



# การนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย มาใช้ในประเทศไทย<sup>1</sup>

## The Application of Regulatory Impact Assessment in Thailand

คณพล จันทน์หอม<sup>2</sup>

254 คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่  
เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330 เมล์ติดต่อ: Kanaphon.c@chula.ac.th

Kanaphon Chanhom<sup>3</sup>

254, Faculty of Law, Chulalongkorn University, Phayathai Road, Pathumwan,  
Bangkok, Thailand, 10330, E-mail: Kanaphon.c@chula.ac.th

โชติกา วิทยาวรากุล<sup>4</sup>

254 คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่  
เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330 เมล์ติดต่อ: Chotika.w@chula.ac.th

Chotika Wittayawarakul<sup>5</sup>

254, Faculty of Law, Chulalongkorn University, Phayathai Road, Pathumwan,  
Bangkok, Thailand, 10330, E-mail: Chotika.w@chula.ac.th

---

<sup>1</sup> บทความนี้พัฒนาขึ้นจากรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย” เสนอต่อสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม เมื่อเดือนตุลาคม 2559

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำ

<sup>3</sup> Associate Professor, Lecturer.

<sup>4</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์ประจำ

<sup>5</sup> Assistant Professor, Lecturer.



## บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือ Regulatory Impact Assessment (RIA) ซึ่งจะทำให้เกิดความก้าวหน้าในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศและจัดทำกฎหมายให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น ปัจจุบันยังพบปัญหาและอุปสรรคในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย สาเหตุมาจากหลักเกณฑ์และกระบวนการในการวิเคราะห์ที่ไม่เหมาะสมและไม่ชัดเจนเพียงพอสำหรับการนำไปปฏิบัติ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และกระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของไทยให้ทัดเทียมกับนานาชาติ และสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย

**คำสำคัญ:** การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย



## Abstract

This article is aimed at proposing a suitable model and guidance for developing regulatory impact assessment (RIA) in Thailand. The RIA will help advancing the country's regulatory reform and thereby improving its law-making process. At present, there are problems and obstacles in Thailand's RIA due to the lack of clear and appropriate procedure and criteria for assessing the impact of regulation which causes implementation problems. Therefore, the researchers suggest Thailand should improve its RIA procedure and criteria in order to level with those of other countries and also suit its context.

**Keywords:** Regulatory Impact Assessment, RIA



## 1. บทนำ

แม้ว่ากฎหมายจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการแก้ไขปัญหาสังคมมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันก็ตาม แต่เป็นที่ยอมรับในหลายประเทศว่าแท้ที่จริงแล้วกฎหมายอาจก่อปัญหาและอุปสรรคเพราะเป็นต้นเหตุในการลดรั้งความเจริญก้าวหน้าของประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของชาติ ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดแนวคิดในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment) หรือที่เรียกโดยย่อว่า “RIA” ขึ้น ซึ่งหมายถึงการประเมินและชั่งน้ำหนักเบื้องต้นว่าควรแก้ปัญหาด้วยวิธีทางนิติบัญญัติหรือควรอาศัยทางเลือกอื่นที่มีประสิทธิภาพไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน อันเป็นกรอบวิธีสำหรับการเลือกนโยบายอย่างสมเหตุสมผล แนวคิดเรื่อง RIA นี้ ได้รับการปฏิบัติในต่างประเทศและพบว่าสามารถช่วยรัฐในการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายได้เป็นอย่างดี

ประเทศไทยได้ริเริ่มแนวคิด RIA ตั้งแต่ พ.ศ. 2531 โดยกำหนดให้หน่วยงานที่จะออกกฎหมายมีหน้าที่รวบรวมข้อมูล วิเคราะห์สภาพปัญหาและแสดงเหตุผลของการเสนอกฎหมาย ซึ่งมีการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการวิเคราะห์และประเมินผลการเสนอกฎหมายเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แต่เดิมมีการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของไทยเป็นการทำ RIA อย่างไม่ได้มีรูปแบบที่เรียกว่า “Checklist 10 ประการ” กล่าวคือ จุดเน้นสำคัญของ Checklist 10 ประการ คือการลดและเลิกกฎหมายที่สร้างภาระ ก่อความยุ่งยาก ลำบาก หรือไม่จำเป็น แต่ไม่อาจตอบสนองความคาดหวังของการได้มาซึ่งกฎหมายที่ดีในการบริหารประเทศได้ จน Checklist 10 ประการ ถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการออกกฎหมายของหน่วยงานและมีการทำแบบ “ขอไปที” เพื่อให้ครบหลักเกณฑ์เท่านั้น<sup>6</sup> และขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและสาธารณชน จึงอาจทำให้กฎหมายนั้นไม่ได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบครบทุกมิติ ในปี 2558 มีการออกพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ซึ่งกำหนดให้มีการทบทวนกฎหมายที่ได้ตราขึ้นใช้บังคับแล้ว เพื่อให้กฎหมายมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อันเป็นการนำ RIA มาใช้กับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว จนกระทั่งในปี 2560 ความสำคัญในการทำ RIA ก่อนการออกกฎหมายได้รับการรับรองโดยกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมาตรา 77 กำหนดให้ก่อนออกกฎหมายทุกฉบับ รัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ร่วมกันจัดทำแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตาม

<sup>6</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, วิวัฒน์ ไพบุลย์จิตต์อารี และณัฐฐณิชา เลอพิลลิเบิร์ต, *การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย* (รายงานการวิจัย) (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2557), xi.

<sup>7</sup> เรื่องเดียวกัน, xii.

บทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้น พร้อมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560<sup>8</sup>

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงคู่มือเบื้องต้น ซึ่งยังอาจได้รับการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาและวิเคราะห์การจัดทำ RIA ในต่างประเทศเพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการจัดทำ RIA ของประเทศไทยที่สามารถนำไปใช้ได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบริบทของประเทศ โดยมีสมมติฐานว่าหากประเทศไทยนำเครื่องมือวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเต็มรูปแบบมาใช้โดยปรับปรุงให้เข้ากับบริบทของประเทศไทยก็จะทำให้กฎหมายที่ออกมานั้นสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น

การวิจัยใช้วิธีการโดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ ปรับปรุงแม่แบบ (Template) ของเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย ให้เป็นแม่แบบเบื้องต้น สํารวจและเก็บข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ จัดสัมมนารับฟังความคิดเห็น จัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ และคู่มือฉบับย่อเผยแพร่การประเมินผลกระทบให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถนำเครื่องมือวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้พัฒนากฎหมายในประเทศไทย ประกอบกับผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเกิดความรุ้ความเข้าใจ และการสร้างความมีส่วนร่วมให้กับกลุ่มผู้ปฏิบัติงานผ่านการทดลองใช้เครื่องมือวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย<sup>9</sup>

## 2. แนวคิดและสาระสำคัญของ การวิเคราะห์ผลกระทบ ในการออกกฎหมาย

### 2.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

แนวคิดในการปฏิรูปกฎหมาย (regulatory reform) เกิดขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมจึงได้มีความพยายามในการทำความเข้าใจลักษณะของกฎหมายและข้อจำกัดของกฎหมายในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางนโยบาย เพื่อพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย และ

<sup>8</sup> กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตาม มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560).

<sup>9</sup> คณพล จันทน์หอม และโชติกา วิทวารากุล, *โครงการการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย* (รายงานวิจัย) (กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2559), 13-15.



การกำจัดกฎหมายที่ก่อให้เกิดภาระ ซึ่งเครื่องมือหนึ่งที่น่ามาใช้ปฏิรูปกฎหมายคือ การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือ RIA (Regulatory Impact Assessment/ Regulatory Impact Analysis)<sup>10</sup>

RIA เป็นกระบวนการที่พิจารณาทั้งผลดีและผลเสียของกฎหมาย (benefits and costs) อีกทั้งยังพิจารณาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นและที่เกิดขึ้นแล้วทั้งด้านบวกและลบต่อทั้งสามมิติของการพัฒนาที่ยั่งยืน (sustainable development) ได้แก่ การพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม RIA จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งไม่ได้มุ่งเน้นถึงการลดกฎหมาย (less regulation) เท่านั้น แต่ยังมุ่งเน้นให้มีกฎหมายที่ดีขึ้น (better regulation) อันจะช่วยส่งเสริมความสามารถทางเศรษฐกิจและช่วยปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น<sup>11</sup>

หลายประเทศจึงนำ RIA มาใช้เป็นกรอบวิธี (methodological framework) สำหรับการเลือกนโยบายอย่างสมเหตุสมผล ภายใต้กรอบวิธีดังกล่าว ผลลัพธ์ (outcome) จะถูกนำมาเปรียบเทียบกับเป้าหมาย (goals) ของระบบกฎหมาย (regulatory system)<sup>12</sup> ซึ่งจะทำให้ผลลัพธ์ของนโยบายดีขึ้น และยังทำให้กระบวนการ (process) ของนโยบายดีขึ้นด้วย เนื่องจากมีการประเมินโดยอาศัยหลักการของการบริหารบ้านเมืองที่ดี (principles of good governance) อันประกอบไปด้วยหลักการต่างๆ เช่น หลักความได้สัดส่วน (proportionality) การพุ่งเป้าไปที่เป้าหมาย (targeting) หลักความคงเส้นคงวา (consistency) ในการตัดสินใจ หลักความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (accountability) ในการกระทำและผลลัพธ์ และหลักความโปร่งใส (transparency) ในการตัดสินใจ เป็นต้น<sup>13</sup>

ขั้นตอนสำคัญของกระบวนการทำ RIA โดยทั่วไป ได้แก่ การบรรยายปัญหาและวัตถุประสงค์ของข้อเสนอการบรรยายเกี่ยวกับทางเลือกทั้งที่เป็นกฎหมายและไม่เป็นกฎหมาย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การวิเคราะห์ผลกระทบที่มีนัยสำคัญ ทั้งด้านบวกและลบ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อผู้บริโภค ผู้ประกอบธุรกิจ และกลุ่มผลประโยชน์อื่น (other interests groups) กระบวนการปรึกษาร่วมกับผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น (other interested parties) คำแนะนำเกี่ยวกับทางเลือก (recommended options) พร้อมทั้งคำอธิบาย

<sup>10</sup> OECD, *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries* (Paris: OECD, 2005), 2.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> David Parker, "Economic Regulation: A Review of Issues, *Annals of Public and Cooperative Economics* " in *Regulatory Impact Assessment Towards Better Regulation?*, eds. Colin Kirkpatrick and David Parker (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2002), 3

<sup>13</sup> Ibid.

