที่อยู่อาศัย อาหาร การประกอบอาชีพ เป็นต้น	5	ระเบียบไม่มีเนื้อหาที่ก่อให้เกิดความขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานใด ๆ ต่อประชาชน	ตัวบท
64	5) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการศึกษา/ค้นหาความต้องการหรือผลกระทบทางเศรษฐกิจของประชาชน	3	ระเบียบไม่มีเนื้อหาหรือที่แสดงถึงการให้ความสำคัญกับการศึกษา/ค้นหาความต้องการหรือผลกระทบทางเศรษฐกิจของประชาชนอย่างชัดเจน แต่ปรากฏข้อมูลว่ามีการคำนึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับนักศึกษา โดยเฉพาะสภาพทางเศรษฐกิจที่นักศึกษาส่วนใหญ่ไม่ได้มีฐานะร่ำรวย จึงพยายามกำหนดรายละเอียดของเครื่องแบบให้สามารถใช้ได้หลากหลายกิจกรรมภายในชุดเดียว	ตัวบท/เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
	T4.2 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม (Support for Social Development)			
65	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านสังคมให้ดีขึ้น (เช่น สาธารณสุข ความปลอดภัย การอยู่ร่วมกัน)	2	ระเบียบมีบทบาทสนับสนุนคุณภาพชีวิตด้านความสงบเรียบร้อยในระดับมหาวิทยาลัย แต่ไม่ได้ครอบคลุมประเด็นสาธารณสุขหรือคุณภาพชีวิตสังคมโดยรวม	ตัวบท
66	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่ส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสในการพัฒนาตนเองของประชาชน (เช่น การศึกษา ข้อมูลความรู้ บุคลิกภาพ)	1	ระเบียบไม่มีเนื้อหาที่สนับสนุนหรือส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสในการพัฒนาตนเองของประชาชนอย่างชัดเจนหรือโดยตรง	ตัวบท
67	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาที่สนับสนุนการใช้สิทธิทางสังคมของประชาชน เช่น (การบริการสาธารณะ สวัสดิการสังคม สิทธิทางวัฒนธรรม การแสดงออก การมีส่วนร่วม)	3	เน้น “การกำกับ” มากกว่า “การส่งเสริม” สิทธิทางสังคม แต่ก็มีเนื้อหาสนับสนุนสิทธิทางวัฒนธรรมด้านศาสนาของนักศึกษา แต่การสนับสนุนยังจำกัดอยู่ในประเด็นเฉพาะ (ศาสนา) และกลุ่มเป้าหมายภายในมหาวิทยาลัย ยังไม่ครอบคลุมสิทธิทางสังคมด้านอื่นโดยกว้าง	ตัวบท
68	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่เป็นอุปสรรคต่อโอกาสของประชาชนในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ	4	ระเบียบไม่มีเนื้อหาที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐในภาพรวม แต่มีเงื่อนไขด้านการแต่งกายที่อาจเป็นข้อจำกัดต่อการใช้สิทธิบางอย่างในบริบทการศึกษาเฉพาะของมหาวิทยาลัย	ตัวบท
69	5) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการศึกษา/ค้นหาความต้องการหรือผลกระทบทางสังคมของประชาชน	3	ระเบียบไม่ได้แสดงหลักฐานหรือกระบวนการศึกษา/ค้นหาความต้องการหรือผลกระทบทางสังคมของประชาชนก่อนใช้บังคับ แต่มีข้อเท็จจริงว่าได้คำนึงการใช้เครื่องแบบเพียงชุดเดียวสำหรับการเข้าร่วมกิจกรรมที่หลากหลาย	ตัวบท/สัมภาษณ์
	T4.3 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ (Adaptability to Changing Contexts through Amendment and Revision)			
70	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงจากกฎหมายเดิม/กฎหมายอื่นเพื่อ	2	ไม่มีหลักฐานหรือข้อมูลชัดเจนว่ามีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือพันธกรณีแต่อย่างใด แม้มีการ	ตัวบท/สัมภาษณ์

