



เอกสารประกอบการพิจารณา

ญัตติ

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษา
และติดตามการปฏิรูปกฎหมายและการยกเลิกกฎระเบียบล่าสมัย

อ.พ. 6/2569 สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง ชุดที่ 27 ปีที่ 1



อ.พ. 6/2569
สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง ชุดที่ 27 ปีที่ 1

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5731, 5741, 5751

ญัตติ

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษา
และติดตามการปฏิรูปกฎหมายและการยกเลิกกฎระเบียบล่าสมัย
(นายสิทธิพล วิบูลย์ธนากุล เป็นผู้เสนอ)

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้น ให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้รับผิดชอบ

นายเชษฐา ทองยิ่ง

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นางสาวศรันยา สีมา

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 1

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นางสาวพิชฎารัตน์ กิตติคุณ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นางสาวอรุณี ชัยสุวรรณ

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย

เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

นางเมษาพร กาญจนินทุ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

เมษายน 2569

บทสรุปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ประเทศไทยมีกฎหมายและกฎระเบียบที่ใช้บังคับอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง โดยกฎหมายจำนวนหนึ่งมีเนื้อหาและกลไกที่ไม่สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในปัจจุบัน เนื่องจากถูกตราขึ้นในอดีตที่มีเงื่อนไขแตกต่างจากสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทำให้ล้าสมัย และส่งผลให้เกิดภาระเกินสมควรแก่ประชาชนและผู้ประกอบการ ทั้งในด้านการมีขั้นตอนที่ซับซ้อนหรือมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น การใช้ระบบที่ต้องขออนุญาตก่อนดำเนินการ ทำให้เกิดความล่าช้าในการประกอบธุรกิจ การเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการตีความและการอนุญาต ซึ่งเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต ความซ้ำซ้อน ทับซ้อน หรือขัดแย้งกันเองระหว่างหน่วยงาน ความไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและรูปแบบการประกอบธุรกิจสมัยใหม่ อีกทั้งกฎหมายจำนวนหนึ่งไม่ได้แยกแยะกิจกรรมตามความรุนแรงของผลกระทบหรือความเสี่ยงต่อสาธารณะ จึงมีการควบคุมโดยรัฐอย่างเข้มงวดโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้แล้ว การปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายและระเบียบที่ไม่จำเป็นที่ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร และการที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการไม่สามารถเข้าถึงหรือทำความเข้าใจกฎหมายและระเบียบที่มีจำนวนมาก ซับซ้อน และกระจัดกระจายอยู่ในหลายส่วนได้ ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ และส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในเวทีการค้าระหว่างประเทศ

ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ล้าสมัย เพื่อให้มีความเหมาะสมเป็นธรรม และสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยยึดหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ที่วางหลักให้รัฐมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยต้องยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ ต้องทำให้ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย ต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบก่อนตรากฎหมาย และเมื่อกฎหมายใช้บังคับแล้ว ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นระยะ อีกทั้งการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ และโทษอาญาต้องใช้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

ในการพิจารณาทบทวนกฎหมายเพื่อยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายที่ล้าสมัย หรือหมดความจำเป็น หรือสร้างภาระให้แก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในเวทีโลก นอกจากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 วางหลักเกณฑ์ในการแก้ไขปัญหาของกฎหมายและกฎระเบียบที่ล้าสมัยแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตรากฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ภายหลังจากที่มีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์อย่างน้อยทุก 5 ปี หรือเมื่อมีข้อร้องเรียน ข้อเสนอแนะ หรือเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่มีการระบุเพิ่มเติมว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ควรแล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่มีเหตุที่ต้องประเมิน พร้อมกำหนดเป้าหมายให้มุ่งยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย ซ้ำซ้อน ขัดกัน หรือเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันและความเป็นธรรมในสังคม มาใช้เป็นฐานแนวคิดของการทบทวนกฎหมาย

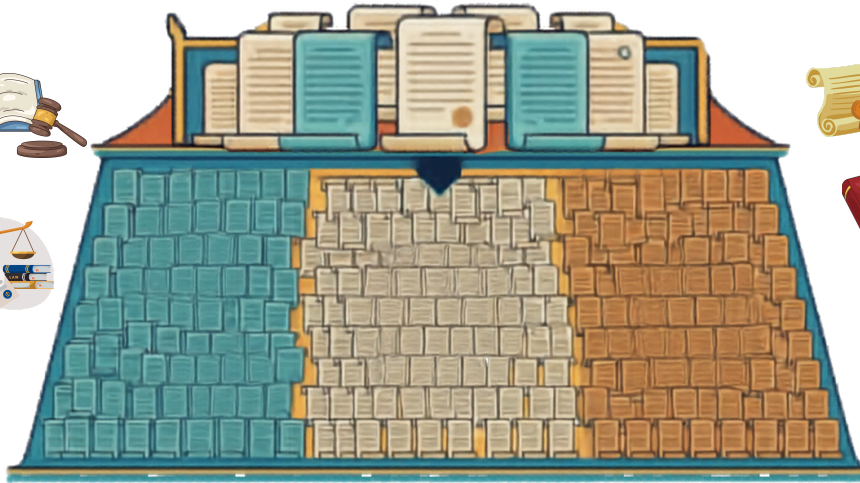
การปฏิรูปกฎหมายและกฎระเบียบที่ล้าสมัย จึงต้องดำเนินการโดยยึดหลักตามกฎหมาย 2 ฉบับ เป็นกลไกปฏิบัติหลักในปัจจุบัน กล่าวคือ ยึดหลักตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รวมทั้งแนวทางที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว เป็นฐานแนวคิดของการทบทวนกฎหมาย ซึ่งเมื่อมีการแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายและกฎระเบียบที่ล้าสมัยแล้ว จะช่วยให้ระบบกฎหมายของไทยมีความทันสมัย โปร่งใส เป็นธรรม ลดภาระแก่ประชาชนและผู้ประกอบการ และสนับสนุนการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืนมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ที่ผ่านมานายงานต่าง ๆ จะมีการดำเนินการทบทวนกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานเพื่อยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายที่ล้าหลัง หมดความจำเป็น หรือสร้างภาระให้แก่ ประชาชนมากเกินไปจนความจำเป็นอยู่เป็นระยะก็ตาม แต่ก็ยังคงมีกฎหมายอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการทบทวน ประกอบกับในบางกรณีการดำเนินการในเรื่องนี้อาจเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับกฎหมายหลายฉบับ ดังนั้น จึงควรต้องมีการศึกษา ทบทวน และการติดตามการปฏิรูปกฎหมายและยกเลิกกฎระเบียบที่ล้าสมัย อย่างเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติได้มากยิ่งขึ้น

ยุติ

เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อศึกษาและติดตามการปฏิรูปกฎหมายและการยกเลิกกฎระเบียบล่าสมัย (นายสิทธิพล วิบูลย์ธนากุล เป็นผู้เสนอ)

สถิติกฎหมายไทย



สาเหตุที่ต้องยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ล้าหลังหรือเป็นอุปสรรคต่อประชาชนเกินสมควร

- **ลดภาระทางกฎหมายที่เกินความจำเป็น :** ขจัดกฎระเบียบที่ซ้ำซ้อน เพื่อลดต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายและลดภาระอันไม่สมควรแก่เหตุของภาคประชาชน
- **ปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม :** พัฒนาตัวบทกฎหมายให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของนวัตกรรมและเทคโนโลยี เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพภายใต้พลวัตของสังคมโลก
- **เสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน :** ปรับลดขั้นตอนการอนุมัติ อนุญาตที่ยุ่งยาก เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุน และเพิ่มความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจ
- **จำกัดการใช้ดุลพินิจและป้องกันทุจริต :** ลดการใช้ดุลพินิจที่ขาดความชัดเจนของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อสร้างความแน่นอนทางกฎหมายและขจัดช่องว่างที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน
- **กระทบต่อหลักนิติธรรม :** ความยุ่งยากในการปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการกฎหมายเป็นอุปสรรคหรือเป็นภาระเกินควร จึงปฏิบัติตามกฎหมายลดน้อยลง

แนวทางในการพิจารณาทบทวนเพื่อยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

หน่วยงานภาครัฐควรดำเนินการ ดังนี้

- **ประเมินความจำเป็นเชิงภารกิจ :** ดำเนินการสำรวจและวิเคราะห์กฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบเพื่อจำแนกกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศ
- **จัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น :** เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลเพื่อสะท้อนสภาพปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายในมิติต่าง ๆ และนำไปประกอบการตัดสินใจยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย
- **วิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) :** นำหลักการ RIA มาใช้เพื่อประเมินประเมินความคุ้มค่า ความเสี่ยง และผลกระทบในทุกมิติ ก่อนการตัดสินใจยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย
- **ประเมินผลสัมฤทธิ์ภายหลังกฎหมายใช้บังคับ :** ให้ความสำคัญกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ภายหลังกฎหมายใช้บังคับให้มากขึ้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายและมีประสิทธิภาพ
- **จัดลำดับความสำคัญเชิงโครงสร้าง :** เร่งทบทวนกฎหมายที่มีผลกระทบในวงกว้างต่อประชาชน และกฎหมายที่มีนัยสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นลำดับต้น

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้แทนราษฎร	ก
ส่วนที่ 1 - สารสำคัญ ผู้ตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและติดตามการปฏิรูปกฎหมายและการยกเลิกกฎระเบียบล้าสมัย (นายสิทธิพล วิบูลย์ธนากุล เป็นผู้เสนอ)	1-1
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	2-1
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณา	3-1
- การประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับ (Ex post evaluation)	3-1
- การยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย	3-5
- กลไกในการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนาคุณภาพของกฎหมายไทย	3-9
- การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ	3-16
- กระบวนการเกี่ยวกับการทบทวนกฎหมายของต่างประเทศ	3-19

ส่วนที่ 1

สาระสำคัญ

ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษา
และติดตามการปฏิรูปกฎหมายและการยกเลิกกฎระเบียบล้าสมัย
(นายสิทธิพล วิบูลย์ธนากุล เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและติดตามการปฏิรูปกฎหมาย
และการยกเลิกกฎระเบียบล้าสมัย

เหตุผล

เนื่องจากกฎหมายและกฎระเบียบของไทยจำนวนมากล้าสมัย และส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถ
ในการแข่งขัน เนื่องจากทำให้ต้นทุนในการประกอบธุรกิจที่สูงเกินความจำเป็น และมีความไม่แน่นอน
ให้แก่นักลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มธุรกิจขนาดเล็กที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด นอกจากนี้ ระบบราชการของไทย
มักเป็นระบบต้องขออนุญาตก่อนทำ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้า และเปิดให้ใช้ดุลพินิจที่เสี่ยงให้เกิดการทุจริต
คอร์รัปชัน ถึงแม้ว่ารัฐบาลที่ผ่านมามีความพยายามในการปฏิรูปกฎหมายและยกเลิกกฎระเบียบที่ล้าสมัย
แต่ยังไม่เห็นความคืบหน้าที่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควร

ดังนั้น เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถติดตามการปฏิรูปกฎหมายและการยกเลิกกฎระเบียบ
ล้าสมัย จึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและติดตามการปฏิรูปกฎหมายและการยกเลิก
กฎระเบียบล้าสมัย

ส่วนที่ 2

บทวิเคราะห์

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่เป็นจำนวนมาก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 1 ฉบับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 10 ฉบับ พระราชบัญญัติ 917 ฉบับ พระราชกำหนด 40 ฉบับ ประมวลกฎหมาย 8 ฉบับ พระราชกฤษฎีกา 7,405 ฉบับ กฎกระทรวง 7,311 ฉบับ (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มีนาคม 2569)¹ ซึ่งยังไม่นับรวมถึงกฎหมายลำดับรองอื่นอีก เช่น ข้อบัญญัติ ประกาศ คำสั่ง กฎหมายและกฎระเบียบของไทยจำนวนหนึ่งได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน โดยตราขึ้นภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ สังคม และระบบราชการในอดีต ที่มีเงื่อนไขแตกต่างจากสภาพการณ์ในปัจจุบัน ส่งผลให้บทบัญญัติจำนวนมากไม่สอดคล้องกับพัฒนาการของประเทศ วิธีการดำเนินชีวิตของประชาชน รูปแบบการประกอบธุรกิจ และเทคโนโลยีสมัยใหม่ รวมถึงแนวทางการบริหารราชการที่มุ่งเน้นความคล่องตัว โปร่งใส และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เมื่อกฎหมายและกฎระเบียบมิได้ปรับปรุงให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงก่อให้เกิดสภาพปัญหาในหลายมิติ ทั้งในด้านประสิทธิภาพของการบริหารราชการ ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ภาระต้นทุนของภาคเอกชน ตลอดจนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบกฎหมายโดยรวม ทั้งนี้ สามารถสรุปสภาพปัญหาของกฎหมายและกฎระเบียบของไทยได้ ดังนี้

1. สภาพปัญหาของกฎหมายและกฎระเบียบของไทย²

1.1 กฎหมายและกฎระเบียบมักกำหนดขั้นตอน วิธีปฏิบัติ และเงื่อนไขจำนวนมากเกินความจำเป็น โดยตั้งอยู่บนแนวคิดควบคุมมากกว่าอำนวยความสะดวก ส่งผลให้ประชาชนและผู้ประกอบการต้องเผชิญกับภาระทางเอกสาร ภาระด้านเวลา และภาระค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายสูงกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งในรูปของการขออนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การรับรองเอกสาร การยื่นคำขอผ่านหลายหน่วยงาน และการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ซ้ำซ้อนกับกฎหมายหรือระเบียบอื่น ปัญหาดังกล่าวทำให้ต้นทุนในการประกอบอาชีพหรือประกอบธุรกิจเพิ่มสูงขึ้นโดยไม่จำเป็น และเป็นอุปสรรคต่อการเริ่มต้นธุรกิจ การขยายกิจการ และการพัฒนา

¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2569). **รู้หรือไม่...ประเทศไทยมีกฎหมายกี่ฉบับ**. สืบค้น 2 เมษายน 2569 จาก https://www.ocs.go.th/ocs_website/file/reader/MDU2MDdmMDU0MDM2MDdIMDQ5MDZjMDdjMDdkMDRjMDY5MDdIMDdhMDU3MDZiMDZmMDdIMDRiMDZkMDc4MDU3MDZjMDUz

² สรุปและเรียบเรียงจาก 1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (ม.ป.ป.). **คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การทบทวน ยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่ล้าสมัย หรือหมดความจำเป็น**. สืบค้น 1 เมษายน 2569 จาก https://hss.moph.go.th/fileupload_doc_slider/2016-12-01-628-410.pdf; 2) THAILAND NEXT. (ม.ป.ป.). **จุดเปลี่ยนที่ 10 “สะสางกฎหมายล้าสมัย”**. สืบค้น 1 เมษายน 2569 จาก <https://www.thailandnext.co/change010/> และ 3) TDRI. (6 มีนาคม 2568). **กิโลตันกฎระเบียบเพื่อยกระดับความเชื่อมั่นของตลาดทุนไทย**. สืบค้น 1 เมษายน 2569 จาก https://tdri.or.th/2025/03/summary-guillotine-regulation-thai-capital-market/?utm_source=chatgpt.com

นวัตกรรมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้ประกอบการรายย่อยและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งมีข้อจำกัดด้านบุคลากร เงินทุน และความสามารถในการรองรับภาระทางกฎหมายมากกว่าธุรกิจขนาดใหญ่

1.2 กฎหมายและระเบียบที่ยังคงยึดติดกับระบบ “อนุญาตก่อนดำเนินการ” ในกิจกรรมจำนวนมาก เกินสมควร ก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาของภาครัฐ และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ในการให้บริการประชาชนและการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติ อนุญาต รับรอง หรือเห็นชอบจากหลายหน่วยงานก่อน จึงจะสามารถดำเนินการใด ๆ ได้ แม้กิจกรรมนั้น จะมีได้มีความเสี่ยงสูงจนจำเป็นต้องควบคุมอย่างเข้มงวดก็ตาม ระบบดังกล่าวทำให้เกิดความติดขัดในทางปฏิบัติ ความล่าช้าในการดำเนินการ ความไม่แน่นอนของระยะเวลา และความเสียโอกาสทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังทำให้ การบริหารราชการแผ่นดินต้องใช้ทรัพยากรบุคคลและงบประมาณจำนวนมากไปกับการควบคุมในรายละเอียด แทนที่จะมุ่งเน้นการกำกับดูแลเชิงคุณภาพหรือการตรวจสอบภายหลังตามระดับความเสี่ยงที่เหมาะสม

1.3 ความล้าสมัยของกฎหมายยังปรากฏในลักษณะที่ทับัญญัตติขาดความชัดเจน ใช้ถ้อยคำกว้าง หรือคลุมเครือ และเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการตีความและการอนุญาต ซึ่งแม้ในบางกรณีจะมีเจตนาเพื่อให้เกิดการบังคับใช้มีความยืดหยุ่น แต่หากขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โปร่งใส และตรวจสอบได้ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย ความไม่แน่นอนทางกฎหมาย แก่ประชาชนและผู้ประกอบการ ตลอดจนความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสมหรือการแสวงหาประโยชน์ โดยมีขอบได้ สภาพปัญหาดังกล่าวนอกจากจะลดทอนความเชื่อมั่นต่อระบบราชการและกระบวนการยุติธรรม ทางปกครองแล้ว ยังอาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งเสริมธรรมาภิบาลและการต่อต้านการทุจริตในภาพรวมด้วย

1.4 กฎหมายและกฎระเบียบที่ล้าสมัยมักมีลักษณะซ้ำซ้อน ทับซ้อน หรือขัดแย้งกันเองระหว่างหน่วยงาน อันเป็นผลจากการตรากฎหมายเป็นรายเรื่องในต่างช่วงเวลา โดยขาดการทบทวนภาพรวมอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้ประชาชนและผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสนว่าในเรื่องเดียวกันต้องปฏิบัติตามกฎหมายใดเป็นหลัก ต้องยื่นคำขอหรือรายงานต่อหน่วยงานใดบ้าง และหลักเกณฑ์ใดมีผลใช้บังคับเหนือกว่า ในทางปฏิบัติ ปัญหาความซ้ำซ้อนเช่นนี้ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรโดยสูญเปล่า ทั้งในส่วนของภาครัฐที่ต้องดำเนินการ ตรวจสอบเรื่องเดียวกันหลายครั้ง และในส่วนของประชาชนที่ต้องจัดเตรียมเอกสารหรือปฏิบัติตามเงื่อนไขเดิม ซ้ำอีกหลายครั้ง โดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะเพิ่มเติมอย่างแท้จริง

1.5 กฎหมายบางฉบับยังมีเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและรูปแบบการประกอบธุรกิจ สมัยใหม่ โดยเฉพาะธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ แพลตฟอร์มดิจิทัล รูปแบบการจ้างงานใหม่ การให้บริการ ข้ามพรมแดน และนวัตกรรมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ผู้ประกอบการและหน่วยงานของรัฐต้องพยายาม ตีความกฎหมายเดิมเพื่อนำมาใช้กับสถานการณ์ใหม่อย่างไม่เหมาะสม ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่แน่นอน ในการบังคับใช้ ขาดมาตรฐานเดียวกัน และไม่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ เมื่อกฎหมายไม่ทัน ต่อบริบทใหม่ ภาครัฐอาจเลือกใช้วิธีออกประกาศ คำสั่ง หรือแนวปฏิบัติเพิ่มเติมเป็นจำนวนมากเพื่ออุดช่องว่าง ของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ยิ่งทำให้โครงสร้างกฎหมายมีความซับซ้อนและยากต่อการเข้าถึงมากขึ้น

1.6 ความล้าสมัยของกฎหมายยังสะท้อนให้เห็นในด้านโครงสร้างการกำกับดูแลที่ยังเน้นการควบคุม รูปแบบหรือขั้นตอนมากกว่าผลสัมฤทธิ์และระดับความเสี่ยง กล่าวคือ กฎหมายจำนวนหนึ่งไม่ได้แยกแยะ

กิจกรรมตามความรุนแรงของผลกระทบหรือความเสี่ยงต่อสาธารณะ แต่ใช้มาตรการเดียวกันกับทุกกรณี ทำให้เกิดการละเมิดสมควรแก่กิจกรรมที่มีความเสี่ยงต่ำ ขณะเดียวกันอาจมิได้ทำให้กิจกรรมที่มีความเสี่ยงสูงได้รับการกำกับอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แนวทางเช่นนี้ส่งผลให้การกำกับดูแลขาดความได้สัดส่วน ไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และไม่อำนวยให้หน่วยงานของรัฐสามารถจัดลำดับความสำคัญในการใช้ทรัพยากรเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.7 ในหลายกรณี แม้จะมีความพยายามของภาครัฐในการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายและระเบียบที่ไม่จำเป็นมาโดยต่อเนื่อง แต่การดำเนินการดังกล่าวยังไม่ปรากฏผลคืบหน้าในระดับที่สอดคล้องกับขนาดของปัญหา เนื่องจากข้อจำกัดทั้งในด้านโครงสร้างราชการ กระบวนการแก้ไขกฎหมายที่ใช้เวลานาน การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความไม่พร้อมของฐานข้อมูลกฎหมายที่เป็นปัจจุบัน และการขาดกลไกติดตามประเมินผลภายหลังที่กฎหมายใช้บังคับอย่างเป็นระบบ ทำให้กฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่เหมาะสมยังคงอยู่ในระบบเป็นเวลานาน และสะสมเป็นภาระต่อประชาชนและภาคเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง

1.8 ปัญหากฎหมายล้าสมัยยังกระทบต่อหลักนิติธรรมและความเชื่อมั่นของสาธารณชนในอีกมิติหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อประชาชนเห็นว่ากฎหมายบางฉบับไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ปฏิบัติได้ยาก หรือไม่เป็นธรรม ย่อมทำให้เกิดทัศนคติว่ากฎหมายเป็นอุปสรรคมากกว่ากลไกอำนวยความสะดวก ส่งผลให้ความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมายลดลง และนำไปสู่ภาวะที่ต้องอาศัยการควบคุมบังคับมากขึ้น อันไม่เป็นผลดีต่อทั้งภาครัฐและสังคมโดยรวม อีกทั้งในกรณีที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงหรือทำความเข้าใจกฎหมาย และระเบียบที่มีจำนวนมาก ซับซ้อน และกระจัดกระจาย ย่อมส่งผลต่อสิทธิในการรับรู้กฎหมายและความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการของรัฐด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่าสภาพปัญหาของกฎหมายและกฎระเบียบของไทยที่ล้าสมัยมิได้เป็นเพียงปัญหาเชิงเทคนิคทางนิติบัญญัติเท่านั้น หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของภาครัฐ ชีตความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ความสะดวกในการประกอบอาชีพและประกอบธุรกิจ การคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตลอดจนความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของระบบกฎหมายทั้งระบบ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งทบทวน ปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายและกฎระเบียบที่ไม่เหมาะสม หมดความจำเป็น ข้ำซ้อน หรือก่อการละเมิดสมควร โดยดำเนินการอย่างเป็นระบบ บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย และมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังการใช้บังคับ เพื่อให้ระบบกฎหมายของไทยมีความทันสมัย ชัดเจน เป็นธรรม เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ และตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะได้อย่างแท้จริง

2. แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากสภาพปัญหาดังกล่าวมาแล้วจะเห็นว่า กฎหมายและกฎระเบียบของไทยจำนวนมากไม่น้อยยังคงมีเนื้อหา กลไก และขั้นตอนการบังคับใช้ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ก่อการละเมิดทุน ความล่าช้า และความไม่แน่นอนในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน และก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนและผู้ประกอบการเกินสมควร เปิดช่องให้เกิดการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง และส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

จึงควรกำหนดแนวทางแก้ไขโดยยึดหลักกฎหมายมหาชนและกฎหมายว่าด้วยการพัฒนากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ เป็นกรอบดำเนินการอย่างเป็นระบบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วางหลักให้รัฐมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ต้องยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ ต้องทำให้ประชาชน เข้าถึงและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย ต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบก่อนตรากฎหมาย และเมื่อกฎหมาย ใช้บังคับแล้วต้องประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นระยะ พร้อมทั้งใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ และโทษอาญา เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น หลักการเดียวกันนี้ได้รับการนำมาบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงาน ของรัฐต้องยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า และต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจกับระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของประเทศไทยในการทบทวนกฎหมายเพื่อปรับปรุง แก้ไข และยกเลิก กฎหมายที่ล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือหมดความจำเป็นแล้ว มีมาตั้งแต่ก่อนที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ใช้บังคับ โดยการดำเนินการเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ที่วางกลไกสำคัญให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย มีหน้าที่จัดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุก 5 ปี หรือเมื่อมีเหตุจำเป็น เช่น เห็นควร แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย มีข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือประชาชน ได้รับข้อเสนอแนะ จากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย หรือเมื่อปรากฏว่ามิได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายเกิน 3 ปีแล้ว ทั้งยังกำหนดประเด็นที่ต้องทบทวนไว้อย่างครอบคลุม ได้แก่ ความจำเป็นของการคงกฎหมายไว้ ความสอดคล้อง กับสถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม การปฏิบัติตามพันธกรณี ระหว่างประเทศ การลดภาระของประชาชน ความจำเป็นของระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการ การให้บริการ แบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ และการป้องกันการทุจริตจากการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งสาระดังกล่าวควรนำมาใช้เป็นแกน ในการกำหนดแนวทางปฏิรูปกฎหมายที่ล้าสมัยของไทยอย่างจริงจัง แต่ในปัจจุบันพระราชกฤษฎีกาการทบทวน ความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ได้ถูกยกเลิกแล้ว โดยพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 37 ที่กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาการทบทวน ความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 เป็นอันยกเลิก เมื่อแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ มีผลใช้บังคับแล้ว ได้แก่ “แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้นตามมาตรา 35 วรรคหนึ่ง และ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 ซึ่งกำหนดแนวทางในการประเมินผลสัมฤทธิ์ ในทำนองเดียวกัน

จากการศึกษากระบวนการเกี่ยวกับการทบทวนกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลี (ประเทศเกาหลีใต้) สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (ประเทศเวียดนาม) และสาธารณรัฐโครเอเชีย (ประเทศโครเอเชีย)³ (รายละเอียดอยู่ในส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณา เรื่อง กระบวนการเกี่ยวกับการทบทวนกฎหมายของต่างประเทศ) สามารถวิเคราะห์แนวทางการดำเนินการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในเชิงวิชาการ กล่าวคือ กระบวนการทบทวนกฎหมายของทั้ง 3 ประเทศมีจุดเริ่มต้นจากแรงผลักดันเชิงนโยบายที่ชัดเจน ซึ่งมักเกิดจากวิกฤตหรือความจำเป็นในการยกระดับขีดความสามารถของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นวิกฤตเศรษฐกิจ ในกรณีของประเทศเกาหลีใต้ ความต้องการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางธุรกิจของประเทศเวียดนาม หรือแรงกดดันจากการเข้าร่วมสหภาพยุโรปของประเทศโครเอเชีย ปัจจัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการทบทวนกฎหมายมิใช่เพียงกิจกรรมทางเทคนิค แต่เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่เชื่อมโยงกับการปฏิรูปประเทศในภาพรวม

ในเชิงโครงสร้าง ทั้ง 3 ประเทศให้ความสำคัญกับการจัดตั้งหน่วยงานกลางหรือคณะทำงานเฉพาะกิจที่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนการทบทวนกฎหมาย โดยหน่วยงานดังกล่าวทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการกำหนดทิศทาง ประสานงาน และติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ (RRC) คณะทำงานเฉพาะกิจของโครงการ Project 30 ในประเทศเวียดนาม และหน่วยงาน Hitrez ของประเทศโครเอเชีย โครงสร้างในลักษณะนี้ช่วยลดปัญหาความซ้ำซ้อนและเพิ่มเอกภาพในการดำเนินนโยบาย

ในด้านกระบวนการดำเนินงานพบว่า ทั้ง 3 ประเทศมีแนวทางที่สอดคล้องกันในลักษณะเป็นระบบ และเป็นขั้นตอน โดยเริ่มจากการรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายเพื่อให้เห็นภาพรวมของกฎหมายทั้งหมด จากนั้นจึงเข้าสู่กระบวนการประเมินความจำเป็น ความเหมาะสม และผลกระทบของกฎหมาย ซึ่งในประเทศเกาหลีใต้มีการใช้เครื่องมือเชิงวิเคราะห์ เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ควบคู่กับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างเป็นรูปธรรม อีกประเด็นที่สำคัญคือ การเปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบ ทั้งภาคธุรกิจ ประชาชน และผู้เชี่ยวชาญ ผ่านกลไกต่าง ๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การเปิดเผยข้อมูลผ่านฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และการจัดให้มีเวทีปรึกษาหารือ การมีส่วนร่วมดังกล่าวไม่เพียงช่วยให้ได้ข้อมูลเชิงประจักษ์ในการปรับปรุงกฎหมาย แต่ยังเสริมสร้างความโปร่งใสและความยอมรับต่อผลการปฏิรูปในระยะยาว

ในด้านปัจจัยของความสำเร็จ แนวทางของทั้ง 3 ประเทศสอดคล้องกันอย่างชัดเจน โดยเน้น

- 1) ความมุ่งมั่นทางการเมืองในระดับสูง (political will) 2) การกำหนดเป้าหมายและกรอบเวลาที่ชัดเจน

³ เตือนเต่น นิคมบริรักษ์, ชโยดม สรรพศรี, ทชมัย ฤกษ์สุต, และ เจค็อบส์. (2562). โครงการศึกษาวิเคราะห์ทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการและการอนุญาตที่ไม่จำเป็นหรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน: ผลการศึกษาและผลการประเมินเชิงต้นทุนและผลประโยชน์เชิงเศรษฐศาสตร์ ในการทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต เพื่อปรับปรุง แก้ไข กระบวนการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตในประเทศไทย: รายงานฉบับสมบูรณ์. สืบค้น 16 เมษายน 2569 จาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:190361

3) การมีหน่วยงานกลางที่มีอำนาจจริง และ 4) การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใส อย่างไรก็ตามก็ถืออุปสรรคที่พบ ได้แก่ แรงต้านจากหน่วยงานของรัฐ การทับซ้อนของหน่วยงานที่รับผิดชอบ และข้อจำกัดด้านข้อมูลและบุคลากร

โดยสรุปแนวทางการทบทวนกฎหมายของทั้ง 3 ประเทศสะท้อนให้เห็นถึงการบูรณาการ ที่ประกอบด้วย การกำหนดนโยบายระดับชาติ การจัดตั้งกลไกกลางที่เข้มแข็ง การดำเนินการอย่างเป็นระบบตามหลักวิชาการ และการเปิดให้มีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาระบบการทบทวนกฎหมายของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ของกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาของต่างประเทศแล้ว แนวทางการแก้ไขสภาพปัญหาของกฎหมายและกฎระเบียบของไทยที่ล้ำสมัย ควรเริ่มจากการกำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐสำรวจและจัดทำบัญชีกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนให้ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน พร้อมทั้งระบุหน่วยงานผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์อย่างชัดเจนและประกาศไว้ในระบบกลางภายในกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนต้องเผยแพร่ตัวบทกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง คำอธิบายโดยสรุปสาระสำคัญ วัตถุประสงค์ และขอบเขตการบังคับใช้ให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ทั้งนี้ เพื่อแก้ปัญหาความกระจัดกระจายของกฎหมาย ความไม่ชัดเจนของผู้รับผิดชอบ และความยากในการเข้าถึงข้อมูลทางกฎหมายของประชาชนและผู้ประกอบการ

ในด้านกระบวนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย สมควรกำหนดให้การเสนอแก้ไข ยกเลิก หรือจัดทำกฎหมายใหม่ ต้องตั้งอยู่บนข้อมูลเชิงประจักษ์และผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นกับการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างเคร่งครัด โดยมาตรา 13 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางและต้องเปิดเผยถึงสภาพปัญหา ความจำเป็น วัตถุประสงค์ ผู้ได้รับผลกระทบ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และเหตุผลความจำเป็นของระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือโทษาอาญา ขณะเดียวกัน มาตรา 25 ถึงมาตรา 27 กำหนดให้เมื่อเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ต้องจัดส่งสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบไปประกอบการพิจารณาด้วย ดังนั้น การแก้ปัญหากฎหมายล้ำสมัยของไทยจึงไม่ควรดำเนินการโดยอาศัยเพียงข้อสังเกตเชิงนโยบายหรือความเห็นเฉพาะหน่วยงาน แต่ต้องผูกพันอยู่กับกระบวนการรับฟังและการประเมินผลกระทบที่ตรวจสอบได้ และต้องทำให้ออกสารดังกล่าวเป็นข้อมูลกลางสำหรับการตัดสินใจในทุกขั้นตอนของการตราและแก้ไขกฎหมาย

ในด้านการประเมินผลภายหลังที่กฎหมายใช้บังคับแล้ว สมควรใช้กลไกตามหมวด 5 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 อย่างจริงจัง โดยมาตรา 31 บัญญัติให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักการในหมวด 1 และหมวด 3 ของกฎหมายดังกล่าว มาตรา 32 กำหนดให้หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ มาตรา 34 กำหนดให้ประเมินผลสัมฤทธิ์อย่างน้อยทุก 5 ปี หรือเมื่อมีข้อร้องเรียน ข้อเสนอแนะ หรือเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนด และแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ยังระบุเพิ่มเติมว่าการประเมินควรแล้วเสร็จภายใน 1 ปีนับแต่มีเหตุที่ต้องประเมิน พร้อมกำหนด

เป้าหมายให้มุ่งยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย ซ้ำซ้อน ขัดกัน หรือเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันและความเป็นธรรมในสังคม ฉะนั้น การแก้กฎหมายล้าสมัยจึงไม่ควรเป็นการดำเนินการเฉพาะกิจ แต่ต้องเป็นวงรอบปกติของการบริหารราชการแผ่นดินที่มีเจ้าภาพชัดเจน มีระยะเวลาแน่ชัด และมีแบบรายงานมาตรฐานที่ตรวจสอบย้อนหลังได้

ในเชิงสาระของการปฏิรูปกฎหมาย ควรยึดแนวทางลดกลไกควบคุมที่ไม่จำเป็นและปรับรูปแบบการกำกับดูแลให้เหมาะสมกับระดับความเสี่ยงของกิจกรรม โดยทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 5 และหมวด 3 การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย ต่างมุ่งไปในทิศทางเดียวกัน คือ ให้ใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่เป็น กำหนดระยะเวลาและขั้นตอนให้ชัดเจน จำกัดการใช้โทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง วางหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจตามหลักความพอสมควรแก่เหตุและความได้สัดส่วน และจัดทำแนวทางการใช้ดุลพินิจให้ประชาชนรับทราบโดยเปิดเผย นอกจากนี้ยังควรเร่งปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการอนุญาต การจดทะเบียน การรับรอง และการควบคุมธุรกิจต่าง ๆ ให้เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ใช้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว และรองรับการดำเนินการผ่านระบบดิจิทัลให้มากที่สุด เพื่อลดภาระเอกสาร ลดการใช้ดุลพินิจที่ไม่จำเป็น และลดช่องทางการทุจริตในการติดต่อราชการ

นอกจากนั้น ควรกำหนดกลไกการจัดลำดับความเร่งด่วนของกฎหมายที่จะต้องทบทวน โดยให้นำหนักกับกฎหมายและกฎระเบียบที่กระทบประชาชนในวงกว้าง กระทบการประกอบอาชีพและการประกอบธุรกิจ กระทบการแข่งขันของประเทศ หรือเป็นแหล่งกำเนิดข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความล่าช้า ความซ้ำซ้อน และความไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เปิดช่องให้การรับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เป็นเหตุเริ่มต้นของการทบทวนหรือประเมินผลสัมฤทธิ์ได้ จึงควรใช้ช่องทางดังกล่าวเป็นกลไกคัดกรองปัญหาจากภาคปฏิบัติ และแปลงเสียงสะท้อนของประชาชนให้เป็นวาระการทบทวนกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมมากกว่าปล่อยให้การปรับปรุงกฎหมายขึ้นอยู่กับการริเริ่มของหน่วยงานรัฐแต่ฝ่ายเดียว

ในด้านผลของการประเมินผลสัมฤทธิ์ ควรกำหนดเป็นหลักปฏิบัติอย่างเคร่งครัดว่า เมื่อผลการประเมินชี้ว่ากฎหมายใดไม่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ ไม่คุ้มค่ากับภาระที่เกิดแก่รัฐหรือประชาชน หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอย่างร้ายแรง หน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นทันที ไม่ควรปล่อยให้การประเมินเป็นเพียงเอกสารรับทราบโดยไม่มีผลในทางปฏิบัติ การใช้กลไกประเมินผลสัมฤทธิ์อย่างจริงจังเช่นนี้ จะทำให้การปฏิรูปกฎหมายมีความต่อเนื่อง เป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มุ่งให้รัฐมีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