เหตุผลว่าเหตุใดจึงควรเลือกทางเลือกลงกล่าว<sup>14</sup> จากขั้นตอนข้างต้น การทำ RIA จะประกอบไปด้วยการตรวจสอบผลกระทบที่เกิดขึ้นหรือที่ว่าจะเกิดขึ้นจากกฎหมายและสื่อสารข้อมูลดังกล่าวไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจ นอกจากนี้ ยังมีการปรึกษาหารือกับสาธารณะ (public consultation) เพื่อระบุและประเมินผลดีและผลเสียของกฎหมาย<sup>15</sup> อันเป็นการมีส่วนร่วมช่วยในการพัฒนาความโปร่งใส (transparency) ในการตัดสินใจของรัฐบาล ส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (accountability) ของรัฐบาลโดยการรายงานข้อมูลที่ใช้ในการตัดสินใจและโดยการแสดงให้เห็นที่ประจักษ์ซึ่งผลกระทบต่อสังคม<sup>16</sup>

## 2.2 การทำ RIA ในประเทศไทย

ประเทศไทยได้รับแนวคิดเกี่ยวกับการทำ RIA เพื่อพัฒนาคุณภาพกฎหมาย โดยมีเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกที่กำหนดให้มีการทำ RIA ในปี พ.ศ. 2531 จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2544 มีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศขึ้น โดยมีการจัดทำหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ซึ่งมีต้นแบบคือ แนวทางการตรวจสอบการตัดสินใจออกกฎหมายของ OECD และมีการจัดทำคู่มืออธิบายหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน<sup>17</sup> และต่อมามีระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ(Checklist) 10 ประการ<sup>18</sup> ความสำคัญของการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมายได้รับการเน้นย้ำอีกครั้งในปีพ.ศ. 2559 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2559 มีมติว่าในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีต้องมีการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) 10 ประการ อย่างเคร่งครัด ในกรณีนี้ หากร่างกฎหมายจะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและเพื่อประโยชน์ของประชาชนและของประเทศเป็นสำคัญเท่านั้น นอกจากนี้ จะต้องพิจารณาความเร่งด่วนตามแผนการปฏิรูปประเทศ และมีความทันสมัยและเป็นสากล โดยให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำแนวปฏิบัติเพื่อให้ส่วน

<sup>14</sup> Colin Kirkpatrick and David Parker, *Regulatory Impact Assessment: an Overview* (Cheltenham: Edward Elgar, 2007), 4.

<sup>15</sup> Ibid., 3.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> สถาพร ปัญญาดี, “การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), 81.

<sup>18</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คู่มือแบบการร่างกฎหมาย* (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551), 651-658.



ราชการถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดต่อไป<sup>19</sup> ปัจจุบันการทำ RIA ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอย่างรอบด้านและเป็นระบบก่อนออกกฎหมายทุกฉบับ เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาข้างต้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายบทบัญญัติมาตรา 77 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ส่วนที่ 1 ว่าด้วยแนวทางในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย มีหลักการสำคัญคือ

1) ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2) ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ

3) การร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558

4) ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น หน่วยงานของรัฐจะต้องตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างเคร่งครัด ให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำการวิเคราะห์ความจำเป็นและประโยชน์ที่จะได้จากร่างกฎหมาย นอกจากนี้ หากร่างกฎหมายจะให้ มีระบบอนุญาต หรือระบบคณะกรรมการ ให้มีได้เท่าที่จำเป็นและต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และหากร่างกฎหมายจะมีการวางหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ก็ต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนด<sup>20</sup>

ส่วนที่ 2 ว่าด้วยแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับ

<sup>19</sup> มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2559 เรื่อง นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร.

<sup>20</sup> กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*, 12-15.



1) การรับฟังความคิดเห็น ได้แก่ วิธีการ ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น และการเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น

2) การทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น

3) การทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายซึ่งจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก่อนที่จะเสนอร่างกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการฯ ตรวจสอบพิจารณา ทั้งสองหน่วยงานมีอำนาจในการสั่งให้หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเพิ่มเติม หากเห็นว่าการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายที่ทำมานั้นไม่เพียงพอ นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังมีอำนาจในการรับฟังความเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเองด้วย หลังจากร่างกฎหมายได้ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย สำนักงานกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอาจแจ้งให้หน่วยงานวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเพิ่มเติมในส่วนที่มีการแก้ไขได้อีกด้วย<sup>21</sup>

ในส่วนหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) นั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังคงรับเอาหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบ 10 ประการที่มีมาแต่เดิม แต่ได้ทำการปรับปรุงให้หลักเกณฑ์แต่ละข้อมีรายละเอียดชัดเจนยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ 5 ว่าด้วยเรื่องผลกระทบและคุ่มค่า ตามหลักเกณฑ์เดิมนั้น หน่วยราชการเพียงแต่ต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ตามหลักเกณฑ์ปัจจุบัน หน่วยงานจะต้องวิเคราะห์ผลกระทบไม่เฉพาะแต่ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ต้องวิเคราะห์ผลกระทบต่อบุคคลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านอื่น ๆ นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องวิเคราะห์ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ ตลอดจนความยุ่งยากที่อาจจะเกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายอีกด้วย<sup>22</sup>

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการทำ RIA ก่อนการออกกฎหมายแล้วก็ตาม แต่การวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายที่มีอยู่ในประเทศไทยยังคงมีข้อจำกัดหลายประการด้วยกัน ประการแรกคือ การทำ RIA ขาดความยืดหยุ่น เนื่องจากมีหลักเกณฑ์และแนวทางเดียวในการรับฟังความ

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, 15-17.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, 18-23.



คิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมาย โดยไม่ได้คำนึงถึงความเป็นจริงที่ว่า พระราชบัญญัติมีความหลากหลายในวัตถุประสงค์ เนื้อหา ความสำคัญ ตลอดจนผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดขึ้น การมีเพียงหลักเกณฑ์และแนวทางเดียวอาจไม่เหมาะสม ทำให้เกิดความล่าช้าในการออกกฎหมาย และก่อภาระทั้งทางด้านงบประมาณและด้านบุคคลากรโดยไม่จำเป็น กรณีที่อาจไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่กำหนดไว้มีเพียงกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือต้องดำเนินการเป็นการลับเท่านั้นซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจจัดการรับฟังความคิดเห็นแตกต่างจากแนวทางที่กำหนดได้<sup>23</sup> อย่างไรก็ตาม ไม่มีการให้แนวทางในการพิจารณาว่ากรณีใดจะถือว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นหรือต้องดำเนินการเป็นการลับ ประการที่สอง ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายนั้นมีถึงสองหน่วยงาน ซึ่งต่างฝ่ายต่างก็สามารถสั่งให้หน่วยงานของรัฐจัดการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเพิ่มเติมได้ ผู้วิจัยเห็นว่า การให้อำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกันแก่หน่วยงานสองหน่วยงานจะทำให้เกิดการดำเนินงานซ้ำซ้อนและทำให้กระบวนการในการออกกฎหมายล่าช้าโดยไม่จำเป็น อีกทั้งไม่มีแนวทางในการตรวจสอบว่าอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการวิเคราะห์เพียงพอแล้ว ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาการจัดทำ RIA ในต่างประเทศ เพื่อนำประสบการณ์ของต่างประเทศใช้ในการวิเคราะห์การจัดทำ RIA ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

### 2.3 การจัดทำ RIA ในต่างประเทศ

แม้ว่าการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือ RIA ได้มีการจัดทำอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ แต่ว่ารูปแบบมีความแตกต่างกันอยู่บ้างเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละประเทศ ซึ่งความแตกต่างนี้เองเป็นจุดเด่นสำคัญที่สามารถสะท้อนแนวคิดที่หลากหลายของแต่ละประเทศได้

#### 2.3.1 ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมีการจัดทำ RIA มาอย่างยาวนานกว่า 30 ปี RIA เป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบคุณภาพกฎหมายเพื่อให้กฎหมายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง และสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน ตลอดจนเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ภาครัฐกิจ อีกทั้งส่งเสริมความโปร่งใสของภาครัฐอีกด้วย หลักการสำคัญของ RIA ได้แก่ การวิเคราะห์ที่ดี การตัดสินใจอย่างรอบคอบ และความโปร่งใส<sup>24</sup> โดยหลักการแล้ว การตัดสินใจทั้งหมดของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อภาครัฐกิจจะต้องผ่านกระบวนการ RIA แต่ก็มีข้อยกเว้นบาง

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, 17.