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ระดับคะแนน	ข้อค้นพบ/หลักฐาน	หมายเหตุ
	ตอบสนองต่อสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป มาตรฐานสากล หรือพันธกรณีที่รัฐมีพันธะผูกพัน		พยายามพูดถึงการปรากฏความเห็นของผู้บริหารในการปรับปรุงแก้ไขระเบียบดังกล่าว แต่ไม่มีการดำเนินการอย่างใด	
71	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีอุปสรรคสำคัญที่เป็นข้อจำกัดในการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป มาตรฐานสากล หรือพันธกรณีระหว่างประเทศ	3	ระเบียบยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนหรือกลไกเปิดช่องให้แก้ไขปรับปรุงได้อย่างยืดหยุ่นเพื่อสอดคล้องกับบริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป หรือมาตรฐานสากล แต่จากกระบวนการของมหาวิทยาลัยสามารถแก้ไขปรับปรุงได้	สนทนากลุ่ม
72	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการพยายามศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาการบังคับใช้จนนำไปสู่การเสนอแนะอย่างมีเหตุผลเพื่อปรับปรุงกฎหมายเมื่อสภาพสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไป	2	ยังไม่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบ มีเพียงความเห็นของผู้บริหารในบางยุคที่มีความเห็นว่าจะดำเนินการแก้ไข อีกทั้งเห็นว่าระเบียบที่มีอยู่อาจเหมาะสมอยู่แล้ว การแก้ไขอาจก่อให้เกิดผลกระทบกับผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะนักศึกษา	เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
73	4) เมื่อมีการดำเนินการทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ได้มีการนำผลการทบทวนหรือประเมินนั้นมาพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอย่างชัดเจน	1	ยังไม่มีการดำเนินการทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างเป็นระบบมาก่อน	สัมภาษณ์
	T4.4 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการทบทวนเป็นระยะ (Adaptability to Changing Contexts through Periodic Review)			
74	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีมาตรการหรือกระบวนการทางกฎหมายรองรับอย่างชัดเจนเพื่อการทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย	1	ระเบียบไม่มีมาตรการหรือกระบวนการทางกฎหมายรองรับการทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์อย่างชัดเจน	ตัวบท/เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
75	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้ถูกทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างเป็นระบบ ด้วยบุคลากรภายในของหน่วยงานที่กำกับดูแลกฎหมายนั้น	1	ยังไม่มีหลักฐานหรือข้อกำหนดในระเบียบที่แสดงว่ามีกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นระบบโดยบุคลากรภายในหน่วยงานกำกับดูแล	เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
76	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้ถูกทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างเป็นระบบ ด้วยหน่วยงานหรือองค์กรภายนอก	1	ไม่มีหลักฐานหรือข้อมูลใด ๆ ที่แสดงว่ามีการทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์โดยหน่วยงานภายนอกเลย	เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
77	4) กฎหมายที่ประเมินอยู่เมื่อถูกทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ได้มีการเผยแพร่ผลการทบทวนหรือประเมินให้สาธารณะชนรับทราบเป็นการทั่วไป	1	ไม่มีหลักฐานหรือข้อมูลใด ๆ ที่แสดงว่ามีการทบทวนและทำการเผยแผร่ผลการประเมินหรือทบทวน	เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
	T4.5 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน (Balance Between Public Interests and Individual Rights)			
78	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง และมีบทบัญญัติที่กำหนดกลไกหรือมาตรการในการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจำกัดสิทธิของประชาชนอย่างเป็นธรรม	2	ระเบียบมีเป้าหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะในแง่การรักษาระเบียบภายในมหาวิทยาลัย แต่ขาดบทบัญญัติหรือกลไกในการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการจำกัดสิทธิอย่างชัดเจนและเป็นธรรม	ตัวบท
79	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่ได้สร้างภาระหรือข้อจำกัดที่ไม่จำเป็นต่อการใช้ชีวิตประจำวันหรือการประกอบอาชีพของประชาชน อันเป็นการลิดรอนสิทธิเกินกว่าเหตุ	3	ระเบียบมีข้อจำกัดที่อาจก่อให้เกิดภาระต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (เช่น ต้องซื้อเครื่องแบบ) แต่ยังไม่ถือเป็นการลิดรอนสิทธิ์อย่างรุนแรงหรือเกินกว่าเหตุโดยชัดเจน	ตัวบท/สนทนากลุ่ม