กล่าวโดยสรุป แนวทางการแก้ไขสภาพปัญหาของกฎหมายและกฎระเบียบของไทยที่ล้าสมัย ควรดำเนินการบนหลัก 2 ประการควบคู่กัน ได้แก่ 1) การยึดหลักรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ 2) การใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์

ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รวมทั้งแนวทางที่ออกตามกฎหมายดังกล่าว เป็นฐานแนวคิดและพัฒนาการของการทบทวนกฎหมาย เป็นกลไกปฏิบัติหลักในปัจจุบัน ทั้งนี้ หากหน่วยงานของรัฐดำเนินการสำรวจรวบรวม เปิดเผยข้อมูล รับฟังความคิดเห็น วิเคราะห์ผลกระทบ ประเมินผลสัมฤทธิ์ และลงมือแก้ไขกฎหมายตามผลการประเมินอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ย่อมจะทำให้ระบบกฎหมายของไทยมีความทันสมัย โปร่งใส เป็นธรรม ลดภาระแก่ประชาชนและภาคธุรกิจ และสนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างแท้จริง

ส่วนที่ 3

ข้อมูลประกอบการพิจารณา

การประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับ (Ex post evaluation)*

เมื่อกฎหมายหรือกฎระเบียบใดประกาศใช้บังคับ กฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นย่อมจะมีผลผูกพัน สังคมและประชาชนไปจนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกในภายหลัง แต่บ่อยครั้งที่ภายหลังจาก กฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นมีผลใช้บังคับไปแล้ว กลับพบว่าผลลัพธ์หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นคลาดเคลื่อน จากเป้าประสงค์เดิมของการมีกฎหมาย หรือเกิดผลกระทบที่ไม่เคยคาดการณ์มาก่อน กระบวนการประเมินผล หลังจากกฎหมายใช้บังคับ หรือที่เรียกว่า Ex post evaluation จึงเกิดขึ้นเพื่อเป็นการตรวจสอบและประเมิน ถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย โดยพิจารณาจากภาระและผลกระทบ โดยตรงและโดยอ้อม ทั้งที่ได้คาดการณ์ไว้และที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ รวมไปถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการบังคับการ ตามกฎหมาย นอกจากนี้ เมื่อสถานการณ์ของสังคมเปลี่ยนแปลงไป กฎหมายที่ใช้บังคับอาจมีความล้าสมัย ไม่ทันต่อสถานการณ์และพฤติกรรมของสังคมอีกต่อไป การทบทวนกฎหมายหรือกฎระเบียบอยู่เป็นประจำ จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อป้องกันมิให้กฎหมายนั้นเป็นเพียงกฎหมายที่ล้าสมัย หรือไม่สามารถเข้ากับยุคสมัยได้

ไม่เฉพาะแต่กระบวนการตรวจสอบก่อนการตรากฎหมาย (Ex ante analysis) ซึ่งเป็นการตรวจสอบ ความจำเป็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis: RIA) ที่มีส่วนสำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายในการออกกฎหมายและการพัฒนาเพื่อมีกฎหมายที่ดี หากแต่ กระบวนการประเมินผลภายหลังจากกฎหมายใช้บังคับ (Ex post evaluation) ก็มีความสำคัญมิได้ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เนื่องจากเป็นกลไกตรวจสอบหลังซึ่งสามารถแก้ไขข้อขัดข้องที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังมีความเกี่ยวข้อง และเป็นส่วนเติมเต็มให้กลไกในภาพรวมเกี่ยวกับการกำกับดูแลและการกำหนดนโยบายของภาครัฐมีความครบถ้วน สมบูรณ์ยิ่งขึ้นอันจะนำไปสู่หลักการมีกฎหมายที่ดี (Better Regulation) ต่อไป

ความสำคัญของการประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับ และความสัมพันธ์กับกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

การประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับ (Ex post evaluation) เป็นกระบวนการสำคัญในวงจร ของการกำกับดูแลและการกำหนดนโยบายของภาครัฐ โดยมีความสำคัญหลัก 3 ประการ คือ

1. เป็นตัวชี้วัดว่าการกำหนดมาตรการหรือกลไกตามกฎหมายนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์และ มีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ มีประสิทธิภาพ (efficient) และประสิทธิผล (effective) ในการบังคับใช้เพียงใด และแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด (efficacy) หรือไม่

* ปัทมา วะรินทร์ (ม.ป.ป.). การประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับ (Ex post evaluation). สืบค้น 27 มีนาคม 2569 จาก <https://lawreform.go.th/uploads/files/1523952373-upywx-ds12o.pdf>

2. เป็นกลไกการตรวจสอบที่มุ่งหมายให้มีการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็ผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์จากการบังคับใช้กฎหมายนั้น หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยมิได้ตั้งใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล้าสมัยอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมหรือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกฎหมายอย่างรุนแรงในปัจจุบัน

3. เป็นข้อมูลสำคัญที่พึงนำไปพิจารณาหรือปรับปรุงในขั้นการออกกฎหมาย ในอันที่จะป้องกันหรือลดความเสี่ยงที่จะทำให้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพหรือเกิดผลการบังคับใช้ที่ไม่พึงประสงค์ เช่น รัฐอาจเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการออกกฎหมาย โดยการหาวิธีการหรือช่องทางใหม่ ๆ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสในการรับรู้หรือมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า การประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับนี้ นอกจากจะเป็นการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากกฎหมายแล้ว ยังมีความเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์ผลกระทบก่อนการออกกฎหมายอย่างมีนัยสำคัญ และทั้งสองกระบวนการต่างก็เป็นองค์ประกอบสำคัญในกระบวนการร่างกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐควรมีบทบาทร่วมกันในการสร้างกฎหมายและกฎระเบียบที่มีคุณภาพ ด้วยการกำหนดกลไก ขั้นตอน หรือมาตรการในการทำให้กฎหมายและกฎระเบียบมีคุณภาพอย่างแท้จริง ทั้งในขั้นการออกกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐซึ่งจะบังคับใช้กฎหมายต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ในขั้นตอนก่อนการออกกฎหมายอย่างเคร่งครัด และฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องมีกลไกที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ สำหรับตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายรัฐบาล ทั้งนี้ จะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างกันในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายด้วย เนื่องจากหลักฐานจากการใช้บังคับกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจึงจะนำไปสู่การออกกฎหมายที่ดี และในอีกด้านหนึ่ง เอกสารหลักฐานจากขั้นการวิเคราะห์ก่อนออกกฎหมายจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย ได้อย่างถูกต้องและเป็นตามเจตนารมณ์ได้อีกด้วย

การวิเคราะห์เพื่อประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลซึ่งเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ และสถิติเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งข้อมูลเหล่านั้นอยู่ในความรับรู้ของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารจึงไม่อาจปฏิเสธหน้าที่หลักในการประเมินผลของการใช้บังคับกฎหมายนี้ได้ โดยข้อมูลเบื้องต้นและข้อพิจารณาในการประเมิน อาจพิจารณาจากข้อมูลดังต่อไปนี้

1. รายงานประจำปีอย่างเป็นทางการของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะมีข้อมูลเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นจากการมีกฎหมายหรือมาตรการในเรื่องนั้น รวมถึงผลการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ อาจย้อนไปตรวจสอบเป้าหมายของมาตรการนั้นได้จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) ซึ่งกำหนดไว้ในขั้นก่อนการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

2. ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำรายงาน RIA จะต้องนำมาใช้ประกอบการประเมินผลด้วย เช่น มาตรการที่เลือกสมมติฐานที่ใช้ในการประเมินแต่ละทางเลือก เหตุผลสำหรับการจัดการกับข้อขัดข้องหรือผลกระทบบางประการที่อาจเกิดขึ้น หากปรากฏว่ามีผลกระทบที่ไม่เคยคาดการณ์ไว้มาก่อน อาจจะต้องทบทวนด้วยว่า เหตุใดจึงไม่มีการวิเคราะห์หรือสันนิษฐานกรณีเช่นนั้นไว้ตั้งแต่ขั้นการทำ RIA

3. การพิจารณาถึงผลที่ตามมา ในกรณีที่ทำ RIA ไม่ได้คาดการณ์ผลกระทบไว้อย่างถูกต้อง กฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นควรจะได้รับแก้ไขหรือไม่อย่างไร หรืออย่างน้อยที่สุดควรจะต้องมีการติดตาม และเฝ้าระวังตรวจสอบข้อเท็จจริงผลกระทบที่ตามมาอย่างใกล้ชิด

4. การประเมินว่ากระบวนการการจัดทำ RIA มีประสิทธิภาพหรือไม่ และสมควรปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลง เพื่อพัฒนาให้ดีขึ้นหรือไม่อย่างไร

5. หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบหรือแสวงหาข้อมูลเพื่อประเมินผลภายหลังกฎหมาย ใช้บังคับ ควรจะมีความอิสระเพียงพอ เพื่อที่จะได้ข้อมูลที่ถูกต้อง ซึ่งอาจกำหนดเป็นองค์กรเฉพาะที่มีขอบเขต ในการดำเนินการที่ชัดเจนแยกออกจากองค์กรที่บังคับใช้กฎหมายก็ได้

แนวทางการประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับ

การประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับ (Ex post evaluation) เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยเทคนิค ในการดำเนินการและความพร้อมของข้อมูลเป็นอย่างดี เพื่อนำไปสู่การค้นหาคำตอบที่สำคัญตามความมุ่งหมาย ของการประเมิน เช่น เพื่อหาคำตอบว่ากฎหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ กฎหมายมีความคุ้มค่า หรือไม่เมื่อเทียบกับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน ทั้งนี้ ตัวกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นเองก็จะต้องมี วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนจึงจะสามารถวัดผลด้วยระดับความถูกต้องของวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมายนั้นด้วย แต่อย่างไรก็ดี สิ่งที่มีความสำคัญที่สุดในการประเมินผลนี้ คือ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายในเรื่องนั้น แบบองค์รวม กล่าวคือ ผู้ประเมินจะต้องมีความรู้ความเข้าใจไม่เฉพาะแต่กฎหมายฉบับนั้น แต่จะต้องมีความเข้าใจ กฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกันด้วย เนื่องจากกฎหมายแต่ละเรื่องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงอยู่เสมอ การแก้ไขปรับปรุงในแต่ละเรื่องอาจมีความเกี่ยวพันกันได้

วิธีการประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับอาจดำเนินการได้หลากหลายวิธี ขึ้นอยู่กับเป้าหมาย ในการดำเนินการ วิธีดำเนินการ และความพร้อมของข้อมูล โดยในเอกสารฉบับนี้จะขอยกตัวอย่างแนวทาง ของกลุ่มประเทศขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) โดยการดำเนินการในเรื่องนี้ของกลุ่มประเทศ OECD เพิ่งดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในระยะ 15 ปีที่ผ่านมา ซึ่งแต่เดิมการประเมินผลภายหลังกฎหมายใช้บังคับ (Ex post evaluation) นี้มีความมุ่งหมายที่จะพิจารณาผลจากการบังคับใช้กฎหมายว่าได้ผลเป็นไปตามนโยบาย หรือไม่ โดยใช้วิธีการหลักคือการระบุ และการวัดผลกระทบของกฎหมายและกฎระเบียบ ประกอบกับวิธีการอื่น ๆ เช่น การตรวจสอบผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจ การประเมินความสำเร็จของเป้าหมายทั้งในเชิงประสิทธิภาพ และประสิทธิผล การประเมินค่าใช้จ่าย การเปรียบเทียบผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงกับผลกระทบที่ได้คาดการณ์ไว้ แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติของประเทศสมาชิก OECD กลับพบว่า ทิศทางของการประเมินผลภายหลัง กฎหมายใช้บังคับ (Ex post evaluation) มุ่งให้ความสำคัญไปที่การตรวจสอบต้นทุนและภาระของภาครัฐ รวมทั้งต้นทุนของภาคเอกชนในการแข่งขันและการปฏิบัติตามกฎหมายนั่นเอง โดยอาศัยหลัก Standard Cost Model เป็นแนวทางในการประเมิน ซึ่งจะเห็นได้ว่าวิวัฒนาการเกี่ยวกับวิธีการในการประเมินได้ขยายผล ออกไปสู่การประเมินทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมากยิ่งขึ้น

แม้ว่าการประเมินผลภายหลังกฎหมายใช้บังคับ (Ex post evaluation) จะถูกนับว่าเป็นกระบวนการสำคัญในการมีกฎหมายและกฎระเบียบที่ดี แต่กลไกในเรื่องนี้ก็ยังไม่มีความชัดเจนและยังไม่มีการพัฒนา กฎเกณฑ์ไปได้อย่างก้าวหน้าเช่นเดียวกับหลักการของ RIA เหตุสำคัญประการหนึ่งคงเป็นเพราะกระบวนการ RIA ที่สมบูรณ์ย่อมจะทำให้เกิดกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ดีได้ตั้งแต่ขั้นการออกกฎหมายอยู่แล้ว ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของ The Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) ของ OECD ซึ่งระบุว่าประเทศสมาชิก OECD หลายประเทศให้ความสนใจในเรื่องนี้น้อยมาก และยังคงดำเนินการอยู่ใน ช่วงเริ่มต้นเท่านั้น แต่จะมุ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการวิเคราะห์ก่อนการออกกฎหมาย หรือ Ex ante analysis เป็นสำคัญ แม้ว่าจะมีการออกข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ Ex post evaluation ไว้ใน OECD Recommendation of the Council on Regulation Policy and Governance ซึ่งระบุว่า หากสมาชิกปฏิบัติตามข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบาย และการกำกับดูแลด้านกฎระเบียบในเรื่องนี้ได้มากเท่าใด ก็จะทำให้ดัชนีชี้วัดด้านการมีกฎระเบียบที่ดี จะยิ่งสูงขึ้น แต่ทว่าการประเมินผลภายหลังกฎหมายใช้บังคับของกลุ่มประเทศสมาชิกก็ยังไม่เป็นที่แพร่หลาย และยังมีวิธีการใช้ที่แตกต่างกันมาก หลายประเทศจึงยังไม่มีกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคในการประเมินผล แต่มีเพียงแนวทางหนึ่งซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินการประเมินผลภายหลังกฎหมายใช้บังคับ (Ex post evaluation) ที่ทุกประเทศจะพึงปฏิบัติ คือ การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ และกระทำอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ

รายงานดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ามีประเทศสมาชิกเพียง 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของ OECD ที่สามารถดำเนินการประเมินผลภายหลังกฎหมายใช้บังคับ (Ex post evaluation) ได้อย่างเป็นระบบ เช่น ออสเตรเลีย อังกฤษ แคนาดา เบลเยียม เยอรมัน โดยมีกลไกในการควบคุมคุณภาพของการประเมินผลด้วย สำหรับทางปฏิบัติเกี่ยวกับประเมินผลภายหลังกฎหมายใช้บังคับนั้น มีความแตกต่างกันเพียงขอบเขตของการดำเนินการ สำหรับกฎหมายหลักและกฎหมายลำดับรองเท่านั้น เช่น ใช้กลไกที่แตกต่างกันสำหรับการประเมินกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง หรือเลือกที่จะประเมินเฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรองเท่านั้น ตัวอย่างในประเทศแคนาดาและสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการประเมินกฎหมายลำดับรองมากกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจสะท้อนให้เห็นว่าในประเทศดังกล่าว กฎหมายลำดับรองมีบทบาทสำคัญต่อโครงสร้างกฎหมายของประเทศ ส่วนประเทศชิลีและโปแลนด์ให้ความสำคัญกับการประเมินกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินอกจากกฎหมายลำดับรอง

เมื่อพิจารณาในภาพรวมของกระบวนการประเมินผลภายหลังกฎหมายใช้บังคับ (Ex post evaluation) แล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นกระบวนการที่ไม่อาจดำเนินการได้อย่างเป็นเอกเทศและไม่ใช้กระบวนการสุดท้ายสำหรับกฎหมาย หรือกฎระเบียบเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่รัฐควรนำกระบวนการดังกล่าวมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาหรือปรับปรุง ศักยภาพ รวมทั้ง การวางแผนด้านการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบ เพื่อให้มีกฎหมายและกฎระเบียบที่ดี และมีความทันสมัย รวมตลอดถึงเป็นเครื่องมือในการเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการบังคับกฎหมายต่อไปในอนาคต เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการดำเนินงานและการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับกฎหมายของรัฐบาลต่อไป

การยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย*

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยรัฐจะดำเนินการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น จึงกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า “กฎหมาย” ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ดังนั้น การตรากฎหมายจึงควรกระทำอย่างมีคุณภาพและเท่าที่จำเป็น ตามหลักการมีกฎหมายเท่าที่จำเป็นตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับการป้องกันแก้ไขปัญหาหรือส่งเสริมและพัฒนาสังคม และเมื่อบังคับใช้แล้ว กฎหมายนั้นต้องมีกลไกที่สามารถทำงานได้ตามเป้าหมายโดยไม่สร้างภาระให้แก่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามมากจนเกินสมควร สามารถบรรลุวัตถุประสงค์สร้างผลสัมฤทธิ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือของรัฐในการกำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางในการอยู่ร่วมกันของบุคคลในสังคม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสังคม หากไม่มีกฎหมาย ความโกลาหลอาจเกิดขึ้นได้ และอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยและความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคล

เมื่อสังคมพัฒนาเติบโต ปัญหาในลักษณะใหม่ ๆ ก็เกิดขึ้นตามไปด้วย ในหลายครั้งที่รัฐเลือกที่จะตรากฎหมายใหม่ขึ้นมาเพื่อรับมือกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น โดยไม่ได้ย้อนกลับไปแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่ใช้อยู่ก่อนหน้า เมื่อการกำกับดูแลการกระทำเรื่องหนึ่งถูกควบคุมโดยกฎหมายหลายฉบับ และโดยที่กฎหมายแต่ละฉบับถูกตราขึ้นในช่วงเวลาที่ต่างกัน หลักการในกฎหมายในแต่ละช่วงเวลาย่อมสะท้อนถึงพัฒนาการของหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและธรรมาภิบาลภาครัฐที่แตกต่างกันไป ทำให้เกิดเป็นมาตรการกำกับดูแลที่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันเอง นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นและที่สำคัญเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพโดยใช่เหตุ