<sup>24</sup> Malaysia Productivity Corporation (MPC), "Malaysia Best Practice Regulation Handbook,"

กรณีไม่ต้องการทำ RIA ตัวอย่างเช่น การออกกฎหมายที่มีผลกระทบน้อย กฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ และอำนาจอธิปไตย กรณีที่ต้องออกกฎหมายเพื่อจัดการเรื่องจำเป็นเร่งด่วนซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ หน่วยงานที่เสนอกฎหมายจะต้องชี้แจงเหตุผล และกฎหมายเหล่านี้จะต้องได้รับการทบทวนภายในเวลาหนึ่งหรือสองปีนับจากวันที่ประกาศใช้กฎหมาย<sup>25</sup>

ประเทศมาเลเซียมีหน่วยงานกลาง 2 หน่วยงานที่ควบคุมกระบวนการ RIA หน่วยงานแรก ได้แก่ คณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (the National Development Planning Committee: NDPC) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลการทำ Regulatory Impact Statement (RIS) ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบความเพียงพอของ RIS ทั้งหมดก่อนที่จะถูกส่งไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อทำการตัดสินใจ หน่วยงานที่สอง คือ บริษัทผลิตภาพของมาเลเซีย (Malaysia Productivity Corporation: MPC) มีความรับผิดชอบในการประเมินความจำเป็นในการทำ RIS และทบทวนความเพียงพอของ RIS ก่อนที่จะถูกส่งไปยัง NDPC อีกทั้งยังมีการให้คำปรึกษาแก่ผู้ออกกฎหมาย (regulator) ในการทำ RIA และการพัฒนา RIS อีกด้วย<sup>26</sup>

จุดเด่นของกระบวนการ RIA ของประเทศมาเลเซีย คือ ประการที่หนึ่ง มีหน่วยงานกลางที่ดูแลการทำ RIA สองหน่วยงาน ได้แก่ บริษัทผลิตภาพของมาเลเซีย (Malaysia Productivity Corporation: MPC) และคณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (the National Development Planning Committee: NDPC) โดยมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันชัดเจน MPC ทำหน้าที่ในการประเมินความจำเป็นในการทำ RIS และตรวจสอบว่า RIS ที่หน่วยงานจัดทำขึ้นเพียงพอหรือไม่ และให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐผู้เสนอกฎหมาย หลังจากที่ RIS ได้ผ่านการพิจารณาของ MPC ก็จะถูกส่งไปยัง NDPC ซึ่งมีหน้าที่ในการดูแลกระบวนการทำ RIS ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบ RIS ก่อนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป การพิจารณาของ MPC และ NDPC ต้องอยู่ภายในกรอบเวลาที่กำหนดเพื่อป้องกันความล่าช้าในการออกกฎหมาย ประการที่สอง มีหลักการในการประเมินความเพียงพอของ RIS คือ ต้องพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ การวิเคราะห์ผลกระทบจะต้องได้สัดส่วนกับความสำคัญของปัญหาและขนาดของผลกระทบซึ่งอาจเกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังมีหลักเกณฑ์สำหรับการประเมินความเพียงพอของ RIS ที่ชัดเจน ประการที่สาม มีหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ต้นทุนกับประโยชน์ที่ชัดเจนและรอบด้าน โดยจะต้องระบุว่าใครที่จะได้รับผลกระทบไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม อยู่ภาคธุรกิจใด จำนวนและขนาดของผู้ประกอบการเป็นอย่างไร และจะต้องรายงานผลกระทบของข้อเสนอกฎหมายต่อเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นภาระในทางบริหาร ผลกระทบต่อธุรกิจ ผู้บริโภค การแข่งขัน และการค้าภายในและระหว่างประเทศ อีกทั้งต้องอธิบายว่าทางเลือกที่แนะนำได้รับ

<sup>25</sup> Ibid, 6.

<sup>26</sup> Ibid, 4.



การพัฒนาเพื่อลดผลกระทบในด้านลบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม ความมั่นคง และเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง นอกจากนี้ยังมีแนวทางในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อพันธกรณีระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการค้าอีกด้วย<sup>27</sup>

### 2.3.2 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นนำ RIA มาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการประเมินและตรวจสอบประสิทธิภาพของกฎหมาย เนื่องจากการเสริมสร้างศักยภาพทางกฎหมายมีส่วนสำคัญในการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของประเทศ กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications: MIC) เป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบหลักในการดูแลกระบวนการ RIA เพื่อให้สอดคล้องกับ Government Policy Evaluations Act 2001 โดยมีสภาประเมินนโยบาย (Policy Evaluation Council) ที่ประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งเป็นบุคคลภายนอกรัฐบาลเพื่อเป็นหลักประกันว่าการตรวจสอบและการพัฒนา RIA ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง มีหน้าที่ในการแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงคุณภาพ RIA เช่น การปรับปรุงคู่มือในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย และการพัฒนาความสามารถในการประเมินของหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการประเมิน เป็นต้น<sup>28</sup>

จุดเด่นของกระบวนการ RIA ของประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ ประการที่หนึ่ง มีการจำกัดกรณีที่ต้องมีการทำ RIA ก่อนมีการออกกฎหมาย หรือการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายล่วงหน้า (ex-ante evaluation) เฉพาะกรณีที่ร่างกฎหมายมีผลบังคับกับประชาชน หรือมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือเพิ่มภาระหน้าที่แก่ประชาชน ตัวอย่างกรณีที่ไม่ต้องทำ RIA ได้แก่ กฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยงานบริหารหรือพนักงานของรัฐ กฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษทางอาญา กฎหมายที่วางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน เป็นต้น<sup>29</sup> ประการที่สอง มีแนวทางในการวิเคราะห์ผลกระทบที่ชัดเจน โดยกำหนดวิธีการบรรยายผลกระทบ วิธีการต่าง ๆ ที่อาจนำมาใช้ในการประเมินผลกระทบ นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นยังให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการแข่งขัน โดยมีแม่แบบสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวเป็นการเฉพาะ คือ แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันในตลาดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการและการแข่งขัน และแม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบ

<sup>27</sup> Ibid., 59-60.

<sup>28</sup> OECD, "OECD Regulatory Policy Outlook 2015 Country Profile Japan," last modified n.d., accessed May 21, 2016, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/japan-web.pdf>

<sup>29</sup> Ministry of Internal Affairs and Communication, "Implementation Guidelines for Ex-ante Evaluation of Regulations," last modified n.d., accessed August 5, 2016, [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000082221.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000082221.pdf), 2

ต่อสภาพการแข่งขันของตลาดด้วยวิธีการ Checklist<sup>30</sup> ประการที่สาม มีหน่วยงานกลางในการตรวจสอบและควบคุมคุณภาพของ RIA ก่อนที่ร่างกฎหมายจะได้รับการพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรี ได้แก่ กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications: MIC) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความชำนาญในการประเมินนโยบายวัตถุประสงค์ของการประเมินโดย MIC มีสองลักษณะด้วยกัน คือ การประเมินเพื่อส่งเสริมความสอดคล้องและครอบคลุมของนโยบายของรัฐบาลในภาพรวม และการประเมินเพื่อส่งเสริมความเป็นกลางและความจริงจังในการประเมินนโยบาย<sup>31</sup>

### 2.3.3 สหราชอาณาจักร

การทำ RIA เป็นส่วนหนึ่งของ Better Regulation Requirements กล่าวคือ รัฐจะออกกฎหมายก็ต่อเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ต่อไปนี้ (1) เป็นกรณีที่ผลลัพธ์ที่ต้องการไม่อาจบรรลุได้ด้วยทางเลือกอื่น ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมกันเอง (Self-regulatory) หรือมาตรการที่ไม่ใช่กฎหมาย (2) เมื่อการออกกฎหมายมีผลดีกว่าทางเลือกอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด และ (3) เมื่อการนำกฎหมายไปปฏิบัติมีความได้สัดส่วน มีความรับผิดชอบตรวจสอบได้ คงเส้นคงวา โปร่งใส และกำหนดเป้าหมายชัดเจน<sup>32</sup> หลักเกณฑ์และขั้นตอนของการทำ RIA ของสหราชอาณาจักรนั้นได้รับการกำหนดไว้ในคู่มือที่ชื่อว่า “Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials”<sup>33</sup> ร่างกฎหมายที่ต้องทำ RIA ได้แก่ ร่างกฎหมายที่จะเป็นการควบคุม (regulate) หรือยกเลิกการควบคุม (deregulate) ภาคธุรกิจ กรณีที่ไม่ต้องทำ RIA ได้แก่ เรื่องทางภาษี การจัดการภาษี ภาษีสิ่งแวดล้อม การแก้ไขกฎหมายเล็กน้อยหรือที่เป็นเรื่องทางเทคนิค<sup>34</sup>

การจัดทำ RIA ของสหราชอาณาจักรมีจุดเด่นหลายประการ ประการที่หนึ่ง คือ มีกระบวนการ Fast Track วัตถุประสงค์ของกระบวนการนี้ก็คือ เพื่อเร่งให้นำมาตรการไปบังคับใช้เร็วขึ้น และส่งเสริมหลักความได้สัดส่วน อีกทั้งยังลดภาระของหน่วยงาน โดยให้มุ่งเน้นการประเมินและตรวจสอบมาตรการทางกฎหมายที่มีผลกระทบอย่างสำคัญที่สุดเท่านั้น หากมาตรการอยู่ภายใต้กระบวนการนี้ กระบวนการตรวจสอบโดย Regulatory Policy Committee

<sup>30</sup> จูดีร์ตัน ทิพย์สัมฤทธิ์กุล, “คู่มือประเมินผลกระทบในการตรากฎหมายของประเทศญี่ปุ่น,” แก้ไขครั้งล่าสุด ม.ป.ป., สืบค้นเมื่อ 2 มิถุนายน 2559, <https://thainetizen.org/wp-content/uploads/2015/02/jp-ria-guideline-2007-th.pdf>

<sup>31</sup> Ministry of Internal Affairs and Communication, “Implementation Guidelines for Ex-Ante Evaluation of Regulations,” last modified n.d., accessed August 15, 2016, [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000082221.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000082221.pdf)

<sup>32</sup> Department for Business, Innovation and Skills, “Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials,” last modified 2015, accessed August 20, 2016, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf), Introduction (ปัจจุบันคู่มือดังกล่าวอยู่ในระหว่างการปรับปรุงแก้ไข)

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid, para 1.1.6, 1.1.8.