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ระดับคะแนน	ข้อค้นพบ/หลักฐาน	หมายเหตุ
	T5 กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Promote Rights and Liberties) **T5.1 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ (Equal Treatment and Reducing Inequality)**			
80	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีเนื้อหาส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม	2	ระเบียบมีลักษณะบังคับใช้กับนักศึกษาทุกคนโดยทั่วไป แต่ไม่มีเนื้อหาชัดเจนหรือมาตรการส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม	ตัวบท
81	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม	3	ระเบียบไม่มีเนื้อหาที่ชัดเจนในการเลือกปฏิบัติโดยตรง แต่ก็ไม่ได้มีมาตรการหรือข้อกำหนดที่ชัดเจนในการส่งเสริมความเป็นธรรมและครอบคลุมกลุ่มที่หลากหลายอย่างเพียงพอ	ตัวบท
82	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีสามารถลดการเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสของประชาชนในสังคมได้	2	ระเบียบไม่มีมาตรการชัดเจนในการลดการเหลื่อมล้ำหรือเพิ่มโอกาสให้กับประชาชนในสังคม และอาจสร้างภาระหรือข้อจำกัดบางอย่างโดยไม่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำ	ตัวบท/เอกสารอื่น
	T5.2 การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง (Supporting Vulnerable Groups)			
83	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ได้ถูกบัญญัติโดยคำนึงถึงปัญหาของกลุ่มเปราะบางในการขาดโอกาสในการได้รับสิทธิอย่างเสมอภาค รวมถึงได้กำหนดมาตรการแก้ไขไว้อย่างชัดเจน	3	มีมาตรการแก้ไขและคำนึงถึงกลุ่มเปราะบางในระดับบางส่วนจากประกาศฯ แต่ระเบียบหลักยังไม่มีบทบัญญัติชัดเจน	ตัวบท
84	2) มาตรการพิเศษสำหรับกลุ่มเปราะบางที่ปรากฏในกฎหมายที่ประเมินอยู่ถูกนำไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง	2	มีมาตรการพิเศษปรากฏในประกาศฯ ที่รองรับกลุ่มเปราะบาง แต่ขาดหลักฐานหรือข้อมูลยืนยันการนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง	ตัวบท
85	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่เปิดโอกาสให้กลุ่มเปราะบางได้สะท้อนปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิ/บริการตามกฎหมาย	1	ไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าระเบียบได้เปิดโอกาสหรือสนับสนุนกลุ่มเปราะบางให้สะท้อนปัญหาหรืออุปสรรค	ตัวบท/สนทนากลุ่ม
	T5.3 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร (Non-Excessive Restriction of Rights)			
86	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการระบุวัตถุประสงค์และเหตุผลของการจำกัดสิทธิประชาชนไว้อย่างชัดเจน เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะอันจำเป็นอย่างแท้จริง	3	ระเบียบระบุวัตถุประสงค์และเหตุผลของการบังคับใช้ได้ชัดเจนในระดับหนึ่ง แต่ไม่มีการอธิบายหรือยืนยันถึงความได้สัดส่วนและความจำเป็นของการจำกัดสิทธิอย่างครบถ้วน	ตัวบท
87	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือสร้างความเสียหายต่อประชาชนในวงกว้างจนไม่อาจเยียวยาได้	2	ระเบียบไม่มีหลักฐานหรือบทบัญญัติที่ชัดเจนในการป้องกันหรือเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นในวงกว้าง	สนทนากลุ่ม
88	3) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่มีเนื้อหาอันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ขัดต่อหลักการสากลหรือสิทธิมนุษยชน	3	ระเบียบไม่มีเนื้อหาที่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างชัดเจน	ตัวบท
	T5.4 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Reduced Regulatory Burden)			
89	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่ไม่กำหนดภาระ เช่น ค่าธรรมเนียม ขั้นตอน ให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามเกินจำเป็น	4	ระเบียบกำหนดข้อปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมแต่อาจสร้างภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับชุดนักศึกษา เล็กน้อยๆ ต่อประชาชนในที่นี้คือกลุ่มนักศึกษา	ตัวบท/สนทนากลุ่ม
90	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีกลไกหรือช่องทางที่ชัดเจนและเข้าถึงได้ง่ายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการทำความเข้าใจและ	5	มีการรวบรวมไว้ในคู่มือนักศึกษา และปรับเปลี่ยนเป็นการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ การติดประกาศ ณ สถานที่บริการให้ทราบถึงกฎในการให้บริการ	ตัวบท/สัมภาษณ์