ฉะนั้น เมื่อกฎหมายที่รัฐตราขึ้นนั้นใช้บังคับไประยะหนึ่งแล้ว กฎหมายที่เคยเป็นกฎหมายที่ดีก็อาจกลายเป็นกฎหมายที่ล้าสมัยและไม่เหมาะสมกับบริบทของประเทศในปัจจุบัน หรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายใหม่ที่รัฐตราขึ้น รวมทั้งก่อให้เกิดภาระแก่ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไปเกินสมควร รัฐจึงมีหน้าที่ต้องย้อนกลับไปพิจารณากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เป็นระยะว่ายังมีความจำเป็นหรือเหมาะสมหรือไม่ รวมทั้งตรวจสอบด้วยการบังคับใช้กฎหมายได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คำนวณกับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ เมื่อรัฐตรวจสอบแล้วพบว่า กฎหมายใดหมดความจำเป็น ทางเลือกหนึ่งที่รัฐทำได้คือการยกเลิกกฎหมายนั้นเสีย เพื่อให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น

* สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (31 มกราคม 2567). การยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น. สืบค้น 26 มีนาคม 2569 จาก <https://www.facebook.com/OCS.Krisdika/posts/การยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น-สิทธิและเสรีภาพของประชาชน/711155591140374/> และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (31 มกราคม 2567). การทบทวนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น. สืบค้น 26 มีนาคม 2569 จาก <https://www.facebook.com/OCS.Krisdika/posts/pfbid02siL76GA9CLA1KE3w24iVSN5LRFv5CicQumoQSgjb1yECSnv2pjYLIZVMNdhXHGL>

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงมีการดำเนินการรวบรวมกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรแก่เหตุ กฎหมายที่ใช้ระบบอนุญาตโดยไม่จำเป็น กฎหมายอื่น ๆ ที่ไม่มีการบังคับใช้เนื่องจากหมดความจำเป็น หรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น เพื่อเสนอยกเลิกอยู่อย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2546 เป็นต้นมา สำหรับการพิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดควรเสนอยกเลิก คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะศึกษาวิเคราะห์และตัดสินใจจากข้อเท็จจริง ทั้งจากความจำเป็นในการมีกฎหมาย ซึ่งพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่ายังมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันหรือไม่ ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น การกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรแก่เหตุ การใช้ระบบอนุญาตโดยไม่จำเป็น ซึ่งมีกฎหมายสำคัญที่สามารถนำมายกตัวอย่างได้ ดังต่อไปนี้

1. กฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรแก่เหตุ กฎหมายกลุ่มนี้เป็นกฎหมายที่มีการใช้โทษอาญาจนเกินความจำเป็น อาทิ

1.1 พระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่ของคนไทยในเวลารบ พุทธศักราช 2484 ซึ่งบัญญัติขึ้นในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 และกำหนดให้คนไทยทุกคนมีหน้าที่ต่อต้านข้าศึกในยามสงคราม โดยหากไม่ปฏิบัติตามก็จะมีโทษถึงประหารชีวิต และริบทรัพย์สินส่วนตัว ซึ่งเป็นโทษที่กำหนดเนิ่นนานมาแล้ว ซึ่งไม่ได้สัดส่วนและไม่อาจใช้บังคับในโลกยุคปัจจุบันได้แล้ว

1.2 พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 ที่ให้อำนาจคณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ พร้อมกับกำหนดโทษอาญาทั้งปรับและจำคุกเมื่อฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว โดยในกรณีไม่จัดส่งเอกสารหรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 เดือนหรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท

1.3 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 ลงวันที่ 15 มกราคม 2502 ที่ถูกตราขึ้นในสถานการณ์ที่มีความจำเป็นเฉพาะเร่งด่วน ณ ช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อให้อำนาจพิเศษรัฐในการควบคุมสถานบริการได้อย่างเด็ดขาด แต่มาถึงปัจจุบัน การบัญญัติให้รัฐมีอำนาจในการสอดส่องการกระทำผิดกฎหมายหรือพฤติกรรมที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนในสถานบริการประชาชน โดยให้อำนาจพิจารณาสั่งปิดสถานที่โดยมีกำหนดระยะเวลาหรือไม่ก็ได้เช่นนี้ เป็นการกำหนดให้ดุลพินิจให้แก่รัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีขอบเขต ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้งการกำกับดูแลสถานบริการและโรงแรมสามารถกระทำได้โดยใช้กฎหมายอื่น อาทิ กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ซึ่งมีการบัญญัติเงื่อนไขการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจน

2. กฎหมายที่ใช้ระบบอนุญาตโดยไม่จำเป็น กฎหมายกลุ่มนี้เป็นการใช้ระบบอนุญาต ซึ่งเป็นระบบที่สร้างภาระให้แก่ประชาชน และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้กลไกการอนุญาตตามกฎหมายเพื่อกำกับดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นได้ อาทิ

2.1 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 กำหนดกลไกให้ผู้ที่จะทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงจะต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนจึงจะทำการโฆษณาได้ เพื่อควบคุมการใช้เครื่องขยายเสียงให้เป็นระเบียบเรียบร้อยให้ใช้ภาษาไทยในการโฆษณา และกำกับดูแลเกี่ยวกับการโฆษณาชวนเชื่อต่าง ๆ ในทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ภายใต้อิทธิพลของกระแสการเปลี่ยนแปลงไป ในยุคสมัยที่เครื่องขยายเสียงเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันของประชาชน และการแสดงออกในทางการเมืองที่มีความเปิดกว้างมากขึ้นและเป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างหนึ่งที่ได้รับคุ้มครองตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การต้องขออนุญาตก่อนจะใช้เครื่องขยายเสียงและการควบคุมภาษาที่ใช้จึงเป็นกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทั้งในเชิงพัฒนาการด้านกฎหมายและพัฒนาการทางด้านสังคม การใช้ระบบอนุญาตในการควบคุมการใช้เสียง จึงไม่ใช่ระบบที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับการกำหนดให้ชัดเจนว่าการใช้เสียงดังถึงระดับใดจึงจะผิดกฎหมายและดำเนินคดีกับผู้ใช้เสียงดังจนเกินระดับที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งในปัจจุบันมีกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการใช้เสียงอันสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ผู้อื่นไว้ด้วยแล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 370 กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียงในการชุมนุมสาธารณะไว้แล้ว

2.2 พระราชบัญญัติเลื่อยโซยนต์ พ.ศ. 2545 ที่ควบคุมการเข้าถึงและการใช้เลื่อยโซยนต์ ซึ่งเป็นอุปกรณ์หลักในการตัดไม้ที่มีประสิทธิภาพสูง โดยกำหนดให้การมี ใช้ ผลิต นำเข้า เลื่อยโซยนต์ หรือซ่อมแซมเลื่อยโซยนต์ ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน เพื่อป้องกันและปราบปรามการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า อย่างไรก็ตาม การใช้บังคับกลไกการอนุญาตตามกฎหมายนี้ไม่สามารถป้องกันการทำลายทรัพยากรป่าไม้ได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เนื่องจากยังคงมีเลื่อยโซยนต์อยู่จำนวนมากในประเทศที่ไม่ได้ขออนุญาตถูกต้องตามกฎหมาย และผู้ลักลอบตัดไม้ทำลายป่ามักใช้เลื่อยโซยนต์ที่ไม่มีใบอนุญาตตามกฎหมายนี้ในการกระทำความผิด และในบางกรณีแม้จะเป็นเลื่อยโซยนต์ที่ได้รับอนุญาตก็ปรากฏว่า ได้มีการทำลายเครื่องหมายทะเบียนอันทำให้ไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลผู้กระทำความผิดและนำตัวมาลงโทษได้

3. กฎหมายอื่น ๆ ที่ไม่มีการบังคับใช้เนื่องจากหมดความจำเป็น หรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
ซึ่งอาจเป็นความซ้ำซ้อนในวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย หรือความซ้ำซ้อนในมาตรการที่กำหนดในกฎหมาย หรือมีกฎหมายใหม่ใช้บังคับแล้ว ไปในคราวเดียวกัน เช่น

3.1 พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 เนื่องจากกองทุนได้ดำเนินการช่วยเหลือธุรกิจประกันวินาศภัยที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 จนบรรลุตามวัตถุประสงค์และธุรกิจกลับเข้าสู่ภาวะปกติแล้ว

3.2 พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติการเนรเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติการเนรเทศ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2521 ที่กำหนดกลไกการเนรเทศคนต่างด้าวซึ่งก่อความไม่สงบสุขแก่สาธารณชนให้ออกไปจากประเทศไทย เนื่องจากปัจจุบันมีพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่กำหนดกลไกในเรื่องดังกล่าวใช้บังคับแล้ว

3.3 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2502 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 ลงวันที่ 15 มกราคม 2502 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 253 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2515 ที่กำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวางเกินสมควรในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ เพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เนื่องจากปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นหลายฉบับเพื่อใช้บังคับในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว โดยมีการบัญญัติเงื่อนไขการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจนและมีขอบเขตที่เหมาะสมแล้ว

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นที่ควรพิจารณากเล็ก คือ พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการรบ พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการรบ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487 ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 25 เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการยุติธรรมทางอาญา ลงวันที่ 29 กันยายน พุทธศักราช 2549

การดำเนินการการทบทวนเพื่อยกเลิกกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควรแก่เหตุ กฎหมายที่ใช้ระบบอนุญาตโดยไม่จำเป็น กฎหมายอื่น ๆ ที่ไม่มีการบังคับใช้เนื่องจากหมดความจำเป็น หรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการอย่างสม่ำเสมออย่างต่อเนื่องเพื่อลดภาระที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่จำเป็น และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในภาพรวมของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ลดภาระของรัฐในเรื่องงบประมาณในการบังคับใช้กฎหมายและภาระต่อประชาชน การใช้บังคับกฎหมายจึงจะสามารถก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมได้อย่างแท้จริง โดยกฎหมายไม่กลายเป็นปัญหาเสียเอง ซึ่งกระบวนการยกเลิกกฎหมายนี้จะบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการร่วมกันสะท้อนความคิดเห็นและผลกระทบที่ได้รับ เพื่อร่วมพัฒนากฎหมายให้ดีขึ้นเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพื่อให้กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายที่ดีทันต่อสถานการณ์ของโลกปัจจุบัน เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและส่งเสริมการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

กลไกในการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนาคุณภาพของกฎหมายไทย*

การที่สังคมหนึ่งสังคมใดจะอยู่ร่วมกันด้วยความปกติสุข มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและไม่เกิดการเอารัดเอาเปรียบกันนั้น จำเป็นที่จะต้องมีกฎเกณฑ์หรือกติกาทางสังคมที่ชัดเจนแน่นอนและเป็นธรรม เพื่อชี้ขาดความถูกต้องที่คนในสังคมยอมรับร่วมกัน คือ “กฎหมาย” ซึ่งหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามแล้ว ย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษ ซึ่งในแง่นี้ เมื่อมีกฎหมายมากขึ้นเท่าใด บุคคลย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติ หรืองดเว้นการปฏิบัติอันมีผลเป็นการลิดรอนหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพมากยิ่งขึ้นเท่านั้น เมื่อสังคมพัฒนา กฎหมายไม่เพียงแต่ถูกใช้เพื่อจัดการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชนโดยส่วนรวม เท่านั้น ยังถูกใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และระบบการเมืองการปกครองของประเทศ ให้มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมยุคโลกาภิวัตน์ในปัจจุบันที่ประเทศต่าง ๆ มีการติดต่อ แแข่งขัน และมีการไหลผ่านข้ามพรมแดนของการค้าและการลงทุนอย่างเสรี กฎหมายจึงถูกใช้เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอย่างเหมาะสมด้วย

ด้วยความสำคัญของกฎหมายและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หากกฎหมายมีเป็นจำนวนมาก และมีคุณภาพไม่เพียงพอแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ได้ ดังนั้น ประเทศทั้งหลายโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วจึงมีกลไกในการปฏิรูประบบกฎหมายหรือพัฒนาคุณภาพกฎหมายของประเทศ “ทั้งที่มีอยู่แล้ว” และ “ที่จะเสนอให้มีขึ้นใหม่” ทั้งในกระบวนการ “ก่อนการตรากฎหมาย” และ “หลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว” ให้มีคุณภาพที่ดียิ่งขึ้น หรือเป็น “กฎหมายที่ดี” (Good Law) คือ มีคุณภาพและประสิทธิภาพดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ (Better Regulation) และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน รวมทั้งการมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นหรือลดจำนวนกฎหมายให้เหลือน้อยที่สุด (Deregulation) เพื่อไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย อาทิ ประเทศในกลุ่ม OECD มีหลักเกณฑ์ “การวิเคราะห์ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ” หรือการทำ “RIA” (Regulatory Impact Analysis: RIA) ซึ่งจะนำมาใช้กับกฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อาทิ จรรยาบรรณ คำแนะนำ ข้อสังเกต แผนการหรือข้อตกลงระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในเรื่องที่มีความสำคัญ หรือส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม หรือสิทธิของบุคคล หรือในประเทศเกาหลีใต้ที่ประสบความสำเร็จในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายภายในของประเทศในช่วงระยะเวลา 20 ปี ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นช่วงเดียวกันกับประเทศไทยที่ประสบกับภาวะวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง โดยรัฐบาลของประเทศเกาหลีใต้ในขณะนั้น ได้กำหนดนโยบายเพื่อการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ และหนึ่งในนโยบายดังกล่าวคือ “การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย” โดยการยกเลิกกฎหมายที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการค้า การลงทุน หรือภาคธุรกิจ รวมทั้ง

* สรุปลงและเรียบเรียงจากเฟลลินตา ดันรังสรรค์. (2560). กลไกในการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนาคุณภาพของกฎหมายไทยในปัจจุบัน. สืบค้น 5 เมษายน 2569 จาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/Sub_Jun/3journal/b199.pdf

การแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพของประเทศ โดยเฉพาะการจัดตั้ง "คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย" (Regulatory Reform Committee) ที่กำหนดให้คณะกรรมการมีองค์ประกอบครึ่งหนึ่งเป็นภาคเอกชนหรือประชาชน เพราะเล็งเห็นว่ากฎหมายส่วนใหญ่ที่ใช้บังคับนั้น จะมีผลกระทบต่อภาคเอกชนหรือประชาชนโดยตรง นอกจากนี้ ยังให้ผู้บริหารประเทศคือนายกรัฐมนตรี เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในคณะกรรมการชุดนี้ และให้ประธานาธิบดีทำหน้าที่กำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถพิจารณาวินิจฉัยหรือตัดสินใจในทางนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายได้ในทันที

ทั้งนี้ กลไกในการปฏิรูปหรือพัฒนากฎหมายโดยทั่วไปนั้นจะดำเนินการโดยวิธีการ ดังนี้

1. การรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ในที่เดียวกัน
2. การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายหลายฉบับโดยกฎหมายฉบับเดียว
3. การเลิกกฎหมาย (Regulatory Guillotine) และการปฏิรูปกฎหมาย (Regulatory Reform)
4. การจัดทำคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Regulatory Checklist)
5. การกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดผลการบังคับใช้กฎหมาย (Sunset Legislation / Sunset Clause)
6. วิธีการอื่น ๆ เช่น การเสนอร่างกฎหมายใหม่เพื่อทดลองใช้ในพื้นที่ (Experimental Legislation)

การทดสอบร่างกฎหมาย (Testing Law Draft) และการศึกษาวิจัยการบังคับใช้กฎหมาย (Implemental Study) เป็นต้น

สำหรับการปฏิรูปกฎหมายและการพัฒนาคุณภาพกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาแล้ว จะพบว่า มีการนำกลไกต่าง ๆ ดังกล่าวมาใช้อย่างหลากหลาย รวมทั้งมีความพยายามที่จะปฏิรูปหรือพัฒนา กฎหมายของประเทศมาโดยตลอด โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็น รัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้กำหนดบทบัญญัติในหมวดต่าง ๆ รองรับไว้หลายมาตรา อันมีสาระสำคัญ จำแนกออกเป็นกลไกด้านต่าง ๆ ได้ ดังนี้

1. การรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ในที่เดียวกัน

การรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ในที่เดียวกัน (Compilation of Laws and Regulations) เป็นการบูรณาการกฎหมายรูปแบบหนึ่ง ด้วยการรวบรวมกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่บังคับใช้ในเรื่องหนึ่งไว้ในที่เดียวกัน โดยเป็นการรวบรวมกฎหมายที่กระจัดกระจายไว้เป็นเอกสารฉบับเดียว โดยเรียงลำดับกฎหมายฉบับต่าง ๆ ตามปีที่ประกาศใช้บังคับ หรือตามหัวข้อเรื่อง หรือมีการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับในครั้งแรกให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ โดยการนำบทบัญญัติของกฎหมายฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมมาใส่ไว้ เพื่อรวบรวมกฎหมายในเรื่องหนึ่งให้ครบถ้วนสมบูรณ์หรือจัดทำเป็นประมวลกฎหมายรูปแบบใหม่ ทั้งนี้ เพื่อสะดวกแก่การค้นคว้า อ้างอิง และปฏิบัติงาน การรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ในที่เดียวกันนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1.1 การรวบรวมกฎหมายแบบไม่เป็นทางการ (Compilation) วิธีการนี้เป็นการนำกฎหมายในเรื่องเดียวกันมารวบรวมไว้ในเอกสารฉบับเดียวกันหรือที่เดียวกันอย่างครบถ้วน โดยเรียงไปเป็นรายฉบับตามลำดับปีที่ประกาศใช้บังคับ และรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายฉบับแรกและฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมเข้าไว้ด้วยกัน กล่าวคือ การนำบทบัญญัติปัจจุบันของกฎหมายฉบับต่าง ๆ มารวบรวมไว้ภายใต้หัวข้อต่าง ๆ

ที่กำหนดขึ้น โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลขมาตราของกฎหมายแต่ละฉบับ และไม่มีผลยกเลิกกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ยังคงใช้บังคับอยู่ในเรื่องนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การเข้าถึงกฎหมาย (Access to Law) เป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็วที่สุด เช่น การรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา การคุ้มครองผู้บริโภค การปกครองส่วนท้องถิ่น และสิ่งแวดล้อม เข้าไว้ด้วยกัน เป็นต้น