(RPC) จะไม่เข้มข้นเช่นกรณีปกติ หน่วยงานมีดุลพินิจมากขึ้น อีกทั้งยังได้รับการยกเว้นจากข้อกำหนดของกรอบการออกกฎหมายที่ดีบางข้อ ตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์ผลกระทบต่อธุรกิจขนาดเล็ก และขนาดจิ๋วและการทบทวนภายหลังการนำมาตรการไปใช้บังคับ<sup>35</sup> กรณีที่สามารถเข้าสู่กระบวนการ Fast Track ได้แก่ การยกเลิกกฎหมาย ยกเลิกการควบคุม (deregulatory) หรือกรณีที่เป็นกรอกกฎหมายซึ่งคาดการณ์มูลค่าที่จะกระทบต่อภาคธุรกิจต่อปีนั้น น้อยกว่า 1 ล้านปอนด์<sup>36</sup> หากไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการนี้ได้ หน่วยงานที่เสนอกฎหมายจะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างเต็มรูปแบบ (Impact Assessment-IA) ประการที่สอง มีหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อธุรกิจขนาดเล็กและขนาดจิ๋ว ซึ่งใช้กับกรณีที่ขอเสนอกฎหมายไม่อาจเข้าสู่กระบวนการ Fast Track ได้ การวิเคราะห์มีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้กฎหมายมีผลกระทบต่อธุรกิจกลุ่มนี้มากเกินไปเกินสมควร โดยมีข้อสันนิษฐานว่ามาตรการทางกฎหมายจะไม่ใช้บังคับกับธุรกิจกลุ่มนี้หากประโยชน์ส่วนใหญ่ของกฎหมายสามารถบรรลุได้โดยไม่ต้องบังคับใช้กับธุรกิจกลุ่มดังกล่าว หากจำเป็นต้องใช้บังคับกฎหมายกับธุรกิจขนาดเล็ก และขนาดจิ๋ว หน่วยงานจะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างเหมาะสมและต้องพิจารณาทางเลือกในการบรรเทาผลกระทบต่อภาคธุรกิจนี้ด้วย<sup>37</sup> ประการที่สาม มีประกันคุณภาพการทำ RIA ทั้งภายในและภายนอก การประกันคุณภาพภายในเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เสนอกฎหมายโดยหัวหน้านักเศรษฐศาสตร์ควรต้องลงนามในการวิเคราะห์เพื่อรับรองความหนักแน่นและแม่นยำของการวิเคราะห์ต้นทุน ประโยชน์ และผลกระทบ และรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบนโยบายจะต้องลงนามในรายงาน RIA ส่วนการประกันคุณภาพภายนอก เป็นการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่ชื่อว่า Regulatory Policy Committee (RPC) และ Reducing-Regulation Sub-committee (RRC) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระจากหน่วยงานที่เสนอกฎหมาย ความเห็นของหน่วยงานเหล่านี้จะต้องได้รับการเผยแพร่ด้วย<sup>38</sup>

### 2.3.4 ประเทศออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์)

ประเทศออสเตรเลียได้มีการนำ RIA มาใช้อย่างแพร่หลาย ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา RIA ในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งนำ RIA มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายลดกฎหมายที่ไม่จำเป็นอันจะช่วยให้มลรัฐบรรลุเป้าหมายในการเป็นรัฐที่นำลงทุนและสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อให้รัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นรัฐที่นำลงทุน<sup>39</sup> อย่างไรก็ตามก็ดี กรณีที่จะต้องทำ RIA ได้แก่ กรณีที่

<sup>35</sup> Ibid., para 13.3.2.

<sup>36</sup> Ibid., para 1.3.3.

<sup>37</sup> Ibid., 1.6.5.

<sup>38</sup> Ibid, para 1.4.2-1.4.10, 2.5.5-2.5.8.

<sup>39</sup> คณพล จันทน์หอม และโชติกา วิทยารากุล, *โครงการการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย* (รายงานวิจัย), 107.

เป็นการเสนอกฎหมายที่สำคัญเท่านั้น ผู้ที่จะพิจารณาว่าเป็นข้อเสนอกฎหมายที่สำคัญหรือไม่ ได้แก่ รัฐมนตรีประจำกระทรวง (Portfolio Ministers) หน่วยงานจะต้องจัดทำรายงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Statement: BRS) เสนอต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ (portfolio Minister) เพื่อพิจารณาว่าข้อเสนอกฎหมายนั้นเป็นข้อเสนอกฎหมายที่สำคัญหรือไม่ ทั้งนี้ การตัดสินใจดังกล่าวอาจถูกทบทวนโดยนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีของมลรัฐโดยคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการปฏิรูปกฎหมาย (Minister of Regulatory Reform) สำนักงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Office: BRO) จะมีหน้าที่ให้คำแนะนำและประเมิน BRS เพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี (Better Regulation Principles)หรือไม่ ในกรณีที่ BRS ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี หน่วยงานจะต้องแก้ไข BRS<sup>40</sup>

ตัวอย่างข้อเสนอกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ การออกกฎหมายที่เป็นเรื่องริเริ่มขึ้นใหม่ (major new regulatory initiative) กฎหมายที่มีผลกระทบต่อปัจเจกบุคคล ชุมชน หรือภาคส่วนของชุมชน กฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อภาคธุรกิจ หรือกฎหมายที่ทำให้เกิดการจำกัดการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญ ตัวอย่าง กรณีที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำ RIA ได้แก่ กฎหมายอาญาหรือการบริหารงานยุติธรรม กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐ กฎหมายที่แก้ไขข้อบกพร่องในการร่างกฎหมายที่ไม่ได้เป็นการแก้ไขสาระสำคัญ เป็นต้น<sup>41</sup> จุดเด่นของ RIA ของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง มีการจำกัดการทำ RIA เฉพาะกรณีข้อเสนอกฎหมายที่มีความสำคัญเท่านั้น ผู้ที่ตัดสินใจคือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ภายใต้การทบทวนของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ประการที่ 2 มีหน่วยงานกลางในการตรวจสอบการทำ RIA ก่อนจะส่งไปรับการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ประการที่สาม มีหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่ละเอียดชัดเจน มีการมุ่งเน้นที่การพัฒนาทางเลือกอื่นนอกจากการออกกฎหมาย กฎหมายควรมีลักษณะที่มุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์มากกว่าการกำหนดรายละเอียด (prescriptive) การเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถเลือกวิธีการในการได้ผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ ในการวิเคราะห์ผลกระทบ หน่วยงานควรให้ความสนใจเป็นพิเศษกับผลกระทบของกฎหมายต่อธุรกิจขนาดเล็กเพราะธุรกิจขนาดเล็กอาจได้ผลกระทบมากกว่าเนื่องจากธุรกิจกลุ่มนี้มีความสามารถในการแบกรับต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายต่ำ และมีทรัพยากรจำกัดในการปฏิบัติตามกฎหมาย<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Productivity Commission, "Regulatory Impact Analysis: Benchmarking," last modified 2012, accessed May 20, 2016, <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulatory-impact-analysis-benchmarking/report/ria-benchmarking.pdf>

<sup>41</sup> Better Regulation Office, "Guide to Better Regulation," last modified 2009, accessed May 25, 2016, [http://www.dpc.nsw.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0009/16848/01\\_Better\\_Regulation\\_eGuide\\_October\\_2009.pdf](http://www.dpc.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009/16848/01_Better_Regulation_eGuide_October_2009.pdf)

<sup>42</sup> Ibid.



### 2.3.5 ประเทศนิวซีแลนด์

RIA เป็นเครื่องมือสำคัญในการออกกฎหมายที่มีคุณภาพก่อนประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ RIA ใช้กับการออกกฎหมาย แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายที่เป็น Primary Legislation และการออกนโยบายที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หน่วยงานที่มีหน้าที่ทำ RIA ได้แก่ หน่วยงานที่เสนอกฎหมาย โดยต้องมีการจัดทำประเมินผลกระทบและความเสี่ยงเบื้องต้น (Preliminary Impact and Risk Assessment: PIRA) เสียก่อนเพื่อให้ทราบว่าข้อเสนอกฎหมาย จะมีผลกระทบและความเสี่ยงมากน้อยเพียงใด ต้องมีการทำ RIA หรือไม่ และจำต้องได้รับการตรวจสอบควบคุมคุณภาพ RIA โดย Regulatory Impact Analysis Team (RIAT) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระสังกัดกระทรวงการคลังหรือไม่ หน่วยงานจะต้องส่ง PIRA ไปยังฝ่ายนโยบายของกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้อง (relevant Treasury policy team) และส่งสำเนาไปยัง RIAT หากกระทรวงการคลังเห็นว่าข้อเสนอนั้นไม่มีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญ หน่วยงานจะเป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพ RIA เอง แต่ถ้ามีแนวโน้มว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญแล้ว RIA จะต้องได้รับการตรวจสอบคุณภาพโดย RIAT<sup>43</sup>

จุดเด่นของกระบวนการ RIA ของประเทศนิวซีแลนด์ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง มีการประเมินเบื้องต้นเพื่อทราบว่าจำเป็นต้องทำ RIA หรือไม่ และขนาดของผลกระทบและความเสี่ยงว่ามีแนวโน้มที่จะมีนัยสำคัญหรือไม่ โดยมีแม่แบบที่กำหนดคำถามสำหรับหน่วยงานกรอก ประการที่สอง มีหลักเกณฑ์และแนวทางสำหรับตรวจสอบควบคุมคุณภาพทั้งการตรวจสอบภายในโดยหน่วยงานที่เสนอกฎหมายหรือนโยบายนั่นเอง และการตรวจสอบโดย หน่วยงานกลาง คือ RIAT นอกจากนี้ กรณีที่เป็นการตรวจสอบโดยหน่วยงานที่เสนอกฎหมายเอง ผู้ที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด ส่วนกระบวนการนั้นเปิดโอกาสให้แต่ละหน่วยงานสามารถกำหนดกระบวนการที่เหมาะสมกับโครงสร้าง กระบวนการทางนโยบาย และทรัพยากรของแต่ละหน่วยงาน การตรวจสอบภายในจะต้องกระทำก่อนที่จะเสนอกฎหมายหรือนโยบายต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ส่วนการตรวจสอบโดย RIAT ต้องทำก่อนเสนอกฎหมายหรือนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี<sup>44</sup>

### 2.3.6 ประเทศโปแลนด์

ประเทศโปแลนด์นำกระบวนการ RIA มาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2545 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเครื่องมือในการออกกฎหมายอย่างมีคุณภาพ ป้องกัน

<sup>43</sup> The Treasury, New Zealand Government, "Regulatory Impact Analysis Handbook," last modified 2013, accessed May 20, 2016, <http://www.treasury.govt.nz/regulation/regulatoryproposal/ria/handbook/ria-handbk-jul13.pdf>

<sup>44</sup> Ibid, 4.3-4.4, 5.9.