ที่	เกณฑ์และตัวชี้วัด	ระดับคะแนน	ข้อค้นพบ/หลักฐาน	หมายเหตุ
	ปฏิบัติตามกฎหมาย			
	T5.5 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Measures to Ensure Rights and Freedoms)			
91	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการกำหนดมาตรการหรือกลไกเพื่อป้องกันไม่ให้มีการละเมิดสิทธิของประชาชนตามกฎหมายนั้น	3	มีมาตรการและบทลงโทษที่ชัดเจนสำหรับการบังคับใช้ แต่มาตรการในส่วนการป้องกันละเมิดสิทธิของประชาชนยังขาดรายละเอียด เช่น ช่องทางร้องเรียน เป็นต้น	ตัวบท
92	2) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการกำหนดมาตรการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายหรือถูกละเมิดสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเป็นธรรม	1	ไม่มีการกำหนดมาตรการเยียวยาใด ๆ สำหรับผู้ได้รับผลกระทบหรือถูกละเมิดสิทธิที่ชัดเจน	ตัวบท
93	3) กลไกหรือมาตรการป้องกันและเยียวยาตามกฎหมายที่ประเมินอยู่ สามารถเข้าถึงได้ง่ายและมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ	3	มาตรการมีการกำหนดไว้และมีการดำเนินการในกลุ่มเป้าหมายหลัก แต่ขาดหลักฐานชัดเจนเกี่ยวกับการเข้าถึงและประสิทธิภาพ	เอกสารอื่น/สนทนากลุ่ม
	T6 กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน (Accepted by the People) **T6.1 ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง (No Widespread Objections)**			
94	1) กฎหมายที่ประเมินอยู่มีการดำเนินการของภาครัฐเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างต่อเนื่องโดยไม่ถูกต่อต้านจากประชาชน	4	มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องในกลุ่มเป้าหมายหลัก และไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าถูกต่อต้านอย่างมีนัยสำคัญในกลุ่มนั้น	เอกสารอื่น/สัมภาษณ์
95	2) ไม่มีปรากฏการณ์ทางสังคมที่ชี้ชัดว่าประชาชนต่อต้านกฎหมายที่ประเมินอยู่อย่างชัดแจ้ง	4	มีข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีนักศึกษาบางส่วนไม่อยากแต่งกายด้วยชุดนักศึกษา แต่ก็ไม่มีการต่อต้านหรือเรียกร้องอย่างชัดเจนให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกระเบียบดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมหรือกว้างขวาง	เอกสารอื่น/สนทนากลุ่ม
	T6.2 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance with the Law)			
96	1) มีหลักฐานแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติตามกฎหมายที่ประเมินอยู่ของประชาชนอย่างต่อเนื่อง	3	ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวโดยทั่วไป แต่ไม่ใช่ทั้งหมดอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ทั้งนี้หากเป็นช่วงพิธีการ กิจกรรมสำคัญมักมีการรณรงค์ให้แต่งกายให้ถูกต้องตามระเบียบ และได้รับการปฏิบัติตามจากนักศึกษาในวงกว้าง เช่น งานพิธีต้อนรับน้องใหม่ งานไหว้ครู การสอบปลายภาค เป็นต้น	เอกสารอื่น/สนทนากลุ่ม
97	2) สถิติการกระทำความผิด การดำเนินคดี หรือการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดอยู่ในระดับต่ำ	3	มีข้อเท็จจริงปรากฏให้เห็นการกระทำที่ผิดระเบียบและมีการลงโทษ เช่น การไม่ให้เข้าห้องสอบ การไม่ให้บริการแก่นักศึกษา แต่ก็พบการอะลุ่มอล่วยในบางกรณีเช่นกัน อย่างไรก็ดีไม่พบการเก็บข้อมูลทางสถิติที่ชัดเจน	เอกสารอื่น
	T6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)			
98	1) มีหลักฐานแสดงให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน	3	นักศึกษามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในหลากหลายสถานการณ์ แต่ไม่มีกระบวนการดำเนินการที่ต่อเนื่องและชัดเจน ไม่เห็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น	สัมภาษณ์/สนทนากลุ่ม
99	2) ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียกับกฎหมายที่ประเมินอยู่ถูกกำหนดอย่างครอบคลุม และได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน	3	ในขั้นตอนการยกร่างมีการกำหนดตัวผู้มีส่วนได้เสียเป็นนักศึกษาแล้วมีตัวแทนเข้าร่วมยกร่าง เช่น นายกองค์การนักศึกษา เป็นต้น	สัมภาษณ์
100	3) ข้อคิดเห็นของประชาชนถูกนำมาพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง และประชาชนทั่วไป	2	มีการร้องเรียนแต่กระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนและการนำข้อร้องเรียนไปปรับปรุงพัฒนากฎหมายไม่มีความชัดเจน	สัมภาษณ์/สนทนากลุ่ม