1.2 การรวบรวมกฎหมายแบบเป็นทางการ (Codification) หรือ “การจัดทำประมวลกฎหมาย”
เป็นการบูรณาการกฎหมายอย่างเป็นทางการ โดยนำบทบัญญัติกฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องหนึ่งของกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกันมารวบรวมไว้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ และจัดหมวดหมู่หรือโครงสร้างใหม่ รวมทั้งผสมผสานเนื้อหาของกฎหมายฉบับต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ปรับปรุงถ้อยคำให้ทันสมัยและสอดคล้องกัน ตัดทอนข้อความที่ซ้ำซ้อน แก้ไขบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญหรือยกเลิกบทบัญญัติที่ไม่มีผลบังคับใช้โดยสภาพ ส่วนในด้านรูปแบบจะมีการยุบรวมมาตรา แยกมาตราเดี่ยวเป็นหลายมาตรา สลับมาตรา และมีการกำหนดเลขมาตราของประมวลกฎหมายขึ้นใหม่ ทั้งนี้ เมื่อจัดทำเสร็จแล้วจะเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และมีการประกาศใช้บังคับแทนบทบัญญัติที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การจัดทำประมวลกฎหมายจึงถือเป็นวิธีการบูรณาการกฎหมายที่บริบูรณ์ที่สุด เพราะมีวัตถุประสงค์เพื่อการเข้าถึงกฎหมายและการเข้าใจกฎหมาย (Accessibility and Intelligibility of Law) กล่าวคือ มีความครบถ้วนสมบูรณ์ของกฎหมายที่นำมารวบรวมไว้ในที่เดียวกัน เพื่อความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลกฎหมาย และมีความมุ่งหมายที่จะทำให้กฎหมายในเรื่องนั้นเป็นระบบ โดยมีการจัดหมวดหมู่บทบัญญัติในส่วนต่าง ๆ อย่างชัดเจน เชื่อมโยงกันเป็นเหตุเป็นผลและสอดคล้องกัน อันจะช่วยให้สามารถเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายได้ง่ายขึ้น ตัวอย่างเช่น ประมวลรัษฎากร ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

2. การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายหลายฉบับโดยกฎหมายฉบับเดียว

การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายหลายฉบับโดยกฎหมายฉบับเดียว เป็นการตรากฎหมายออกมาเพื่อยกเลิกกฎหมายที่ไม่มีการบังคับใช้ หรือมีเนื้อหาสาระที่ล้าสมัย หมดความจำเป็น หรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. 2546 ได้ตราออกมายกเลิกกฎหมายมีเนื้อหาสาระที่ล้าสมัยหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ของประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 47 ฉบับ พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พ.ศ. 2558 ได้ตราออกมายกเลิกกฎหมายจำนวน 11 ฉบับ พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ได้ตราออกมายกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือสร้างภาระแก่ประชาชนและงบประมาณของรัฐอีกจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป็นส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2483 ที่กำหนดมาตรการพิเศษในการแบ่งปันน้ำมันน้ำมันเชื้อเพลิงในสภาวะการณ์ที่ประเทศประสบปัญหาในการจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิง พระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. 2514 ที่กำหนดให้ควบคุมการส่งออกแร่ดีบุก ซึ่งใช้เฉพาะในช่วงเวลาที่คณะมนตรีดีบุกระหว่างประเทศประกาศควบคุมการส่งออกแร่ดีบุก และพระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. 2522 ที่กำหนดควบคุมการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง โดยผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างต้องจดทะเบียนต่อคณะกรรมการสถาบันผู้รับงานก่อสร้าง (กกส.) รวมทั้งในกรณีที่กฎหมายมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ได้มีการตรากฎหมายออกมาแก้ไขเพิ่มเติม

บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. 2560 ได้ตราออกมายกเลิกความในมาตราแห่งประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล จำนวนทั้งสิ้น 76 ฉบับ

3. การจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายของไทย ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น เป็นการแต่งตั้งจากข้าราชการหรือที่รับหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า มีจำนวน 100 กว่าคน แบ่งออกเป็น 14 คณะ มีหน้าที่สำคัญในการพิจารณากฎหมายตามที่ได้รับมอบหมาย อันเป็นการทำงานในเชิงรับ ในขณะที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายประกอบด้วยกรรมการร่างกฎหมายและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน เพื่อทำหน้าที่เสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศหรือกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร หรือก่อให้เกิดภาระแก่การประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติจะพบว่าองค์ประกอบครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการชุดนี้จะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกหรือภาคเอกชน และทำหน้าที่ศึกษาตรวจสอบ และเสนอแก้ไขกฎหมายใด ๆ ก็ได้ที่เห็นว่าล้าสมัย หรือไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาได้โดยตรง หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบก็จะเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

4. การปฏิรูปกฎหมายเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นั้น ได้ตราออกมาใช้บังคับเพื่อปฏิรูประบบราชการ โดยให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ทั้งนี้ ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้มีบทบัญญัติกำหนดให้มีการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่สำคัญ ๆ ได้แก่

4.1 มาตรา 35 กำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมายหรือประกาศขึ้นใหม่ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการณ์ หรือสอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วและลดภาระ

ของประชาชนเป็นสำคัญ และในการดำเนินการดังกล่าวให้นำความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของประชาชน มาประกอบการพิจารณาด้วย

4.2 มาตรา 6 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะ ต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศที่เห็นว่าไม่สอดคล้องหรือเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ เป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการหรือการดำรงชีวิตของประชาชน หรือก่อให้เกิดภาระหรือความยุ่งยาก ต่อประชาชนเกินสมควร

4.3 มาตรา 42 กำหนดให้แต่ละส่วนราชการมีหน้าที่ตรวจสอบ และดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิดความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน หรือความล่าช้า ต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิด ความสะดวกรวดเร็ว

5. การกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ

จากสภาพปัญหากฎหมายเพื่อ (Inflation of laws and regulatory) และกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้มีความจำเป็นต้องพัฒนาคุณภาพของกฎหมายให้สอดคล้องและเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และความต้องการของประชาชน จึงได้นำแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือการทำ RIA ของประเทศในกลุ่ม OECD ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วมาเป็นต้นแบบในการจัดทำ หลักเกณฑ์ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย หรือ Checklist ของประเทศไทยในกระบวนการ ขึ้นก่อนการตรากฎหมาย

6. การปฏิรูปกฎหมายและพัฒนาคุณภาพของกฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไก ในการปฏิรูปกฎหมายและการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายไว้หลายมาตรา โดยมาตราที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ได้แก่ มาตรา 26 และมาตรา 77 ซึ่งเป็นมาตราสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมาย และมาตรา 258 เกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายอย่างเป็นระบบ อันมีสาระสำคัญดังนี้

6.1 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 26

บทบัญญัติมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติ เงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็น ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง นอกจากนี้ ในการตรากฎหมาย ให้พิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายฉบับนั้น ๆ ไม่ว่าจะกฎหมายนั้นจะมีบทบัญญัติที่มีผล เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพหรือไม่ก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุผลและความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาติ

และระบบคณะกรรมการในกฎหมาย ตลอดจนการกำหนดโทษอาญาสำหรับความผิดร้ายแรง อันเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐในการตรากฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ

6.2 การจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามมาตรา 77

บทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญได้กำหนดมาตรการเพื่อเป็นกลไกในการปฏิรูปกฎหมาย และการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายไว้ 4 มาตรการ ดังนี้

6.2.1 มาตรการทั่วไป (มาตรา 77 วรรคหนึ่ง) เป็นการบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย

6.2.2 มาตรการก่อนการตรากฎหมาย (มาตรา 77 วรรคสอง ตอนต้น) เป็นการกำหนดกลไกก่อนการตรากฎหมายโดยให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

6.2.3 มาตรการภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว (มาตรา 77 วรรคสอง ตอนท้าย) โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

6.2.4 มาตรการควบคุมเนื้อหาของกฎหมาย (มาตรา 77 วรรคสาม) กำหนดให้เนื้อหาของกฎหมายต้องใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการได้เพียงเท่าที่จำเป็น ต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ อย่างชัดเจน รวมทั้งกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

6.3 การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ตามมาตรา 258 ค.

บทบัญญัติมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย ของรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านกฎหมายเพื่อให้เกิดผลในประการต่าง ๆ ดังนี้

6.3.1 มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

6.3.2 ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบการ วิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

6.3.3 พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย

6.3.4 จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป กฎหมายถือเป็นกฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติ หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะมีผลทำให้ได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษได้ หรือสมควรที่จะได้รับโทษ ตามความหนักเบาแห่งการกระทำ ดังนั้น เมื่อมีความจำเป็นต้องออกกฎเกณฑ์ซึ่งจะมีผลเป็นการลิดรอนสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลแล้ว การพิจารณาออกกฎเกณฑ์หรือตรากฎหมายจึงสมควรกระทำเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นอันจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อไม่ให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องถูกระทบโดยไม่สมควร ประกอบกับปัจจุบันมีการแข่งขันกันอย่างสูง ดังนั้น การกระทำใด ๆ โดยภาครัฐอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันได้ด้วยเหตุนี้ จึงมีความพยายามที่จะลดภารกิจของรัฐให้น้อยลง แต่กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับใหม่กลับกลายเป็นสาเหตุหนึ่งในการขยายหรือเพิ่มภารกิจของรัฐและสร้างขั้นตอนในการปฏิบัติงานจนเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน รวมทั้งเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นด้วย

จากเหตุผลดังกล่าว ประเทศทั้งหลายที่พัฒนาแล้วจึงมีความระมัดระวังในการตรากฎหมายเป็นอย่างมาก โดยแต่ละประเทศจะวางหลักเกณฑ์หรือกำหนดกลไกในการปฏิรูปกฎหมายหรือพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายอย่างแท้จริงและกฎหมายนั้นจะคุ้มค่ากับการที่บุคคลจะต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ทั้งยังต้องกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการให้ชัดเจน เพื่อเป็นการระมัดระวังมิให้มีการขยายภารกิจของรัฐและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น การที่ประเทศไทยนำกลไกต่าง ๆ ของสากลมาใช้อย่างหลากหลาย รวมทั้งมีความพยายามที่จะปฏิรูปกฎหมายและพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย โดยวิธีการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ในที่เดียวกัน การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายหลายฉบับโดยกฎหมายฉบับเดียว การจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย การปฏิรูปกฎเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 การกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) และกลไกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดบทบัญญัติในหมวดต่าง ๆ รองรับไว้หลายมาตรานั้น นับเป็นเป็นแนวทางที่จะช่วยปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพของกฎหมายในประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม และจะช่วยให้การเสนอกฎหมายนั้นเป็นไปเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง รอบคอบ และกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด รวมทั้งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความคล่องตัวของระบบราชการ โดยกำหนดภารกิจของรัฐให้เหลือเท่าที่จำเป็น อันจะช่วยลดปัญหาอุปสรรค และความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติงานที่จะเป็นการจำกัดขีดความสามารถในการแข่งขันกับสังคมโลกในปัจจุบันลงอีกด้วย

การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ*

การตัดสินใจเลือกประเทศในการประกอบธุรกิจและการลงทุนมีหลายปัจจัยที่ถูกนำมาพิจารณา เช่น สภาพแรงงานในประเทศ ขนาดเศรษฐกิจ กฎระเบียบต่าง ๆ เป็นต้น สำหรับเรื่องกฎระเบียบในการประกอบธุรกิจ มีหลายมิติที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ (Effective Legal Environment) ความเข้มงวดของกฎระเบียบ (Restrictiveness) การอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ คุณภาพของกฎระเบียบ (Regulatory Quality) ที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาลภาครัฐ และเนื้อหาของกฎระเบียบที่ส่งเสริมหรือควบคุมในประเด็นที่มีความสำคัญ (Critical Themes) ตามแนวทางการประเมิน Business Ready (B-READY) เช่น กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความยั่งยืนด้านแวดล้อม ดังนั้น ในการปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจและการลงทุนจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ได้แก่

1. คุณภาพของกฎระเบียบ (Regulatory Quality) ที่ดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ

คุณภาพของกฎระเบียบประกอบด้วย ความโปร่งใส (Transparency) ความชัดเจน (Clarity) สามารถคาดการณ์ได้ (Predictability) และความเกี่ยวข้องกันของกฎระเบียบ (Relevance) ปัจจุบันมีการศึกษาเพื่อยืนยันถึงผลเชิงบวกของคุณภาพของกฎระเบียบที่ดีต่อการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ซึ่งการที่จะประเมินคุณภาพของกฎระเบียบนั้น มีตัวชี้วัดสากลที่มีการประเมินคุณภาพของกฎระเบียบ ได้แก่ Worldwide Governance Indicators (WGI) จัดทำโดยธนาคารโลก โดยในรายงาน WGI ตั้งแต่ปี 2018 ถึง 2022 บ่งชี้ว่าประเทศไทยมีคุณภาพของกฎระเบียบที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่องตามวงจรการประกอบธุรกิจ

2. สภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ (Effective Legal Environment) และความเข้มงวดของกฎระเบียบ (Restrictiveness)

สภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ (Effective Legal Environment) เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งผลต่อการดึงดูดการลงทุน (Key Attractiveness Indicators) จากรายงาน IMD World Competitiveness 2023 บ่งชี้ว่าสภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยที่ดึงดูดการลงทุนของประเทศไทยน้อยที่สุด ในขณะที่ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรต่อการประกอบธุรกิจ (Business-Friendly Environment) เป็นปัจจัยที่สามารถดึงดูดการลงทุนมากที่สุด ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของประเทศไทย ในการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ เช่น การลดขั้นตอน ระยะเวลา และค่าใช้จ่ายในการเริ่มต้นของประเทศไทยจากรายงานความยาก-ง่ายในการประกอบธุรกิจ (Doing Business) ของธนาคารโลก แต่ในปัจจุบันทิศทางการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมในการประกอบธุรกิจและการลงทุนของโลกเปลี่ยนไป เนื่องจากนักลงทุนไม่ได้ให้ความสำคัญกับกฎหมายที่จะอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจเพียงอย่างเดียว โดยมีข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีความเข้มงวดของกฎระเบียบต่อการลงทุนโดยตรง

* เรียบเรียงจาก สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (ธันวาคม 2566). การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ. *Good Governance on the move*, 1(4), 1-3. และอารีย์พันธ์ เจริญสุข. (ม.ป.ป.). พัฒนาการของการขับเคลื่อน Ease of Doing Business ในประเทศไทย. สืบค้น 26 มีนาคม 2569 จาก https://tijrold.org/wp-content/uploads/2024/05/05-SS3_OPDC.pdf

จากต่างประเทศ (FDI Regulatory Restrictiveness Index (FDI Index)) ต่อดัชนีความเชื่อมั่นในการลงทุน จากต่างประเทศ (FDI Confidence Index) ที่จัดทำโดยบริษัท Kearney (Kearney FDI Confidence Index) ได้อธิบายว่าความเข้มงวดของกฎระเบียบไม่เป็นปัจจัยส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ ซึ่งสาเหตุดังกล่าวมีความเป็นไปได้ว่ามีปัจจัยอื่นด้านกฎระเบียบที่มีผลต่อความเชื่อมั่นในการลงทุนมากกว่า ความเข้มงวดของกฎระเบียบ เช่น คุณภาพของกฎระเบียบ การบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น

3. การปฏิรูปด้านกฎระเบียบของประเทศไทยภายใต้กรอบการประเมินความยาก-ง่าย ในการประกอบธุรกิจ และการประเมินด้านกฎระเบียบตามแนวทางการประเมิน Business Ready (B-READY) ของธนาคารโลก

ปัจจุบัน ธนาคารโลกได้ประกาศยกเลิกรายงานความยาก-ง่ายในการประกอบธุรกิจ (Doing Business) และประกาศใช้แนวทางการประเมิน Business Ready (B-READY) ในปี พ.ศ. 2566 ซึ่งยังคงมีการประเมิน ด้านกฎระเบียบอยู่ โดยกรอบการประเมิน Business Ready ของธนาคารโลกนั้น จะเปลี่ยนแปลงการประเมิน จากเดิมที่มีการประเมินการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ และกรอบคุณภาพของกฎระเบียบ ในรายงานความยาก-ง่ายในการประกอบธุรกิจ (Doing Business) ซึ่งมีตัวชี้วัดย่อย 202 ตัวชี้วัด มาเป็นการประเมินใน 3 เสาหลัก (Pillar) ได้แก่

3.1 กรอบการกำกับดูแล (Regulatory Framework) ประเมินจากกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับการเปิดกิจการ ดำเนินกิจการ และปิดกิจการ ซึ่งผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตาม เช่น ด้านการเข้าสู่ธุรกิจ (การจดทะเบียนนิติบุคคล ข้อกำหนดทุนขั้นต่ำ) ด้านการระงับข้อพิพาท (ระเบียบวิธีพิจารณาคดี ในชั้นศาล การส่งต่อคดีไปยังการระงับข้อพิพาททางเลือก)

3.2 การบริการสาธารณะ (Public Services) ประเมินจากงานบริการภาครัฐและโครงสร้างพื้นฐาน สำหรับการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ เช่น ด้านการเข้าสู่ธุรกิจ (ระบบการชำระค่าธรรมเนียม อิเล็กทรอนิกส์ (e-Payment) การเข้าถึงข้อมูลบริษัท) ด้านการระงับข้อพิพาท (ระบบ e-Service สำหรับการระงับข้อพิพาททางการค้า การเผยแพร่รายงานผลการดำเนินงานของศาล)

3.3 ประสิทธิภาพ (Efficiency) ประเมินจากประสิทธิภาพของกฎระเบียบและงานบริการภาครัฐ ในการปฏิบัติจริง เช่น ด้านการเข้าสู่ธุรกิจ (ระยะเวลาของการจดทะเบียนนิติบุคคล ค่าใช้จ่าย ของการจดทะเบียน) ด้านการระงับข้อพิพาท (ระยะเวลาในการบังคับคดี ค่าใช้จ่ายของการพิจารณา)