ไม่ให้มีการออกกฎหมายโดยไม่จำเป็นอีกทั้งลดภาระแก่ภาคธุรกิจ ประเทศโปแลนด์กำหนดให้มีการทำ RIA ในสามขั้นตอนด้วยกัน กล่าวคือ ขั้นตอนก่อนร่างกฎหมาย ขั้นร่างกฎหมาย และขั้นการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีหลักการสำคัญคือ หลักความได้สัดส่วน หลักความเป็นกลาง และหลักความโปร่งใส<sup>45</sup>

จุดเด่นของการทำ RIA ของประเทศโปแลนด์ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง มีแนวทางในการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างละเอียดโดยให้ความสำคัญกับการกระจายผลกระทบ (distribution effect) กล่าวคือ หน่วยงานจะต้องพิจารณาว่าผลกระทบต่ออยู่กับกลุ่มใดเป็นพิเศษหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อผู้มียรายได้น้อยซึ่งจะได้รับผลกระทบจากกฎหมายได้มากกว่าผู้ที่มีรายได้สูง นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องให้ความสำคัญกับผลกระทบของกฎหมายต่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก หากกฎหมายที่เสนอนี้จะมีผลกระทบต่อธุรกิจกลุ่มดังกล่าวหน่วยงานจะต้องขอความเห็นจาก Polish Agency for Enterprise Development ด้วย<sup>46</sup> ประการที่สอง มีแนวทางในการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ที่ครอบคลุมทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม เช่น ผลกระทบต่อธุรกิจ SME ผลกระทบต่อตลาดแรงงาน ผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้า และประกอบธุรกิจ เป็นต้น มีข้อสังเกตว่า ในด้านสิ่งแวดล้อม มีการกำหนดแนวทางในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ อย่างละเอียดกว่าคู่มือ RIA ของประเทศอื่น ๆ<sup>47</sup>

กล่าวโดยสรุป การทำ RIA เป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยในการตัดสินใจทางนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากทำให้ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจมีข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้นซึ่งจะช่วยให้ตัดสินใจได้อย่างรอบคอบและรอบด้านมากขึ้น ปัจจุบัน RIA ได้ถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในหลายประเทศทั่วโลก โดยที่กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ RIA จึงถูกนำไปใช้เป็นส่วนสำคัญในการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนาระบบการออกกฎหมายให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งนำไปสู่การลดการออกกฎหมายที่ไม่จำเป็น ลดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายของภาคเอกชน และส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันอีกด้วย จากการศึกษาพบว่า แม้ว่า RIA ในต่างประเทศจะมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดที่แตกต่างกัน แต่มีองค์ประกอบสำคัญที่เหมือนกัน กล่าวคือ การระบุปัญหาและวัตถุประสงค์ การพิจารณาทางเลือกทั้งที่เป็นการออกกฎหมายและไม่ใช่การออกกฎหมาย การวิเคราะห์ผลกระทบทั้งทางด้านบวกและลบของแต่ละทางเลือก การรับฟังความคิดเห็น และการให้คำแนะนำว่าทางเลือกใดเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

<sup>45</sup> Ministry of Economy, "Guidelines for the Regulation Impact Assessment (RIA)," last modified n.d., accessed May 25, 2016, [http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2164/file/Poland\\_Guidelines\\_Regulation\\_Impact\\_Assessment\\_.pdf](http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2164/file/Poland_Guidelines_Regulation_Impact_Assessment_.pdf)

<sup>46</sup> Ibid, 24.

<sup>47</sup> Ibid, 40-44.



ผู้วิจัยพบว่าประเทศส่วนใหญ่นำกระบวนการ RIA มาใช้โดยเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณากฎหมายของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ร่างกฎหมายจะต้องได้ผ่านกระบวนการ RIA มาก่อนจึงจะได้รับการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีในประเด็นเรื่องขอบเขตการทำ RIA นั้น ประเทศส่วนใหญ่ กำหนดให้ทำ RIA กับกฎหมายที่มีผลกระทบอย่างมาก และมีการยกเว้นกฎหมายที่มีผลกระทบน้อยไม่ต้องผ่านกระบวนการ RIA ในบางประเทศเช่น สหราชอาณาจักร กฎหมายที่ก่อให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติไม่เกินกว่าที่กำหนดอาจเข้าสู่กระบวนการ Fast Track แทนที่จะต้องผ่านการทำ RIA อย่างเต็มรูปแบบ ส่วนความละเอียดและความลึกของการวิเคราะห์ผลกระทบนั้น ประเทศส่วนใหญ่ได้นำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ ดังนั้น ระดับความละเอียดและความลึกในการวิเคราะห์จึงขึ้นอยู่กับปริมาณผลกระทบที่คาดว่าจะได้รับหากนำกฎหมายมาใช้ นอกจากนี้ การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายนั้นจะต้องครอบคลุมถึงผลกระทบอย่างรอบด้านไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หลายประเทศได้ให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อธุรกิจขนาดเล็ก ผลกระทบต่อการแข่งขัน ตลอดจนการกระจายของผลกระทบว่ามีผลต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมากเป็นพิเศษหรือไม่ การกำหนดผลกระทบมักจะให้ใช้การกำหนดในเชิงปริมาณเป็นหลัก ในกรณีที่ไม่อาจกำหนดในเชิงปริมาณได้จึงให้กำหนดในเชิงคุณภาพ ส่วนการรับฟังความคิดเห็นนั้น มีแนวโน้มว่าอาจมีขึ้นมากกว่าหนึ่งครั้ง เช่น อาจนำมาใช้ในการกำหนดปัญหาและการกำหนดทางเลือก เป็นต้น ในประเทศทั้งหมดที่ศึกษากำหนดให้การทำ RIA เป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบนโยบายด้านนั้นๆ อย่างไรก็ดี ในหลายประเทศก็ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบคุณภาพของ RIA ด้วย ซึ่งเป็นการตรวจสอบในเนื้อหาด้วย ไม่ใช่เป็นเพียงการตรวจสอบในเชิงรูปแบบเท่านั้น โดยมักกำหนดให้หน่วยงานกลางของฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง แต่มีข้อสังเกตว่า แต่ละประเทศได้กำหนดผลของการตรวจสอบไว้แตกต่างกัน บางประเทศกำหนดข้อเสนอที่ไม่ผ่านการตรวจสอบคุณภาพจะต้องได้รับการแก้ไขก่อนที่จะนำเสนอต่อผู้มีอำนาจพิจารณาในขั้นต่อไป ในขณะที่บางประเทศการตรวจสอบคุณภาพไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาในขั้นต่อไป แต่ความเห็นของหน่วยงานประกันคุณภาพจะได้รับการพิจารณาประกอบกับข้อเสนอกฎหมาย เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจในการพิจารณาความน่าเชื่อถือและความเหมาะสมของ RIA<sup>48</sup>

<sup>48</sup> คณพล จันทน์หอม และโชติกา วิทยารากุล, *โครงการการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย* (รายงานวิจัย), 184-185.

### 3. แม่แบบ RIA ที่เหมาะสมกับประเทศไทย

#### 3.1 การวิเคราะห์เชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำ RIA

ผู้วิจัยได้จัดการสัมมนาพร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีการต่าง ๆ จากหลายภาคส่วน เมื่อพิจารณาประกอบกับแนวความคิดและแนวปฏิบัติของต่างประเทศแล้ว ผู้วิจัยมีข้อพิจารณาบางประการดังนี้

##### 3.1.1 ประเภทร่างกฎหมายที่เข้าสู่กระบวนการ RIA

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำ RIA ในประเทศไทย พบว่าหากให้กฎหมายทุกประเภทต้องทำ RIA จะทำให้ได้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ แต่มีข้อเสียคือรัฐจะต้องสำรองงบประมาณไว้เป็นจำนวนมากสำหรับการจัดทำ RIA ซึ่งบางกรณีอาจไม่คุ้มค่าตรงกันข้าม หากกำหนดให้กฎหมายบางประเภทต้องทำ RIA ก็จะมีลักษณะดีตรงที่รัฐสามารถมุ่งไปประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายได้โดยตรงสำหรับกฎหมายที่อยู่ในความสนใจ และเป็นการประหยัดงบประมาณ แม้กระนั้นก็ตาม ก็เป็นการยากที่จะทราบได้ว่ากฎหมายฉบับใดเข้าข่ายอยู่ในกฎหมายที่ต้องจัดทำ RIA หรือไม่

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง ความว่า *“ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ...”* ซึ่งจะเห็นว่าโดยหลักการแล้วควรมีการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายใหม่ทุกฉบับเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่อย่างไรก็ตาม การทำ RIA กับกฎหมายทุกฉบับอาจก่อปัญหาต่องบประมาณเพราะอาจเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและทรัพยากรบุคคลโดยไม่จำเป็น อีกทั้งยังไม่ตอบสนองต่อความต้องการเร่งด่วนในการออกกฎหมายบางฉบับ

ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการกำหนดกระบวนการเร่งด่วน (fast track) ดังเช่นที่มีอยู่ในสหราชอาณาจักร โดยกำหนดว่าให้กฎหมายบางประเภทที่มีผลกระทบน้อย (ความหมายของ “ผลกระทบน้อย” อาจพิจารณาจากมูลค่าของผลกระทบของกฎหมายซึ่งจะต้องไม่เกินจำนวนที่กำหนด) หรือกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อลดภาระ และขั้นตอนทางกฎหมาย หรือเป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เป็นเรื่องทางเทคนิค หรือลดความซ้ำซ้อนของกฎหมาย สามารถเข้าสู่กระบวนการเร่งด่วนซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบจะมีขั้นตอนและรายละเอียดน้อยกว่าการวิเคราะห์ผลกระทบทั่วไป อย่างไรก็ตาม ควรมีหน่วยงานกลางในการทบทวนว่ากฎหมายเรื่องนั้นสามารถเข้าสู่กระบวนการเร่งด่วนได้หรือไม่ เพื่อให้การปรับใช้หลักเกณฑ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน



### 3.1.2 หน่วยงานที่จัดทำ RIA

ผู้วิจัยเห็นว่าหน่วยงานที่มีความจำเป็นในการออกกฎหมายควรมีหน้าที่โดยตรงในการจัดทำ RIA ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1) ในทางปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีหน้าที่เสนอกฎหมายและดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติดังที่ได้กล่าวไปแล้ว จึงมีพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการยกร่างและตรวจสอบอยู่แล้ว ดังนั้นการที่มอบหน้าที่ให้หน่วยงานเป็นผู้จัดทำ RIS ก็จะทำให้การดำเนินการในระยะเริ่มต้นของการจัดทำ RIA เกิดปัญหาและอุปสรรคไม่มากเกินสมควร