ส่วนที่ 3: สรุปผลการประเมิน

1. **เกณฑ์ T1 กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นระบบที่ชัดเจน (Clear and Defined System)** มี 5 เกณฑ์ย่อย จำนวน 30 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=18 ตัว ระดับ 4=6 ตัว ระดับ 3=4 ตัว ระดับ 2=1 ตัว และระดับ 1=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.30 จาก 5.00 คุณภาพระดับดีมาก สรุปผลการประเมินได้ดั

1.1 T1.1 มีความสอดคล้องตามลำดับชั้นของกฎหมาย จำนวน 6 ตัวชี้วัด ทุกตัวชี้วัดได้ระดับ 5 ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 5.00 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดีมาก

1.2 T1.2 มีความสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ จำนวน 7 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=2 ตัว ระดับ 4=2 ตัว ระดับ 3=1 ตัว ระดับ 2=1 ตัว และระดับ 1=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.43 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดี

1.3 T1.3 มีความสอดคล้องในทางเนื้อหาของตัวบท จำนวน 6 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=5 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.67 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดีมาก

1.4 T1.4 มีความชัดเจนของเนื้อหา จำนวน 6 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=3 ตัว ระดับ 4=2 ตัว ระดับ 3=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.33 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดีมาก

1.5 T1.5 มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ จำนวน 5 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=2 ตัว ระดับ 4=2 ตัว ระดับ 3=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.2 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดี

ภาพรวมผลการประเมินตามเกณฑ์ที่ 1 มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.30 จาก 5.00 นั่นหมายความว่าระเบียบนี้มีความสอดคล้องเชิงระบบและโครงสร้างในระดับที่สูง อาจมีบางประเด็นที่ยังไม่ตอบสนองต่อตัวชี้วัดได้อย่างครบถ้วน

2. **เกณฑ์ T2 กฎหมายต้องคำนึงถึงคุณค่าอื่นในสังคม (Considering Other Values in Society)** มี 5 เกณฑ์ย่อย จำนวน 19 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=7 ตัว ระดับ 4=2 ตัว ระดับ 3=7 ตัว ระดับ 2=3 ตัว และระดับ 1=0 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.68 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดี สรุปผลการประเมินได้ดังนี้

2.1 T2.1 ต้องคำนึงถึงศีลธรรม จำนวน 4 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 3=3 ตัว ระดับ 2=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.75 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง

2.2 T2.2 ต้องคำนึงถึงจารีตประเพณีท้องถิ่น จำนวน 3 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=2 ตัว ระดับ 3=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.33 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดีมาก

2.3 T2.3 ต้องมีความยุติธรรมแห่งบทบัญญัติ จำนวน 3 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=1 ตัว ระดับ 2=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.00 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง

2.4 T2.4 ต้องมีความยุติธรรมในทางปฏิบัติ จำนวน 6 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=4 ตัว ระดับ 3=1 ตัว ระดับ 2=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.17 จาก 5.00 คุณภาพระดับดี

2.5 T2.5 ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายที่ขัดต่อศีลธรรม จำนวน 3 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=1 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.00 จาก 5.00 คุณภาพระดับดี

ภาพรวมผลการประเมินตามเกณฑ์ที่ 2 มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.68 จาก 5.00 กฎหมายมีคุณภาพระดับดี นั่นหมายความว่าระเบียบนี้มีความสอดคล้องกับคุณค่าทางศีลธรรม จารีตประเพณี มีความยุติธรรมทั้งในทางเนื้อหาและในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ดี ก็ยังมีข้อบกพร่องในการถึงคุณค่าด้านศีลธรรมที่หลากหลาย

3. **เกณฑ์ T3 กฎหมายต้องสะท้อนจิตวิญญาณของประชาชน (Reflecting the Spirit of the People)** มี 2 เกณฑ์ย่อย จำนวน 10 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=1 ตัว ระดับ 4=2 ตัว ระดับ 3=5 ตัว ระดับ 2=2 ตัว และระดับ 1=0 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.20 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง สรุปผลการประเมินได้ดังนี้

3.1 T3.1 การสะท้อนจิตวิญญาณประชาชน จำนวน 6 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=3 ตัว ระดับ 3=2 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.83 จาก 5.00 คุณภาพระดับปานกลาง

3.2 T3.2 การผสมผสานระหว่างจารีตประเพณีดั้งเดิมและนวตกรรมสมัยใหม่ จำนวน 4 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=1 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=2 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.75 จาก 5.00 คุณภาพระดับดี

ภาพรวมของการประเมินมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.20 จาก 5.00 อยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า ระเบียบนี้ยังขาดความสนใจเรื่องวิถีการดำเนินชีวิตของผู้มีส่วนได้เสียกับกฎหมาย การผนวกผสานเข้ากับพัฒนาการของสังคมที่มีอิทธิพลต่อกฎหมาย

4. **เกณฑ์ที่ 4 กฎหมายต้องสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม (Aligning with Economic and Social Needs)** มี 5 เกณฑ์ย่อย จำนวน 20 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=4 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=5 ตัว ระดับ 2=4 ตัว และระดับ 1=6 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.65 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง สรุปผลการประเมินได้ดังนี้

4.1 T4.1 ส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ จำนวน 5 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=4 ตัว ระดับ 3=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.60 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดีมาก

4.2 T4.2 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม จำนวน 5 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=2 ตัว ระดับ 2=1 ตัว และระดับ 1=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.60 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับต้องปรับปรุง

4.3 T4.3 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการปรับปรุง/แก้ไข/เปลี่ยนแปลงได้ จำนวน 4 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ ระดับ 3=1 ตัว ระดับ 2=2 ตัว และระดับ 1=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.00 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับต้องปรับปรุง

4.4 T4.4 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงด้วยการทบทวนเป็นระยะ จำนวน 4 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 1=6 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 1.00 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับต้องปรับปรุงอย่างเร่งด่วน

4.5 T4.5 สร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชน จำนวน 2 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 3=1 ตัว ระดับ 2=41 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.50 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับต้องปรับปรุง

ภาพรวมของการประเมินมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.65 จาก 5.00 อยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงจะค่อนข้างส่งเสริมหรือไม่ขัดขวางการพัฒนาทางเศรษฐกิจแต่การพัฒนาทางด้านสังคม การรับมือกับการเปลี่ยนแปลง และการสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและสิทธิของปัจเจกชนอยู่ในระดับที่น่ากังวล และควรได้รับการพัฒนาปรับปรุงหรือกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้อง