โดยมีจำนวนตัวชี้วัดย่อยทั้งหมด 798 ตัวชี้วัด เป็นตัวชี้วัดในเรื่องของกรอบการกำกับดูแล ถึง 408 ตัวชี้วัด หรือคิดเป็นร้อยละ 52 ของตัวชี้วัดทั้งหมด โดยจะเป็นการประเมินด้วยวิธีการเก็บข้อมูล จากผู้เชี่ยวชาญ (Expert Consultation) และความสำคัญกับประเด็นสำคัญ (Critical Themes) ใน 3 ประเด็น ได้แก่ การนำเทคโนโลยีมาใช้ (Digital Adoption) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability) และเพศสภาพ (Gender) ทำให้การประเมินด้านกฎระเบียบตามแนวทางการประเมิน B-READY มีความสอดคล้อง กับทิศทางการขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่ทั่วโลกให้ความสำคัญ อันจะทำให้ภาคเอกชนมีความสามารถในการแข่งขันเพิ่มขึ้น

4. การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจในระยะถัดไปของประเทศไทย สามารถดำเนินการได้ใน 3 แนวทาง ดังนี้

4.1 การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ ได้แก่ การปรับปรุงเพื่อให้เกิดความคล่องตัวของภาคเอกชนในการทำธุรกรรมภาครัฐ (Firm Flexibility) เช่น การลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นด้วยการใช้หลักการประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) การทบทวนเพื่อกำจัดกฎระเบียบที่ไม่จำเป็น และการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน เช่น การใช้เลข ID เดียวในการทำธุรกรรมภาครัฐ ในการดำเนินการนี้จะส่งผลกระทบต่อกรอบการกำกับดูแล (Regulatory Framework) และประสิทธิภาพ (Efficiency) ตามแนวทางการประเมิน B-READY และดัชนีความเข้มงวดของกฎระเบียบต่อการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI Regulatory Restrictiveness Index (FDI Index))

4.2 การปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพในการใช้กฎหมาย สามารถดำเนินการได้ตั้งแต่การเปิดเผยกฎระเบียบในรูปแบบที่เข้าใจและง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ การปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อไม่ให้เกิดการขัดกันของกฎหมายเมื่อต้องปฏิบัติจริง ในการดำเนินการนี้จะส่งผลกระทบต่อกรอบการกำกับดูแล (Regulatory Framework) ตามแนวทางการประเมิน B-READY รวมถึงส่งผลกระทบต่อตัวชี้วัดคุณภาพของกฎระเบียบ (Regulatory Quality) ในรายงาน Worldwide Governance Indicators (WGI) และสภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ (Effective Legal Environment) ในรายงาน IMD World Competitiveness ด้วย

4.3 การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมในการประกอบธุรกิจ การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อส่งเสริมให้นำเทคโนโลยีมาใช้ (Digital Adoption) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability) และเพศสภาพ (Gender) การดำเนินการนี้จะส่งผลกระทบต่อประเด็นสำคัญตามแนวทางประเมิน B-READY และสภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในรายงาน IMD World Competitiveness

อย่างไรก็ดี การปรับปรุงกฎระเบียบมีแนวทางที่เปลี่ยนไปจากการให้ความสำคัญกับการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ และการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายที่จะส่งผลกระทบต่อความคล่องตัวของภาคเอกชนในการทำธุรกรรมภาครัฐ (Firm Flexibility) มาเป็นการปรับปรุงกฎหมายเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมในการประกอบธุรกิจที่จะส่งผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนและส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ทางสังคม (Social Benefit)

กระบวนการเกี่ยวกับการทบทวนกฎหมายของต่างประเทศ*

กระบวนการเกี่ยวกับการทบทวนกฎหมายของประเทศที่มีประสบการณ์และประสบความสำเร็จในการนำไปดำเนินการได้จริงใน 3 ประเทศ ได้แก่ เกาหลีใต้ เวียดนาม และโครเอเชีย ในประเด็นหลัก 4 ประเด็น ประกอบด้วย 1. สภาพปัญหากฎหมายที่มีการทบทวน 2. ขั้นตอนและกระบวนการของการทบทวนกฎหมาย 3. ปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรคของการทบทวนกฎหมาย และ 4. ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในกรณีการลดต้นทุนค่าใช้จ่าย ระยะเวลา และเอกสารต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการบริหารราชการแผ่นดิน

1. เกาหลีใต้

สาธารณรัฐเกาหลีหรือเกาหลีใต้ เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ อีกทั้งได้รับการยอมรับเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (OECD) ในปี 2539 อย่างไรก็ตาม เกาหลีใต้ประสบวิกฤติทางเศรษฐกิจและการเงินในปี 2540 หรือวิกฤติต้มยำกุ้ง เช่นเดียวกับอีกหลายประเทศในภูมิภาคเอเชีย รวมทั้งประเทศไทย จนทำให้เกาหลีใต้ต้องกู้ยืมเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แต่เกาหลีใต้สามารถแก้ปัญหาและฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมทั้งชำระคืนเงินกู้ทั้งหมดให้แก่ IMF ได้เมื่อปลายปี 2554 ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างรวดเร็วในการฟื้นตัวเมื่อเทียบกับประเทศอื่น รัฐบาลเกาหลีใต้หาวิธีแก้ปัญหาในหลายด้านเพื่อความอยู่รอดของเศรษฐกิจของประเทศในช่วงหลังวิกฤตการเงินในเอเชียเมื่อปี 2540 วิธีการหนึ่งที่เกาหลีใต้นำมาใช้และช่วยให้ประเทศผ่านพ้นวิกฤตครั้งนั้นมาได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ คือ การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายของตนเองครั้งใหญ่ในปี 2541 โดยมีการทบทวนกฎหมายการกำกับดูแลของภาครัฐถึง 11,000 ฉบับ ในช่วงเวลา 11 เดือน การทบทวนกฎหมายครั้งนั้นช่วยให้เกาหลีใต้ “ยกเลิก” กฎหมายที่ไม่มีประโยชน์ไปได้ประมาณครึ่งหนึ่งของที่มีอยู่ทั้งหมด และปรับปรุงกฎหมายอีก 1 ใน 4 ให้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศมากขึ้น ผลลัพธ์อีกด้านหนึ่งจากการทบทวนกฎหมายอย่างต่อเนื่องของเกาหลีใต้ ทำให้อันดับว่าด้วยเรื่องความสะดวกในการทำธุรกิจ (ease of doing business) ของประเทศเกาหลีใต้ที่ธนาคารโลกจัดทำขึ้นอย่างเห็นได้ชัด จากอันดับที่ 23 ของโลกในปี 2553 ขึ้นเป็นอันดับที่ 4 ในปี 2559 เกาหลีใต้จึงเป็นหนึ่งในกรณีตัวอย่างที่เหมาะสมแก่การศึกษาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายในครั้งนี้

* สรุปลและเรียบเรียงจากเดือนเด่น นิคมบริรักษ์, ชโยดม สรรพศรี, ทักษิณ ฤกษ์สุต, และ เจค็อบส์. (2562). โครงการศึกษาวิเคราะห์ทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการและการอนุญาตที่ไม่จำเป็นหรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน: ผลการศึกษาและผลการประเมินเชิงต้นทุนและผลประโยชน์เชิงเศรษฐศาสตร์ ในการทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต เพื่อปรับปรุง แก้ไข กระบวนการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตในประเทศไทย: รายงานฉบับสมบูรณ์. สืบค้น 8 เมษายน 2569 จาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:190361

1.1 สภาพปัญหา

ในช่วงปลายปี 2540 เกาหลีใต้เป็นหนึ่งในประเทศที่ประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจเช่นเดียวกับประเทศในภูมิภาคเอเชียอีกหลายประเทศ ปัจจัยหลักที่นำไปสู่การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจการเงินของเกาหลีใต้ประกอบด้วยสาเหตุหลายประการ อาทิ การขาดระบบการกำกับดูแลที่ดีทั้งด้านระบบการเมือง โครงสร้างของสถาบันการเงิน โครงสร้างการบริหารจัดการภาคเอกชน โดยสถาบันการเงินและการธนาคารถูกควบคุมอย่างเข้มงวดด้วยกฎระเบียบต่าง ๆ มากมาย แต่กลับไม่มีการกำกับดูแลและการให้คำแนะนำในการบริหารจัดการที่ดี ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของหนี้ภาคธุรกิจและหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ การขาดสภาพคล่องของสถาบันการเงิน การขยายตัวทางธุรกิจอย่างรวดเร็วของภาคเอกชนอย่างไร้ประสิทธิภาพ อีกทั้ง กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีบทบาทสำคัญทางด้านการค้าการลงทุนในเกาหลีใต้ที่เรียกว่า แชโบล (Chaebol) มีการพึ่งพาเงินกู้ยืมอย่างไร้ขีดจำกัด ในขณะที่ภาครัฐดำเนินนโยบายเปิดเสรีทางการเงินโดยขาดระบบการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาต่าง ๆ ข้างต้นถูกสะสมมาอย่างต่อเนื่อง แต่รัฐบาลเกาหลีใต้และผู้นำทางการเมืองในขณะนั้นไม่สามารถจัดการกับปัญหาเหล่านี้ได้จนกระทั่งเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่เกิดขึ้นในยุครัฐบาลประธานาธิบดีคิม แด จุง ที่เข้ารับตำแหน่งในช่วงต้นปี 2541 โดยการริเริ่มปฏิรูปกฎหมายของประเทศที่ให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์กระบวนการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis: RIA) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมและระบบการเงินในลักษณะเฉพาะเจาะจง การนำ RIA มาใช้ดำเนินงานไปพร้อมกับการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ของเกาหลีใต้ ซึ่งต้องการจะเปลี่ยนทัศนคติเดิม ๆ ของข้าราชการ จากการมองว่าตนเป็นผู้ปกครองมาเป็นผู้ที่อำนวยความสะดวกแก่ภาคธุรกิจ ซึ่งเป็นหัวใจของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การทบทวนกฎหมายจึงให้ความสำคัญแก่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจและการเปิดเสรีตลาดสินค้า บริการ และการลงทุน มากกว่าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือประเด็นทางสังคมอื่น ๆ โดยพิจารณาทบทวนกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคกีดขวางการเปิดเสรีและการแข่งขันในตลาด โดยเน้นส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนและยึดหลักการว่ากฎระเบียบของรัฐจะต้องไม่เป็นการแทรกแซงการตัดสินใจของภาคเอกชน ทั้งนี้ สาขาหลักที่ถูกกำหนดสำหรับการปฏิรูปและทบทวนกฎหมายในครั้งนี้ประกอบด้วย สาขาการเงิน ตลาดแรงงาน ภาคเอกชน และภาครัฐ

1.2 ขั้นตอนและกระบวนการ

เกาหลีใต้ริเริ่มปฏิรูปกฎหมายของประเทศ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Regulatory Reform Committee: RRC) มีภารกิจในการกำหนดทิศทางนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายของประเทศ และเป็นศูนย์กลางในการประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว RRC มีอำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายของฝ่ายบริหารทั้งหมดและรายงานโดยตรงต่อประธานาธิบดี ภารกิจหลักของ RRC สามารถจำแนกได้ ดังนี้ 1) การศึกษาทบทวนกฎหมายที่มีอยู่ประกอบกับการรับฟังความคิดเห็นและข้อร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายที่ควรได้รับการปรับปรุงหรือยกเลิก 2) จัดทำหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย 3) ตรวจสอบและประเมินคุณภาพรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

ที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย รวมทั้งกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่หน่วยงานจัดทำเสนอ 4) รับผิดชอบเบี่ยงกฎหมายทั้งหมดในประเทศเกาหลีใต้ ทั้งในกรณีที่มีการออกกฎหมายใหม่ มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือในกรณีที่มีการยกเลิกกฎหมาย เพื่อจัดทำและเผยแพร่ฐานข้อมูลกฎหมายของประเทศ 5) ตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายโดยหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐในทุกระดับชั้น

สำหรับหน่วยงานธุรการ (Regulatory Reform Office: RRO) ดำเนินงานภายใต้สังกัดสำนักงานประสานนโยบายของรัฐ (Office for Government Policy Coordination) ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการให้แก่ RRC รวมทั้งเป็นฝ่ายประสานงานกับหน่วยงานรัฐเพื่อให้คำแนะนำในการดำเนินการตามนโยบายพัฒนากฎหมายของ RRC และให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานในการวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎหมาย รวมไปถึงจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายของทุกรัฐบาลบนพื้นฐานของแผนการพัฒนากฎหมายตามที่แต่ละกระทรวงได้กำหนดไว้

ขั้นตอนการจัดทำ RIA ของเกาหลีใต้เริ่มต้นจากการเสนอร่างกฎหมาย โดยกำหนดให้หน่วยงานผู้เสนอเรื่องจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้น (Preliminary Review) เพื่อเสนอต่อ RRC พิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้นมีความสำคัญเพียงพอที่จะต้องจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (รายงานการจัดทำ RIA) หรือไม่ โดยรายงานฉบับเบื้องต้นนี้จะต้องประกอบไปด้วยร่างกฎหมาย ผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง เหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมาย และผลการวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้น โดยหน่วยงานผู้เสนอเรื่องจะต้องเผยแพร่ข้อมูลทั้งหมดผ่านเว็บไซต์เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ จากนั้นจะเป็นขั้นตอนการประเมินผลกระทบ โดยเกาหลีใต้ได้ออกแนวทางปฏิบัติในการทำรายงาน RIA ซึ่งระบุว่ากฎหมายที่มี “ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีนัยสำคัญ” เท่านั้น ที่ต้องทำ RIA ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่มีผลกระทบ ดังต่อไปนี้ 1) มีผลกระทบที่มีมูลค่าเกิน 10,000 ล้านบาท หรือประมาณ 300 ล้านบาท ต่อปี 2) มีผลกระทบต่อประชาชนตั้งแต่ 1 ล้านคนขึ้นไป 3) มีผลในการจำกัดการแข่งขันในตลาด 4) มีลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบที่เป็นมาตรฐานสากล หาก RRC เห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวไม่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการจัดทำ RIA เพิ่มเติม รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบเบื้องต้นที่จัดทำโดยหน่วยงานจะถือว่าเป็นที่สิ้นสุดของกระบวนการ RIA สำหรับร่างกฎหมายนั้น ในกรณีนี้ RRC จะต้องดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 10 วัน แต่หาก RRC มีมติว่าร่างกฎหมายดังกล่าวจำเป็นต้องจัดทำ RIA เพิ่มเติม RRC จะเป็นผู้ดำเนินการทบทวนและจัดทำรายงาน RIA เพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร และจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน

สำหรับกระบวนการในการทบทวนกฎหมายนั้น ทุกรัฐบาลและหน่วยงานจะต้องนำกฎหมายในความรับผิดชอบของตนเข้าสู่กระบวนการทบทวนกฎหมายของ RRC โดย RRC จะต้องทบทวนกฎหมายไม่ต่ำกว่าปีละ 1,000 ฉบับ ทุกปี RRC จะดำเนินการรวบรวมและจัดระเบียบกฎหมายทั้งหมดของประเทศ และตรวจสอบสถานะของกฎหมาย จากนั้นจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรับข้อร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ RRC จะดำเนินการตามหลักการทบทวนกฎหมาย ดังนี้ 1) ความโปร่งใสของกฎหมายจะต้องเพิ่มขึ้น 2) กฎหมายที่มีการประเมินว่าสัดส่วน

ต้นทุนมากกว่าประโยชน์จะถูกยกเลิก 3) กฎหมายที่ซ้ำซ้อนจะถูกปรับปรุงควบรวมให้เป็นกฎหมายเดียวกัน
4) กฎหมายที่ขัดต่อความตกลงระหว่างประเทศและมาตรฐานระดับสากลจะถูกยกเลิก

1.3 ปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรค

1.3.1 ปัจจัยความสำเร็จ

ที่สำคัญที่สุดคือ การสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง (political will) รัฐบาลประธานาธิบดีคิม แด จุง ที่เพิ่งเข้ารับตำแหน่งในช่วงที่ประเทศประสบวิกฤติเศรษฐกิจการเงิน กำหนดให้การปฏิรูปกฎหมายเป็นนโยบายสำคัญของประเทศ เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาระบบเศรษฐกิจและการคอร์รัปชัน โดยการรณรงค์ผ่านสื่อ เพื่อให้ทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญและรับทราบถึงนโยบายของรัฐบาลในการใช้การปฏิรูปกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและการคอร์รัปชันที่เป็นปัญหาหลักของประเทศในขณะนั้น

นอกจากการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองในระดับนโยบายแล้ว จะต้องมีกฎหมายเฉพาะมาบังคับใช้เพื่อรองรับและสนับสนุนนโยบายการปฏิรูปกฎหมายของประเทศ ซึ่งเกาหลีใต้ได้บัญญัติกฎหมายกลางเพื่อการพัฒนากฎหมาย หรือ Basic Act on Administrative Regulations 1997 ขึ้น เพื่อวางรากฐานในการปฏิรูปกฎหมาย รวมทั้งจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นอิสระ และมีฐานะเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย (legal body) ที่มีอำนาจชัดเจนในการดำเนินการตามนโยบายการปฏิรูปกฎหมายมากกว่าเป็นเพียงหน่วยงานหรือคณะที่ปรึกษาเท่านั้น (advisory body) ซึ่งเกาหลีใต้ได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (RRC) เป็นผู้กำหนดทิศทางและการประสานงานโดยรวม รวมถึงการกำกับดูแลเกี่ยวกับความซ้ำซ้อนของกฎระเบียบและความไม่สอดคล้องกันของกฎระเบียบ และนโยบายระหว่างกระทรวงด้วยการจัดทำร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ทั้งหมด

1.3.2 อุปสรรค

เนื่องจากการปฏิรูปกฎหมายของเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ และการเปิดเสรีตลาดสินค้า บริการ และการลงทุน มากกว่าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือประเด็นทางสังคมอื่น ๆ ทำให้การทบทวนกฎหมายคำนึงถึงการแก้ปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจการเงิน ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อภาคธุรกิจเป็นหลัก ส่งผลให้ผลลัพธ์ที่ได้ถึงแม้จะเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวม แต่ประชาชนในระดับล่างอาจไม่เห็นผลกระทบโดยตรงต่อตนเอง ทำให้การสนับสนุนของภาคประชาชนลดลง นอกจากนี้ การทบทวนกฎหมายของเกาหลีใต้เน้นที่การปรับลดตัวกฎหมายเป็นหลัก แต่ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการปรับกระบวนการดำเนินการในทางปฏิบัติในระดับล่าง อีกทั้งการปฏิรูปกฎหมายเน้นที่การลดจำนวนกฎหมาย โดยไม่ค่อยให้ความสำคัญกับต้นทุนการดำเนินการ และยังไม่ให้ความสำคัญกับกฎหมายในระดับรัฐบาลท้องถิ่น