2) หน่วยงานที่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายย่อมทราบสถานการณ์ต่าง ๆ ดีกว่าหน่วยงานอื่น ๆ ว่าหน่วยงานของตนเองมีความจำเป็นต้องร่างกฎหมายดังกล่าวเนื่องจากสาเหตุใด การวิเคราะห์ผลกระทบและทางเลือกต่าง ๆ โดยหน่วยงานที่พบปัญหาโดยตรงจะทำให้เข้าถึงปัญหาได้ดียิ่งกว่าหน่วยงานอื่น และน่าจะค้นหาทางเลือกที่เหมาะสมได้ดีกว่าในฐานะที่เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์

### 3.1.3 ผู้เชี่ยวชาญช่วยเหลือในการจัดทำ RIA

การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ร่างกฎหมายซึ่งส่วนใหญ่มีความเชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ทำหน้าที่ในการประเมินทางเลือกซึ่งประกอบไปด้วยมิติในทางเศรษฐศาสตร์ สังคม และสิ่งแวดล้อมนั้นเป็นไปได้ยากยิ่งในระยะเริ่มต้น เพราะในความเป็นจริงต้องมีการปรับตัวพอสมควรในการที่จะจัดทำ RIA ได้ตรงตามมาตรฐานที่ควรจะเป็น จึงต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในการจัดทำ RIA เข้ามาช่วยวิเคราะห์และประเมินทางเลือกร่วมกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในระยะแรก ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวอาจเป็นบุคคลภายนอกก็ได้ ส่วนในระยะยาว หน่วยงานควรจัดให้มีเจ้าหน้าที่ประจำที่มีความเชี่ยวชาญในการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ร่างกฎหมายต่อไป

### 3.1.4 การรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเป็นขั้นตอนที่สำคัญยิ่ง เพราะทำให้ได้รับข้อมูลในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายจากความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องนอกเหนือภาครัฐ อันทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ และทุกภาคส่วนยอมรับในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของผู้เกี่ยวข้องในกฎหมายฉบับนั้น โดยการรับฟังความคิดเห็นอาจทำได้หลายวิธีแล้ว แต่ความเหมาะสมของเนื้อหาและสภาพการณ์ของปัญหา คู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อน

การร่างกฎหมายเพื่อให้ทราบว่ามีทางเลือกอื่นที่เหมาะสมกว่าการออกกฎหมายหรือไม่ โดยกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นว่าอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือผ่านเว็บไซต์ [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) หรือจะใช้วิธีอื่นใดด้วยก็ได้<sup>49</sup> หลังจากที่มีการร่างกฎหมายแล้ว อาจต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมหากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นสมควร นอกจากนี้ หลังจากที่คณะรัฐมนตรีส่งร่างกฎหมายไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานฯ ยังสามารถขอให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมได้อีก เท่ากับว่าอาจมีการรับฟังความคิดเห็นถึง 3 ครั้ง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ามากเกินไป และก่อภาระด้านทรัพยากรบุคคลและงบประมาณเกินสมควร

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การรับฟังความคิดเห็นควรจัดให้มี 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 เป็นการรับฟังความคิดเห็นเมื่อหน่วยงานจัดทำนโยบายและมีความริเริ่มที่จะร่างกฎหมาย ครั้งที่ 2 เป็นการรับฟังความคิดเห็นหลังจากที่หน่วยงานได้ร่างกฎหมายเสร็จเรียบร้อยแล้วก่อนจะส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นครั้งที่สองนี้เป็นการรับฟังความคิดเห็นที่ต้องจัดทำขึ้นไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำหรับกรณีที่เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน หรือเข้าข่ายกรณีที่จะสู่กระบวนการเร่งด่วน (fast track) ควรกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพียงครั้งเดียว คือ การรับฟังความคิดเห็นหลังจากที่ได้ร่างกฎหมายเสร็จเรียบร้อยแล้ว

### 3.1.5 การตรวจสอบคุณภาพ RIA

ดังที่กล่าวไปข้างต้นว่าการจัดทำ RIA มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กฎหมายมีประสิทธิภาพ สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างเป็นภาพรวม รอบด้าน ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีการตรวจสอบคุณภาพของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย ผู้วิจัยเสนอว่าควรมีการตรวจสอบคุณภาพภายในโดยหน่วยงานที่เสนอกฎหมายเอง และการตรวจสอบคุณภาพภายนอกโดยหน่วยงานกลาง

#### 1) การตรวจสอบภายใน

ผลการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายควรได้รับการตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญซึ่งควรเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์ก่อนที่จะส่งผลการวิเคราะห์ประกอบการเสนอร่างกฎหมาย เพื่อให้มั่นใจว่าการวิเคราะห์ประโยชน์และต้นทุนที่อาจเกิดขึ้นเป็นไปอย่างรอบคอบและถูกต้อง ในระยะยาวแต่ละกระทรวงควรจัดตั้งหน่วยงานย่อยภายในสำนักงานปลัดกระทรวงขึ้นเพื่อเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำเกี่ยวกับการทำ RIA แก่หน่วยงานในสังกัดและทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของ RIA ก่อนที่จะเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อให้เห็นชอบ

<sup>49</sup> กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตาม มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*, 15.



## 2) การตรวจสอบภายนอก

นอกจากการตรวจสอบภายในแล้ว ผู้วิจัยขอเสนอให้มีการตรวจสอบภายนอกโดยหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการทำ RIA ดังที่จะได้กล่าวในส่วนถัดไป การตรวจสอบภายนอกนี้ เป็นการตรวจสอบคุณภาพของ RIA ทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหา กล่าวคือ RIA ที่หน่วยงานทำขึ้นมีรายละเอียดและขั้นตอนครบและถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่ อีกทั้งตรวจสอบเนื้อหาว่ามีการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างเป็นกลาง จริงจัง และเพียงพอหรือไม่ โดยนำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ กล่าวคือ การวิเคราะห์ผลกระทบจะต้องได้สัดส่วนกับความสำคัญของปัญหาและผลกระทบซึ่งอาจจะเกิดขึ้น นอกจากนี้ หน่วยงานกลางนี้ควรมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับความสอดคล้องของร่างกฎหมายกับนโยบายของรัฐในภาพรวมอีกด้วย อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการออกกฎหมายล่าช้าเกินสมควร ควรมีการกำหนดระยะเวลาสำหรับหน่วยงานกลางในการทำความเห็นเอาไว้ด้วย

### 3.1.6 หน่วยงานกลางในการควบคุมดูแลการทำ RIA

ในปัจจุบัน มีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำ RIA อยู่ด้วยกัน 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้วิจัยเห็นว่า ในขั้นต้น ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นโดยให้เป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อาจมีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย” มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการทำ RIA และตรวจสอบคุณภาพของ RIA

ในระยะยาวควรจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายขึ้นให้เป็นหน่วยงานอิสระ มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการตรวจสอบการจัดทำ RIA ของหน่วยงานแต่ละแห่ง ตลอดจนการพัฒนาหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการทำ RIA อีกทั้งการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความรู้ความสามารถในการทำ RIA อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดตั้งหน่วยงานกลางให้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ RIA เป็นการเฉพาะจะทำให้เกิดการพัฒนา RIA ที่ได้คุณภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

### 3.2 กระบวนการจัดทำ RIA ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ผู้วิจัยเสนอว่ากระบวนการจัดทำ RIA ควรมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

**ขั้นตอนที่ 1** ขั้นพิจารณาปัญหาเบื้องต้น เมื่อหน่วยงานพบปัญหาและพิจารณาแล้วว่าสมควรใช้มาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการทางฝ่ายบริหาร ให้หน่วยงานระบุปัญหาและวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหา เพื่อทราบสภาพของสิ่งที่เกิดขึ้นหรือสิ่งที่มีอยู่และต้องได้รับการพิจารณาเพื่อแก้ไขให้ครบถ้วนทุกมิติ นอกจากระบุปัญหาแล้ว หน่วยงานจะต้องระบุวัตถุประสงค์ซึ่งต้องมีความชัดเจนและเฉพาะเจาะจง ต้องเป็นไปได้และสามารถวัดผลได้ อีกทั้งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐที่มีอยู่แล้ว

**ขั้นตอนที่ 2** หน่วยงานพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่สามารถใช้กระบวนการเร่งรัดได้หรือไม่ หากต้องการใช้กระบวนการเร่งรัด หน่วยงานจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายก่อน หากคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายให้ความเห็นชอบ หน่วยงานสามารถดำเนินการตามขั้นตอนที่ 4 ต่อไป

**ขั้นตอนที่ 3** การรับฟังความคิดเห็นครั้งที่หนึ่ง หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นครั้งแรก เพื่อรับฟังปัญหาจากหน่วยงานและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อนำมาระบุปัญหาและวัตถุประสงค์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น อีกทั้งเพื่อพิจารณาว่าการออกกฎหมายจะเป็นหนทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาหรือไม่ หลังจากมีการรับฟังความคิดเห็นแล้ว หากหน่วยงานเห็นว่าปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้โดยไม่ต้องออกกฎหมายใหม่ หน่วยงานก็สามารถดำเนินการได้ทันที ถ้าหากการแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสมที่สุด คือ การออกกฎหมาย ก็ให้หน่วยงานดำเนินการตามขั้นตอนที่ 4 ต่อไป

**ขั้นตอนที่ 4** การร่างและพิจารณากฎหมายภายในหน่วยงาน หลังจากที่หน่วยงานของรัฐตัดสินใจว่าการออกกฎหมายใหม่เป็นหนทางที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การร่างและพิจารณากฎหมายภายในหน่วยงาน ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นขั้นตอนย่อย คือ พิจารณาว่าควรร่างกฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม

**ขั้นตอนที่ 5** การรับฟังความคิดเห็นที่มีต่อร่างกฎหมาย อันเป็นการรับฟังความคิดเห็นครั้งที่สองก่อนจะทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบผลกระทบซึ่งอาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายอย่างรอบด้าน

**ขั้นตอนที่ 6** หน่วยงานทำการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมาย และทำการตรวจสอบคุณภาพ RIA ภายใน แล้วเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อให้ความเห็นชอบกับรายงาน RIA หากรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามขั้นตอนที่ 7 เว้นแต่ในกรณีที่เป็นเรื่องที่สามารถเข้าสู่กระบวนการเร่งรัด ให้เสนอร่างกฎหมายพร้อมกับรายงาน RIA ต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนที่ 7

**ขั้นตอนที่ 7** คณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายตรวจสอบคุณภาพของ RIA ก่อนที่ร่างกฎหมายจะได้รับการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี รายงาน RIA จะต้องได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายก่อน ทั้งนี้ในการพิจารณาว่ารายงาน RIA เพียงพอหรือไม่ ให้พิจารณาจากผลกระทบซึ่งอาจเกิดขึ้นเป็นสำคัญ หากคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่เพียงพอก็อาจขอให้หน่วยงานทำ RIA เพิ่มเติมได้ ถ้าหาก RIA เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดแล้ว ให้ส่งร่างกฎหมายพร้อมด้วยรายงาน RIA ไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป



### 3.3 ร่างแม่แบบ RIA

ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาร่างแม่แบบซึ่งทำขึ้นโดยนายมาร์ติน โอคลี (Mr. Martin Oakley) ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้จ้างเป็นที่ปรึกษาในการร่างแม่แบบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายสำหรับประเทศไทย<sup>50</sup> และปรับแก้ไขแม่แบบดังกล่าวเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการจัดทำ RIA ในบริบทของประเทศไทย โดยประกอบไปด้วย ส่วนต่าง ๆ ตามตารางต่อไปนี้

#### ตาราง 1 แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA Template)<sup>51</sup>

แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA Template)
<p>ปัญหาที่มีความจำเป็นต้องแก้ไข</p> <p>หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหา</p> <p>บทสรุปโดยย่อ</p>
<p>ข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณา</p>
<p>ส่วนที่ 1 การระบุปัญหา</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ปัญหาคืออะไร</li> <li>2. สาเหตุของปัญหาคืออะไร</li> <li>3. ขอบเขตและขนาดของปัญหามีมากน้อยเพียงใด และมีหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical evidence) อย่างเพียงพอหรือไม่ว่าปัญหานี้เกิดขึ้นจริง</li> <li>4. ปัญหาดังกล่าวเกิดผลกระทบด้านใดบ้าง อย่างไร</li> <li>5. ใครได้รับผลกระทบจากปัญหา</li> <li>6. กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันสามารถจัดการกับปัญหานี้ได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ เพราะเหตุใดกฎหมายฉบับนั้นจึงยังไม่เหมาะสม</li> <li>7. ในต่างประเทศมีปัญหานี้เกิดขึ้นหรือไม่ ถ้ามี ต่างประเทศดำเนินการแก้ไขอย่างไร (ทั้งที่ใช้มาตรการทางกฎหมายและไม่ใช้มาตรการทางกฎหมาย)</li> </ol>

<sup>50</sup> กระทรวงยุติธรรมได้จัดทำโครงการทบทวนการประเมินผลกระทบทางกฎหมายที่ชื่อว่า “ANSSR Developing RIA Guideline as an Anti-corruption” ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นการศึกษาระบบการประเมินผลด้านกฎหมายของกลุ่มประเทศ OECD ผ่านเครื่องมือการประเมินผลกระทบทางกฎหมายและป้องกันการคอร์รัปชัน (RIA Guideline and Anti-corruption Tools) โดยมี นายมาร์ติน โอคลี (Mr. Martin Oakley) เป็นที่ปรึกษาในการร่างแม่แบบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย โปรดดู คณพล จันทน์หอม และโชติกา วิทยารากุล, *โครงการการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย* (รายงานวิจัย), 187.

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน, 258-263.



## ตาราง 1 (ต่อ)

### แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA Template)

#### ส่วนที่ 2 วัตถุประสงค์

- วัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมคืออะไร
- ความเหมาะสมของวัตถุประสงค์
  - วัตถุประสงค์สอดคล้องกับการแก้ไขหรือจัดการกับปัญหาหรือไม่
  - มีข้อจำกัดใดบ้างที่อาจทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์
  - ถ้าหากได้ดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์แล้ว ท่านคิดว่ารัฐจะสามารถจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นส่วนมากหรือไม่ อย่างไร

#### ส่วนที่ 3 ทางเลือกในการแก้ปัญหา

ระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งที่เป็นการออกกฎหมายและไม่เป็นการออกกฎหมายโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และสามารถแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติได้ แต่ละทางเลือกควรได้รับการพิจารณาและอธิบายดังต่อไปนี้

- ทางเลือกนั้นมีกลไกการดำเนินการอย่างไร
- รัฐและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทอย่างไรบ้าง
- ทางเลือกดังกล่าวจะสนับสนุนให้กลุ่มองค์กรหรือวิชาชีพปฏิบัติตามโดยสมัครใจหรือไม่
- ประโยชน์ของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องมีอย่างไรบ้าง
- ทางเลือกนั้นมีผลกระทบเชิงลบต่อใครบ้าง อย่างไร
- กรณีทางเลือกเป็นการออกกฎหมาย ร่างกฎหมายนี้ใช้บังคับ หน่วยงานจะสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่มีปัญหาและอุปสรรคทางด้านงบค่าใช้จ่ายไหมใช้หรือไม่ ถ้าไม่ใช่ ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวคืออะไร

#### ส่วนที่ 4 การประเมินทางเลือก (ในส่วนนี้ผู้จัดทำดำเนินการร่วมกับผู้เชี่ยวชาญประเมินทางเลือกแล้วรวมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของแม่แบบ)

- ขั้นตอนเพื่อเตรียมการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์โดยสมบูรณ์
- ระบุกลุ่มทางเลือกที่ต้องการประเมิน
  - พิจารณาว่าต้นทุน (costs) และผลประโยชน์ (benefits) ของใครบ้างที่รวมอยู่ด้วย
  - ระบุผลกระทบและเลือกตัวชี้วัด (measurement indicators)
  - คาดการณ์ผลกระทบตลอดอายุการใช้ของร่างกฎหมายบังคับ
  - กำหนดผลกระทบเป็นจำนวนเงิน (บาท)
  - ปรับลดต้นทุนและผลประโยชน์เพื่อให้ได้ค่าปัจจุบัน
  - คำนวณค่าปัจจุบันสุทธิ (net present value) ของทางเลือกแต่ละทางเลือก
  - วิเคราะห์ความอ่อนไหว (sensitivity analysis) [ช่วงของอัตราส่วนลดที่ต่างกัน (different range of discount rates)]
  - สรุป (วิเคราะห์เปรียบเทียบทางเลือกต่าง ๆ)



## ตาราง 1 (ต่อ)

### แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA Template)

การวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์บางส่วน

ในกรณีที่การวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์อย่างสมบูรณ์ไม่สามารถกระทำได้ (สาเหตุหลักมาจากการที่ผลประโยชน์ส่วนใหญ่หรือทั้งหมดไม่สามารถประมาณค่าเป็นตัวเงินได้) ต้นทุนของทางเลือกต่าง ๆ ก็ควรที่จะยังประมาณค่าเป็นจำนวนตัวเลขได้ ประกอบกับการนำเอาหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจวิธีการอื่นมาเสริมการวิเคราะห์ เช่น การวิเคราะห์ประสิทธิผลในการใช้ต้นทุน (cost-effectiveness analysis) หรือการวิเคราะห์โดยนำเอาหลักเกณฑ์หลายประการมาพิจารณา (multi-criteria analysis)

ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ต้นทุนกับผลประโยชน์ไม่ว่าจะกระทำอย่างสมบูรณ์หรือเพียงบางส่วน จำต้องมี การระบุสมมติฐานที่ใช้ในการคำนวณค่าเป็นตัวเงิน/คำนวณปริมาณ ต้นทุนและผลประโยชน์ และหลักการของ สมมติฐานนั้น การวิเคราะห์ควรดำเนินการอย่างไร่งใสและเปิดเผยต่อผู้ศึกษาข้อมูลว่ามูลค่าต้นทุนและผล ประโยชน์มีวิธีการคิดคำนวณอย่างไร สำหรับกรณีการคำนวณที่มีความยุ่งยากซับซ้อน ข้อมูลการคำนวณอาจใส่ได้ ในเนื้อหาส่วนภาคผนวก

### ส่วนที่ 5 ทางเลือกที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว

เมื่อพิจารณาว่าทางเลือกใดที่ได้รับการประเมินแล้วว่าเหมาะสมที่สุดในการนำมาแก้ไขปัญหตามส่วนที่ 4 แล้วตอบคำถามเกี่ยวกับทางเลือกนั้น ดังต่อไปนี้

1. ทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นคืออะไร เป็นมาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายหรือเป็นมาตรการทางกฎหมาย
2. กรณีทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นไม่ใช่มาตรการทางกฎหมาย ให้ตอบคำถามดังต่อไปนี้
  - 2.1 มาตรการที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาคืออะไร
  - 2.2 วิธีการที่นำมาใช้นั้นมีสาระสำคัญอย่างไร
  - 2.3 รัฐและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมอย่างไรในการดำเนินการมาตรการนั้น
3. กรณีที่ทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นเป็นมาตรการทางกฎหมาย ให้ตอบคำถามดังต่อไปนี้
  - 3.1 กรณีที่เป็นการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้วเพื่อแก้ไขปัญห
    - 3.1.1 กฎหมายที่มีข้อบกพร่องเกี่ยวข้องซึ่งอาจนำมาปรับปรุงเพื่อแก้ไขปัญหานี้ ได้แก่กฎหมายฉบับใดบ้าง
    - 3.1.2 เพราะเหตุใดกฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหได้อย่างเหมาะสม
    - 3.1.3 กฎหมายที่นำมาปรับปรุงแก้ไขคือกฎหมายฉบับใด และเนื้อหาที่จะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงคืออะไร
    - 3.1.4 กฎหมายที่แก้ไขแล้วนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนหรือไม่ อย่างไรบ้าง
    - 3.1.5 กฎหมายที่แก้ไขแล้วนั้นจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาอย่างไร
  - 3.2 กรณีที่เป็นการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่
    - 3.2.1 กฎหมายที่ตราขึ้นมานั้นมีหลักการและเนื้อหาอย่างไร สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือไม่ อย่างไร
    - 3.2.2 กฎหมายที่ตราขึ้นมานั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนหรือไม่ อย่างไรบ้าง
    - 3.2.3 กฎหมายที่แก้ไขแล้วนั้นจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาอย่างไร

## ตาราง 1 (ต่อ)

---

### แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA Template)

---

#### ส่วนที่ 6 การรับฟังความคิดเห็น

##### 6.1 การรับฟังความคิดเห็นขั้นรับฟังปัญหา

1. การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายครั้งนี้ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่
2. กรณีจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ให้ตอบคำถามต่อไปนี้
  - 2.1 การรับฟังความคิดเห็นนั้นจัดขึ้นในรูปแบบใด เพราะเหตุใด
  - 2.2 บุคคลที่เกี่ยวข้องของกลุ่มใดบ้างเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น
  - 2.3 ประเด็นปัญหาที่หยิบยกขึ้นระหว่างการรับฟังความคิดเห็นมีอะไรบ้าง
  - 2.4 หน่วยงานได้ดำเนินการอย่างไรต่อการประเด็นปัญหานั้น เพราะอะไร
3. กรณีไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น โปรดระบุเหตุผล
  - 2.3 ประเด็นปัญหาที่หยิบยกขึ้นระหว่างการรับฟังความคิดเห็นมีอะไรบ้าง
  - 2.4 หน่วยงานได้ดำเนินการอย่างไรต่อการประเด็นปัญหานั้น เพราะอะไร
3. กรณีไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น โปรดระบุเหตุผล

##### 6.2 การรับฟังความคิดเห็นที่มีต่อร่างกฎหมาย

1. การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายครั้งนี้ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่
2. กรณีจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ให้ตอบคำถามต่อไปนี้
  - 2.1 การรับฟังความคิดเห็นนั้นจัดขึ้นในรูปแบบใด เพราะเหตุใด
  - 2.2 บุคคลที่เกี่ยวข้องของกลุ่มใดบ้างเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น

---

#### ส่วนที่ 7 แหล่งอ้างอิง

---

#### ส่วนที่ 8 ภาคผนวก

---

#### ส่วนที่ 9 ร่างกฎหมาย

หัวหน้าหน่วยงานที่จัดทำ RIS ลงนามรับรอง

รัฐมนตรีลงนามรับรอง

วันเดือนปีที่จัดทำ

---



## 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในการนำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายหรือ RIA มาใช้เพื่อพัฒนาคุณภาพของการออกกฎหมายให้ดีขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้มีการทำ RIA ก่อนออกกฎหมายทุกฉบับ ทำให้เกิดความจำเป็นในการแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการทำ RIA ในประเทศไทย ผู้วิจัยได้ศึกษาคู่มือและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำ RIA ในต่างประเทศและร่างแม่แบบที่จัดทำขึ้นโดยผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศและมีข้อเสนอแนะดังนี้

**ประการที่หนึ่ง** ร่างกฎหมายที่ต้องได้รับการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย โดยหลัก ร่างกฎหมายในระดับชั้นพระราชบัญญัติขึ้นไปทุกฉบับต้องผ่านการจัดทำ RIA เมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การทำ RIA ในต่างประเทศแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดกระบวนการเร่งรัด (Fast Track) สำหรับร่างกฎหมายบางฉบับที่เป็นเรื่องเร่งด่วน หรือไม่จำเป็นต้องได้รับการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างเต็มรูปแบบ กระบวนการเร่งรัดจะแตกต่างจากกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างเต็มรูปแบบ กล่าวคือ มีการรับฟังความคิดเห็นเพียงครั้งเดียวคือการรับฟังความคิดเห็นหลังจากที่หน่วยงานได้ร่างกฎหมายแล้ว และมีการตรวจสอบคุณภาพ RIA โดยหน่วยงานที่จัดทำ RIA เอง โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบโดยหน่วยงานกลาง

**ประการที่สอง** หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำ RIA ควรเป็นหน่วยงานที่มีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหาร ทั้งนี้เพราะหน่วยงานดังกล่าวย่อมทราบปัญหาที่ดีที่สุด และมีประสบการณ์เกี่ยวกับปัญหานั้นมากที่สุด อย่างไรก็ตาม หน่วยงานควรจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ของรัฐในการประเมินทางเลือกแต่ละทาง ผู้เชี่ยวชาญอาจเป็นบุคคลจากภายนอกหรือบุคคลในหน่วยงานนั้นก็ได้

**ประการที่สาม** การรับฟังความคิดเห็นควรจัด 2 ครั้ง ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นเมื่อหน่วยงานจัดทำนโยบายและมีแนวคิดที่จะร่างกฎหมาย และการรับฟังความคิดเห็นเมื่อหน่วยงานร่างกฎหมายเสร็จเรียบร้อยแล้วก่อนจะส่งให้คณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายตรวจพิจารณา ในระยะยาวอาจเพิ่มเติมการรับฟังความคิดเห็นให้มีจำนวนครั้งมากยิ่งขึ้นและอาจกำหนดรูปแบบให้หลากหลายยิ่งขึ้น

**ประการสุดท้าย** ควรมีการตรวจสอบคุณภาพ RIA โดยเป็นการตรวจสอบภายในโดยหน่วยงานที่จัดทำ RIA เอง และการตรวจสอบภายนอกโดยหน่วยงานกลาง สำหรับการตรวจสอบภายในนั้น ในแต่ละกระทรวง ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานย่อยภายในสำนักงานปลัดกระทรวง



ขึ้นเพื่อเป็นพี่เลี้ยงแก่หน่วยงานในสังกัดและทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของ RIA ก่อนส่งไปยังหน่วยงานกลาง ส่วนการตรวจสอบภายนอกนั้น ในขั้นแรก ควรตั้ง “คณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย” มีหน้าที่สำคัญในการตรวจพิจารณา RIA ที่หน่วยงานดำเนินการทั้งในเชิงเนื้อหาและรูปแบบ ส่วนในระยะยาว เห็นสมควรจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายขึ้นให้เป็นหน่วยงานอิสระ มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการตรวจสอบการจัดทำ RIA ของหน่วยงานแต่ละแห่ง

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความนี้จะสามารถนำไปสู่การพัฒนาการทำ RIA ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย และนำไปสู่การพัฒนาการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้มีกฎหมายที่ดียิ่งขึ้น และสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย



## References

- Better Regulation Office. "Guide to Better Regulation." Last modified 2009. Accessed May 25, 2016. [http://www.dpc.nsw.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0009/16848/01\\_Better\\_Regulation\\_eGuide\\_October\\_2009.pdf](http://www.dpc.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009/16848/01_Better_Regulation_eGuide_October_2009.pdf)
- Deauden Nikomborirak, Weerawan Paibunjitt-aree, and Natthanicha Lephilibert. *Regulatory Impact Analysis* (Research Report). Bangkok: Office of the Council of State, 2014. [In Thai]
- Department for Business, Innovation and Skills. "Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials." Last modified 2015. Accessed August 20, 2016. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf)
- Kanaphon Chanhom, and Chotika Wittayawarakul. *The Application of Regulatory Impact Assessment in Thailand* (Research Report). Bangkok: Office of Justice Affairs, Ministry of Justice, 2016. [In Thai]
- Kirkpatrick, Colin, and David Parker. *Regulatory Impact Assessment: An Overview*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.
- Legal Development Division, Office of the Council of State. *Preliminary Manual for Implementing Article 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand*. Bangkok: Office of the Council of State, June 2017. [In Thai]
- Malaysia Productivity Corporation (MPC). "Malaysia Best Practice Regulation Handbook." Last modified 2013. Accessed May 30, 2016, <http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2015/02/Malaysia-Best-Practice-Regulation-Hand-Book-2013.pdf>
- Ministry of Economy. "Guidelines for the Regulation Impact Assessment (RIA)." Last modified n.d. Accessed May 25, 2016. [http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2164/file/Poland\\_Guidelines\\_Regulation\\_Impact\\_Assessment\\_.pdf](http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2164/file/Poland_Guidelines_Regulation_Impact_Assessment_.pdf)

- Ministry of Internal Affairs and Communication. "Implementation Guidelines for Ex-ante Evaluation of Regulations." Last modified n.d. Accessed August 5, 2016. [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000082221.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000082221.pdf), 2
- Ministry of Internal Affairs and Communication. "Implementation Guidelines for Ex-Ante Evaluation of Regulations." Last modified n.d. Accessed August 15, 2016. [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000082221.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000082221.pdf)
- OECD. "OECD Regulatory Policy Outlook 2015 Country Profile Japan." Last modified n.d. Accessed May 21, 2016. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/japan-web.pdf>
- OECD. *Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for Developing Countries*. Paris: OECD, 2005.
- Office of the Council of State. *Guideline for Legal Drafting*. Bangkok: Office of the Council of State, 2008. [In Thai]
- Parker, David. "Economic Regulation: A Review of Issues, Annals of Public and Cooperative Economics." In *Regulatory Impact Assessment Towards Better Regulation?*, edited by Colin Kirkpatrick and David Parker. Cheltham, UK: Edward Elgar, 2002.
- Productivity Commission. "Regulatory Impact Analysis: Benchmarking." Last modified 2012. Accessed May 20, 2016, <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulatory-impact-analysis-benchmarking/report/ria-benchmarking.pdf>
- Sataphon Punyadee. "Regulatory Impact Assessment: Case Study on Legislative Drafting Process." Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2011. [In Thai]
- The Treasury, New Zealand Government. "Regulatory Impact Analysis Handbook." Last modified 2013. Accessed May 20, 2016. <http://www.treasury.govt.nz/regulation/regulatoryproposal/ria/handbook/ria-handbk-jul13.pdf>
- Thitirat Thipsamritkul. "Guideline for the Evaluation of the Legislation in Japan." Last modified n.d. Accessed June 2, 2016. <https://thainetizen.org/wp-content/uploads/2015/02/jp-ria-guideline-2007-th.pdf>. [In Thai]