5. **เกณฑ์ที่ 5 กฎหมายต้องส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Promote Rights and Liberties)** มี 5 เกณฑ์ย่อย จำนวน 14 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=1 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=6 ตัว ระดับ 2=4 ตัว และระดับ 1=2 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.64 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง สรุปผลการประเมินได้ดังนี้

5.1 T5.1 ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติเสมอเหมือนกัน ลดความเหลื่อมล้ำ จำนวน 3 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 3=1 ตัว ระดับ 2=2 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.33 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับต้องปรับปรุง

5.2 T5.2 การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง จำนวน 3 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 3=1 ตัว ระดับ 2=1 ตัว และระดับ 1=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.00 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับต้องปรับปรุง

5.3 T5.3 กฎหมายต้องไม่กระทบสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร จำนวน 3 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 3=2 ตัว ระดับ 2=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.67 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง

5.4 T5.4 ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย จำนวน 2 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=1 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.50 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดีมาก

5.5 T5.5 มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จำนวน 3 ตัวชี้วัด ผลประเมิน ระดับ 3=2 ตัว ระดับ 1=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.33 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับต้องปรับปรุง

ในภาพรวมของการประเมินมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 2.64 จาก 5.00 อยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า แม้จะมีบางเกณฑ์ที่ได้คะแนนสูง แต่ระเบียบดังกล่าวยังขาดแง่มุมของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสียอยู่มากจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงแก้ไข

6. **เกณฑ์ที่ 6 กฎหมายต้องถูกยอมรับโดยประชาชน (Accepted by the People)** มี 3 เกณฑ์ย่อย จำนวน 7 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 5=1 ตัว ระดับ 4=1 ตัว ระดับ 3=4 ตัว ระดับ 2=1 ตัว และระดับ 1=0 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.14 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง สรุปผลการประเมินได้ดังนี้

6.1 **T6.1** ไม่มีการคัดค้านกฎหมายในวงกว้าง จำนวน 2 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 4=2 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 4.00 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับดี

6.2 T6.2 การยินยอมปฏิบัติตามกฎหมาย จำนวน 2 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 3=2 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.00 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง

6.3 T6.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน จำนวน 3 ตัวชี้วัด ผลประเมินระดับ 3=2 ตัว ระดับ 2=1 ตัว ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.14 จาก 5.00 คุณภาพกฎหมายระดับปานกลาง

ในภาพรวมของการประเมินเกณฑ์ T6 มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 3.14 จาก 5.00 อยู่ในระดับปานกลาง แสดงให้เห็นว่า ระเบียบดังกล่าวยังมีปรากฏการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียไม่มากเท่าใดนัก แต่ก็ยังปรากฏการยอมปฏิบัติตามกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ไม่มีการต่อต้านที่กว้างขวาง ในระดับหนึ่ง

- **ค่าเฉลี่ยคะแนนรวม:** 3.40

ผลสรุปของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ว่าด้วย การแต่งกายของนักศึกษาภาคปกติ ระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2551 เกณฑ์ T1=4.30, T2=3.68, T3=3.20, T4=2.65, T5=2.64 และ T6=3.14 ค่าเฉลี่ยทุกเกณฑ์อยู่ที่ 3.40 จาก 5.00 คุณภาพระดับปานกลาง

- **ระดับผลสัมฤทธิ์:**

  ☐ ดีมาก (4.21–5.00)

  ☐ ดี (3.41–4.20)

  ☑ ปานกลาง (2.61–3.40)

  ☐ ต้องปรับปรุง (1.81–2.60)

  ☐ เร่งด่วน (1.00–1.80)

- **ข้อค้นพบสำคัญ:**

  - เกณฑ์การประเมินส่วนใหญ่อยู่ในระดับที่ยังไม่มีปัญหา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงสร้างและระบบ การคำนึงถึงคุณค่าต่างๆ และการยอมรับจากผู้มีส่วนได้เสีย
  - บางเกณฑ์ย่อยก็อยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงและปรับปรุงอย่างเร่งด่วน คือ T4.2 ส่งเสริมการพัฒนาทางสังคม T4.3 สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลง T4.4 การทบทวนเป็นระยะ T4.5 การสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะและปัจเจกบุคคล T5.1 ความเสมอภาคเท่าเทียมลดความเหลื่อมล้ำ T5.2 การช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง T5.5 มาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ สะท้อนให้เห็นว่าระเบียบดังกล่าวมีปัญหาในเรื่องการตอบสนองต่อความต้องการและพัฒนาการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่มีกระบวนการตรวจสอบเพื่อปรับปรุงระเบียบ และยังขาดกระบวนการในการส่งเสริมเรื่องสิทธิและเสรีภาพ

- **ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง/ทบทวนระเบียบ:**

  - พิจารณาทบทวนระเบียบเครื่องแต่งกายให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับความต้องการของนักศึกษา โดยกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นระบบ
  - กำหนดช่องทางการร้องเรียน การละเมิดสิทธิของนักศึกษาให้ชัดเจน
  - ปรับปรุงเนื้อหาให้มีความสอดคล้องกับความหลากหลาย ทั้งความหลากหลายทางเพศ และสังคมพหุวัฒนธรรม

ประวัติผู้วิจัย

1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์มงคล เจริญจิตต์

1. ชื่อ - นามสกุล (ภาษาไทย) มงคล เจริญจิตต์
2. ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้ช่วยศาสตราจารย์
3. ประวัติการศึกษา

3.1 ปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

3.2 ปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

4. สาขาวิชาการที่มีความชำนาญพิเศษ ระบุสาขาวิชาการ : นิติปรัชญา
5. ผลงานวิจัย

5.1 มงคล เจริญจิตต์. (2556). ปัจจัยที่มีผลต่อสำนึกทางกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรสายสนับสนุนในมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา. แหล่งทุน : มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

5.2 มงคล เจริญจิตต์ และกนกพร ฉิมพลี. (2559). แนวทางส่งเสริมสำนึกทางกฎหมายของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลเมืองสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา. แหล่งทุน : งบประมาณแผ่นดินจากมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา และ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

5.3 มงคล เจริญจิตต์ และคณะ. (2562). สำนึกทางกฎหมายของประชาชนตำบลหมื่นไวย อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ต่อการคอร์รัปชั่นที่เป็นความผิดอาญา. แหล่งทุน : มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา.

5.4 มงคล เจริญจิตต์ (2566). จิตวิญญาณประชาชนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนภายใต้พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย. แหล่งทุน มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา.

6. บทความวิจัย

6.1 มงคล เจริญจิตต์. (2556). ปัจจัยที่มีผลต่อสำนึกทางกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรสายสนับสนุนในมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ลงในวารสารชุมชนวิจัยมหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 หน้า 68-78.

6.2 มงคล เจริญจิตต์ และกนกพร ฉิมพลี. (2561). แนวทางส่งเสริมสำนึกทางกฎหมายของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลเมืองสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา ลงในวารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 1 หน้า 171-193.

6.3 มงคล เจริญจิตต์ และคณะ (2563). สำนึกทางกฎหมายของประชาชนตำบลหมื่นไวย อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา ต่อการคอร์รัปชั่นที่เป็นความผิดอาญา. ลงในวารสารชุมชนวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา. ปีที่ 14 ฉบับที่ 2 หน้า 69-83.

6.4 มงคล เจริญจิตต์ (2567). จิตวิญญาณประชาชนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนภายใต้พัฒนาการรัฐธรรมนูญไทย. ลงในวารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์. ปีที่ 13 ฉบับที่ 1 หน้า 193-232.

7. บทความวิชาการ

7.1 มงคล เจริญจิตต์. (2553). การศึกษาเกี่ยวกับการรับรู้กฎหมาย. ลงในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 39 ฉบับที่ 3 หน้า 679-694.