1.4 ตัวอย่าง

การดำเนินการในการทบทวนกฎหมายของเกาหลีใต้ตั้งแต่ช่วงต้นปี 2541 ส่งผลให้เกาหลีใต้สามารถลดภาระกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ไม่จำเป็นและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจลงได้ถึงร้อยละ 50 ของจำนวนกฎระเบียบที่ทบทวนทั้งหมด 11,125 ฉบับ ในปี 2541 ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ตั้งแต่เริ่มการดำเนินการที่จะให้ลดกฎระเบียบลงร้อยละ 50

ผลลัพธ์ที่เห็นได้ชัดหากเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ พบว่า อันดับว่าด้วยเรื่องความสะดวกในการทำธุรกิจ (ease of doing business) ของเกาหลีใต้ที่จัดทำโดยธนาคารโลกเพิ่มขึ้นจากอันดับที่ 23 ของโลกในปี 2553 เป็นอันดับที่ 4 ในปี 2559 นอกจากนี้ ในปี 2552 เกาหลีใต้มีอัตราการเติบโตของ GDP สูงสุดในกลุ่มประเทศสมาชิก OECD

ประโยชน์ที่เกาหลีใต้ได้รับจากการทบทวนกฎหมายมีหลายด้าน อาทิ อัตราการสร้างงานเพิ่มขึ้นเป็น 680,000 ตำแหน่ง ในช่วงปี 2542-2547 ความสามารถในการลดต้นทุนทางธุรกิจ (compliance cost) ลงประมาณ 15 ล้านดอลลาร์ หรือร้อยละ 4.4 ของ GDP ความสามารถในการลดต้นทุนการดำเนินการ (administrative cost savings) ประมาณ 5 แสนดอลลาร์ รวมทั้งมูลค่าการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็น 3.65 หมื่นล้านดอลลาร์

ประสบการณ์ของเกาหลีใต้ในการทบทวนกฎหมายชี้ให้เห็นว่า ความสำเร็จในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้เกิดขึ้นจากการสนับสนุนของทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาคธุรกิจ การเมือง และกลุ่มประชาชนที่มีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย รูปแบบ และวิธีการในการดำเนินการของภาครัฐที่ชัดเจน อีกทั้งการดำเนินการจัดทำ RIA และการทบทวนกฎหมายจะต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองเป็นสำคัญ โดยการผลักดันให้เป็นนโยบายระดับประเทศ และมีหน่วยงานที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกระบวนการที่กำหนด อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปกฎหมายควรคำนึงถึงทั้งจำนวนและคุณภาพของการทบทวนกฎหมาย รวมทั้งต้นทุนในการดำเนินการและผลประโยชน์ที่จะได้รับสำหรับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

2. เวียดนาม

ประเทศเวียดนามเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจเพราะเป็นประเทศสมาชิกอาเซียนประเทศเดียวที่มีการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ภายใต้โครงการทบทวนกฎหมายที่เรียกว่า “Project 30” ซึ่งได้จัดทำขึ้นในช่วงปี 2550-2553 การทบทวนกฎหมายครั้งดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของแผนการปฏิรูประบบการบริหารจัดการของภาครัฐ ซึ่งมีเป้าหมาย “ยกเลิก” กระบวนการและขั้นตอนทางราชการประมาณ 1 ใน 3 ลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนทางราชการของประชาชนและภาคธุรกิจลงร้อยละ 30 และเพื่อที่จะปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการประกอบธุรกิจให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น สำหรับงบประมาณในการดำเนินงานโครงการ Project 30 นั้นส่วนใหญ่มาจากรัฐบาลของเวียดนามเอง และมีบางส่วนได้รับการสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ องค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development: USAID) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank: ADB) สหภาพยุโรป (The European Union: EU) เป็นต้น ผลการดำเนินงานของโครงการ Project 30 ทำให้เกิดการทบทวนกฎระเบียบและขั้นตอนของราชการทั้งหมดกว่า 5,000 ฉบับ โดยได้มีการยกเลิกกฎระเบียบหรือขั้นตอนที่ทบทวนประมาณร้อยละ 9 และปรับปรุงให้สะดวกรวดเร็วมากขึ้นร้อยละ 77 นอกจากนี้ โครงการ Project 30 ยังช่วยสร้างความตระหนักให้แก่ประชาชนและความตื่นตัวในกลุ่มข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้เสนอร่างกฎระเบียบอีกด้วย

2.1 สภาพปัญหา

ในช่วงปี พ.ศ. 2550 เวียดนามถูกจัดให้อยู่ในอันดับ 91 ในรายงาน Ease of Doing Business ของธนาคารโลก ซึ่งนับว่าเป็นอันดับที่ต่ำกว่าหลายประเทศในอาเซียน อาทิ สิงคโปร์ ไทย และมาเลเซีย เป็นต้น อันดับดังกล่าวของเวียดนามส่งผลให้นักลงทุนต่างชาติขาดความเชื่อมั่นในการลงทุนและทำการค้ากับเวียดนาม โดยเลือกที่จะหันไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านแทน อนึ่ง สาเหตุหลักที่ทำให้เวียดนามถูกจัดอยู่ในอันดับดังกล่าว เกิดจากกระบวนการและขั้นตอนทางราชการ (administrative procedure) ที่มีความซับซ้อนและยุ่งยาก โดยนายกรัฐมนตรี Nguyen Yan Dung ของเวียดนามขณะนั้น ได้เห็นด้วยกับข้อสรุปของรายงานดังกล่าวและเห็นว่าถ้ากระบวนการและขั้นตอนทางราชการยังมีความซับซ้อน ไม่สามารถเข้าใจได้ และยากที่จะนำมาปฏิบัติใช้ได้จริงดังที่เป็นอยู่ ณ ขณะนั้น กระบวนการเหล่านี้จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไปในอนาคต โดยภาพรวมรัฐบาลเวียดนามเห็นว่า สภาพปัญหากฎหมายภายในที่มีอยู่ที่เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตยในขณะนั้นมีดังต่อไปนี้

1) ทั้งรัฐบาลกลางและองค์กรท้องถิ่นมีการออกกฎหมายมาเป็นจำนวนมาก แต่กลับไม่มีการพัฒนาฐานข้อมูลกลางเพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมกฎหมายเหล่านี้ ซึ่งสร้างภาระ ความสับสน และความยุ่งยากให้กับประชาชน และธุรกิจ ที่จะต้องศึกษาว่ามีกฎหมายใดบ้างที่ตนต้องปฏิบัติตาม เมื่อมีความจำเป็นต้องเข้าไปติดต่อหรือขออนุญาตในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ จากภาครัฐ อีกทั้งยังเปิดช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ฉวยโอกาสคอร์รัปชันบนพื้นฐานความไม่รู้กฎหมายของประชาชน

2) กระบวนการและขั้นตอนทางราชการต่าง ๆ มักมีความยุ่งยาก ยืดยาว ทับซ้อน ขัดแย้ง และไม่สมเหตุสมผล ซึ่งเป็นผลมาจากการที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก และกฎหมายเหล่านี้มักไม่ทันสมัยกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

3) รัฐบาลกลางขาดกลไกในการตรวจสอบและควบคุมการออกกระบวนการและขั้นตอนทางราชการใหม่ ๆ ให้สอดคล้องกับกฎระเบียบเดิมที่มีอยู่

2.2 ขั้นตอนและกระบวนการ

ขั้นตอนและกระบวนการของการทบทวนกฎหมายของโครงการปฏิรูปกฎหมาย Project 30 ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน โดยแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.2.1 ขั้นตอนการจัดทำคลังข้อมูลกฎหมาย (Inventory) หรือการรวบรวมรายชื่อกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและภาคธุรกิจที่ควรทบทวน ในขั้นตอนนี้ กระทรวงทั้งหมด 21 กระทรวงและรัฐบาลระดับจังหวัด (provincial government) ทั้งหมด 63 หน่วยงาน มีหน้าที่จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ (Task Force) ประจำหน่วยงานของตนเพื่อทำหน้าที่จัดเตรียมและรวบรวมรายชื่อกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่ควรทบทวน สำหรับการบันทึกรายละเอียดกระบวนการงานนั้นจะต้องกรอกลงบนแบบฟอร์มมาตรฐาน (Standardised form) โดยข้อมูลที่ต้องกรอกประกอบด้วย ลักษณะ ขั้นตอนของกระบวนการ แบบฟอร์มใบขออนุญาต ค่าธรรมเนียม ชื่อของบุคคลที่สามารถติดต่อได้ หรือชื่อตำแหน่งของบุคคลผู้รับผิดชอบกระบวนการงานนั้น ๆ ระยะเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติตามกระบวนการงาน เป็นต้น โดยภายหลัง

จากที่ได้มีการบันทึกรายละเอียดแต่ละกระบวนการลงบนแบบฟอร์มมาตรฐานแล้ว ข้อมูลเหล่านี้จะมีการเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นที่มีต่อการปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนทางราชการนั้น ๆ โดยความเห็นดังกล่าวจะถูกรวบรวม และนำมาใช้ในการทบทวนแก้ไขคลังข้อมูลกฎหมาย (inventory) ต่อไป ก่อนที่จะมีการบันทึกลงระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์กลางของรัฐ (Central Electronic Database) ที่จะทำหน้าที่เก็บรวบรวม กระบวนการ และแบบฟอร์มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนั้น ๆ โดยประชาชนสามารถเข้าถึงได้ผ่านทางอินเทอร์เน็ต

2.2.2 ขั้นตอน self review หรือ การประเมินกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่ได้เก็บรวบรวมไว้จากขั้นตอนแรก สำหรับขั้นตอนนี้คณะทำงานเฉพาะกิจมีหน้าที่ประเมินกระบวนการที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานของตนตามประเด็นคำถามหลัก 3 คำถาม ดังนี้ 1) กระบวนการนั้นชอบด้วยกฎหมาย (legitimate) หรือไม่ 2) กระบวนการนั้นมีความจำเป็น (necessary) หรือไม่ 3) กระบวนการนั้นเหมาะสม (Suitable) หรือมีความสมเหตุสมผล (reasonable) จากมุมมองของประชาชนและภาคธุรกิจหรือไม่ เมื่อคณะทำงานได้ทำการประเมินกระบวนการตามแนวคำถามข้างต้นเสร็จเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะทำงานเฉพาะกิจจะต้องรวบรวมผลการประเมินที่ได้เพื่อส่งต่อไปให้แก่คณะทำงานเฉพาะกิจพิเศษ (Special Task Force) ทบทวนต่อไป โดยคณะทำงานเฉพาะกิจพิเศษนั้นประกอบไปด้วยข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการปฏิรูปกฎหมาย และรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง

2.2.3 ขั้นตอนการปรึกษากับผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง คณะทำงานเฉพาะกิจพิเศษ (Special Task Force) ร่วมกับสภาที่ปรึกษา (Advisory Council) ซึ่งประกอบไปด้วยนักวิชาการ สมาคมธุรกิจ และตัวแทนภาคประชาชน เป็นต้น ทำหน้าที่ทบทวนกระบวนการและขั้นตอนทางราชการตามที่แต่ละกระทรวงและรัฐบาลจังหวัดได้เสนอมา เพื่อวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนั้น ๆ หนึ่ง เพื่อให้การประเมินเป็นไปอย่างมีระบบ รัฐบาลได้มีการจัดทำบันทึก (Dossiers) ที่ออกแบบมาเพื่อให้สมาคมธุรกิจ พลเมือง และองค์กรต่าง ๆ สามารถ 1) ระบุปัญหาของกระบวนการ 2) อธิบายว่าทำไมกระบวนการนั้นจึงไม่จำเป็น ไม่สมเหตุสมผล หรือไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบที่มีอยู่ และ 3) เสนอแนวทางแก้ไขที่จะช่วยให้กระบวนการง่าย และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.2.4 ขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอแนะ คณะทำงานเฉพาะกิจพิเศษ (Special Task Force) รวบรวมความเห็นที่ได้รับ และนำไปปรึกษาหารือเพิ่มเติมกับเจ้าหน้าที่กระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยภายหลังจากที่ได้มีการหารือเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะทำงานเฉพาะกิจพิเศษ (Special Task Force) จะจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับแต่ละกระบวนการเพื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรี โดยอาจเสนอให้คงไว้ หรือลดความซับซ้อน หรืออาจให้มีการยกเลิก หนึ่ง ข้อเสนอที่นำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีนั้น จะต้องผ่านการหารือกับกระทรวงที่รับผิดชอบมาเป็นที่ยอมรับแล้ว

2.3 ปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรค

2.3.1 ปัจจัยความสำเร็จ

1) ความมุ่งมั่นทางการเมือง (Political Will) เป็นปัจจัยหลักต้นที่สำคัญที่สุดที่ทำให้กระบวนการปฏิรูปกฎหมายประสบความสำเร็จ ในกรณีของประเทศไทย นายกรัฐมนตรีได้แสดงความมุ่งมั่นอย่างชัดเจนที่จะดำเนินการปฏิรูปกฎหมาย โดยให้คณะทำงานเฉพาะกิจพิเศษ (Special Task Force) ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการทำหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปกฎหมายนั้น ต้องรายงานโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี ส่งผลต่อเนื่องเป็นนัยให้เจ้าหน้าที่ระดับกระทรวงและท้องถิ่นต้องให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะทำงานเฉพาะกิจพิเศษ ในขณะเดียวกันความมุ่งมั่นทางการเมืองของนายกรัฐมนตรียังช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ภาคเอกชน และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

2) ความสามารถของหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในกรณีของโครงการ Project 30 คณะทำงานเฉพาะกิจพิเศษ (Special Task Force) นั้นไม่เพียงจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่มีศักยภาพ แต่ยังได้รับมอบอำนาจที่เพียงพอและเหมาะสม เพื่อให้สามารถทำงานร่วมกับกระทรวงและองค์กรท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) การมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของผู้มีส่วนได้เสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนธุรกิจและประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความสำเร็จของโครงการปฏิรูปกฎหมาย Project 30 ทั้งนี้ เป็นเพราะว่าผู้มีส่วนได้เสียเหล่านี้มักให้ข้อมูลที่มีประโยชน์เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่มีปัญหา และข้อเสนอแนะที่สามารถนำไปปฏิบัติจริงได้ เพื่อให้กระบวนการงานนั้น ๆ สามารถปฏิบัติตามได้ง่ายขึ้น

4) การสื่อสารกับสาธารณะที่เหมาะสม เพื่อช่วยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ทราบถึงความสำเร็จและอุปสรรคในการดำเนินการ และเพื่อรวบรวมความเห็นร่วมกันของประชาชนที่มีต่อการปฏิรูปได้มากขึ้น โดยความเห็นเหล่านี้ล้วนเป็นประโยชน์ต่อการนำไปปรับใช้ต่อไป

5) การตั้งเป้าหมายและมีการกำหนดเวลาในการปฏิรูปกฎหมายไว้อย่างชัดเจนตั้งแต่ต้น ดังเช่นกรณีนี้ที่รัฐบาลเวียดนามได้ประกาศว่าโครงการ Project 30 ต้องสามารถลดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนทางราชการของประชาชนและภาคธุรกิจลงอย่างน้อยร้อยละ 30 เป็นต้น โดยเป้าหมายที่ชัดเจนนอกจากจะสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้แล้ว ยังเป็นเสมือนสัญญาทางสังคมที่ผูกมัดให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม และบรรลุผลดังที่ได้ประกาศสัญญาไว้กับประชาชน

2.3.2 อุปสรรค

1) ความขัดแย้งระหว่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นระหว่างกฎหมายหลักและกฎหมายย่อย หรือระหว่างกฎหมายกลางและกฎหมายท้องถิ่น ทำให้เกิดการขัดกันทางอำนาจระหว่างหน่วยงานราชการต่าง ๆ เช่น ความขัดแย้งทางอำนาจระหว่างกระทรวงที่รับผิดชอบด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม มาตรฐานความปลอดภัยอาหาร การโฆษณา และการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

2) การทับซ้อนของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ส่งผลให้เกิดความไม่แน่ชัดว่าหน่วยงานใดที่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกระบวนการงานนั้น ๆ เนื่องจากเวียดนามมีกฎระเบียบจำนวนมาก

3) การขาดแคลนข้อมูล สถิติ และหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้การประเมินผลกระทบด้านกฎ ระเบียบ (Regulatory Impact Assessment: RIA) ในบางกระบวนการยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญในการทำ RIA

4) แรงต้านภายในจากกระทรวงและรัฐบาลระดับจังหวัด ส่งผลให้จำนวนกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่ถูกตัดทิ้งมีจำนวนค่อนข้างน้อย โดยกระบวนการส่วนใหญ่มักจะถูกแก้ไขและปรับปรุงแทน ทั้งนี้ เนื่องจากคณะทำงานพิเศษผู้ทำหน้าที่รวบรวมกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่จะต้องมีการทบทวนนั้น เป็นข้าราชการของกระทรวงหรือรัฐบาลระดับจังหวัดเอง การตัดสินใจที่จะยกเลิกกระบวนการนั้นมีผลเป็นการลดอำนาจของหน่วยงานตนเอง

2.4 ตัวอย่าง

2.4.1 ผลการดำเนินงานของโครงการกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย ส่งผลให้มีการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนทางราชการจำนวน 4,818 กระบวนการ ตัดออกจำนวน 484 กระบวนการ และแทนที่กระบวนการเดิมที่มีอยู่จำนวน 192 กระบวนการ โดยภาพรวมโครงการ Project 30 ช่วยให้ภาคธุรกิจของเวียดนามประหยัดต้นทุนไปกว่า 1.4.5 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี

2.4.2 โครงการปฏิรูปกฎหมายช่วยลดภาระ ขั้นตอน เวลา และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและขั้นตอนทางราชการให้กับภาคธุรกิจและประชาชน ตัวอย่างเช่น ในอุตสาหกรรมก่อสร้าง การยกเลิกค่าธรรมเนียมก่อสร้างและการต่อใบอนุญาตก่อสร้างช่วยลดต้นทุนของธุรกิจไปกว่า 70 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เช่นเดียวกันการยกเลิกกระบวนการซับซ้อนต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแรงงาน ประกันสังคม และการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ช่วยประหยัดเงินให้กับภาคธุรกิจไปกว่า 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

2.4.3 โครงการ Project 30 ก่อให้เกิดการพัฒนากระบวนข้อมูลกลางอิเล็กทรอนิกส์เป็นครั้งแรกของเวียดนาม ซึ่งได้เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนทางราชการไว้กว่า 5,000 กระบวนการ โดยประชาชนสามารถเข้าถึงได้ผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ระบบฐานข้อมูลดังกล่าวช่วยส่งเสริมให้สภาพแวดล้อมทางกฎหมายของเวียดนามมีความโปร่งใส ลดการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ อีกทั้งยังอำนวยความสะดวกต่อประชาชน และผู้ประกอบการในการค้นหาและปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนทางราชการด้วย

3. โครเอเชีย

3.1 สภาพปัญหา

การทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ในโครเอเชีย มีแรงกดดันจากการที่โครเอเชียจะเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรป ซึ่งหมายความว่า การเคลื่อนย้ายเงินทุนและแรงงานระหว่างโครเอเชียและประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอีก 27 ประเทศจะเป็นไปโดยเสรี ด้วยเหตุผลดังกล่าวโครเอเชียจึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงขีดความสามารถในการแข่งขันให้เท่าเทียมกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ เพื่อป้องกันปัญหาการไหลออกของเงินทุนและแรงงานไปยังต่างประเทศ

ก่อนที่จะมีการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ โครเอเชียมีกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจจำนวนมาก โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับใบอนุญาต มีขั้นตอนจำนวนมาก รวมทั้งกระบวนการในการพิจารณาอนุญาต

ใช้เวลานาน เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่หลากหลาย ตัวอย่างเช่น การขอใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเก็บของ (warehouse) ขนาดเล็กมีถึง 24 ขั้นตอน ตั้งแต่ก่อนการก่อสร้าง ระหว่างการก่อสร้าง และหลังการก่อสร้าง ซึ่งใช้เวลาทั้งหมดถึง 390 วัน และมีต้นทุนที่เกิดจากทั้งค่าธรรมเนียมและค่าเสียเวลารวมกันทุกขั้นตอนที่สูงถึง 10 เท่าของรายได้ประชาชาติต่อหัว (income per capita) ตัวอย่างของกระบวนการที่เป็นอุปสรรค ได้แก่ การขอใบอนุญาตในการเข้าพักอาศัยในสิ่งปลูกสร้าง (occupation permit) ซึ่งใช้เวลาถึง 90 วัน ในส่วนของการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ โครเอเชียเดิมที่ใช้เวลาถึง 174 วัน ในขณะที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ใช้เวลาเพียง 2 วัน ความล่าช้าเกิดจากขั้นตอนในการยื่นสัญญาหลักฐานเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินเพื่อที่จะเสียภาษีท้องถิ่นซึ่งใช้เวลานานถึง 1 เดือน และการโอนที่ดินซึ่งต้องดำเนินการที่ศาลซึ่งใช้เวลานานกว่า 3 เดือน

3.2 ขั้นตอนและกระบวนการ

ในปี 2549 คณะรัฐมนตรีของโครเอเชียได้มีมติให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจที่ทำหน้าที่ในการทบทวนกฎหมายขึ้นมาที่มีชื่อเรียกว่า “Hitrorez” โดยการจัดตั้งและการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าวได้รับเงินสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาระหว่างประเทศที่หลากหลาย ได้แก่ องค์กรเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development: USAID) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) หน่วยงานที่ปรึกษาด้านการลงทุนระหว่างประเทศในเครือธนาคารโลก (Foreign Investment Advisory Service: FIAS) ในการดำเนินการทบทวนกฎหมาย Hitrorez จะรายงานทุก 2 สัปดาห์ต่อคณะกรรมการของผู้ให้ทุนสนับสนุน และรายงานทุก 2 เดือนต่อสภาที่ปรึกษาธุรกิจที่ประกอบไปด้วยตัวแทนของธุรกิจจากหลากหลายสาขา (Business Advisory Council) ซึ่งมีหน้าที่ในการเสนอแนะกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ ที่ควรมีการทบทวนและให้ข้อมูลและหลักฐานเกี่ยวกับกฎระเบียบหรือกระบวนการขั้นตอนในการบังคับใช้ กฎระเบียบดังกล่าวในทางปฏิบัติ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการทบทวนกฎหมาย

ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้น ในขั้นตอนแรก จะเป็นการรวบรวมกฎระเบียบ ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลธุรกิจและประชาชนทั่วไปของทุกหน่วยงาน ข้อมูลดังกล่าวนำไปสู่การพัฒนาฐานข้อมูล กฎระเบียบในการกำกับดูแลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ พร้อมทั้งจะใช้ในการคัดเลือกกฎหมายที่ต้องการจะทบทวนได้ ขั้นตอนที่สอง จะเป็นการนำฐานข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายที่จะทบทวนขึ้นเว็บไซต์ และจัดทำซอฟต์แวร์ที่อำนวยความสะดวกให้ประชาชนทั่วไป สามารถติดตามกระบวนการในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและสามารถเขียนแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะได้ในเว็บไซต์ที่มีชื่อว่า www.hitrorez.hr ขั้นตอนที่สาม เป็นการจัดตั้ง คณะทำงานย่อยตามกลุ่มของกฎหมายที่จะทบทวน ขั้นตอนที่สี่ เป็นการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไป และขั้นตอนที่ห้า ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย เป็นการทบทวนกฎหมายโดย Hitrorez

วิธีการในการทบทวนกฎหมายจะใช้รูปแบบของการตรวจสอบความเหมาะสมของกฎหมาย ได้แก่ 1) กฎระเบียบดังกล่าวมีฐานอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ 2) กฎระเบียบดังกล่าวเข้าซ้อนทับกับกฎหมายอื่นหรือไม่ 3) กฎระเบียบดังกล่าวมีความจำเป็นทางเศรษฐกิจหรือไม่ 4) กฎระเบียบดังกล่าวมีลักษณะที่เป็น การเลือกปฏิบัติต่อธุรกิจในมิติของสัญชาติที่ขัดกับพันธกรณีระหว่างประเทศหรือไม่ 5) กฎระเบียบดังกล่าว สอดคล้องกับมาตรฐานของการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปหรือไม่ 6) กฎระเบียบดังกล่าวส่งเสริมธุรกิจ

ที่เกิดใหม่หรือไม่ 7) กฎระเบียบดังกล่าวสร้างข้อจำกัดที่เกิดความจำเป็นหรือไม่ 8) กฎระเบียบดังกล่าวมีระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในกรณีที่ต้องมีการขออนุญาตหรือการอนุมัติหรือไม่ 9) กฎระเบียบดังกล่าวสร้างเงื่อนไขในการยื่นเอกสารที่เกินความจำเป็นหรือไม่ 10) ในกรณีที่ต้องมีการยื่นขออนุญาตแบบฟอร์มที่ต้องใช้ในการขออนุญาตสามารถดาวน์โหลดได้จากเว็บไซต์ทั้งหมดหรือไม่ 11) กฎระเบียบดังกล่าวมีผลกระทบต่อบประมาณอย่างไรหากมีการยกเลิก (เช่น ค่าธรรมเนียม) ดังนั้น ในการรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก จะใช้กรอบในการพิจารณาเหล่านี้เป็นมาตรฐานเพื่อให้การพิจารณามีความชัดเจนและโปร่งใส เนื่องจากประชาชนสามารถรับทราบวิธีการประเมินที่ชัดเจนและสามารถเข้าไปดูรายละเอียดของข้อวิเคราะห์ของกฎหมายที่ทบทวนได้ตลอดเวลาจนกระทั่งมีการจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล

ข้อเสนอของ Hitrorez จะได้รับการพิจารณาและอนุมัติ (หรือไม่อนุมัติแล้วแต่กรณี) โดยคณะรัฐมนตรี กฎหมายที่ได้รับการอนุมัติให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกจะถูกส่งต่อไป 3 ช่องทาง ช่องทางแรก คือ ไปยังองค์กรอิสระซึ่งสามารถดำเนินการได้เลยเนื่องจากเป็นกฎระเบียบในระดับประกาศที่ไม่ต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ ช่องทางที่สอง จะไปสู่กระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อการเตรียมการในการร่างกฎกระทรวง ระเบียบที่สามารถดำเนินการได้โดยฝ่ายบริหาร และ ช่องทางที่สาม จะไปสู่กระทรวงเพื่อจัดทำร่างกฎหมายเพื่อส่งให้คณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีข้อเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีอนุมัติจะมีการส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณาตามกระบวนการทางนิติบัญญัติต่อไป

อนึ่ง ในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายนั้น จะให้ความสำคัญแก่การปรึกษาหารือกับผู้ที่มีส่วนได้เสียซึ่งประกอบด้วย หน่วยงานของรัฐที่บังคับใช้กฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น ๆ สภาที่ปรึกษาของภาคธุรกิจ ซึ่งมีการจัดตั้งคณะทำงานย่อยตามหัวข้อที่ให้ความสำคัญ และมีสมาชิกที่ประกอบไปด้วยบริษัทที่เป็นสมาชิกขององค์กรที่หลากหลาย เช่น สภาหอการค้า สมาคมจ้าง บริษัทที่ส่งออก เป็นต้น ตลอดจนประชาชนทั่วไปที่สามารถเข้ามาแสดงความเห็นต่อข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายทางเว็บไซต์ได้ตลอดเวลา

3.3 ปัจจัยความสำเร็จและอุปสรรค

3.3.1 ปัจจัยความสำเร็จ

1) ความโปร่งใสของกระบวนการทบทวนกฎหมาย ความโปร่งใสมากจากปัจจัย 3 ประการ ประการแรก คือ หลักเกณฑ์ในการคัดกรองกฎหมายที่ใช้ระบบ check list ซึ่งมีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้อง อนึ่ง check list ที่ใช้ในการประเมินกฎหมายนั้นได้ผ่านกระบวนการในการปรึกษาหารือกับหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ภาคธุรกิจ และภาควิชาการ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศนั้น ๆ ประการที่สอง คือ การเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย ธุรกิจที่อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมาย และผู้ที่เกี่ยวข้องและที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายนั้น ๆ ได้แลกเปลี่ยนข้อมูล ประสบการณ์ และความคิดเห็นกับ Hitrorez ประการที่สาม การเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาทบทวนกฎหมาย ให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบติดตามได้

ผ่านเว็บไซต์ เพื่อที่จะไม่ให้มีข้อครหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่เป็นกลาง อันสืบเนื่องมาจากการแทรกแซงของการเมืองหรือผลประโยชน์ทางธุรกิจ หรือมีเป้าประสงค์แอบแฝง เป็นต้น

2) ความมุ่งมั่นของผู้กำหนดนโยบายในการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย เพื่อยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจและเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลของโครเอเชียในขณะนั้นมีความมุ่งมั่นที่จะปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการประกอบธุรกิจ เพื่อที่จะยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจและเศรษฐกิจของโครเอเชียให้ทัดเทียมกับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป เนื่องจาก ณ เวลานั้นโครเอเชียได้รับแรงกดดันจากสหภาพยุโรปให้มีการปฏิรูปประเทศ รวมถึงกฎระเบียบที่สร้างต้นทุนและอุปสรรคในการประกอบธุรกิจโดยไม่จำเป็นและที่เป็นบ่อเกิดของการทุจริตคอร์รัปชัน

3) โครงการพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) โครงการปฏิรูปกฎหมายครั้งใหญ่ในปี 2549 ในโครเอเชียเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายในการปฏิรูประบบราชการโดยใช้เทคโนโลยีสื่อสารสนเทศเข้ามาช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพ (e-Croatia 2007) โดยมีเป้าหมายว่า ภายในปี 2551 จะมีการให้บริการของหน่วยงานของรัฐผ่านทางอินเทอร์เน็ตทั้งหมด 11 ประเภท อย่างไรก็ตาม รัฐบาลตระหนักว่าการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศอาจช่วยลดระยะเวลาและต้นทุนในการทำธุรกรรมกับภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการขอใบอนุญาตต่าง ๆ หรือการจ่ายค่าธรรมเนียม ฯลฯ หากแต่ไม่ได้มีการตัดลดกระบวนการหรือขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออก ทำให้จำเป็นต้องมีการทบทวนความจำเป็นของกฎระเบียบจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจด้วย เพื่อที่จะสามารถลดขั้นตอนของราชการเพื่อที่เอื้ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและธุรกิจตามเป้าหมาย

3.3.2 อุปสรรค คือ แรงต้านจากกระทรวงและหน่วยงานของรัฐที่ดูแลกฎหมาย แม้โครงการปฏิรูปกฎหมายจะได้รับการสนับสนุนอย่างชัดเจนจากรัฐบาลกลางตามที่ได้กล่าวมาแล้ว รวมทั้งมีการประชาสัมพันธ์อย่างแพร่หลายและต่อเนื่อง ทำให้เป็นที่รู้จักในวงกว้างหากแต่ผลในการนำข้อเสนอไปปฏิบัติจริงยังมีข้อจำกัดจากข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ทั้งหมด 799 ข้อ รัฐบาลโครเอเชียรับข้อเสนอทั้งหมด 312 ข้อ และรับบางส่วน 70 ข้อเท่านั้น และสุดท้ายแล้วมีข้อเสนอเพียงประมาณ 1 ใน 3 เท่านั้นที่มีการนำไปปฏิบัติจริง เมื่อโครงการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายสิ้นสุดลงหลัง 9 เดือน ได้มีการปรับเปลี่ยนภารกิจจากการทบทวนกฎหมายที่มีอยู่เป็นการประเมินผลกระทบของกฎหมายใหม่ (Regulatory Impact Assessment: RIA) ในปี 2551 แต่โครงการดังกล่าวกลับถูกระงับอย่างกะทันหันในปี 2552 เนื่องจากขาดงบประมาณ และจากนั้นยังไม่มีโครงการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่อีกเลย ซึ่งสะท้อนว่ารัฐบาลโครเอเชียไม่ได้ให้ความสำคัญแก่การพัฒนากฎระเบียบของภาครัฐ ต่างจากในกรณีของประเทศเกาหลีใต้ที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งในปี 2559 รัฐบาลโครเอเชียจึงได้ประกาศว่าจะมีการรื้อฟื้นโครงการนี้ขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง

3.4 ตัวอย่าง

กระบวนการทบทวนกฎหมายของโครเอเชียที่เริ่มในปี 2549 ใช้เวลาทั้งสิ้น 9 เดือน ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ 1,450 กระบวนงาน และจากจำนวนดังกล่าวได้มีการเสนอให้ยกเลิก 419 กระบวนงาน ทำให้ง่ายขึ้น 372 กระบวนงาน

ในช่วงปี 2549-2554 โครเอเชียเป็นประเทศที่ได้คะแนน Ease of Doing business เพิ่มมากขึ้นมากที่สุดประเทศหนึ่งตามรายงานของ World Bank และ IFC (2011), Doing Business 2011 Croatia: Making a Difference for Entrepreneurs ตัวอย่างเช่น ในกรณีของการจดทะเบียนบริษัท (starting a business) ในช่วง 5 ปีดังกล่าว โครเอเชียสามารถลดจำนวนวันที่ใช้ในการจดทะเบียนบริษัทจาก 22 วันเหลือเพียง 7 วันเท่านั้น รวมทั้งลดขั้นตอนจาก 7 เหลือ 6 ขั้นตอน ซึ่งส่งผลให้สามารถประหยัดต้นทุนค่าใช้จ่ายจากการประหยัดเวลาได้เป็นมูลค่าร้อยละ 1.8 ของรายได้ต่อหัวประชากร ส่งผลให้ได้เลื่อนอันดับใน Ease of Doing Business ในส่วนของการจดทะเบียนธุรกิจจากลำดับที่ 100 มาเป็นลำดับที่ 56 ความสำเร็จในระยะเวลาในการขออนุญาตจัดตั้งบริษัทจำกัดเกิดจากในช่วงปี 2553 ได้มีการเปิดให้บริษัทจำกัดสามารถจดทะเบียนธุรกิจออนไลน์ได้โดยผ่านทนายความ

โดยสรุป จากการศึกษาประสบการณ์ต่างประเทศทั้ง 3 ประเทศ จะเห็นได้ว่า การริเริ่มปฏิรูปกฎหมายและการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่อย่างจริงจังของแต่ละประเทศ มีแรงผลักดันมาจากทั้งปัจจัยภายในและภายนอกประเทศ เช่น วิกฤตเศรษฐกิจการเงิน การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งเป็นผลจากการเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งขององค์การระหว่างประเทศ ปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนของทางราชการในการเข้ามาประกอบธุรกิจของนักลงทุนต่างชาติ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญของการทบทวนกฎหมายในประเทศเหล่านี้เกิดจากความมุ่งมั่นและการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง โดยการแสดงท่าทีที่ชัดเจนของผู้นำของประเทศและกำหนดเป้าหมายการดำเนินการที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ภาคเอกชนและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องอีกด้วย อนึ่ง การที่การปฏิรูปกฎหมายจะได้รับการผลักดันอย่างจริงจังจากภาครัฐมักเกิดจากการที่การปฏิรูปกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการปฏิรูปประเทศที่รัฐบาลต้องการจะผลักดัน เช่น การปฏิรูประบบราชการ หรือการผลักดันให้มี e-government เป็นต้น มิใช่เป็นโครงการเดี่ยว

ดังนั้น ประเทศไทยซึ่งมีกฎหมายตั้งแต่ระดับพระราชบัญญัติจนถึงระดับประกาศ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับต่าง ๆ รวมทั้งสิ้นกว่า 100,000 ฉบับ ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่บังคับใช้มานาน จึงควรมีการปรับปรุงคุณภาพกฎหมายที่มีอยู่เดิม รวมทั้งควบคุมคุณภาพของกฎหมายที่จะออกใหม่ ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่ประสบวิกฤตเศรษฐกิจการเงินเช่นเดียวกับเกาหลีใต้และอีกหลายประเทศ ประสบการณ์ของทั้ง 3 ประเทศที่ดำเนินการปฏิรูปกฎหมายจนสามารถแก้ไขปัญหาและสามารถทำให้อันดับความสะดวกในการทำธุรกิจดีขึ้นอย่างรวดเร็วจึงเป็นกรณีศึกษาที่ดีสำหรับประเทศไทย โดยการกำหนดให้การทบทวนกฎหมายเป็นนโยบายระดับประเทศที่เกิดจากแรงผลักดันของผู้นำประเทศและการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจหรือคณะทำงานอิสระที่ทำงานใกล้ชิดกับสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อช่วยกันขับเคลื่อนการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพและความโปร่งใส



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

Tel. 0 2242 5900 ext. 5730, 5740, 5750



พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร