



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูป
กฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560

The Role of Parliament in the Development of Regulatory Impact
Assessment Mechanism for Law Reform According to Article 77 of
the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุรพล ศรีวิทยา

ได้รับทุนในการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561

หน้าว่าง

กิตติกรรมประกาศ

รายงานศึกษาวิจัย เรื่อง “บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (The Role of Parliament in the Development of Regulatory Impact Assessment Mechanism for Law Reform According to Article 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560) สำเร็จลุล่วงไปได้ได้อย่างเรียบร้อยสมบูรณ์ดีด้วยความมีเมตตาจาก ท่าน ดร. พรชัย มงคลวนิช อธิการบดี มหาวิทยาลัยสยาม ซึ่งกรุณาให้เกียรติรับเป็นประธานเปิดการประชุมสัมมนาวิชาการเผยแพร่ผลการศึกษาวิจัยเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ร่วมกับ ท่านศาสตราจารย์พิเศษ จรรย์ ภักดีธนากุล ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิวิพากษ์ผลการศึกษาวิจัยในการประชุมสัมมนาวิชาการดังกล่าว ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงยิ่งที่ท่านได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่าเพื่อให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์รวมทั้งเป็นกำลังใจในการทำงานวิจัยครั้งนี้

ผู้วิจัยขอขอบคุณอย่างยิ่งในการอนุเคราะห์ให้ความร่วมมือที่ดี ทั้งจากหน่วยงานภาคนิติบัญญัติ ภาครัฐบาล ภาคนิติศาสตร์ ภาคนิติเอกชน และภาควิชาการ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิในสถาบันการศึกษาที่ปรากฏรายชื่อในภาคผนวก 2 ซึ่งได้กรุณาให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะในการประชุมกลุ่มย่อยและการประชุมสัมมนาวิชาการเพื่อระดมความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการนำไปปรับปรุงแก้ไขรายงานวิจัยนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ในสุดท้ายนี้ซึ่งสำคัญที่สุด ผู้วิจัยขอขอบคุณอย่างสูงยิ่งที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้กรุณาอนุมัติทุนสนับสนุนให้กับโครงการวิจัยนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณอุษา โฆษิตตระกูล ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานวิจัยและพัฒนา และเจ้าหน้าที่ทุกท่านในกลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานโครงการได้กรุณาให้ความช่วยเหลือและคำปรึกษาอย่างดียิ่งตลอดเวลาดำเนินการโครงการศึกษาวิจัยนี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุรพล ศรีวิทยา

2563

ชื่อโครงการ : บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
The Role of Parliament in the Development of Regulatory Impact Assessment Mechanism for Law Reform According to Article 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560

ชื่อผู้วิจัย : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุพพล ศรีวิทยา

ปีที่พิมพ์ : 2563

แหล่งทุน : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทสรุปเชิงนโยบาย (Policy Brief)

การนำกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ทั้งก่อนและหลังการออกกฎหมายมีผลดีต่อการเป็น “รัฐสภาที่ดี” และ “รัฐบาลที่ดี” ตามหลักประชาธิปไตยและส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรมโดยกฎหมายที่ดี (better regulation) ที่ได้สัดส่วนและเป็นธรรม การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้นถือเป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไทยฉบับใดมาก่อน ซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตรา 77 วรรค 2 ว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป” ส่วนในหมวดที่ 16 การปฏิรูปประเทศของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย กำหนดให้ “(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัวโดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น อีกทั้งเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ตลอดจนป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ”

ดังนั้น การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) จึงถือเป็นก้าวสำคัญในการพัฒนากฎหมายเพื่อให้เป็นกฎหมายที่ดีทันสมัยตามหลักสากลและการปฏิรูปกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการมีกฎหมายมากเกินไปที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือไม่คุ้มค่ากับภาระที่อาจจะเกิดขึ้นกับรัฐหรือประชาชน เนื่องจากขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนรอบด้านและขาดการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายอย่างเป็นระบบรอบด้าน

ตลอดจนประชาชนไม่อาจเข้าถึงกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่อาจกำหนดกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ไว้โดยละเอียดได้ จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ให้เป็น “กฎหมายกลาง” ซึ่งกำหนดกลไกหลักเกณฑ์และวิธีการของการทำ RIA ที่มีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนเพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย แม้รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้มีกลไกการจัดทำ RIA โดยหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายและให้มีการตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาส่งให้รัฐสภาพิจารณาตั้งแต่ปี 2531 แล้วก็ตาม แต่ก็พบว่ายังมีปัญหาการออกกฎหมายจำนวนมากที่คุณภาพมาตรฐานของการทำ RIA นั้นยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลและยังจำกัดอยู่ที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติไม่ครอบคลุมถึงกฎหมายระดับอนุบัญญัติ รวมทั้งขาดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการและยังขาดการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้แล้ว ในส่วนของรัฐสภาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายนั้นก็ยังไม่มีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยเฉพาะร่างกฎหมายที่เสนอโดยการเข้าชื่อของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สส.) หรือการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น จากสรุปผลวิจัยและข้อค้นพบในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายว่า รัฐสภาควรจะมีบทบาทพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยการประยุกต์ต้นแบบความสำเร็จของประเทศสมาชิกและไม่เป็นสมาชิกองค์การ OECD ให้เหมาะสมกับบริบทของรัฐสภาไทยเพื่อการพัฒนาและการปฏิรูปที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ได้ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระยะสั้น

1.1 รัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ควรจะต้องมีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนารูปแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของร่างกฎหมายที่เสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และโดยประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย โดยสร้างกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เหมาะสมเฉพาะร่างกฎหมาย 2 ประเภทดังกล่าวที่เสนอเข้าสู่รัฐสภาโดยตรงและยังไม่ได้มีการทำ RIA โดยออกเป็นคำสั่งหรือประกาศของรัฐสภาให้หน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการพัฒนา “นักกฎหมายนิติบัญญัติ” ให้มีความเชี่ยวชาญในการทำ RIA ให้มีหน้าที่เป็นกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายของรัฐสภา โดยประสานความร่วมมือกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งมีเครือข่ายนักวิจัยเป็นจำนวนมากมาช่วยสนับสนุนงานประเมินผลกระทบของกฎหมายในรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อประหยัดงบประมาณที่จะต้องใช้ในการตั้งองค์กรอิสระด้านการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ขึ้นมาใหม่ ซึ่งจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติที่ใช้เวลานานและจะต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดตั้งองค์กรอิสระนี้เป็นจำนวนมาก ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลนั้น หน่วยราชการที่เสนอร่างกฎหมายได้ทำ RIA มาแล้วก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA ก่อนเสนอเข้าสู่รัฐสภา ซึ่งรัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติที่มีอำนาจตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารควรมีบทบาทเพียงตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA ที่แนบมากับร่างกฎหมายของรัฐบาลได้เท่านั้น โดยน่าจะให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมายในรัฐสภาเป็นผู้ตรวจสอบทบทวนรายงาน RIA ทั้งร่างกฎหมายของรัฐบาลและรัฐสภาดังกล่าว

1.2 รัฐสภาควรจะต้องดำเนินการจัดทำ “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)” เพื่อกำหนดกลไกและกระบวนการจัดทำ RIA ที่มีเทคนิควิธีการและขั้นตอนของการประเมินผลกระทบจากการตรากฎหมายใหม่และการแก้ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ เนื่องจากประเทศไทยยังขาดกลไกกระบวนการและแนวปฏิบัติในการจัดทำ RIA ที่ละเอียดและชัดเจนนี้ จึงทำให้การประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศไทยยังไม่มีคุณภาพและถูกต้องตามหลักวิชาการที่เป็นมาตรฐานสากลเท่าที่ควร

1.3 รัฐสภาควรจะต้องมอบหมายให้สถาบันพระปกเกล้าซึ่งมีเครือข่ายวิจัยทั่วประเทศดำเนินการพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เพื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมาย ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เนื่องจากการวิเคราะห์ข้อมูลผลกระทบที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในรายงาน RIA นั้น ย่อมช่วยให้กฎหมายที่จัดทำขึ้นมาอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้านจากผู้ได้รับผลกระทบ แม้ว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการจัดทำนโยบายสาธารณะและมีแนวปฏิบัติเพื่อการมีส่วนร่วมจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับผลกระทบของกฎหมาย แต่ผลลัพธ์ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมยังไม่มีคุณภาพมาตรฐานเท่าที่ควร ปัจจุบันการดำเนินการเพื่อให้เกิดมีส่วนร่วมตามกฎหมายที่กำหนดมากกว่าดำเนินการเพื่อให้ได้ผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นจึงต้องเรียนรู้จากต่างประเทศและปรับปรุงระบบเพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำ RIA เป็นกลไกสร้างความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อทำให้กฎหมายเป็นที่ยอมรับปฏิบัติตามและลดต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายด้วย

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในระยะกลางและระยะยาว

2.1 ในระยะกลางและระยะยาว รัฐสภาควรจะต้องดำเนินการพัฒนาต่อยอดความร่วมมือของหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสถาบันพระปกเกล้าดังกล่าวในข้อ 1) ข้างต้น ในการสร้างกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในรูปแบบองค์กรมหาชนอิสระให้ทำหน้าที่ในลักษณะเป็น “สำนักงานกฤษฎีการัฐสภา” ให้มีบทบาทและหน้าที่ทำการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของรัฐสภาที่เสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งริเริ่มเสนอร่างเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาโดยตรง รวมทั้งการตรวจสอบคุณภาพของรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS) ของรัฐสภาข้างต้นและของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยมอบหมายให้สามหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นร่วมกันยกร่าง “พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานกฤษฎีการัฐสภา” เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และตรวจสอบคุณภาพรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS) ที่เป็นอิสระและเป็นกลางตามมาตรฐานสากลซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐสภา

2.2 รัฐสภาควรจะต้องมอบหมายให้หน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสถาบันพระปกเกล้าดำเนินการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการของการประเมินผลสัมฤทธิ์หลังการบังคับใช้กฎหมาย (Ex - post Evaluation) ตามแนวทางพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 3 กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่เกิดขึ้น

หลังจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎ (Ex - post Evaluation) ว่าได้ผลตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คำนวณค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้กลไกหลักเกณฑ์และวิธีการทำ RIA และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของประเทศไทยสามารถนำไปสู่การปฏิรูปยกเลิกกฎหมายที่มีผลกระทบ (Legal Guillotine) และการพัฒนากฎหมายให้เป็นกฎหมายที่ดี (Better Regulation) ในระบบการปกครองโดยกฎหมายตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) อย่างแท้จริง ทั้งนี้ โดยควรจะดำเนินการให้มีการจัดทำคู่มือกำหนดหลักการ หลักเกณฑ์ กระบวนการ ขั้นตอน และกรอบเวลาของกลไกการประเมินผลกระทบหลังการบังคับใช้กฎหมาย (Ex - post Evaluation) ที่ละเอียดชัดเจนอย่างมีมาตรฐานคุณภาพระดับสากลอันจะนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายอย่างจริงจังต่อไป

ชื่อโครงการ : บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ชื่อผู้วิจัย : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุรพล ศรีวิทยา

ปีที่พิมพ์ : 2563

แหล่งทุน : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาประวัติพัฒนาการแนวความคิดและหลักพื้นฐานของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในต่างประเทศและประเทศไทย (2) ศึกษาเปรียบเทียบกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในกลุ่มประเทศและนอกกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) กับประเทศไทย (3) วิเคราะห์แนวทางกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย การจัดทำและการตรวจสอบคุณภาพของรายงานวิเคราะห์การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) พร้อมกับกรณีศึกษาสถานการณ์ความคืบหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามมาตรา 77 ของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (4) วิเคราะห์บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนารูปแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายในส่วนที่เป็นของรัฐสภาเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77, มาตรา 258 ค. (1) และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง (5) เสนอแนะแนวทางพัฒนาในการสร้างรูปแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายในส่วนที่เป็นของรัฐสภาที่เสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และโดยประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77, มาตรา 258 ค. (1) และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวรรณกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสมาชิกองค์การ OECD ประเทศในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก และประชาคมอาเซียน ได้แก่ เอกสารรายงานการศึกษาวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ตำรากฎหมาย บทความวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เอกสารข้อมูลและรายงานการประชุมที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงดำเนินการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ โดยการสัมภาษณ์เจาะลึกและการสนทนากลุ่มย่อย ผู้วิจัยได้เลือกสรรกลุ่มประชากรที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย จำนวน 35 คน ตามเกณฑ์พิจารณาคุณสมบัติ 3 เกณฑ์ คือ (1) ผู้เชี่ยวชาญจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริการ และฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่ตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และตีความกฎหมาย (2) บุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบจากกฎหมาย ภาคเอกชนและภาคประชาชน (3) ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาควิชาการทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ เพื่อดำเนินการให้มีการตรวจสอบแหล่งข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยได้จัดทำรายนามผู้ให้ข้อมูลสำคัญแนบท้ายในภาคผนวกของรายงานศึกษาวิจัยนี้ด้วยแล้ว

ผลการวิจัย พบว่า ในหลักการแล้ว รัฐบาลและรัฐสภาย่อมมีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนาโลกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยการจัดตั้งและมอบหมายให้องค์กรอิสระ (Independent bodies) ทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำ RIA โดยมีเป้าหมายเพื่อลดปริมาณของกฎหมายให้น้อยลงและเพิ่มคุณภาพของกฎหมาย (better regulation) ให้มากขึ้นกว่าเดิม แม้เป้าหมายของ RIA เพื่อลดปริมาณของกฎหมายที่เป็นรูปธรรมน่าจะทำได้ง่ายกว่าการเพิ่มคุณภาพของกฎหมาย แต่การประเมินคุณภาพของกฎหมายนั้นคืออะไร ทำได้อย่างไร และวัดคุณภาพได้อย่างไร ดังนั้น รัฐบาลและรัฐสภาจึงต้องจัดตั้งองค์กรอิสระในการพัฒนาโลก RIA ให้เป็นสถาบันที่น่าเชื่อถือได้ในการจัดทำ RIA โดยอิสระปราศจากอคติ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์รายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS: Regulatory Impact Statement) ที่เป็นกลางและเป็นธรรมให้มากที่สุดโดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์ยืนยันอย่างหนักแน่น ดังนั้น การนำโลกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ทั้งก่อนและหลังการออกกฎหมายมีผลดีต่อการเป็น “รัฐสภาที่ดี” และ “รัฐบาลที่ดี” ตามหลักประชาธิปไตยและส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรมโดยกฎหมายที่ดี (better regulation) ที่ได้สัดส่วนและเป็นธรรม ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลต่อไป

การวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะว่า ประเทศไทยควรมีการพัฒนายกระดับโลกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ให้มีมาตรฐานคุณภาพที่ดียิ่งขึ้นทัดเทียมกับประเทศสมาชิก OECD ส่วนใหญ่ที่เป็นต้นแบบแห่งความสำเร็จในการจัดทำรายงาน RIA ที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล โดยจะต้องพัฒนาปรับปรุงกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อให้การขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสภายังไม่มีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เช่นที่รัฐบาลมีหน่วยงานเสนอร่างกฎหมายและสำนักงานกฤษฎีกาเป็นผู้จัดทำ RIA ร่างกฎหมายของรัฐบาลก่อนที่จะเสนอเข้าสู่รัฐสภา ดังนั้น รัฐสภาจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาโลกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่เหมาะสมกับการจัดทำ RIA ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและโดยประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภาโดยตรง เพื่อขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำ RIA สู่การปฏิบัติที่มีคุณภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลต่อไป

คำสำคัญ : บทบาทของรัฐสภา, การประเมินผลกระทบของกฎหมาย, การปฏิรูปกฎหมาย, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

Project Title : The Role of Parliament in the Development of Regulatory Impact Assessment Mechanism for Law Reform According to Article 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560

Researcher : Assistant Professor Dr. Suraphol Srivithaya

Year of Printing : 2020

Source of Fund : The Secretariat of the House of Representatives

ABSTRACT

This research aims to (1) study historical development of the concept and basic principles of the Regulatory Impact Assessment (RIA) in foreign countries and Thailand; (2) compare the RIA mechanism of the OECD Members States and non - Members States with Thailand; (3) analyze the guideline of regulations and methods of the RIA mechanism and the review of the quality of RIA Statement (RIS), illustrated by case study of the implementation of the article 77 of the Constitution of Thailand, B.E. 2560; (4) analysis of the role of the parliament in the development of RIA model for the legal reform in accordance with the Constitution of Thailand, B.E. 2560, article 77 and article 258 c.; and (5) recommend the guidelines to develop the RIA model of the parliament for draft laws submitted directly by the Members of the House of Representatives and by the initiative of the people in accordance with the article 77, article 258 c. of Constitution of Thailand, B.E. 2560 and related regulations.

This research is a qualitative research, applying documentary research. The researcher has collected and analyzed the secondary data of related literature documents concerning the Regulatory Impact Assessment (RIA) in Thailand and foreign countries, especially the OECD Members States, the countries in ASEAN and Asia-Pacific region, such as related research reports, thesis, independent studies, legal books and academic papers, as well as conference proceedings. The researcher has collected the primary data from the in-depth interview and focus group discussion of 35 key Informants by purposive selection from three categories of experts: (1) legislative, executive, judicial experts, (2) persons affected by the regulatory impacts in private and popular sectors, (3) academic experts from law, political science, public administration and economics in order to implement the data triangulation of collected documents and primary data collected from the key informants as name lists in the research annex.

The results of this research found that the government and the parliament have an important role in developing the RIA mechanism by establishing and entrusting the independent bodies to undertake the RIA process in order to reduce the quantity of laws and increase more better regulation. Although the RIA target to reduce the quantity of laws is easier than to increase the quality of regulations, we have to ask what legal quality assessment, how it can be done and how it can be measured. Therefore, the government and the parliament have to establish an independent body as a reliable RIA institution to proceed independently the RIA process without any bias in order to achieve the result of the just and equitable Regulatory Impact Statement (RIS). The RIA implementation before and after the adoption of any regulations shall be achieved for “better parliament” and “better government”, according to the principles of democracy and the rule of law governed by “better regulation”. By the supreme law in the Constitution of Thailand, B.E. 2560, the RIA mechanism shall be efficiently and effectively implemented in Thailand.

The recommendation of this research is that Thailand shall develop better RIA standard to the same level of RIA standard of OECD Members States, which was universally accepted as a standard of successful RIA mechanism. We have to improve and move our RIA mechanism to more efficient and effective implementation, particularly the parliament has not yet the RIA mechanism in the same process as the government, which has already the agencies of proposed draft regulation and the Council of States to do the RIA of the draft regulation before its submission to the parliament. Therefore, the parliament shall have an importance role in developing appropriate RIA mechanism to undertake the RIA process of draft regulation submitted by the Members of the Parliament and the initiative of the people directly to the parliament in order to move the RIA process for more efficient and effective implementation.

Key words: Role of the parliament, Regulatory Impact Assessment, legal reform, Constitution of Thailand, B.E. 2560

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(1)
บทสรุปเชิงนโยบาย (Policy Brief)	(2)
บทคัดย่อภาษาไทย	(6)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(8)
สารบัญ	(10)
สารบัญตาราง	(15)
สารบัญภาพ	(16)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	3
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดทฤษฎี	6
2.1 การทบทวนวรรณกรรม	6
2.1.1 ความหมายของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)	6
2.1.2 ประวัติพัฒนาการของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)	7
2.1.3 วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)	7
2.1.4 ความสำคัญของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)	8
2.1.5 ความจำเป็นของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)	9
2.1.6 ขั้นตอนของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)	10
2.1.7 หลักเกณฑ์และวิธีการของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย	11
2.1.8 พัฒนาการของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศไทย	12
2.1.9 ปัญหาการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศไทย	15
2.1.10 การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) กับการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย	18
2.1.11 การประเมินคุณภาพของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)	19
2.1.12 แนวคิดเรื่องมาตรา 77 ของนายมีชัย ฤชุพันธ์ ศาสตราจารย์พิเศษ พรเพชร วิชิตชลชัย	20
ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิษณุ เครืองาม	

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.2 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)	24
2.3 กรอบแนวคิดทฤษฎี (Theoretical Framework)	25
2.3.1 แนวคิดทฤษฎีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)	25
2.3.2 แนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกกฎหมาย	41
2.3.3 แนวคิดทฤษฎีการตรวจสอบคุณภาพของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย	51
2.3.4 แนวคิดทฤษฎีการพัฒนากฎหมายและการปฏิรูปกฎหมาย	55
2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	59
2.5 สมมติฐานการวิจัย	63
บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย	64
3.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)	64
3.2 การสัมภาษณ์เจาะลึกและการสนทนากลุ่มย่อย	64
3.2.1 ประชากรเป้าหมายและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	64
3.2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล	65
3.2.3 การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation)	65
3.2.4 การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล	65
บทที่ 4 ผลการวิจัย	67
4.1 การพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในต่างประเทศ	67
4.1.1 ประวัติพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในต่างประเทศ	67
4.1.2 กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในต่างประเทศ	68
1) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในกลุ่มประเทศโออีซีดี (OECD)	68
2) การนำกลไกประเมินผลกระทบของกฎหมายของโออีซีดีไปใช้กับกลุ่มประเทศเอเปค	75
3) การนำกลไกประเมินผลกระทบของกฎหมายของโออีซีดีไปใช้กับประเทศกำลังพัฒนา	75
4) การนำกลไกประเมินผลกระทบของกฎหมายของโออีซีดีไปใช้กับกลุ่มประเทศแอฟริกา	79
4.1.3 กรณีศึกษาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของต่างประเทศ	81
1) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา	82
2) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศอังกฤษ	88
3) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศเยอรมนี	93
4) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศโปแลนด์	98

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศออสเตรเลีย	109
6) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศนิวซีแลนด์	114
7) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศญี่ปุ่น	121
8) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศมาเลเซีย	130
4.2 การพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศไทย	137
4.2.1 ประวัติพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศไทย	137
4.2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทย	138
1) ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้	138
2) ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน	140
4.2.3 รูปแบบกลไกและหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทย	140
1) รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ	141
2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548	141
3) ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548	142
4) หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ	143
5) คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย	144
4.2.4 กระบวนการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทย	144
4.2.5 แนวทางการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทย	146
4.3 กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	146
4.3.1 การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ	146
4.3.2 หลักการในการประเมินผลกระทบของกฎหมายในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน	148
1) หลักการในการประเมินผลกระทบของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77	148
2) หลักการในการปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 ค.	149
3) หลักการในยุทธศาสตร์ชาติเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 65	150
4) หลักการในการจัดทำแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 259	150
4.3.3 หลักเกณฑ์และวิธีการการประเมินผลกระทบของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน	151
1) หลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ	151
2) หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย	153
4.3.4 หลักการนำการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ไปใช้ในการปฏิรูปกฎหมาย	154

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.3.5 กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562	158
1) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการสร้าง กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย	158
2) เหตุผลความจำเป็นของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562	159
3) สาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2560	161
4) หน้าที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่าง กฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2560	165
5) ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการเข้ามามีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัตินี้	169
4.3.6 ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562	171
1) ข้อคิดเห็นของศาสตราจารย์พิเศษธานีศ เกศวพิทักษ์	171
2) ข้อคิดเห็นของรองศาสตราจารย์สุตา วิศรุตพิชญ์	173
3) ข้อคิดเห็นของนายอรรถสิทธิ์ กันมล และนายจุมพล ศรีจิงศิริกุล	174
4.4 บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย	175
4.4.1 ประวัติพัฒนาการของกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในรัฐสภาต่างประเทศ	176
4.4.2 บทบาทของรัฐสภาต่างประเทศในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย	176
1) บทบาทของรัฐสภาต่างประเทศในการจัดทำประเมินผลกระทบของกฎหมาย	176
2) บทบาทของรัฐสภาต่างประเทศในการตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย	179
3) กลไกการเฝ้าระวังการประเมินผลกระทบของกฎหมายในสหภาพยุโรป	182
4) การประเมินความยั่งยืน (SIA) กับการประเมินผลกระทบของกฎหมายในต่างประเทศ	182
5) แนวโน้มบทบาทสหภาพยุโรปในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย	184
4.4.3 บทบาทของรัฐสภาไทยในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย	185
1) หลักการของพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายในรัฐสภาไทย	185
2) กลไกของรัฐสภาไทยในการเสนอร่างกฎหมายและการประเมินผลกระทบของกฎหมาย	185
3) กลไกของรัฐสภาไทยในการตรวจสอบคุณภาพการประเมินผลกระทบของกฎหมาย	187
4) การเปรียบเทียบบทบาทของรัฐสภากับรัฐสภาในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย	188
5) วิเคราะห์บทเรียนในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศไทย	189

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.5 ข้อคิดเห็นต่อบทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย	191
4.5.1 ข้อคิดเห็นของกลุ่มบุคคลฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสภา	192
4.5.2 ข้อคิดเห็นของกลุ่มบุคคลฝ่ายบริหารของรัฐบาล	194
4.5.3 ข้อคิดเห็นของกลุ่มบุคคลฝ่ายตุลาการของศาล	195
4.5.4 ข้อคิดเห็นของกลุ่มบุคคลภาคเอกชนและภาคประชาชน	196
4.5.5 ข้อคิดเห็นของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภาควิชาการ	197
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	200
5.1 สรุปผลการวิจัยผลและการอภิปรายผล	200
5.2 สรุปผลการประชุมสัมมนาวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อผลวิจัย	210
5.3 ข้อเสนอแนะของการวิจัย	211
5.3.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้	211
5.3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	212
บรรณานุกรม	214
ภาคผนวก	226
ภาคผนวก ก พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562	227
ภาคผนวก ข รายชื่อหน่วยงานและผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าร่วมการสัมภาษณ์เจาะลึกและการสนทนากลุ่มย่อย	244
ภาคผนวก ค แบบสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview Form)	248
ภาคผนวก ง การประชุมสัมมนาวิชาการ เรื่อง บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	260
ภาคผนวก ฉ รายงานการประชุมสัมมนาวิชาการ	268
ประวัติผู้วิจัย	293

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1	66
4.1	189

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 กรอบความคิดของการวิจัย	24
2.2 แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน	47
4.1 กระบวนการประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย	111
4.2 แสดงภาพรวมของวิธีดำเนินการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย	136
4.3 แสดงหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ	154
4.4 แสดงการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย	156
4.5 การนำกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายไปใช้ในและนอกกลุ่มประเทศสมาชิก OECD	157

หน้าว่าง

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การนำกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ทั้งก่อนการตรากฎหมายใหม่และหลังการออกกฎหมาย รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเดิมที่ยังมีผลบังคับใช้ไปประยุกต์ใช้ในแต่ละประเทศนั้น นอกจากมีผลดีต่อภาพลักษณ์การเป็น “รัฐสภาที่ดี” และ “รัฐบาลที่ดี” ตามหลักประชาธิปไตยแล้ว ยังช่วยสนับสนุนการปกครองตามหลักนิติธรรมภายใต้กฎหมายที่ได้สัดส่วนและเป็นธรรม การกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายหรือออกกฎหมายไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ถือเป็นหลักการใหม่ซึ่งไม่เคยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับใดในอดีตที่เคยมีมาในประเทศไทยที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง ไว้ว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับนั้นให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป” (วิทยา ศรีสมานวัตร, ผู้รวบรวม, 2560, น. 39) นอกจากนี้ ในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังได้กำหนดไว้ใน มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย กำหนดให้ “(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัวโดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น อีกทั้งเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ตลอดจนป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ” (วิทยา ศรีสมานวัตร, ผู้รวบรวม, 2560, น. 157) จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 และมาตรา 258 จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่จะพยายามทำให้กฎหมายต่าง ๆ ที่จะออกมาในอนาคตเป็นกฎหมายที่ดี (Good Law) มีคุณภาพ โดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตของประชาชนและการประกอบกิจการของธุรกิจเอกชน ดังนั้น รัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ทั้งก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ และเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว ซึ่งอาจต้องมีการประเมินผลกระทบของกฎหมายหากมีการเสนอร่างปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งกลไกการประเมินคุณภาพของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ด้วย

วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ทั้งก่อนการตรากฎหมาย และเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วนั้น เป็นไปเพื่อพัฒนากระบวนการตรากฎหมายของรัฐ เพื่อสร้างความรับผิดชอบของรัฐต่อกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพฉบับต่าง ๆ ของรัฐให้มีคุณภาพเมื่อเทียบกับสิ่งที่จะได้รับหรือเสียไปจากการมีกฎหมาย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรากฎหมาย และเพื่อสร้างความมั่นใจว่ากฎหมายที่ตราขึ้นได้ผ่านการวิเคราะห์ถึงความจำเป็นและผลกระทบในด้านต่าง ๆ อย่างรอบด้านที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากที่กฎหมายใช้บังคับแล้ว (ผจญ คงเมือง, 2559) ดังนั้น

หลักการของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) จึงมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่มากเกินไป ทั้งในระดับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ บทบัญญัติท้องถิ่น รวมแล้วมากกว่าหนึ่งแสนฉบับ ส่งผลให้เกิดปัญหาสำคัญหลายด้าน เช่น สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกระทบจากบทบัญญัติของกฎหมายมากเกินไป ความจำเป็น เกิดการสร้างขั้นตอนและมีการใช้ต้นทุนในด้านเวลา บุคลากร และงบประมาณ ที่มากเกินไป เกิดความยุ่งยาก และท้ายที่สุดอาจนำมาซึ่งการที่ประชาชนเลือกที่จะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้กำหนดแนวทางหลักการของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ให้ต้องกระทำก่อนที่จะมีการตรากฎหมายและต้องทำทุกขั้นตอน ขณะเดียวกัน อาจจะต้องกระทำหลังจากที่กฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว โดยการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ทุกรอบระยะเวลา และอาจต้องมีการทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในกรณีที่มีการเสนอร่างปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป แต่รัฐธรรมนูญฯ ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับกลไกการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย และวิธีการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ไว้ ถ้าพิจารณาจากถ้อยคำแล้วก็น่าจะตีความได้ว่าหมายถึงการที่ไม่ว่าองค์กรใดเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายและร่างกฎหมายนั้นจะต้องผ่านการพิจารณา หรือเสนอต่อไปยังบุคคลหรือองค์กรใดก็ตาม จะต้องทำหน้าที่ทำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเสียก่อน จึงจะเสนอหรือผ่านไปยังองค์กรผู้พิจารณาอื่นต่อไปจนสุดกระบวนการตรากฎหมาย โดยจะต้องกระทำในกฎหมายทุกฉบับและเปิดเผยผลการวิเคราะห์ต่อสาธารณชนด้วย (ผจก คมเมือง, 2559) อย่างไรก็ตาม รัฐสภาในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายย่อมมีบทบาทสำคัญในการสร้างและพัฒนากลไกประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้ทุกหน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายใหม่หรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเก่าที่มีผลบังคับใช้แล้วได้ใช้เป็นบรรทัดฐานของการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่มีมาตรฐานคุณภาพเดียวกัน และสอดคล้องกับมาตรฐานสากลอันเป็นที่น่าเชื่อถือได้ด้วย

การรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบของการตรากฎหมาย แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะไม่ได้บัญญัติรายละเอียดไว้ แต่ควรจำแนกกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ต้องให้กลุ่มต่าง ๆ เหล่านั้นได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยทั่วถึง ไม่มีข้อยกเว้น และต้องไม่ให้หน่วยงานมีดุลพินิจในการกำหนดเรื่องการเข้ามามีส่วนร่วม และข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะนั้นต้องได้รับการตอบหรือชี้แจง อีกทั้งยังต้องบันทึกและเผยแพร่ต่อสาธารณะด้วย (ผจก คมเมือง, 2559) ซึ่งต้องทำการวิเคราะห์ในหลายส่วน ทั้งกำหนดคุณสมบัติผู้ที่มีหน้าที่วิเคราะห์ว่าเป็นบุคคลหรือองค์กรใด ในส่วนของงบประมาณที่ต้องใช้เพื่อทำให้กฎหมายที่จะตรานั้นบรรลุตามเจตนารมณ์ มีการตั้งองค์กร จ้างบุคลากร ใช้และผูกพันต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐ อีกทั้งรายงานวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ยังจะต้องแสดงถึงผลกระทบที่จะมีต่อกฎหมายอื่น ๆ จะขัดหรือแย้งกันหรือไม่ หรือส่งเสริมซึ่งกันและกัน การที่ต้องแสดงผลกระทบของกฎหมายต่อความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ ผลต่อภาระและสิทธิหน้าที่ประชาชน หรือในด้านวัฒนธรรมและสังคมอันอาจจะส่งผลกระทบต่อความเสียหาย หรือเห็นแก่ตัวของผู้อื่น หรือพฤติกรรมปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายของประชาชน

โดยหลักการแล้ว เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการประกาศใช้แล้ว รัฐสภาในฐานะองค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายจำเป็นต้องมีบทบาทสำคัญเป็นองค์กรกลางในการดำเนินการสร้างและพัฒนากลไกวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ในหมวด 6 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อให้การที่รัฐจะตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับหรือการ

แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วนั้น จะต้องผ่านการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มาอย่างดีแล้ว ซึ่งน่าจะเป็นผลต่อการพัฒนาและการปฏิรูปประเทศในทุกด้าน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการวิจัยว่า รัฐสภาจะเข้ามามีบทบาทหลักในการสร้างและพัฒนากลไกวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้ทุกหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวได้ใช้เป็นบรรทัดฐานและมาตรฐานเดียวกันได้อย่างไร และจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรที่เป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ประเมินและผู้ตรวจสอบคุณภาพของรายงานวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลอันเป็นที่น่าเชื่อถือได้ ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาสร้างกลไกการจัดทำรายงานประเมินผลการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาที่มีมาตรฐานคุณภาพอันเป็นที่เชื่อถือได้ และป้องกันมิให้เกิดปัญหาเรื่องนี้อาจเกิดความล่าช้าในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาประวัติพัฒนาการแนวความคิดและหลักพื้นฐานของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ในต่างประเทศและประเทศไทย

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในกลุ่มประเทศและนอกกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) กับประเทศไทย

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์แนวทางกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย การจัดทำและการตรวจสอบคุณภาพของรายงานวิเคราะห์การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) พร้อมกับกรณีศึกษาสถานการณ์ความคับขันที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามมาตรา 77 ของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

1.2.4 เพื่อวิเคราะห์บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนารูปแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายในส่วนที่เป็นของรัฐสภาเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77, มาตรา 258 ค. (1) และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง

1.2.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาในการสร้างรูปแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายในส่วนที่เป็นของรัฐสภาที่เสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และโดยประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77, มาตรา 258 ค. (1) และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ขอบเขตด้านประชากรที่ศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมายของประชากรที่ศึกษาซึ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยแบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม จำนวน 35 คน ดังต่อไปนี้

1) กลุ่มบุคคลฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสภาจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อดีตสมาชิกรัฐสภาที่เกี่ยวข้อง เลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้แทน และเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้แทน 5 คน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 77 ของสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 5 คน และสำนักเลขาธิการวุฒิสภา 5 คน รวมทั้งสิ้น 15 คน

2) กลุ่มบุคคลฝ่ายบริหารของรัฐบาลจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน จำนวนรวม 5 คน

3) กลุ่มบุคคลฝ่ายตุลาการของศาล จากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลชำนาญพิเศษ และสำนักงานศาลปกครอง จำนวนรวม 5 คน

4) กลุ่มบุคคลภาคเอกชนและภาคประชาชนจากหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย และสภาการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จำนวนรวม 5 คน

5) กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภาควิชาการทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน รวมทั้งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) จำนวนรวม 5 คน

ทั้งนี้ โดยมีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) รวมทั้งสิ้น 5 กลุ่มตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งจะได้ทำบัญชีผู้ให้ข้อมูลสำคัญในภาคผนวกของรายงานวิจัยต่อไป

1.3.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ที่ศึกษา

การวิจัยนี้กำหนดขอบเขตด้านพื้นที่ที่ศึกษาในการวิจัยกรณีศึกษาเฉพาะภายในประเทศไทย โดยจะไม่มีการเดินทางไปเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัยในต่างประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศสมาชิก OECD ซึ่งเป็นต้นแบบของกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เนื่องจากมีทุนสนับสนุนวิจัยที่จำกัด อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยก็สามารถที่จะไปใช้เครือข่ายฐานข้อมูลของสภาผู้แทนราษฎร ฐานข้อมูลกฎหมายของศาลไทย สำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฐานข้อมูลวิชาการและการวิจัยในห้องสมุดของมหาวิทยาลัยรังสิตและมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ฐานข้อมูลวิชาการและการวิจัยทาง Internet Website ขององค์การสหประชาชาติและสำนักงาน UN-ESCAP ณ กรุงเทพมหานคร รวมทั้งองค์การ OECD ณ กรุงปารีส ในการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัยได้

1.3.3 ขอบเขตด้านเนื้อหาที่ศึกษา

1) การศึกษาประวัติพัฒนาการแนวความคิดและหลักพื้นฐานของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ในต่างประเทศและประเทศไทย

2) การศึกษาเปรียบเทียบกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในกลุ่มประเทศและนอกกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) กับประเทศไทย

3) การวิเคราะห์แนวทางกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย การจัดทำและการตรวจสอบคุณภาพของรายงานวิเคราะห์การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)

4) การวิเคราะห์บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เฉพาะมาตรา 77 และมาตรา 258 มาตรา 258 ค. (1) ในหมวดที่ 16 การปฏิรูปประเทศ ตลอดจนมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญ

5) การจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการปฏิรูปสภาในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และโดยประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย เพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และ มาตรา 258 ค. (1) ตลอดจนมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำผลการศึกษาวิจัยนี้เสนอให้รัฐสภาและรัฐบาลพิจารณาดำเนินการใช้ประโยชน์ในการยกร่างกฎหมายในการพัฒนาปรับปรุงกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศไทย

1.4.2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำผลการศึกษาวิจัยเสนอให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาและรัฐบาล โดยเฉพาะสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และมาตรา 258

1.4.3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำผลการศึกษาวิจัยนี้ไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดบทบาท อำนาจและหน้าที่ที่เหมาะสมในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และมาตรา 258

1.4.4 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะของการวิจัยนี้ไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนากลไกรัฐสภาในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และโดยประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย เพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และมาตรา 258 ค.(1) รวมทั้งมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.4.5 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำผลการศึกษาวิจัยนี้ไปใช้ประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานทางวิชาการและการวิจัยของรัฐสภาเพื่อการประกันคุณภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐสภา

หน้าว่าง

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมและกรอบแนวคิดทฤษฎี

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการประมวลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อเรื่องและปัญหาวิจัยจากเอกสารตำราและหนังสือกฎหมาย วิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความวิจัยและบทความวิชาการ บทบัญญัติของกฎหมายภายในและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เพื่อนำมาทำการทบทวนวรรณกรรมและกำหนดกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการออกแบบระเบียบวิธีการวิจัยในบทที่ 3 วิเคราะห์ข้อมูลและสังเคราะห์ผลการวิจัยในบทที่ 4 ซึ่งนำไปสู่การสรุปผลการวิจัย การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะของการวิจัยในบทที่ 5 ต่อไป

ในการทบทวนวรรณกรรมจากการประมวลเอกสารวิจัย ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดทฤษฎีของการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย (1) แนวคิดทฤษฎีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) (2) แนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกกฎหมาย (3) แนวคิดทฤษฎีการตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพของรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) (4) แนวคิดทฤษฎีการพัฒนาและการปฏิรูปกฎหมาย (Legal Development and Law Reform) และ (5) ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ในประเทศไทยและต่างประเทศ

2.1 การทบทวนวรรณกรรม

2.1.1 ความหมายของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)

การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) นั้น หมายความว่า กระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการตรากฎหมายทั้งในการออกกฎหมายใหม่หรือการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเก่าที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ (ปกรณัม นิลประพันธ์, 2556) ที่ผ่านมากระบวนการออกกฎหมายของประเทศไทยยังมีปัญหาเรื่องคุณภาพของกฎหมาย เนื่องจากขาดการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินความจำเป็นและความคุ้มค่าของการออกกฎหมายในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น กลุ่มประเทศในองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เพื่อพัฒนากระบวนการในการกำหนดกฎหมายและกฎระเบียบของภาครัฐ และปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพ

แต่เดิมนั้นการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ถูกใช้ในความหมายที่แคบ กล่าวคือ เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ต้นทุนที่กฎหมายแต่ละฉบับสร้างขึ้นกับภาครัฐกิจเพื่อประโยชน์ต่อไปในการลดจำนวนของกฎหมายที่สร้างต้นทุนเหล่านั้นลง อันจะเป็นผลดีต่อภาคเอกชนและกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน แต่เมื่อเวลาผ่านไปมีการให้นิยามความหมายและวัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบของกฎหมายใหม่ซึ่งกว้างกว่าเดิมมาก (ฉัตรสุมน พงศ์ภิญโญ, 2559) ด้วยเหตุผลที่ว่าประการที่หนึ่ง การประเมินผลกระทบของกฎหมายก้าวผ่านการเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ต้นทุนที่กฎหมายแต่ละฉบับสร้างขึ้น โดยเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ “ทั้งต้นทุนและผลที่ได้รับ” ดังนั้น แนวความคิดนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่า การมีกฎหมายจำนวนมากมิได้หมายความว่ากฎหมายเหล่านี้ไม่ดีไปเสียทั้งหมด แต่ต้องมีการประเมินว่ากฎหมายแต่ละฉบับนั้นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของนโยบายสาธารณะในภาพรวมหรือไม่ ประการที่สอง

วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเพื่อประเมินว่าผลได้ส่งถึงพฤติกรรมและองค์กร ทั้งทางบวกและทางลบมากน้อยเพียงไร หรืออาจเกิดจากมาตรการหรือกลไกที่กำหนดหรือจะกำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งสามด้าน ได้แก่ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม นิยามความหมาย และขอบเขตของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่ชี้ให้เห็นว่า การปฏิรูปกฎหมาย จาก “การมีกฎหมายน้อย ๆ” (Deregulation) มาเป็น “การมีกฎหมายที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่” (Better Regulation)

2.1.2 ประวัติพัฒนาการของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)

แม้ว่าการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เป็นเรื่องใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ทั้งก่อนการตรากฎหมายหรือการออกกฎหมายใหม่หรือการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมที่มีผลบังคับใช้อยู่เป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีการใช้มานานแล้ว โดยเฉพาะกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ ซึ่งเป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)* ส่วนในประเทศไทยได้มีการทำการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) มาตั้งแต่ปี 2531 แต่ดำเนินการอยู่เฉพาะหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และยังไม่ครอบคลุมถึงกฎหมายในลำดับรองอื่น ๆ โดยมีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เริ่มกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 เป็นครั้งแรก ต่อมาได้มีพัฒนาการกลไกเพิ่มเติมในหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณา ก่อนการเสนอร่างกฎหมาย พ.ศ. 2534 การจัดตั้งกลไกคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนา ประเทศ พ.ศ. 2544 การออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เป็นกรอบกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีตลอดจนการประชุมคณะรัฐมนตรีซึ่ง มาตรา 4(2)20 และมาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรีฯ กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนดต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด คือ ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 พฤษภาคม 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติยืนยันให้ความเห็นชอบ และให้ส่วนราชการถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดว่า ในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ให้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาและระเบียบดังกล่าวข้างต้น ตลอดจนหลักเกณฑ์ที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขในเวลาต่อไป โดยสรุปคือต้องมีการตรวจสอบ “ความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” ตามหลักเกณฑ์แนบท้ายระเบียบดังกล่าว (Checklist)

2.1.3 วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)

การดำเนินงานจัดทำประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์สำคัญ 5 ประการ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2559) ดังต่อไปนี้

1) เพื่อพัฒนากระบวนการในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือกติกาที่เป็นกฎหมายและกฎระเบียบ (Law and Regulations) ซึ่งใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและอยู่ในการกำกับดูแลของภาครัฐ ตลอดจนมีการบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม

*OECD คือ Organization for Economic Co-operation and Development ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดย Convention on Organization for Economic Co-operation and Development of December 14, 1960 มีสมาชิก 30 ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เป็นต้น ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่เป็นประเทศมหาอำนาจในทวีปอเมริกาเหนือและกลุ่มสหภาพยุโรป โดยประเทศในทวีปเอเชียที่เป็นสมาชิกขององค์การดังกล่าวมีเพียง ๒ ประเทศ คือ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ ส่วนประเทศสิงคโปร์ เป็นเพียงสมาชิกสมทบ และประเทศไทยเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์เท่านั้น

2) เพื่อพัฒนาปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพมาตรฐาน โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง รวมถึงต้นทุนและผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ซึ่งจะต้องไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการของธุรกิจเอกชน

3) เพื่อเป็นการบูรณาการนโยบายของกฎหมายกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ของมาตรา 77 ที่จะใช้กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในการพัฒนากฎหมายไทยให้เป็นกฎหมายที่ดี (Good Law) มีคุณภาพรอบคอบ และไม่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตของประชาชนและการประกอบกิจการของธุรกิจเอกชน

4) เพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาในการออกกฎหมาย และส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนในการปรึกษาหารืออย่างเป็นระบบรอบด้านกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

5) เพื่อสร้างความมั่นใจว่าร่างกฎหมายใหม่หรือร่างแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเก่าที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ นั้นที่ถูกนำเสนอเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาได้ถูกประเมินถึงความจำเป็น (Need Assessment) และประเมินผลกระทบ (Impact Assessment) ทั้งหมดที่จะมีต่อสังคมก่อนที่จะถูกเสนอไปยังผู้ที่มีหน้าที่บัญญัติกฎหมายทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐสภาและฝ่ายบริหารในรัฐบาลและระบบราชการ

2.1.4 ความสำคัญของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)

การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มีความสำคัญในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนและภาคธุรกิจเอกชน ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีประชากรกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมที่ชัดเจนครบถ้วน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นแบบมีส่วนร่วม หลักการสำคัญในการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนในการจัดทำกฎหมายที่กำหนดขึ้นโดยองค์การ OECD มีทั้งหมด 8 ประการ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2559) ดังนี้

(1) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Inquiry) จะต้องเป็นข้อบังคับโดยไม่มีข้อยกเว้นและไม่ขึ้นอยู่กับการดุลพินิจของหน่วยงานราชการใด ๆ

(2) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจะต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการยกร่างกฎหมายใหม่ หรือการยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเก่าที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่

(3) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจะต้องมีแนวทางหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการจัดทำ RIA ในรายละเอียดที่เป็นรูปธรรมในรูปแบบของ “คู่มือ” การจัดรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่ออกแบบโดยหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระ

(4) ประชาชนและ/หรือเอกชนทุกคนที่อาจได้รับผลกระทบของกฎหมายจะต้องสามารถเข้าร่วมได้ทุกฝ่ายทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายอย่างทั่วถึงเสมอภาคเท่าเทียมกัน

(5) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อมูลใด ๆ ที่ได้รับจากเวทีการแสดงความคิดเห็นสาธารณะจะต้องมีการบันทึกไว้และต้องเผยแพร่เปิดเผยแก่สาธารณชนทางเว็บไซต์หรือในช่องทางอื่น ๆ อย่างทั่วถึง

(6) หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายนั้น ๆ จะต้องตอบข้อคิดเห็นหรือข้อซักถามต่าง ๆ ที่ได้รับทั้งต่อสาธารณชนและต่อผู้ที่แสดงความคิดเห็นนั้น ๆ เป็นลายลักษณ์อักษร

(7) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อมูลใด ๆ ทั้งหมดที่ได้รับต้องมีการบันทึกไว้ในรายงานผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เป็นหลักฐานอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร

(8) มีหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระในการตรวจสอบคุณภาพของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ทำร่างกฎหมายและทำรายงานประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (RIA)

2.1.5 ความจำเป็นของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)

การออกกฎหมายหรือกฎระเบียบ (Regulation) คือ เครื่องมือทางการปกครองซึ่งรัฐได้กำหนดขึ้นให้หน่วยงานและประชาชนต้องยึดถือปฏิบัติตาม (Compliance) การออกกฎระเบียบนี้รวมถึงการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบ การออกคำสั่งทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และกฎย่อย ๆ ซึ่งออกโดยรัฐไม่ว่าระดับใด รวมถึงกฎระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐ (Non-government) หรือการออกกฎระเบียบไว้บังคับกันเอง (Self-regulatory) ที่เกิดจากการมอบอำนาจของรัฐ กฎหมายหรือกฎระเบียบยังรวมถึงกฎต่าง ๆ อันเป็นเครื่องมือมาตรฐานที่ใช้โดยรัฐหรือไม่ใช่รัฐในการดูแลธุรกิจ โดยไม่ได้เป็นกฎระเบียบอย่างเป็นทางการที่เรียกว่า เครื่องมือที่มีลักษณะคล้ายกฎ (Quasi-regulation) ในการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้น รัฐต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งทำตามอำเภอใจมิได้โดยต้องคำนึงถึงหลักการ 3 ประการคือ

2.1) **หลักความจำเป็น** หลักการนี้เรียกร้องให้รัฐออกมาตรการที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์มาหลาย ๆ มาตรการ แล้วให้เลือกดูว่ามาตรการใดจะก่อให้เกิดผลกระทบสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลน้อยที่สุด มาตรการที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลน้อยที่สุดจึงจะเป็นมาตรการที่จำเป็น

2.2) **หลักความได้สัดส่วน** หลักการนี้เป็นการให้ซึ่งนำหน้าระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลที่ปัจเจกบุคคลต้องเสียไปกับประโยชน์สาธารณะของประเทศชาติที่จะได้รับว่ามั่นคงสัดส่วนกันหรือไม่ คุ่มหม่อมที่จะต้องลิตรอนสิทธิของคน ๆ หนึ่งเพื่อให้สาธารณะได้ประโยชน์ส่วนรวมจากการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้น

2.3) **หลักสัมฤทธิ์ผลหรือประสิทธิภาพ** นอกจากจำเป็นและมีประโยชน์ต่อสังคมทั้งสองประการข้างต้น ยังต้องเป็นกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพ หลักการนี้คือ รัฐจะออกกฎหมายหรือกฎระเบียบใดหรือใช้มาตรการทางปกครองใด มาตรการนั้นต้องก่อให้เกิดผลดังที่รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องการให้เกิดขึ้น

ดังนั้น การที่จะทำให้เกิดหลักการทั้งสามดังกล่าวได้ต้องทำการวิเคราะห์การออกกฎหมายเสียก่อน รวมถึงต้องพิจารณาทางเลือกว่าควรออกกฎหมายหรือไม่ ถ้าต้องออกวิธีใดจะดีที่สุด หรือในที่สุดแล้วทางที่ดีที่สุดนั้น อาจไม่ต้องออกเป็นกฎหมายหรือกฎระเบียบใดเลยก็ได้ ในการวิเคราะห์การออกกฎหมายก็ควรจะต้องแสดงให้เห็นเป็นรูปธรรม นั่นคือ ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นด้วย ในหลาย ๆ ประเทศได้มีการจัดทำ การวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment หรือ RIA) ซึ่งประโยชน์ของการวิเคราะห์นี้จะเป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะใช้ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายทางกฎหมาย (Legal Policy) และการบริหารราชการแผ่นดิน อันจะช่วยทำให้แน่ใจว่าผู้ออกกฎหมายได้มองปัญหาและทางเลือกอย่างครบถ้วนรอบด้านเป็นระบบครบวงจรแล้ว และมีการแสดงว่าได้มีการตัดสินใจอย่างโปร่งใส ไม่ได้ขึ้นอยู่กับประโยชน์ของฝ่ายใด แต่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อมโดยส่วนรวมแล้ว

การปฏิบัติที่ผ่านมาของประเทศไทยยังไม่มี การประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบก่อนที่จะใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้ซึ่งไม่ได้คุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานสากล และในปี 2558 ประเทศไทยรวมทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นได้ก้าวไปสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกอาเซียนและได้รับหลักการซึ่งเป็นแนวทางนโยบายอาเซียนด้านมาตรฐานและความสอดคล้องซึ่งรัฐมนตรีเศรษฐกิจอาเซียนรับรองในปี 2548 ทั้งนี้ ในเนื้อหาสาระระบุถึงหลักการปฏิบัติที่ดีทางด้านกฎระเบียบของกลุ่มอาเซียน (Good Regulatory Practice Guide: GRP Guide) ซึ่งเป็นแนวทางให้ทุกหน่วยงานในอาเซียน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานกฎระเบียบทางเทคนิคและการประเมินความสอดคล้อง ดำเนินการปรับเปลี่ยนการจัดการกฎระเบียบด้านเทคนิคให้สอดคล้องกัน มีความโปร่งใส และนำไปสู่การลดข้อจำกัดในทางการค้าที่ไม่จำเป็น

ดังนั้น ทุกหน่วยงานของไทยซึ่งมีขอบเขตหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามพันธกรณีของสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศในกรอบของประชาคม

อาเซียน ซึ่งอาจเป็นกฎหมายหรือกฎระเบียบที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการประกอบกิจการประเภทต่าง ๆ ด้วย จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องนำวิธีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มาปรับใช้ในการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบดังกล่าวด้วย เพื่อให้บรรลุถึงหลักปฏิบัติที่ดีด้านกฎหมายหรือกฎระเบียบของกลุ่มอาเซียน (ASEAN GRP) และการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายของประเทศไทย อันเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ที่ออกตามความในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์การประเมินค่าความสำเร็จในการดำเนินการเหมือนกับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)

2.1.6 ขั้นตอนของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)

โดยทั่วไป การประเมินผลกระทบของกฎหมายมีรูปแบบการดำเนินการที่สำคัญ 2 ขั้นตอน ดังนี้

(1) การประเมินความต้องการจำเป็น (Need Assessment) ในการออกกฎหมายใหม่หรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเก่าที่มีผลบังคับใช้อยู่ และ

(2) การประเมินความคุ้มค่าของกฎหมาย (Cost & Benefits Assessment) เมื่อเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการเปิดให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและ/หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบของกฎหมายทั้งโดยตรงและโดยอ้อมทั้งหมดได้เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อลดผลกระทบจากการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่จะมีผลกระทบต่อกลุ่มคนเหล่านั้น

การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เป็นกระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของนโยบายและวิเคราะห์ทางเลือกสำหรับการดำเนินการ โดยประเมินผลกระทบที่เป็นไปได้ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม การเงิน และเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้ การประเมิน RIA ยังถือว่าเป็นเครื่องมือเกี่ยวกับหลักปฏิบัติที่ดีด้านกฎระเบียบ (GRP) โดยการนำมาใช้เพื่อสร้างความมั่นใจว่ากฎระเบียบที่นำมาเสนอได้ถูกประเมินถึงความจำเป็นและผลกระทบทั้งหมดที่มีต่อสังคมก่อนที่จะเสนอไปยังผู้ออกกฎระเบียบ การประเมินผลกระทบของกฎระเบียบต้องประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

- (1) การระบุปัญหาความจำเป็น (Problem Identification)
- (2) การกำหนดวัตถุประสงค์ของการแก้ปัญหา (Objectives Setting)
- (3) การระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ (Option Development)
- (4) การวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ เพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุด (Option Analysis)
- (5) การปรึกษาหารือรับฟังความคิดเห็น (Consultation) และทบทวน (Review)
- (6) การสรุปผลและคำแนะนำ (Conclusion and Recommendation)
- (7) การสร้างกลยุทธในการดำเนินการและการติดตามผลการดำเนินการ (Strategic Planning for Implementation and Monitoring)

หลังจากดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนข้างต้นแล้ว หน่วยงานผู้ทำหน้าที่ประเมินผลกระทบของกฎหมายจะต้องจัดทำและเผยแพร่เอกสาร 2 ฉบับ คือ เอกสารรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และเอกสารแถลงการณ์ผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Statement: RIS) สรุปได้ดังนี้

1) การจัดทำเอกสารรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เนื่องจากการประเมินผลกระทบของกฎหมายเป็นกระบวนการที่ถูกกำหนดให้ใช้ในระบบรับรองคุณภาพในการจัดทำข้อเสนอกฎหมายหรือกฎระเบียบประเภทต่าง ๆ โดยหวังผลให้มีการจัดการกฎหมายหรือกฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลกว่าเดิม รายงาน RIA จึงจะต้องทำให้เกิดกระบวนการปรึกษาหารือรับฟังความคิดเห็นในวงกว้างกับกลุ่มต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบ สุดท้ายต้องนำไปสู่การจัดทำเอกสารรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมายที่อธิบายเหตุผลของผู้ออกกฎหมายหรือกฎระเบียบและการเลือกทางเลือก

ต่าง ๆ รวมทั้งระบุผลกระทบต่อกลุ่มต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งผลการประเมินผลกระทบและรายละเอียดต่าง ๆ นี้ จะถูกนำไประบุในถ้อยแถลงการณ์ผลกระทบของกฎหมาย (RIS) เพื่อนำไปเผยแพร่สู่สาธารณะต่อไป

2) การแถลงการณ์ผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Statement: RIS) จะถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาเชิงนโยบายต่าง ๆ โดยมีการวิเคราะห์ผลกระทบของทางเลือกต่าง ๆ จากการดำเนินการของรัฐบาล ซึ่งมีผลวิเคราะห์ทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของแต่ละทางเลือก และเป็นข้อมูลที่จะช่วยสื่อสารไปยังผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในการเลือกทางเลือกของการแก้ปัญหานั้น ๆ ความสมบูรณ์ของเอกสารแถลงการณ์ผลกระทบทางกฎหมายจะช่วยให้รัฐสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม โดยหัวข้อในรายงาน RIS จำเป็นต้องมีหัวข้อดังต่อไปนี้

- (1) สถานการณ์ของปัญหา (Describing the Problem)
- (2) วัตถุประสงค์ของการแก้ปัญหา (Objectives Setting)
- (3) ทางเลือกในการแก้ปัญหา (Statement of Option Development)
- (4) การวิเคราะห์ผลกระทบของทางเลือก (Statement of Option Impact Analysis)
- (5) การปรึกษาหารือความคิดเห็น (Consultation)
- (6) สรุปผลทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดและคำแนะนำ (Conclusion and Recommended Option)

ส่วนผู้ที่จะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแถลงการณ์ผลกระทบของกฎหมาย (RIS) นั้น อาจจะมี ความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ บางครั้งอาจเป็นหน่วยงานรัฐ (Government Agency) ที่เป็นทั้งผู้เสนอ การเปลี่ยนแปลงนโยบายและเป็นผู้รับผิดชอบในการเตรียม RIS เอง หรือมีการมอบหมายให้องค์กรหรือบริษัท ที่มีผู้เชี่ยวชาญในการจัดทำ RIS ซึ่งในการจัดทำ RIS นั้น สิ่งที่สำคัญ คือ คุณภาพของ RIS ดังนั้น การพิจารณา ผู้รับผิดชอบในการจัดทำ RIS จึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดคุณภาพของ RIS นอกจากคุณภาพของ ผู้รับผิดชอบในการจัดทำ RIS แล้ว ควรมีบริษัทหรือองค์กรที่ช่วยในการดูแลคุณภาพของ RIS โดยบริษัทหรือ องค์กรดังกล่าวต้องไม่ควรถูกเกี่ยวข้องโดยตรงกับการออกกฎระเบียบและการเตรียม RIS เพื่อให้เกิดความเป็น กลางในการตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIS การสนับสนุนให้ประชาชนหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วม หรือเข้าถึงกระบวนการจัดทำ RIS ก็เป็นอีกวิธีที่ช่วยสร้างแรงกดดันให้หน่วยงานรัฐจัดทำ RIS ที่มีคุณภาพได้

2.1.7 หลักเกณฑ์และวิธีการของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

กระบวนการจัดทำ การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของกลุ่มประเทศสมาชิก OECD มี หลักเกณฑ์และวิธีการขั้นตอนตามแนวทางปฏิบัติในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเบื้องต้น (OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making) ที่จะใช้สำหรับการประเมินผลกระทบ ของกฎหมายก่อนการออกกฎหมายทั้งระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายระดับรอง รวมถึงจรรยาบรรณ และ แผนการหรือข้อตกลงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มีวิธีการที่สำคัญ 3 ขั้นตอน (เดชรัต สุขกำเนิด, 2560) ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การกำหนด “กรอบเป้าหมายหรือขอบเขต” ในการประเมินให้ชัดเจน เช่น การระบุ ว่า การประเมินเรื่องผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญอื่น ๆ เช่น การเลิกจ้างงาน การเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ หรือการทุจริตคอร์รัปชัน

ขั้นตอนที่ 2 การกำหนด “กลุ่มเป้าหมาย” ในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย โดยเลือกจาก กลุ่มที่ได้รับผลกระทบของกฎหมาย ซึ่งอาจจะพิจารณาจากจำนวนความรุนแรง สภาพปัญหา หรือระยะเวลาที่ จะได้รับผลกระทบของกฎหมาย

ขั้นตอนที่ 3 การเลือก “วิธีการที่เหมาะสม” ในการประเมินของกฎหมาย ซึ่งอาจจะพิจารณา จากขีดความสามารถและความพร้อมของข้อมูล ซึ่งโดยทั่วไป วิธีการที่เหมาะสมมีด้วยกัน 3 วิธีดังนี้

วิธีที่ 1 Benefit-Cost Analysis (BCA) เป็นวิธีการพื้นฐานในการคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนในเชิงปริมาณในรูปของตัวเงิน และนำมาเปรียบเทียบระหว่างช่วงเวลาต่าง ๆ ได้

วิธีที่ 2 Cost-Effectiveness Analysis (CEA) เป็นวิธีที่เน้นประเมินเฉพาะในส่วนของต้นทุนในการตรากฎหมายและต้นทุนของทางเลือกอื่น ๆ เท่านั้น

วิธีที่ 3 Multi-Criteria Analysis (MCA) เป็นการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายเพื่อนำมากำหนดปัจจัยที่จะเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของวัตถุประสงค์เหล่านั้น

2.1.8 พัฒนาการของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศไทย

ในการนำกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มาใช้ในประเทศไทยนั้น ได้มีหลักเกณฑ์ที่จะไม่นำร่างกฎหมายบางประเภทมาทำการประเมิน RIA คือ กฎหมายว่าด้วยความมั่นคงแห่งรัฐ กฎหมายที่ตราขึ้นเพราะสถานการณ์พิเศษ กฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางอาญา กฎหมายที่อนุวัติการตามความผูกพันหรือพันธกรณีระหว่างประเทศ กฎหมายที่ลดขั้นตอนของกฎหมาย กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจหรือเอกชน และกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมทางเทคนิคเท่านั้น (คนพล จันทน์หอม, 2559) ซึ่งมีพัฒนาการดังนี้

1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ประเทศไทยได้เริ่มมีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ขึ้นในปี 2531 เมื่อมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ซึ่งในส่วนของ 2 ว่าด้วยการเสนอร่างกฎหมายนั้น ได้กำหนดให้ส่วนราชการที่จะเสนอร่างกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต้องจัดทำ “บันทึกวิเคราะห์สรุป” ในการเสนอร่างกฎหมายซึ่งต้องมีการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ปัญหา และแสดงเหตุผลความจำเป็นในการเสนอให้มีกฎหมายโดยมีรายละเอียดตามที่ระบุไว้ในข้อ 16 ของประกาศ 8 ข้อ คือ (1) ความจำเป็นที่จะออกกฎหมาย พร้อมเหตุผล (2) เหตุผลที่จำต้องเสนอร่างกฎหมายในเวลาดังกล่าว (3) ความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น โดยให้ระบุด้วยว่ามีลักษณะที่ขัดแย้ง หรือซ้ำซ้อนกันหรือไม่ และมีการหารือกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่เป็นผู้รักษากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแล้วหรือไม่ (4) ประโยชน์ของกฎหมายดังกล่าวในการลดขั้นตอน หรือประหยัดเวลาทั้งของส่วนราชการและบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย รวมทั้งประโยชน์อื่นต่อประชาชน (5) สิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย (6) มาตรการควบคุมการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ (7) การวิเคราะห์ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเงินและงบประมาณของกฎหมายฉบับดังกล่าว (8) การเตรียมการออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ตามกฎหมายดังกล่าวได้ดำเนินการไปเพียงใด มีสาระสำคัญอย่างไร (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557) นอกจากนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาความเหมาะสมของร่างกฎหมาย ประกาศดังกล่าวยังได้กำหนดรูปแบบในการนำเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี คือ (1) ร่างกฎหมายที่เสนอใหม่ให้สรุปสาระสำคัญเป็นข้อ ๆ พร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็นโดยให้ระบุมาตราหรือข้อ (2) ร่างกฎหมายที่เสนอแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ให้จัดทำบัญชีเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกับร่างกฎหมายที่แก้ไขใหม่ โดยระบุถึงความแตกต่างของสาระสำคัญ พร้อมทั้งเหตุผลที่ขอแก้ไข (3) ร่างกฎหมายที่เสนอปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมภาษีอากรต่าง ๆ ให้เทียบอัตราที่ใช้อยู่ในปัจจุบันกับอัตราใหม่ด้วย

2) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณาก่อนการเสนอร่างกฎหมาย พ.ศ. 2534 ในปี 2534 รัฐบาลในขณะนั้นต้องการปรับปรุงกฎหมายโดยลดกฎระเบียบที่สร้างกระบวนการและขั้นตอนราชการที่ธุรกิจเอกชนหรือประชาชนต้องปฏิบัติตามโดยไม่จำเป็น และหากมีความจำเป็นต้องมีกฎระเบียบดังกล่าว ขั้นตอนและกระบวนการดังกล่าวจะต้องไม่สร้างภาระเกินควร จึงได้มีมติเมื่อวันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2534 เห็นชอบกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาก่อนการเสนอร่างกฎหมาย 4 ประเด็น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557)

คือ (1) จำเป็นต้องมีกฎหมายนั้นหรือไม่ ถ้าไม่มีกฎหมายนั้นจะก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการอย่างไร หรือจะทำให้การบริหารประชาชนเกิดความเสียหายอย่างไร จะใช้วิธีมีมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งอื่นใดในทางบริหารได้หรือไม่ (2) ร่างกฎหมายได้สร้างขึ้นตอนหรือมีช่องทางสร้างขึ้นใหม่หรือไม่และขั้นตอนนั้น จำเป็นอย่างไร ได้มีการระบุขั้นตอนและระยะเวลาของขั้นตอนไว้ให้ชัดเจนหรือไม่และจะลดลงได้อีกหรือไม่ (3) ร่างกฎหมายได้กำหนดให้มีการขออนุญาตเพื่อทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่และจำเป็นเพียงไร จะเปลี่ยนจากการขออนุญาตก่อนกระทำเป็นการกำกับดูแลในภายหลังจะได้หรือไม่ (4) ถ้าจำเป็นต้องให้มีการขออนุญาตได้กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาไว้ชัดเจนหรือไม่ ถ้ายังไม่ได้กำหนดก็ให้กำหนดไว้ให้ชัดเจน

3) คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ พ.ศ. 2544 โดยในปี 2544 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย คณะรัฐมนตรีได้มีมติจัดตั้ง “คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ” เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2544 ซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการมีหน้าที่ศึกษาพิจารณากฎหมายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองเพื่อเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิก เพื่อให้มีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 คณะกรรมการชุดนี้มีผลงานที่โดดเด่นคือ (1) จัดทำหลักเกณฑ์เพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การเสนอกฎหมายทุกระดับเป็นไปเพื่อกรณีจำเป็นอย่างแท้จริง มีการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา และรับฟังผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายนั้นตาม “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” โดยใช้แบบอย่างหลักเกณฑ์ของ OECD คือ “The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making” เป็นแนวทางในการดำเนินการจัดทำ และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จก็เสนอหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบและให้หน่วยงานราชการปฏิบัติตามในปี 2546

ในปีต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามหลักการดังกล่าวที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้จัดทำขึ้น คือ (2) ยกเลิกกฎหมาย 47 ฉบับ โดยการออกพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. 2546 กระบวนการในการ “โล้” กฎหมาย ดังกล่าวดังเช่นในเกาหลีใต้ เวียดนาม และเม็กซิโก ตามที่ได้กล่าวมาแล้วเป็นครั้งแรกและครั้งเดียวในประเทศไทย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557) แต่เนื่องจากคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศเป็นเพียงคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี จึงเป็นคณะกรรมการที่มีลักษณะของการทำงานเฉพาะกิจ ขาดการดำเนินการในลักษณะต่อเนื่อง จึงได้มีการยกเลิกคณะกรรมการชุดนี้ อย่างไรก็ตาม ในปี 2534 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นมา ตามมาตรา 17 ทวิแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2534 เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบกฎหมายและทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกฎหมาย รวมทั้งจัดทำร่างกฎหมายเพื่อเสนอแก่คณะรัฐมนตรี

4) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เป็นกรอบกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีตลอดจนการประชุมคณะรัฐมนตรีซึ่งมาตรา 4(2)20 และมาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนดต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด คือ ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์โดยเฉพาะสำหรับการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณามีหลักการและสาระสำคัญว่า ในการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น นอกจากต้องดำเนินการเช่นเดียวกับการเสนอเรื่องทั่วไปแล้ว ยังต้องดำเนินการในสองกรณีด้วย ดังนี้

กรณีที่ 1 กรณีของการเสนอให้ตราพระราชบัญญัติ ต้องจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ และการจัดทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในยกร่าง

พระราชบัญญัตินั้น ส่วนในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ ก็จะต้องจัดทำตารางเปรียบเทียบประกอบการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย ในกรณีของการเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติ หน่วยงานของรัฐจะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ หรือจะระบุเฉพาะรายละเอียดแห่งหลักการสาระสำคัญที่ประสงค์จะให้มีในพระราชบัญญัติโดยไม่ต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติก็ได้

กรณีที่ 2 กรณีของการเสนอร่างกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัติ ต้องจัดทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในร่างกฎหมายดังกล่าว และในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ให้จัดทำตารางเปรียบเทียบประกอบการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย ดังนั้น ในกรณีการเสนอกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัตินี้ หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวประกอบการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วย ซึ่งต่างจากในกรณีของการเสนอร่างพระราชบัญญัติซึ่งหน่วยงานราชการสามารถนำเสนอเพียงหลักการสาระสำคัญที่ประสงค์จะให้มีในพระราชบัญญัติโดยไม่ต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติก็ได้ เนื่องจากกระบวนการในการเสนอพระราชบัญญัติ จะต้องชี้แจงรายละเอียดตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

5) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 พฤษภาคม 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบ และให้ส่วนราชการถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดว่า ในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ให้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และหลักเกณฑ์ที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขในเวลาต่อไป โดยสรุปคือต้องมีการตรวจสอบ “ความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” ตามหลักเกณฑ์แนบท้ายระเบียบดังกล่าว (Checklist) รวมทั้งสิ้น 10 ประการ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2559) ดังนี้

5.1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ เช่น กฎหมายนี้ได้ตราขึ้นเพื่อแก้ปัญหาใด ปัญหาดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากสาเหตุใด มีทางเลือกอื่นในการแก้ไขปัญหานี้ นอกจากตรากฎหมายหรือไม่ อย่างไร

5.2 ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจ รัฐควรทำเอง หรือควรให้เอกชนทำ ถ้ารัฐควรทำ รัฐบาลควรเป็นผู้ทำเองหรือควรให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทำ

5.3 ความจำเป็นในการตรากฎหมาย กฎหมายที่ตราขึ้นต้องสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้จริง และไม่ก่อให้เกิดปัญหาใหม่ขึ้น และต้องพิจารณาด้วยว่าควรตรากฎหมายระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ควรใช้บังคับพร้อมกันทั่วราชอาณาจักรหรือทยอยใช้ในบางพื้นที่ ควรกำหนดอายุของกฎหมายไว้ด้วยหรือไม่เพราะเหตุใด และควรใช้ระบบควบคุม กำกับ หรือส่งเสริม เพราะเหตุใด

5.4 ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย มีกฎหมายอื่นในเรื่องนี้หรือไม่ ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมหรือควรตราขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

5.5 ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า กฎหมายนี้กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้าง จะลดภาระประชาชนได้มากน้อยเพียงไร สร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศชาติหรือของผู้ประกอบการได้มากน้อยเพียงไร งบประมาณที่ต้องใช้คุ้มค่ากับประโยชน์ที่จะได้รับจากกฎหมายนั้นหรือไม่ จะต้องตั้งหน่วยงานใหม่หรือไม่ ใช้ระยะเวลาพิจารณาของเจ้าหน้าที่นานเกินสมควรหรือไม่

5.6 ความพร้อมของรัฐ รัฐมีความพร้อมในด้านกำลังคน งบประมาณ ความรู้ เทคโนโลยี มาตรการบังคับใช้กฎหมายและการสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนมากน้อยเพียงไร

5.7 หน่วยงานที่รับผิดชอบ มีหน่วยงานใดปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงหรือไม่ หน่วยงานใดดำเนินการโดยลำพังหรือหลายหน่วยงานร่วมดำเนินการด้วยกัน ใครเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเพราะเหตุใด

5.8 วิธีดำเนินงานและตรวจสอบ มีมาตรการตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีรองรับหรือไม่ มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจเพียงใดเพื่อให้เกิดความรวดเร็วไม่ซ้ำซ้อน เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

5.9 อำนาจในการตราอนุบัญญัติ ได้เตรียมการเรื่องนี้อย่างไร

5.10 การรับฟังความคิดเห็น ได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบแสดงความ
 คิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายหรือไม่ ความคิดเห็นที่ได้รับเป็นอย่างไร ได้เตรียม
 มาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวไว้ประการใด

การตรวจสอบความจำเป็นข้างต้นเป็นหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องวิเคราะห์โดยละเอียด
 ตามแนวทางรายงานที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนด เมื่อเรื่องมาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว
 ให้สำนักเลขาธิการฯ วิเคราะห์และเสนอความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิก
 กฎหมายนั้นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อประกอบการพิจารณาในชั้นรับหลักการ เมื่อส่งให้สำนักงานคณะกรรมการ
 กฤษฎีกาเข้าไปตรวจพิจารณาแล้ว ให้สำนักงานฯ ตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง หากพบว่าไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์
 หรือผลการตรวจสอบแสดงว่าไม่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายให้แจ้งหน่วยงานเจ้าของเรื่องหรือรายงาน
 คณะรัฐมนตรีก่อนจะตรวจพิจารณาหรือจะปรับแก้ไขให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ 10 ประการดังกล่าวเสียเองก็ได้

6) ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการ
 วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิ
 เลือกตั้ง พ.ศ. 2562 กำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความ
 คิดเห็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างนั้นต่อประธานสภา
 ผู้แทนราษฎรก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุม โดยดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางตาม
 กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและจะใช้วิธีการ
 อย่างหนึ่งหรือหลายวิธีด้วยก็ได้ คือ (1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงาน
 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น (3) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วม
 ชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น (4) การสำรวจความคิดเห็น (5) วิธีการอื่นใดที่สำนักงานเลขาธิการสภา
 ผู้แทนราษฎรเห็นว่าเหมาะสม โดยความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ โดยมอบหมายให้
 หน่วยงานราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่รองรับการปฏิบัติงาน หรือแต่งตั้ง
 ข้าราชการรัฐสภาสามัญเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามประกาศนี้

2.1.9 ปัญหาการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศไทย

การประเมินผลกระทบของกฎหมายของไทยซึ่งกำหนดขึ้นในระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ
 เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีฯ มีข้อจำกัดบางประการ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557) ดังนี้

1) ไม่ครอบคลุมกฎหมายลำดับรอง ถึงแม้ในทางปฏิบัติกฎระเบียบที่มีผลกระทบมากที่สุด คือ
 กฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา หรือ ประกาศของหน่วยงานของรัฐ ดังจะเห็นได้ว่า รายงานการ
 ประเมิน RIA ที่มีจำนวนมากในเว็บไซต์ของหน่วยงานราชการในต่างประเทศล้วนเป็นการประเมินผลกระทบ
 ของกฎระเบียบของภาครัฐในลำดับรองโดยทั้งสิ้น¹

2) ไม่ครอบคลุมร่างพระราชบัญญัติที่นำเสนอโดยประชาชน เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550
 มาตรา 163 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้โดย
 กฎหมายที่จะเสนอต้องเป็นกฎหมายที่มีหลักการตามที่กำหนดไว้ใน หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
 หรือหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ขณะนี้ไม่มีกฎหมายใด ๆ
 ระบุให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนต้องแนบความจำเป็นในการตรวจสอบกฎหมายด้วย

¹ ข้อ 1) และ 2) ข้างต้นเป็นผลวิจัยของ TDRi ในปี 2557 ซึ่งยังไม่มีประกาศสภาผู้แทนราษฎรที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 มาตรา 77 ต่อมาจึง
 ได้มีประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดย
 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 มาตรา 77 ซึ่งมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายแล้ว
 ดังนั้น ปัจจุบันประเทศไทยจึงได้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ครอบคลุมถึงร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้ประเมินคุณภาพการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศ พบว่า ประเทศไทยไม่ได้อธิบายสภาพปัญหาที่ต้องการจะแก้ไขในเชิงลึกอย่างชัดเจน ไม่วิเคราะห์หรือนำเสนอทางเลือกอื่นในการแก้ปัญหา และไม่ประเมินหรือวิเคราะห์ผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบอย่างสมเหตุสมผล (Cost-Benefit Analysis) รวมทั้งยังไม่มีอธิบายถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างละเอียดด้วย (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557) ดังนั้น ขณะนี้รัฐบาลอยู่ในระหว่างร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงเป็นโอกาสที่ดีของสังคมไทยที่จะนำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมาใช้และพัฒนาขึ้น ดังนั้น หากยึดตามแนวทางที่องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ได้ดำเนินการไว้ สิ่งที่น่าจะต้องขบคิดร่วมกันในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายทั้งสองฉบับ 3 ประการ (เดชรัต สุขกำเนิด, 2560) ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เป้าหมายและขอบเขตการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นจะครอบคลุมแคบกว้างอย่างไร จะเน้นเฉพาะการขยายตัวของการลงทุน หรือการเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือจะขยายครอบคลุมถึงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่น การลดความเหลื่อมล้ำ การลดสัดส่วนความยากจน การเพิ่มพูนของทรัพยากรภายในพื้นที่ หรือการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทย

ประการที่สอง กลุ่มเป้าหมายของการวิเคราะห์ผลกระทบจะครอบคลุมใครบ้าง และจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่และพื้นที่ข้างเคียง ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างไร และ

ประการที่สาม วิธีการที่เหมาะสมในการประเมินควรเป็นอย่างไร ซึ่งการวิเคราะห์ Cost-benefit analysis และ Multi-criteria analysis น่าเป็นแนวทางในการประเมิน เพราะจะช่วยตอบคำถามสำคัญของผู้เกี่ยวข้องได้ เช่น ประโยชน์ที่จะได้จากการออกกฎหมายฉบับนั้นเหมาะสมกับต้นทุนหรือคุ้มค่าหรือไม่

ในการประชุมสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลการศึกษาโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis: RIA)” ซึ่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้รับมอบหมายจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ทำการศึกษา ดร. เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ ผู้อำนวยการวิจัยด้านการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ สถาบัน TDRI กล่าวว่า แม้ประเทศไทยจะได้นำหลักเกณฑ์ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายขององค์กร OECD ซึ่งมีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายในหลายประเทศทั่วโลกตั้งแต่ปี 2544 แต่เนื่องจากไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบคุณภาพและความครบถ้วนสมบูรณ์ของรายงานฯ เอกสารดังกล่าวจึงมีรายละเอียดข้อมูลน้อยมาก โดยเฉลี่ยมีความยาวเพียง 4-5 หน้าเท่านั้น ไม่สามารถนำไปใช้ในการกลั่นกรองร่างกฎหมายในรัฐสภาได้ในทางปฏิบัติ โดยได้สรุปถึงจุดอ่อนของกระบวนการตรวจสอบความจำเป็นและผลกระทบของกฎหมายของประเทศไทย 5 ประการ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557ก) ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายในประเทศมีเฉพาะเมื่อมีร่างกฎหมายออกมาแล้วซึ่ง “สายเกินไป” เพราะเมื่อหน่วยงานราชการที่เป็นผู้เสนอกฎหมายได้ใช้เวลาในการร่างกฎหมายดังกล่าวออกมาแล้วซึ่งอาจเป็นเวลานานปีหรือหลายปีแล้ว ก็ย่อมที่จะต้องการให้มีการตรากฎหมายดังกล่าวอย่างรวดเร็วที่สุด การที่ต้องจัดทำรายงานผลการประเมินและการเปิดรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวจึงเป็นเพียง “อุปสรรค” ที่ทำให้การตรากฎหมายล่าช้าจึงมักดำเนินการในการจัดทำรายงานแบบ “ขอไปที” เพียงเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในการเสนอร่างกฎหมายต่อ ครม. เท่านั้น มิได้หวังผลใด ๆ ในการที่จะใช้กระบวนการดังกล่าวในการปรับปรุงกฎหมาย ด้วยเหตุผลดังกล่าว การทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมายของไทยจึงมีลักษณะที่เรียกว่า “tick the box” หรือ “กากบาท” ว่าได้ “ทำแล้ว” เท่านั้น

ประการที่สอง การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมายของไทยยังจำกัดเฉพาะกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติ ในขณะที่กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อภาคธุรกิจและประชาชนส่วนมากเป็นกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามบทบัญญัติของกฎหมาย กฎกระทรวง หรือ ประกาศของหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจในรายสาขา เช่น ธุรกิจโทรคมนาคม หรือ พลังงาน เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายลำดับรองเหล่านี้ยังไม่ผ่านกระบวนการกลั่นกรองของรัฐสภาดังเช่นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอีกด้วย เช่น ประกาศกระทรวงสามารถออกได้โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเท่านั้น

ประการที่สาม ประเทศไทยยังขาด “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย” ซึ่งกำหนดรายละเอียดวิธีการในการจัดทำรายงานประเมินทำให้หน่วยงานราชการต่างจัดทำรายงานผลกระทบตามเห็นควรซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล ในบางประเทศหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA จะทำ “แบบฟอร์มสำเร็จรูป (template)” ในการประเมินผลกระทบโดยให้หน่วยงานที่เสนอกฎหมายกรอกข้อมูลรายละเอียดลงในแบบฟอร์มเท่านั้น เพื่อให้การประเมินเป็นไปตามมาตรฐาน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า การมีคู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ละเอียดจะไม่สามารถปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายได้หากยังไม่มีกระบวนการในการจัดทำรายงานผลกระทบตามข้อที่ 1 และ 2 ดังกล่าวข้างต้น

ประการที่สี่ กระบวนการในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายของไทยยังขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและของสาธารณชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานผลการประเมินกฎหมายที่ดี ทั้งนี้ เนื่องมาจากประเทศไทยยังขาดกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่กำหนดกรอบวิธีการในการจัดทำความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการจัดทำเวทีที่ผู้เสนอกฎหมายและผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือประชาชนสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นระหว่างกันได้อย่างสร้างสรรค์ มิใช่เป็นการเสนอร่างกฎหมายโดยหน่วยงานราชการฝ่ายเดียว หรือการรับฟังความคิดเห็นกว้าง ๆ โดยมีได้มีการกำหนดประเด็นที่ต้องการจะรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจนนัก และมิได้มีการนำเสนอข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นนั้น ๆ เพื่อที่จะให้การแสดงความคิดเห็นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์มิใช่การคาดคะเนหรือความเชื่อที่อาจไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง

ประการที่ห้า ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานที่ทำการตรวจสอบคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย จึงทำให้คุณภาพของรายงานนั้นไม่ได้มาตรฐานสากล

ดร. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ได้เสนอแนะว่า ประเทศไทยควรปรับแก้กระบวนการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) สำหรับกฎหมายใหม่โดยมีข้อเสนอแนะคือ (1) กำหนดให้มีการจัดทำ RIA ตั้งแต่ก่อนที่จะมีการเริ่มจัดทำกฎหมายซึ่งจะให้ความสำคัญแก่การตรวจสอบความจำเป็นที่จะต้องมีการกฎหมาย และทางเลือกอื่น ๆ ที่อาจมีประสิทธิภาพมากกว่า (2) มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียต่อร่างกฎระเบียบของภาครัฐที่ได้มาตรฐานสากล (3) มีหน่วยงานกลางที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับ RIA เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดวิธีการจัดทำรายงานที่เป็นแบบฟอร์มสำเร็จเพื่อให้รายงานที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นเป็นมาตรฐานเดียวกัน และตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ของรายงานเพื่อให้การรับรองรายงาน

นอกจากนี้ ประเทศไทยควรมีการนำกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มาใช้เป็นเครื่องมือในการ “โละหรือกิโยติน (Guillotine)” กฎหมายซึ่งมีอยู่เดิมที่มีผลกระทบและล้าสมัย ดังเช่น ในประเทศเกาหลีใต้ที่มีการทบทวนกฎหมายกว่า 11,000 ฉบับ ในปี 2541 หลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจต้มยำกุ้ง อันมีผลให้มีการยกเลิกกฎหมายกว่าครึ่งหนึ่ง หรือในเวียดนามที่มีการทบทวนกระบวนการทางปกครองกว่า 6,000 กระบวนการในช่วงปี 2550-2553 ซึ่งนำไปสู่การยกเลิกกระบวนการประมาณร้อยละ 10 และการ

ปรับปรุงให้ง่ายและรวดเร็วมากขึ้นอีกร้อยละ 77 หากประเทศไทยสามารถทำได้เช่นนี้ การติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานราชการของเราคงจะมีประสิทธิภาพและโปร่งใสขึ้นอย่างมาก

โดยสรุป ประเทศไทยมีกฎหมายและกฎระเบียบบังคับให้หน่วยงานราชการทุกแห่งต้องทำรายงานประเมินความจำเป็นและประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายที่ถือเป็นมาตรฐานสากลมาตั้งแต่ปี 2544 แล้ว แต่ในทางปฏิบัติรายงานดังกล่าวมีความยาวเพียง 4-5 หน้าทำให้ไม่เป็นประโยชน์ในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา ส่งผลให้มีกฎหมายที่สร้างปัญหาจำนวนมาก จึงควรที่จะมีการส่งคายนาระบบการในการร่างกฎหมายและกฎหมายที่มีอยู่เดิมครั้งใหญ่โดยนำกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายมาใช้ในการกลั่นกรองร่างกฎหมายและการยกเลิกกฎหมายเดิมที่ด้อยประสิทธิภาพและมีปัญหาการบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.10 การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) กับการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย

1) นิยามความหมายของการปฏิรูปกฎหมาย

การปฏิรูปกฎหมาย หมายถึง การดำเนินการใด ๆ เพื่อพัฒนา ปรับปรุง และแก้ไขกฎหมายให้เกิดความเหมาะสมและเป็นกฎหมายที่ดีมีคุณภาพ (Good Law) อันจะเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นด้านกรรการร่างกฎหมาย การตรากฎหมาย การบริหารกฎหมาย การปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การตีความวินิจฉัยกฎหมาย และการปรับปรุงกฎหมายทั้งระบบ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2559)

2) หลักการของการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทย

พระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. 2553 มาตรา 4 กำหนดหลักการปฏิรูปกฎหมายไว้รวมทั้งสิ้น 7 ข้อ คือ (1) หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย (2) หลักความอิสระ (3) หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล (4) หลักการดำเนินการบนองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัย (5) หลักความสอดคล้องและทันต่อสถานการณ์ (6) หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน (7) หลักความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ โดยจะต้องอาศัยองค์ความรู้ที่จะใช้ในการปฏิรูปกฎหมาย 5 ประการ (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2559) ดังต่อไปนี้

2.1) องค์ความรู้ด้านกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ ประกอบด้วย หลักการนโยบายสาธารณะ รูปแบบนโยบายสาธารณะ หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดนโยบายสาธารณะ และลักษณะกระบวนการนโยบายสาธารณะ 3 แบบคือ กระบวนการแบบมีส่วนร่วม กระบวนการแบบเจรจาต่อรอง และกระบวนการแบบถกแถลงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน

2.2) องค์ความรู้ทางด้านการวิจัยเชิงสหวิทยาการ ประกอบด้วย ระเบียบวิธีวิจัยที่กำหนดปัญหาวัตถุประสงค์ ทบทวนวรรณกรรม ออกแบบวิจัยชัดเจน วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำ การใช้วิธีวิจัยเชิงสหวิทยาการ (Interdisciplinary Research) โดยการใช้วิชาการที่หลากหลายศาสตร์ เช่น นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา อาชีววิทยา ทัศนวิทยา จิตวิทยาและพฤติกรรมศาสตร์ นิติวิทยาศาสตร์และนิติเวชศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อศึกษาเรื่องที่มีความซับซ้อนเกี่ยวข้องกับหลากหลายมิติมุมมอง การใช้วิธีวิจัยทางนิติศาสตร์ที่มนุษย์มีความสัมพันธ์กับบริบทของสังคมกับความเป็นจริงทางกฎหมาย การใช้วิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ค้นหาความจริงและความรู้เพื่ออธิบายปรากฏการณ์ทางสังคม รวมทั้งประเมินพฤติกรรมของมนุษย์ การใช้วิธีวิจัยทางเศรษฐศาสตร์ประเมินคุณค่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผลกระทบและการจัดการทรัพยากรในการออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายที่มีผลกระทบ

2.3) องค์ความรู้ด้านการวิจัยกฎหมายเปรียบเทียบ ประกอบด้วย หลักการเปรียบเทียบระบบกฎหมายเพื่อหาคำตอบเกี่ยวกับหลักหรือกระบวนการทางกฎหมายที่ดีเพื่อพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย และลักษณะของการเปรียบเทียบกฎหมายเพื่อวิเคราะห์บริบทและระบบคิดของสังคม หรือเปรียบเทียบตามวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และหาแนวทางการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย โดยเปรียบเทียบหาแนวทางที่เหมาะสมของต่างประเทศ

2.4) องค์ความรู้ด้านกระบวนการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย รูปแบบการมีส่วนร่วม ได้แก่ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น การปรึกษาหารือ การสนทนากลุ่มย่อย และการอภิปรายสาธารณะ การรับฟังความคิดเห็นรอบด้าน และการทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น การจัดการความขัดแย้ง การสานเสวนา (Dialogue) การสื่อสารเพื่อการโน้มน้าวใจ การออกแบบการประชุมระดมสมองและความคิดเห็นร่วมกัน รวมทั้งการร่วมเข้าชื่อกฎหมายและกฎระเบียบที่บัญญัติ

2.5) องค์ความรู้ด้านสมุดประเด็น (Issue Book) ของ Deliberative Democracy ได้แก่ หลักการแสดงความเห็นด้วยเหตุผล และหลักการกระทำที่เปิดเผยและเป็นสาธารณะ หลักกำหนดกรอบประเด็นปฏิรูปกฎหมายที่ชัดเจน การกำหนดประเด็นปัญหากฎหมายและทางเลือกของการปฏิรูปกฎหมาย และทางเลือกของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) หลักการรับฟังความคิดเห็นของทุกฝ่ายอย่างทั่วถึงถ้วนหน้า การให้ความสำคัญกับทุกความเห็นที่แตกต่าง การจัดทำ Issue Book เพื่อสรุปทางเลือกต่าง ๆ ของประเด็นการปฏิรูปกฎหมายและการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของกฎหมายอย่างละเอียดถี่ถ้วนรอบคอบและรอบด้านทั้งหมด

3) ความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิรูปกฎหมายกับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย กำหนดให้ “(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการ เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัวโดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ไม่สร้างภาระแก่ประชาชน เกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ” (วิทยา ศรีสมานวัตร, 2560, น. 157) จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 และมาตรา 258 จึงเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่จะพยายามทำให้กฎหมายต่าง ๆ ที่จะออกมาในอนาคต เป็นกฎหมายที่ดีคุณภาพ (Good Law) มีความรอบคอบ และไม่เป็นการอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตของประชาชนและการประกอบกิจการของธุรกิจเอกชน ดังนั้น รัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายทั้งก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ และเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วซึ่งอาจต้องมีการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่มีการเสนอร่างปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ให้เหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนไปแล้ว

2.1.11 การประเมินคุณภาพของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)

การนำการประเมินคุณภาพของการประเมินผลกระทบของกฎหมายไปใช้ถือเป็นการสนับสนุนแนวคิด “การมีกฎหมายที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่” หากมีการนำผลการประเมินคุณภาพไปปรับปรุงข้อเสนอให้มีกฎหมายในอนาคต และหากผู้เกี่ยวข้องภายนอกได้มีโอกาสเข้าถึงผลการประเมินคุณภาพ ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายอาจได้รับความเชื่อถือมากขึ้นด้วย OECD ให้นิยาม “กฎหมายที่มีคุณภาพ” ว่า หมายถึง กฎหมายที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนด (OECD, 2014) ซึ่งการประเมินคุณภาพของการประเมินผลกระทบของกฎหมายจึงมีเป้าหมายเพื่อนำผลการประเมินไปปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการ

ประเมินผลกระทบของกฎหมายในแง่การกำหนดวัตถุประสงค์เชิงนโยบายของกฎหมาย เนื่องจากวัตถุประสงค์เชิงนโยบายเหล่านี้เกิดขึ้นในหลายระดับ ในความหมายอย่างแคบ วัตถุประสงค์เชิงนโยบายพิจารณาจากกลไกและมาตรการที่ช่วยให้กฎหมายดีขึ้น ส่วนความหมายอย่างกว้าง วัตถุประสงค์เชิงนโยบายพิจารณาจากความเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม หรือความยุติธรรมในสังคม ดังนั้น การประเมินคุณภาพจึงสามารถดำเนินการได้ในหลายระดับ คือ (1) การประเมินความครบถ้วนของขั้นตอนเป็นการประเมินว่ารายงานผลการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่จัดทำขึ้นเป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้หรือไม่ (2) การประเมินผลผลิตเป็นการประเมินเชิงคุณภาพว่าการวิเคราะห์ต่าง ๆ ดำเนินการที่มีคุณภาพหรือไม่ (3) การประเมินผลลัพธ์เป็นการประเมินว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงของกฎหมายสอดคล้องกับผลลัพธ์ตามรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมายหรือไม่ (4) การประเมินผลกระทบเป็นการประเมินผลกระทบของกฎหมายเมื่อพิจารณาจากเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมที่กำหนด (OECD, 2014) ในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะกำหนดตัวชี้วัดด้านคุณภาพในการประเมินคุณภาพแต่ละระดับและความชัดเจนของการประเมินคุณภาพแต่ละระดับ โดยเฉพาะการประเมินผลลัพธ์และผลกระทบ การประเมินส่วนใหญ่จึงเป็นการประเมินความครบถ้วนของขั้นตอนและผลผลิต

2.1.12 แนวคิดเรื่องมาตรา 77 ของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย และศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. วิษณุ เครืองาม

1) นายมีชัย ฤชุพันธุ์

การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impacts Assessment: RIA) ก่อนการประกาศใช้กฎหมายเป็นหลักการใหม่ที่ปรากฏอยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง บัญญัติว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณา ในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน” บทบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย ปรับปรุงกฎหมายให้มีคุณภาพ เกิดความโปร่งใส สร้างการมีส่วนร่วม และสร้างความรับผิดชอบให้กับรัฐในการตรากฎหมาย การบรรจุแนวคิดดังกล่าวลงในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดจากประเทศไทยปัจจุบันมีกฎหมายที่บังคับใช้อยู่เป็นจำนวนมากเกินความจำเป็นมากกว่า 100,000 ฉบับ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและยังนำไปสู่การหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดและขั้นตอนในการทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมายไว้ จึงขึ้นอยู่กับกฎหมายลูกที่จะกำหนดกลไกกระบวนการและขั้นตอนในการนำหลักการของมาตรา 77 นี้มาใช้ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายในระดับรองลงมา ซึ่งนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) เห็นว่า ในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) สามารถทำการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และรับฟังความเห็นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ โดยไม่ต้องรอกฎหมายขั้นตอนรับฟังความเห็นตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญประกาศใช้ เพราะการรับฟังความเห็นของประชาชนเป็นเรื่องที่สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนโดยไม่ผิดกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายขั้นตอนการรับฟังความเห็นตามมาตรา 77 ที่กำลังร่างอยู่นี้ จะกำหนดให้มีการรับฟังความเห็นหลายขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นของผู้ร่างกฎหมาย จนถึงขั้นที่เสนอกฎหมายเข้าสู่ สนช. โดยมีแนวคิดให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานหลักในการเปิดรับข้อมูลจากประชาชนที่ให้ความสนใจในประเด็นต่างๆ เพื่อในอนาคตหากมีการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ก็จะสามารถให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแสดงเจตจำนงว่ามีความสนใจในประเด็นเหล่านั้น ได้รับทราบและเสนอความเห็น

อย่างทั่วถึง ขณะเดียวกัน ประชาชนก็จะต้องสนใจและหาข้อมูลเพิ่มเติมในเรื่องที่ตนเองมีผลกระทบที่เกี่ยวข้องด้วย (สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์, 2560) ถึงแม้หลายฝ่ายมองว่าอาจจะมีผลทำให้การตรากฎหมายล่าช้าและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน แต่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ กลับเห็นว่า บทบัญญัตินี้คงไม่ต้องทำอะไรให้ยุ่งยากในทางปฏิบัติ เพราะการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ใช่เรื่องเสียหาย และการเปิดเผยข้อมูลก็สามารถทำได้ทั้งในสื่อวิทยุโทรทัศน์และสื่อดิจิทัลเว็บไซต์ได้

2) ศาสตราจารย์พิเศษ พรเพชร วิชิตชลชัย

ศาสตราจารย์พิเศษ พรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นว่า ในการพิจารณากฎหมายตามแนวทางมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญนี้มีขั้นตอนเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) 3 ประการ (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2560) คือ (1) การรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้านจากผู้ที่เกี่ยวข้อง หากกฎหมายนั้นจะกระทบกับบุคคลใด ผู้เสนอกฎหมายก็ต้องรับฟังความคิดเห็นมาก่อน (2) ต้องทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายดังกล่าว และนำผลการวิเคราะห์เสนอต่อประชาชน (3) นำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนแล้ว ดังนั้น หน้าที่ของสนช. หลังจากนั้นคือ การตรวจสอบว่าร่างกฎหมายที่เสนอเข้ามานั้นได้ดำเนินการครบเรียบร้อยแล้วหรือไม่ หากมีประเด็นใดที่ สนช. เห็นว่าควรดำเนินการเพิ่มเติมก็จะส่งกลับไปให้ดำเนินการให้เรียบร้อย โดยเชื่อว่ารัฐบาลมีหลักเกณฑ์การดำเนินการตามมาตรา 77 อยู่แล้ว ส่วนกฎหมายที่ค้างอยู่ในการพิจารณาของ สนช. ตั้งแต่ก่อนรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้จนถึงขณะนี้ สนช. จะสอบถามกับผู้เสนอกฎหมายว่าได้ดำเนินการตามมาตรา 77 มาแล้วหรือไม่ หากยังดำเนินการไม่ครบ ก็ให้ผู้เสนอไปดำเนินการในส่วนที่ยังขาดตกบกพร่อง หากยืนยันว่าดำเนินการครบถ้วนแล้ว สนช. ก็พิจารณากฎหมายที่ค้างอยู่ต่อไป เพราะไม่มีกฎหมายใดกำหนดว่าร่างกฎหมายที่ สนช. รับมาแล้วจะต้องหยุดพิจารณา เพียงแต่หากตรงไหนที่ขาดตกบกพร่องก็เติมให้เต็มเท่านั้น ซึ่งขั้นตอนของ สนช. ก็สามารถขอขยายเวลาการพิจารณาของกรรมาธิการได้ในระหว่างที่ต้องดำเนินการตามมาตรา 77 ให้ครบถ้วนก่อน

3) ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. วิษณุ เครืองาม

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้จัดสัมมนาวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 5 ปี คปก. เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis: RIA) กับการปฏิรูปกฎหมาย ณ อาคารเฉลิมราชกุมารี 60 พรรษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 30 พฤษภาคม 2559 ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ได้เสนอแนวคิดเรื่องมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “นโยบายรัฐกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย” (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2559) สรุปสาระสำคัญได้ว่า มาตราสำคัญและเป็นหัวใจคือ มาตรา 77 กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมาย เพื่อบอกถึงข้อดีข้อเสียแต่ละฉบับและจะถูกบังคับใช้ทันทีเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กรณีไม่ปฏิบัติถือว่าขัดรัฐธรรมนูญ การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นกลไกสำคัญของการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้มีความทันสมัย เกิดการยอมรับและเป็นประโยชน์อย่างแท้จริง เนื่องจากกฎหมายหลายฉบับที่ใช้กันอยู่เชยและล้าสมัย หรือไม่เข้ากับยุคโลกาภิวัตน์ และบริบทสังคมปัจจุบันที่กำลังตื่นเรื่องประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน เสรีนิยม หลักนิติธรรม ในความจริงแล้ว แม้ไม่มีมาตรา 77 ก็มีการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาก่อนแล้ว แต่การวิเคราะห์นั้นยังไม่หลากหลาย รัดกุม หรือชัดเจนมากพอ ที่สำคัญคือ ไม่มีการเปิดเผยผลการวิเคราะห์ให้รับรู้ ดังนั้นเนื้อหาในมาตรานี้จึงจะบังคับให้ทำการวิเคราะห์ทุกขั้นตอน ไม่ว่ากฎหมายนั้นจะเข้าสู่การพิจารณาของ

คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา สมาชิกแทนราษฎร หรือวุฒิสภา เพราะเพื่อให้ทราบข้อมูลครบถ้วน และเปิดเผยผลการวิเคราะห์ เพื่อให้ประชาชนได้ได้เถียงคัดค้านในสิ่งที่ไม่มีความรอบด้านชัดเจน ส่วนราชการจึงควรเตรียมพร้อมภารกิจในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย

อย่างไรก็ดี สิ่งที่น่ากังวลสำหรับมาตรา 77 นั่นก็คือ ควรจะต้องวิเคราะห์ว่า กฎหมายที่จะต้องทำ ประเมินผลกระทบนั้นหมายถึงอะไร หากหมายถึงพระราชบัญญัติ พอทำเนา ไม่หนักเท่าไร แต่หากเป็นพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงที่ออกกันง่าย ต้องมีการวิเคราะห์ด้วย เพราะคือกฎหมายซึ่งจะเป็นภาระอันยิ่งใหญ่ของส่วนราชการ ฉะนั้นต้องวิเคราะห์กันทั้งหมดตามหลักวิธีการและรูปแบบที่กำหนด โดยขณะนี้ได้มอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) สภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ประชุมร่วมกันเพื่อสร้างรูปแบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายให้เป็นมาตรฐาน แม้บทบัญญัติของมาตรา 77 ยังไม่บังคับใช้ แต่ปัจจุบันมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 พฤษภาคม 2559 กำหนดให้กฎหมายทุกฉบับที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต้องจัดทำมาตรการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย (Checklist 10 ข้อ) เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งขณะนี้ส่งคืนแล้วราว 20 ฉบับ เพราะไม่มีการจัดทำ Checklist ตามที่กำหนด (คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2559) ทั้งนี้ ยังระบุถึงประเด็นกฎหมาย 1 ใน 3 ที่ยังแน่นิ่งอยู่ แม้จะออกมาแล้ว ที่เป็นเช่นนี้เพราะกฎหมายเขียนว่า การจะขออนุญาตจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉะนั้นหากไม่มีกฎกระทรวง จะขออนุญาตทำอะไรก็ได้ กรณีนี้ไม่รู้จะทำอย่างไร จึงจำเป็นต้องทำกฎหมายลูกออกมาให้ชัดเจน

บทบัญญัติมาตรา 77 วรรค 1 กำหนดว่า รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุง กฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ดังนั้นในวรรค 2 และวรรค 3 จึงกำหนดว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผย ผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณา ในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เหมาะสม โดยกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

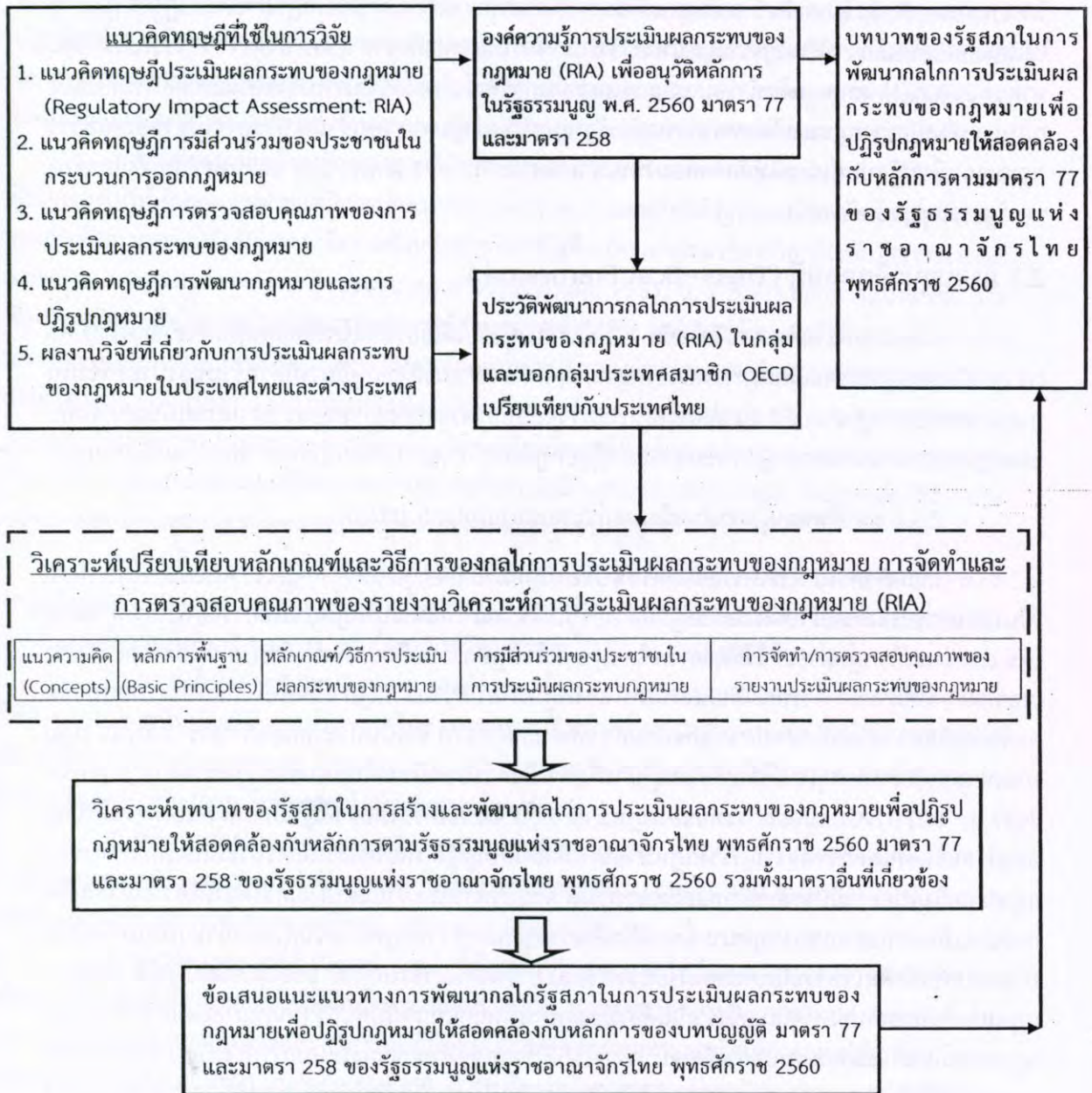
ในการสัมมนา เรื่อง “แนวทางการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” จัดโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและมีตัวแทนข้าราชการทุกกระทรวงเข้ารับฟัง เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2560 ณ ห้องมัจฉาวนรังสรรค์ สโมสรทหารบก ถนนวิภาวดีรังสิต (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2560) ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. วิษณุ เครืองาม มีความเห็นอีกว่า มาตรา 77 อาจจะเป็นเรื่องใหม่ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่ก่อนหน้านั้นในแต่ละหน่วยงานก็มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นก่อนออกกฎหมายอยู่แล้ว แต่ไม่เป็นระบบ เมื่อมาบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นระบบที่ทุกหน่วยงานต้องดำเนินการเช่นเดียวกัน และในมาตรา 77 วรรค 1 ที่กำหนดให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายต่าง ๆ โดยสะดวกสามารถดูในเว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา และหน่วยงานต่าง ๆ สามารถลงในเว็บไซต์ตัวเองได้ ส่วนวรรค 2 ที่ระบุให้รับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงไม่จำเป็นต้องรับฟังประชาชนทั้งประเทศและไม่ได้ให้ทำ

ประชาพิจารณ์หรือประชามติ ซึ่งวิธีการทำได้ทั้งเชิญผู้เกี่ยวข้องมาเข้าร่วมประชุมสอบถามแล้วจึงขึ้นเว็บไซต์ และในเวลาที่เหมาะสมให้มีการตอบโต้กลับมา ตรงนี้ไม่จำเป็นต้องขึ้นร่างพระราชบัญญัติที่เสร็จแล้ว สามารถทำหลักการมาขึ้นรับฟังความคิดเห็นก่อนได้ อีกทั้งการเสนอร่างกฎหมายให้รัฐบาลหลังจากนี้จำเป็นต้องมีเอกสารประกอบ 3 ฉบับด้วยกัน คือ ความจำเป็นในการออกกฎหมายตามแบบฟอร์มของสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี รายงานรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และบทวิเคราะห์ผลกระทบทุกด้าน ซึ่งเอกสารทั้งหมดนี้ต้องส่งให้ทุกขั้นตอนในการร่างกฎหมายทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรี (ครม.) และรัฐสภา ขณะที่วรรค 3 เป็นเรื่องเนื้อหาของกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติทุกฉบับต้องตอบคำถามสำคัญ 5 ข้อให้ได้ ประกอบด้วย (1) ระบบกรรมการให้มีเท่าที่จำเป็น ไม่เช่นนั้นจะล่าช้าและเปิดช่องให้ทุจริตเรียกเงินใต้โต๊ะได้ (2) ระบบอนุญาตให้มีเท่าที่จำเป็น เนื่องจากมีวิธีเขียนกฎหมายที่ไม่ต้องขออนุญาตแต่รัฐยังสามารถควบคุมได้ (3) ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน (4) กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน และ (5) พึงกำหนดโทษอาญาเท่าที่จำเป็น (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2560) ดังนั้น การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 นั้น แต่ละกระทรวงควรจะต้องมีผู้รับผิดชอบดำเนินการให้เกิดความชัดเจนต่อไป

อย่างไรก็ดี กฎหมายทุกฉบับที่ยังเสนอไม่ถึงรัฐสภาต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน โดยกำหนดแนวทางตั้งแต่การเขียน “คำปรารภ” เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อระบุถึงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ให้ระบุด้วยว่ากฎหมายที่ตราขึ้นต้องไม่ขัดต่อ “หลักนิติธรรม” ไม่เป็นการ “เพิ่มภาระ” ที่ไม่จำเป็น หรือ “จำกัด” สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและต้องไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ, 2560) สำหรับแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2560 ว่า ในการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวทาง (1) ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ (2) การร่างกฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องยึดหลักเกณฑ์ว่า กรณีที่สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้รับการรับรองไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ประกอบคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด (3) การร่างกฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (4) ร่างกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เว้นแต่มีกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำได้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2560) ส่วนแนวทางการรับฟังความคิดเห็น ประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายต้อง (1) ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ในการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือผ่านเว็บไซต์ หรือจะใช้วิธีอื่นด้วยก็ได้ ไม่น้อยกว่า 15 วัน (2) ในการรับฟังความคิดเห็นให้หน่วยงานของรัฐประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น (3) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาของการรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น เช่น ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องแต่ละประเด็น และนำผลการรับฟังความคิดเห็นประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

2.2 กรอบความคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

ภาพที่ 2.1 กรอบความคิดการวิจัย



จากภาพที่ 2.1 ข้างต้น ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบความคิดของการวิจัยในการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและประวัตินิติพัฒนาการแนวความคิดและหลักพื้นฐานของกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในและนอกกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) และสหภาพยุโรป (EU) โดยเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อให้ได้องค์ความรู้และกรอบแนวความคิดมาใช้ในการวิเคราะห์กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เพื่ออนุวัติหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง และมาตรา 258 ค.(1) ในหมวดที่ 16 การปฏิรูปประเทศของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่กำหนดให้ “...มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่

ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล ...” โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และวิธีการของกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย การจัดทำและการตรวจสอบคุณภาพของรายงานวิเคราะห์การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และการวิเคราะห์บทบาทของรัฐสภาในการสร้างและพัฒนากลไกวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง และมาตรา 258 ค.(1) ตลอดจนจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาโครงสร้างรัฐสภาในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เสนอร่างกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย เพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 มาตรา 258 และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

2.3 กรอบแนวคิดทฤษฎี (Theoretical Framework)

จากกรอบความคิดการวิจัยในข้อ 2.2 ข้างต้น ผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีในการวิจัยครั้งนี้ คือ (1) แนวคิดทฤษฎีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) (2) แนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกกฎหมาย (3) แนวคิดทฤษฎีการตรวจสอบมาตรฐานคุณภาพของรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (4) แนวคิดทฤษฎีการพัฒนาและปฏิรูปกฎหมาย (Legal Development and Law Reform)

2.3.1 แนวคิดทฤษฎีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)

โดยหลักทั่วไป การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) เป็นระบบการประเมินที่นำประมวลหลักฐานต่าง ๆ มาพิจารณาเพื่อพัฒนากฎหมายในการจัดทำร่างกฎหมายใหม่ และร่างแก้ไขกฎหมายเก่าให้มีคุณภาพ โดยมุ่งหวังให้กฎหมายนั้นมีผลกระทบเสียหายให้น้อยที่สุด ในช่วงเวลา 30 ปีที่ผ่านมา การประเมินผลกระทบของกฎหมายมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ กลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปก็ได้นำไปใช้ปฏิบัติเพื่อดำเนินการประเมินผลกระทบของกฎหมายด้วย (Carroll, 2017, p. 1-2) การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการตัดสินใจทางนโยบายของฝ่ายบริหารและการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบของกฎหมายตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการร่างกฎหมายจนกระทั่งนำมาเป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจทางนโยบายของฝ่ายบริหารและการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ข้อเสนอแนะกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐเสนอจึงจำเป็นต้องมีหลักฐานที่หนักแน่นสนับสนุนร่างกฎหมายใหม่หรือร่างแก้ไขกฎหมายเก่าไม่ให้มีผลกระทบอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ขอบเขตอำนาจของระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายมีข้อจำกัดมากเพราะการประเมินจำเป็นต้องมีหลักฐานที่หนักแน่นและน่าเชื่อถือสนับสนุนอย่างเข้มงวด การออกกฎหมายใหม่และการแก้ไขกฎหมายเก่าเป็นเรื่องที่กระทบกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้การออกกฎหมายและการแก้ไขกฎหมายนั้นมีหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเป็นไปโดยถูกต้อง โปร่งใส สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจ อีกทั้งกระทบกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด การออกกฎหมายและการแก้ไขกฎหมายจึงต้องสอดคล้องกับหลักการและแนวคิดทฤษฎีดังนี้

1) หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐกับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักการซึ่งมีบ่อเกิดและพัฒนาการมาจากแนวคิดทฤษฎีของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) แต่หลักนิติรัฐ (État de Droit /Rechtstaat/Legal

State) มีบ่อเกิดและพัฒนาการมาจากแนวคิดทฤษฎีของระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) หลักการสำคัญของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ คือ กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายนั้นมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายที่เกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายนั้นคืออะไร เพื่อที่บุคคลจะได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553) แนวคิดของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ จึงก่อให้เกิดหลักการตามมาอีกมากมาย คือ หลักไม่มีความผิดไม่มีโทษโดยปราศจากกฎหมาย (nulla poena sine lege) หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล เป็นต้น

หลักนิติธรรมนั้นเป็นหลักกฎหมายที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ให้เกินขอบเขตโดยให้มีการปกครองภายใต้กฎหมาย แต่หลักนิติรัฐนั้นจะมีความหมายที่กว้างและครอบคลุมมากกว่าหลักนิติธรรม จึงรวมถึงหลักการที่สำคัญคือ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่กเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ, 2551, น. 2-3) (1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักสำคัญในการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐ (2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยบทบัญญัติของกฎหมาย (3) หลักความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการและองค์กรฝ่ายปกครองในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือมีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด (4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในเนื้อหาของกฎหมายนั้นจะต้องมีความชอบในเนื้อหาที่มีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชน (5) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (6) หลักการไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ซึ่งเป็นหลักนิติธรรมในกฎหมายอาญา และ (7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมมีองค์ประกอบที่เป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายซึ่งทั้งรัฐสภา รัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) และศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต่างจะต้องปฏิบัติตามอยู่ในกรอบของกฎหมายรวมทั้งสิ้น 7 ประการ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2553, น. 103-107) ดังต่อไปนี้

1) การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ (Supremacy of Law) ไม่ว่าจะเป็้องค์กรที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ อันเป็นเรื่องของกรจัดการกิจการใช้อำนาจของรัฐ (Machinery of Government) โดยแต่ละองค์กรจะมีขอบเขตข้อจำกัดของการใช้อำนาจต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันและจะไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

2) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เป็นหลักการเบื้องต้นเพื่อมิให้อำนาจรวมอยู่ในบุคคลเดียวจนเกิดการใช้อำนาจโดยไม่มีการคานและดุลกัน (Check and Balance) อันจะเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of Power) ได้ง่าย

3) การมีกฎหมายที่ดี (Good Law) ทั้งในหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายและสาระของกฎหมาย คือ (ก) ในแง่หลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายนั้นเห็นตรงกันว่า กฎหมายต้องมีความชัดเจน (clarity) เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือใช้กฎหมายได้ถูกต้อง อีกทั้งกฎหมายต้องมีความแน่นอนมั่นคง (certainty) การเปลี่ยนแปลงกฎหมายบ่อยเกินไปย่อมจะก่อให้เกิดความสับสน และทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในความมั่นคงแห่งสิทธิหน้าที่ของตน (security of right and duty) (ข) ในแง่สาระของกฎหมาย กฎหมายมีขึ้นเพื่อความดีของสังคม และความดีนั้นย่อมทำให้สมาชิกในสังคมทุกคนได้รับประโยชน์และการปฏิบัติที่เป็นธรรม ความเป็นธรรมจึงสะท้อนถึงการคุ้มครองผู้ที่ย่อมแอด้วยโอกาสกว่ามิให้ต้องเสียเปรียบหรือเสียโอกาสจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมจนเกิดความไม่เป็นธรรม

4) ความชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (Administrative Legality) ในการปกครองประเทศ ฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชน ดังนั้น ในการใช้อำนาจใด ๆ ต่อเอกชน รัฐบาลต้องมีกฎหมายเป็นฐานให้ใช้อำนาจนั้นได้ และต้องใช้อำนาจนั้นสอดคล้องกับเจตนาธรรมณ์ของกฎหมาย การใดที่ทำไปไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องถูกเปลี่ยนแปลง

เพื่อให้การนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน ซึ่งต้องอยู่ในบังคับการตรวจสอบทางกฎหมายและการตรวจสอบทางการเมืองตามลักษณะที่เหมาะสม

5) ความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) รัฐนั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อพิทักษ์รักษาคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน โดยทุกคนต้องเสียสละทรัพย์สินที่เป็นภาษีให้แก่การดำเนินงานของรัฐ ในกรณีที่จำเป็นก็อาจจะถูกเกณฑ์แรงงานหรือทรัพย์สินอื่นเพิ่มเติมตามความจำเป็นของรัฐ แต่ก็ตั้งอยู่บนฐานของความเท่าเทียมกันในความสามารถที่จะเสียสละส่วนนี้ได้ มิใช่ผู้ใดต้องสูญเสียประโยชน์เฉพาะตนมากกว่าผู้อื่น (worsen off) ดังนั้นในการรักษาประโยชน์มหาชนอันใดที่จำเป็นต้องทำให้เอกชนใดเสียหาย รัฐจะต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายนั้นให้ตามที่เป็นธรรมเนียมในภาระที่อยู่ร่วมกันเป็นประชารัฐ

6) การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล การควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารนอกจากการวางกลไกการใช้อำนาจโดยวิธีการการเมืองแล้ว เมื่อยอมรับว่าการใช้อำนาจทุกประเภทจะต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย จึงต้องมีการตรวจสอบทางกฎหมายโดยองค์กรอิสระเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการปฏิบัติตามกฎหมายจริง การฟ้องคดีต่อศาลในกรณีที่เห็นว่าการใช้อำนาจที่ผิดกฎหมาย จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสังคมที่ยึดหลักนิติธรรม หากรัฐสภาตรากฎหมายโดยผิดหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญก็อาจนำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ หรือหากฝ่ายปกครองใช้อำนาจผิดกฎหมายก็อาจนำคดีไปสู่การพิจารณาคดีของศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครองได้

7) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน การพิทักษ์สิทธิเสรีภาพพื้นฐานของเอกชนเป็นเป้าหมายในการจัดการปกครองเป็นประชารัฐ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ล้วนแต่มุ่งหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงกล่าวว่ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย (Last Resort) ของประชาชน หมายความว่าศาลเป็นองค์กรสุดท้ายที่ประชาชนมีโอกาสให้เข้ามาตัดสินปัญหาตามลำดับของการใช้อำนาจ แต่มิใช่ศาลเป็นองค์กรเดียวที่พิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน ตามความเป็นจริง ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารนั้น ทั้งสมาชิกรัฐสภาและรัฐบาลต่างคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาก่อนแล้ว และปัญหาส่วนใหญ่ก็ได้ขจัดไปแล้วตั้งแต่ขณะนั้น (ถ้าเป็นรัฐสภาที่ดีและรัฐบาลที่ดี) เฉพาะปัญหายุ่งยากที่เห็นไม่ตรงกันหรือปัญหาที่เกิดขึ้นโดยความต้อร้นในอคติต่าง ๆ เท่านั้น ทำให้จำต้องมีคดีขึ้นสู่ศาล

ดังนั้น ทุกองค์กรที่ดีของรัฐต่างต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมในการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องไม่ถูกลิดรอนโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยไม่มีที่เยียวยาอย่างเป็นธรรม เพียงแต่บทบาทและช่วงเวลาในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการจะแตกต่างกันเท่านั้น มิใช่ว่าองค์กรใดจะมีความดีหรือมีอำนาจเหนือองค์กรอื่นเพียงองค์กรเดียว จากวัตถุประสงค์ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนทำให้มีหลักกฎหมายซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมตามมาอีกหลายประการ เช่น หลักการเสมอกันในกฎหมาย (Equality before the law) หลักสัดส่วนของการใช้อำนาจ (Proportionality) หลักการไม่ใช้กฎหมายย้อนหลังให้เป็นโทษแก่บุคคล (Retroactivity) เป็นต้น ซึ่งหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนนี้ย่อมพัฒนาขยายไปตามขอบเขตที่เหมาะสมของสังคมในแต่ละกาลสมัย หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมจึงได้ตกผลึกทางความคิดที่ชัดเจนจนกลายเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปในที่สุด

หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบที่สำคัญสองส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหา (1) ความเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้ เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลงเมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล เมื่อความเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ หลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักการย่อยหลายประการ ที่สำคัญคือหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิ

ในกระบวนการพิจารณาตัดสินคดีตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และ (2) ความเป็นนิติรัฐในทางเนื้อหา คือ การที่รัฐประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยยุติธรรมและถูกต้อง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553) โดยสรุป หลักนิติรัฐจึงเป็นหลักการที่สำคัญที่มุ่งจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองมิให้ใช้อำนาจได้โดยอำเภอใจ แต่ต้องเป็นการใช้อำนาจภายใต้กฎหมายที่ถูกต้องตามขั้นพื้นฐานของความยุติธรรม บุคคลจะต้องมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย มีการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีผลบังคับได้จริงในทางปฏิบัติ ซึ่งต่อมาเกิดหลักการต่าง ๆ ตามมาอีกมากมายภายใต้หลักนิติรัฐ

หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐนั้นย่อมมีความสัมพันธ์กับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย เนื่องจากการที่รัฐจะสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐดังกล่าวข้างต้นได้นั้น รัฐจำเป็นต้องมีกระบวนการออกกฎหมายที่โปร่งใสและประชาชนที่ถูกบังคับใช้กฎหมายเข้ามามีส่วนร่วมในการออกกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้ได้กฎหมายที่มีความเป็นธรรมสามารถประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและมีผลบังคับได้จริงในทางปฏิบัติ ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือขึ้นมาช่วยการดำเนินการของรัฐที่อาจกระทบกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการของรัฐที่ก่อให้เกิดผลกระทบกับประชาชนจากการออกกฎหมายและการแก้ไขกฎหมาย การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายจึงเข้ามาเป็นเครื่องมือช่วยในการตรวจสอบและช่วยตัดสินใจทางนโยบาย ซึ่งนอกจากเพื่อตรวจสอบความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐแล้ว ยังเป็นเครื่องมือตรวจสอบว่าการออกกฎหมายและการแก้ไขกฎหมายเป็นกลยุทธที่ถูกต้องและคุ้มค่าในอันที่จะทำให้บรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายหรือไม่ การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายจึงมีการวิเคราะห์ว่ากฎหมายที่ออกมานั้นจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลบรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายโดยใช้ต้นทุนน้อยที่สุด ทั้งนี้ นอกจากการตรวจสอบผลลัพธ์ของการออกกฎหมายว่าสามารถบรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดนโยบายโดยใช้ต้นทุนน้อยที่สุดแล้ว การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายยังเป็นการตรวจสอบมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่จะทำให้บรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าวว่าสอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐหรือไม่ ซึ่งเป็นการตรวจสอบว่ามาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายต้องได้สัดส่วนเหมาะสมกับปัญหาที่เกิดขึ้น ตรงประเด็นที่มุ่งแก้ปัญหาานั้น โดยตรงและไม่ก่อให้เกิดผลที่ไม่พึงประสงค์ทางเศรษฐกิจหรือสังคมที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนจึงกำหนดผู้รับผิดชอบทั้งด้านการบังคับใช้และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนโดยมีกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใส

โดยสรุป หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นกฎหมายที่ถือกำเนิดมาจากพัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยึดถือ “หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ” คือ หลักการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่อันมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่บัญญัติถึงการให้อำนาจหน้าที่แก่รัฐ องค์กรของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครองประเทศและการบริการสาธารณะ อีกทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการให้มีองค์กรควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ องค์กรของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหอันเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของรัฐและฝ่ายปกครองที่เกินขอบเขตและขาดความยุติธรรม ดังนั้น กฎหมายมหาชนจึงกำหนดบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้รัฐและฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์ของมหาชนที่เป็นคนส่วนใหญ่ของสังคมประเทศชาติในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2) หลักสิทธิขั้นพื้นฐานกับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นที่มาของสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นมิพัฒนาการเริ่มต้นจากภาคพื้นทวีปยุโรปโดยที่ชนชั้นกลางเรียกร้องให้กษัตริย์และขุนนางให้หลักประกันในสิทธิ

เสรีภาพบางประการแก่ตนเอง หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของกษัตริย์ที่เป็นที่รู้จักกันดี คือ มหากฎบัตร (Magna Carta) อันมีสาเหตุมาจากการที่ขุนนางเรียกร้องให้พระเจ้าจอห์นจำกัดอำนาจในการเรียกเก็บภาษีบางประการอันเนื่องมาจากการนำเงินภาษีไปใช้ในการทำสงครามเป็นจำนวนมาก มหากฎบัตรมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเงื่อนไขในการเก็บภาษีซึ่งต้องเป็นไปตามจารีตประเพณี ในกรณีที่ประสงค์จะเรียกเก็บภาษีเพิ่มเติมก็ต้องขอความเห็นชอบจาก Great Council ก่อน จึงจะสามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ ยังกำหนดหลักประกันของบุคคลจากการถูกจับกุมและคุมขัง กล่าวคือ การจับกุม คุมขัง จำคุก หรือเนรเทศบุคคลโดยปราศจากคำพิพากษาตามกฎหมายบ้านเมืองจะกระทำมิได้ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, น. 40-44) ดังนั้น จึงเป็นที่มาของแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิมนุษยชน โดยทำให้ประชาชนชาวอังกฤษได้รับสิทธิเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย

นอกจากมหากฎบัตรที่เป็นเอกสารประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว ยังมีเอกสารอีกฉบับหนึ่งที่เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนคือ Petition of Rights ซึ่งเป็นกฎหมายในสมัยของพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 1 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการประกันสิทธิของบุคคลในทางอาญาโดยห้ามจับกุมบุคคลโดยปราศจากเหตุผล การจำคุกหรือคุมขังจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การใช้กฎหมายหรือกฏอัยการศึกได้เฉพาะในกรณีฉุกเฉินเท่านั้น และการเก็บภาษีจากราษฎรนั้นก็จะต้องได้รับความยินยอมจากสภาในรูปแบบของพระราชบัญญัติ ต่อมาจึงได้มี Habeas Corpus ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นในสมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 เพื่อปกป้องสิทธิของประชาชนจากการจับกุมคุมขังโดยไม่มีเหตุผล โดยการจับกุมของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องมีหมาย รวมถึงการกำหนดสิทธิในการประกันตัวของบุคคลระหว่างการพิจารณาคดีในศาลด้วย นอกจากนี้ ยังได้มีเอกสาร Bill of Rights ซึ่งเป็นกฎหมายในสมัยของพระเจ้าวิลเลียม โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์และหลักการในการพิจารณาคดี เช่น การระงับกฎหมายหรือการใช้บังคับกฎหมายของกษัตริย์โดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภาย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักความเป็นอิสระในการพิจารณาคดี และการพิจารณาคดีโดยไม่ล่าช้า (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, น. 41-42) ทั้งนี้ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่สำคัญที่มีอิทธิพลกับสังคมในสมัยนั้นเป็นแนวความคิดของจอห์น ล็อก (John Locke) ระหว่างปี ค.ศ. 1632-1704 ซึ่งเห็นว่า ชีวิต เสรีภาพ และกรรมสิทธิ์เป็นสิทธิที่ติดตัวปัจเจกชนบุคคลมาตั้งแต่เกิดโดยสิทธิดังกล่าวไม่อาจถูกยกเลิกได้โดยสัญญาประชาคม และเพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงสมควรแยกอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหาร (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, น. 42-43) โดยแนวคิดทฤษฎีนี้ได้รับการพัฒนาต่อมาโดยมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปรัชญาฝรั่งเศสและนักปรัชญาอีกจำนวนหนึ่ง

ประวัติพัฒนาการของสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นแบ่งออกเป็น 4 ช่วง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, น. 42-43) คือ ช่วงที่ 1 พัฒนาการของเสรีภาพในทางศาสนาซึ่งเกิดขึ้นในช่วงของการปฏิรูปศาสนาในศตวรรษที่ 16 โดยเสรีภาพในทางศาสนาตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดว่าการนับถือศาสนาเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลซึ่งรัฐจะต้องวางตัวเป็นกลางทางศาสนา แนวความคิดดังกล่าวทำให้เกิดการเคารพต่อความแตกต่างในความเชื่อของบุคคล ช่วงที่ 2 พัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพในทางเศรษฐกิจนั้นมีเนื้อหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ เสรีภาพในการทำสัญญา และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยเฉพาะในเรื่องกรรมสิทธิ์มุ่งเน้นไปยังหลักการที่ว่า การเก็บภาษีจะกระทำได้ก็แต่โดยความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน พัฒนาการนี้เป็นผลมาจากแนวคิดพหุนิยมที่มีแนวคิดว่ารรัฐสมควรเข้าไปแทรกแซงในการดำเนินทางพหุนิยมน้อยที่สุด ช่วงที่ 3 พัฒนาการของเสรีภาพในทางประชาธิปไตยนั้น มีเนื้อหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ เสรีภาพในการชุมนุม และเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม ซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกันกับพัฒนาการของสิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ โดยเสรีภาพในทางประชาธิปไตยมีขึ้นเพื่อสนับสนุนเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากการรวมตัวของบุคคลและอิสรภาพในการแสดงความคิดเห็นทำให้ประชาชนมี

อำนาจต่อรองและมีบทบาทเกี่ยวกับการปกครองของประเทศเพิ่มมากขึ้น ช่วงที่ 4 สิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพหรือสิทธิขั้นพื้นฐานทางสังคมนั้น มีเนื้อหาเกี่ยวกับการประกันการมีงานทำ สุขภาพ ความอยู่ดีกินดี และการศึกษา ซึ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์โดยรวมของสังคม สิทธิขั้นพื้นฐานได้รับการพัฒนาในศตวรรษที่ 19 เพื่อคุ้มครองชนชั้นผู้ใช้แรงงาน เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพตามความหมายดั้งเดิม คือ เสรีภาพในชีวิต ร่างกาย สิทธิในกรรมสิทธิ์ รวมทั้งเสรีภาพในทางศาสนาไม่พอเพียงกับการคุ้มครองชนชั้นแรงงาน

โดยทั่วไป “สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่บุคคลอื่นด้วย (วรวจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543, น. 21) แต่ตามรัฐธรรมนูญ “สิทธิ” หมายถึง อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด โดยการให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลนี้ได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตนโดยเฉพาะต่อองค์การของรัฐ และยังมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งสิทธินั้น (บรรเจ็ด สิงคะเนติ, 2547, น. 58-60) ส่วน “เสรีภาพ” หมายถึง ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น หรือภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน หรือสภาพที่บุคคลมีอำนาจในการกำหนดตนเอง โดยอิสระที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง (บรรเจ็ด สิงคะเนติ, 2547, น. 61-62) ดังนั้น ความแตกต่างระหว่างสิทธิและเสรีภาพจึงอยู่ที่ “สิทธิ” เป็นอำนาจที่บุคคลใช้ในความสัมพันธ์กับผู้อื่น โดยการเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน แต่ “เสรีภาพ” เป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะกระทำและจะไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะกระทำ และแม้การมีอำนาจดังกล่าวจะมีผลก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่น หน้าที่นั้นก็เพียงหน้าที่ที่จะต้องละเว้นจากการกระทำใด ๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้เสรีภาพของบุคคลนั้นเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันมีการใช้คำว่า “สิทธิ” และคำว่า “เสรีภาพ” รวมกันไป เช่น เรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่มนุษย์แต่ละคนพึงจะมีในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์รวมกันไปว่า “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเรียกบรรดาสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้แก่บุคคลรวมกันว่า “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (Basic Rights หรือ Fundamental Constitutional Rights) (วรวจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543, น. 24-25) ทั้งนี้ แม้เรียกว่าสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่ก็มีได้หมายความถึงอำนาจของบุคคลที่จะเรียกร้องให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตนไม่ แต่หมายความถึง สิทธิในเสรีภาพ (Right of Liberty) ซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายในอันที่จะกระทำการต่าง ๆ โดยปราศจากการรบกวนขัดขวางของรัฐ โดยมีเกณฑ์ในการจำแนกประเภทของสิทธิและเสรีภาพหลายรูปแบบ เช่น การพิจารณาเนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพ การพิจารณาจากผู้ทรงสิทธิ หรือการพิจารณาจากลักษณะการใช้สิทธิและเสรีภาพ อย่างไรก็ตาม หากใช้เนื้อหาของสิทธิและเสรีภาพเป็นเกณฑ์ในการจำแนกประเภทนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 7 ประเภท (วรวจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543, น. 33-39) ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ได้แก่ สิทธิในความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และความเป็นอยู่ส่วนตัว เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ และเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

(2) สิทธิและเสรีภาพในทางความคิดและการแสดงความคิดเห็น ได้แก่ เสรีภาพในการนับถือศาสนา สิทธิในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ เสรีภาพในทางวิชาการ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ และเสรีภาพการกระจายเสียงโดยทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

(3) สิทธิและเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิในทรัพย์สินและสิทธิในการสืบทอด สิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนที่เป็นธรรมในกรณีที่อยู่อาศัยหรือทรัพย์สินถูกเวนคืนเพื่อการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ สิทธิของบุคคลผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนในอันที่จะเรียกร้องอสังหาริมทรัพย์นั้นคืนในกรณีที่มีได้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนภายในเวลาที่กำหนด เสรีภาพในการทำสัญญาก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับผู้อื่น สิทธิในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม สิทธิที่จะได้รับการบริการทางสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล และสิทธิของเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัวในอันที่จะได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม เป็นต้น

(4) สิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ได้แก่ เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น เป็นต้น

(5) สิทธิและเสรีภาพทางการเมือง ได้แก่ เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อแสดงเจตนารมณ์ทางการเมือง สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และสิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ

(6) สิทธิที่จะตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ สิทธิของบุคคลที่จะได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในความครอบครองของหน่วยงานราชการ สิทธิของบุคคลที่จะได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานราชการก่อนการอนุญาตหรือดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย หรือด้านอื่น ๆ ตลอดจนสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน และสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานราชการให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการนั้น

(7) สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่ การรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การรับรองว่าชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา และการคุ้มครองบุคคลมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือทำให้เสียประโยชน์อันควรจะได้รับ เพราะเหตุที่ถือศาสนาแตกต่างจากบุคคลอื่น

ในกรณีที่ใช้ลักษณะของผู้ทรงสิทธิเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาจำแนกประเภทของสิทธิและเสรีภาพ อาจจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ สิทธิมนุษยชน และสิทธิพลเมือง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, น. 63-64) ดังนี้

(1) สิทธิมนุษยชน (Human Rights) หมายถึง สิทธิและเสรีภาพที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาแต่กำเนิด และไม่อาจถูกพรากไปได้โดยปราศจากการทำลายความเป็นมนุษย์ โดยสิทธิและเสรีภาพนี้รัฐมุ่งจะคุ้มครองให้กับทุกคนที่เข้ามาในเขตอำนาจแห่งรัฐนั้นโดยไม่คำนึงถึงชาติ เชื้อชาติ ศาสนาของบุคคลนั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ และด้วยเหตุผลเพียงอย่างเดียวว่าเพราะเกิดเป็นมนุษย์จึงมีสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ทั้งนี้มนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้อยู่แล้วก่อนที่จะมีรัฐเกิดขึ้น ไม่มีมนุษย์ผู้ใดสามารถสละสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้โดยชอบ และไม่มีผู้ปกครองคนใดหรือคณะใดมีอำนาจทำลายสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ได้ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้ ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล เสรีภาพในทางความคิดและการแสดงความคิดเห็น สิทธิและเสรีภาพทางสังคมและเศรษฐกิจบางประการ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการทำสัญญาก่อตั้งนิติสัมพันธ์กับผู้อื่น เป็นต้น

(2) สิทธิพลเมือง (Citizen Rights) หมายถึง สิทธิและเสรีภาพที่รัฐมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น ซึ่งได้แก่ สิทธิและเสรีภาพในอันที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการสร้าง

เจตนารมณ์ของรัฐ หรือสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองต่างๆ เช่น เสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนินกิจการในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ เป็นต้น ทั้งนี้ สิทธิพลเมืองจะมีได้ก็เฉพาะแต่ภายหลังที่รัฐเกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น สิทธิพลเมืองจึงเป็นสิทธิและเสรีภาพที่สืบเนื่องมาจากสิทธิมนุษยชนนั่นเอง ด้วยเหตุผลที่ว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเป็นวิธีการประกันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน

ดังนั้น หลักสิทธิขั้นพื้นฐานจึงมีความสัมพันธ์กับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ในการที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลให้เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงจำเป็นต้องมีมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในทางปฏิบัติ โดยรัฐธรรมนูญในประเทศที่ปกครองตามหลักนิติรัฐจะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ โดยนอกจากกำหนดให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นมีได้ โดยกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วยแล้ว ยังกำหนดให้สิทธิและเสรีภาพนั้นผูกพันองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ และองค์กรอื่นของรัฐได้โดยตรง ในการตรากฎหมายใช้บังคับและตีความกฎหมาย โดยบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ขึ้นเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ โดยสรุป การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญสามารถแบ่งได้เป็น 7 หลักการ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, น. 250-336) ดังนี้

(1) หลักความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพต่อองค์กรของรัฐโดยตรง ตามหลักการนี้สิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครอง หมายรวมถึง สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจน สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยปริยาย เช่น การรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกาย หมายรวมถึง สิทธิในการมีชีวิตอยู่ของทารกในครรภ์มารดาด้วยหรือไม่ และสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้โดยคำวินิจฉัยของศาล เช่น สิทธิในการใช้ชื่อสกุลเดิมของหญิงที่สมรสแล้ว ทั้งนี้ หลักความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพต่อองค์กรของรัฐโดยตรงจะเกิดผลได้จริงจะต้องดำเนินการควบคุมไปกับหลักการควบคุมตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ กล่าวคือ การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ การใช้และการตีความกฎหมายขององค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายปกครองเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการในรูปแบบต่าง ๆ และในกรณีของการใช้และการตีความกฎหมายขององค์กรตุลาการย่อมได้รับการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการในชั้นสูงขึ้นไป

(2) การจำกัดสิทธิเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เนื่องจากการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นเรื่องสำคัญจึงจำเป็นต้องกระทำในรูปแบบของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยองค์กรนิติบัญญัติไม่สามารถมอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายบริหารหรือองค์กรฝ่ายปกครองตรากฎหมายล้าต๋องเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขเฉพาะไว้ จึงจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ ย่อมหมายความว่า การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ จะกระทำเฉพาะตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น เช่น การจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่

ภายในราชอาณาจักรจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์ ดังนั้น หากมีการตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการเดินทางประสงค์อื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ทั้ง 4 ประการข้างต้น กฎหมายที่ตราขึ้นย่อมขัดกับรัฐธรรมนูญ

(3) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง หลักการดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองมิให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจตามอำเภอใจในการบัญญัติกฎหมายอันมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ นอกจากนั้น ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาแทรกแซงอำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคและหลักการแบ่งแยกอำนาจอีกด้วยเนื่องจากการบัญญัติกฎหมายซึ่งมีลักษณะที่เป็นนามธรรมและใช้บังคับกับข้อเท็จจริงต่าง ๆ โดยไม่จำกัดจำนวนเป็นการกิจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ แต่การออกคำสั่งทางปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นรูปธรรมและมีผลบังคับกับบุคคลเฉพาะรายเป็นการกิจขององค์กรฝ่ายปกครอง ดังนั้น หากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยมีความมุ่งหมายเพื่อใช้บังคับกับข้อเท็จจริงใดข้อเท็จจริงหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง กรณีย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อให้ความช่วยเหลือหรืออุดหนุนแก่กลุ่มบุคคลเป็นพิเศษ เช่น เด็ก ผู้หญิง หรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคมเพื่อให้บุคคลดังกล่าวมีความเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปในสังคมในอันที่จะใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตามหลักนิติสังคมรัฐ กรณีดังกล่าวจะถือได้ว่าหลักนิติสังคมรัฐนั้นขัดกับหลักความเป็นนามธรรมทั่วไปของกฎหมายหรือไม่นั้น ในกรณีดังกล่าวถือเป็นข้อยกเว้นของหลักความเป็นนามธรรมทั่วไปของกฎหมาย ถ้ากฎหมายดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

(4) หลักการที่จะต้องระบอบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิมีขึ้นเพื่อย้ำเตือนองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องมีการไตร่ตรองผลดีและผลเสียที่จะเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับความคุ้มครอง กล่าวคือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณาก่อนว่าผลของกฎหมายที่จะตราขึ้นจะก่อให้เกิดผลกระทบในลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือไม่ สิทธินั้นเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิหรือไม่ และการจำกัดสิทธินั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขหรือขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่

(5) หลักการห้ามมิให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพอาจแบ่งได้เป็น 2 ทฤษฎี **ทฤษฎีแรก** สิทธิและเสรีภาพจะต้องได้รับการคุ้มครองอย่างสมบูรณ์ และ **ทฤษฎีที่สอง** สิทธิและเสรีภาพจะต้องได้รับความคุ้มครองอย่างสัมพัทธ์ สำหรับทฤษฎีแรก เห็นว่า สิทธิและเสรีภาพออกแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ส่วน ขอบเขตส่วนแรกเป็นส่วนที่รัฐอาจเข้าไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ แต่ขอบเขตอีกส่วนหนึ่งนั้นเป็นส่วนที่รัฐไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองอย่างเด็ดขาดโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่ากรณีมีเหตุผลอันจำเป็นในการที่จะต้องกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ส่วนแนวความคิดที่สองเห็นว่า ไม่สมควรให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์โดยปราศจากข้อยกเว้น ดังนั้น ในกรณีที่มีเหตุผลอันจำเป็นอย่างยิ่ง สมควรให้มีการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพได้โดยพิจารณาบนพื้นฐานของหลักความพอสมควรแก่เหตุ

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสิทธิและเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ก็จะเห็นได้ว่ามีทั้งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ เช่น เสรีภาพในการเดินทาง และสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

อย่างสมบูรณ์ เช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา ดังนั้น ในกรณีที่เป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อย่างสมบูรณ์จึงไม่จำเป็นต้องมีการพิจารณาว่า เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพหรือไม่ เนื่องจากเป็นกรณีที่รัฐไม่อาจก้าวล่วงไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้เลย ส่วนสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์นั้น เนื่องจากสามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่อาจก้าวล่วงเข้าไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพได้ และส่วนที่เป็นแก่นหรือหัวใจของสิทธิและเสรีภาพซึ่งไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปกระทบได้เลย การออกกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจึงสามารถกระทำได้ในขอบเขตส่วนแรกเท่านั้นและต้องเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ ส่วนการออกกฎหมายที่ก้าวล่วงไปในขอบเขตที่เป็นแก่นหรือหัวใจของสิทธิและเสรีภาพนั้นถือว่าเป็นการลบล้างหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพจึงเป็นการกระทำที่ขัดกับรัฐธรรมนูญโดยไม่สามารถกล่าวอ้างเหตุใด ๆ ได้ เช่น สิทธิและเสรีภาพในร่างกาย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวโดยการตรากฎหมายให้มีการลงโทษบุคคลซึ่งกระทำความผิดทางอาญาย่อมสามารถกระทำได้ แต่การตรากฎหมายให้มีการลงโทษบุคคลโดยวิธีการอันทารุณโหดร้ายนั้นไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีผลเป็นการลบล้างหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของบุคคลโดยสิ้นเชิง อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่สามารถกำหนดความหมายเป็นการทั่วไปของสาระสำคัญของสิทธิขั้นพื้นฐานและเสรีภาพได้ แต่มีความเห็นว่าการกระทำที่มีลักษณะเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ เป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นการลดคุณค่าของบุคคลเหล่านั้นให้เป็นเพียงวัตถุแห่งการกระทำในลักษณะที่เป็นภาวะวิสัย ถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ

(6) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นซึ่งจะต้องเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากหลักความยุติธรรมอันเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายทั่วไป หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักที่คำนึงถึงความยุติธรรมทั้งในส่วนของปัจเจกบุคคลและความยุติธรรมต่อสังคมโดยรวม เนื่องจากผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคล รวมทั้งผลประโยชน์ของมหาชน อาจมีความขัดแย้งกันได้ในการดำรงอยู่ร่วมกันในสังคม ทั้งนี้ หลักความพอสมควรแก่เหตุซึ่งมีค่าบังคับเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญนั้นเป็นหลักที่ถูกใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการพื้นฐานที่ห้ามมิให้รัฐกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับปัจเจกบุคคลเกินสมควร โดยวัตถุประสงค์ในการใช้มาตรการต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย และมาตรการดังกล่าวจะต้องทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ประสงค์ได้จริงโดยไม่สามารถเลือกใช้มาตรการอื่นที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่รุนแรงน้อยกว่าได้ ในท้ายที่สุดจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับและประโยชน์ที่ปัจเจกบุคคลต้องสูญเสียไปจากการใช้มาตรการนั้นว่าอยู่ในภาวะที่จะเรียกร้องจากปัจเจกบุคคลที่จะได้รับผลกระทบให้ต้องยอมรับมาตรการนั้นได้หรือไม่ อย่างไร

(7) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการเป็นหลักการที่เป็นหัวใจของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม โดยการที่รัฐยินยอมที่จะให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรตุลาการในการเข้ามาควบคุมและตรวจสอบการกระทำในรูปแบบต่าง ๆ ของรัฐว่าเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐ คือ รัฐที่ยอมอยู่ภายใต้การปกครองโดยกฎหมายและยอมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรตุลาการ หลักการดังกล่าวทำให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มีผลในทางปฏิบัติ เพราะหลักการที่บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองมีผลผูกพันองค์กรของรัฐโดยตรงนั้นจะไร้ซึ่งความหมายหากไม่ให้องค์กรศาลเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำขององค์กรที่ใช้อำนาจรัฐว่าได้กระทำการใด ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ก่อนที่จะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานและการประเมินผลกระทบของกฎหมายนั้น พึงต้องระลึกถึงเสมอว่าการใช้อำนาจรัฐมิได้จำกัดอยู่เพียงการตรากฎหมายและการแก้ไขกฎหมายเท่านั้น

แต่ยังรวมถึงการใช้อำนาจทางปกครองและการใช้อำนาจทางบริหารอื่น ดังนั้น การประเมินผลกระทบของกฎหมายจึงเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งในการตรวจสอบผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่เกิดจากการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นเพียงการใช้อำนาจรัฐประเภทหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ก่อนการเสนอร่างกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงทั้งหมดเสียก่อนว่าการเสนอให้มีกฎหมายดังกล่าวเป็นกรณีที่มีความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการตรากฎหมายฉบับนั้น ซึ่งในกระบวนการจัดทำ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอกฎหมายต้องพิจารณาว่า วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร ทั้งนี้ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายดังกล่าวจะต้องเป็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องทำภารกิจนั้นหรือไม่อย่างไร หากมีความจำเป็นต้องทำภารกิจนั้น จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายมาบังคับเพื่อให้ภารกิจบรรลุตามวัตถุประสงค์หรือไม่ หรือมีทางเลือกอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้โดยมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนรุนแรงน้อยกว่าหรือไม่ หากไม่มีทางเลือกอื่นและจำเป็นจะต้องออกกฎหมายดังกล่าวผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว นั้นเป็นผลกระทบที่พอคาดหมายได้ว่าบุคคลดังกล่าวพึงจะได้รับได้เมื่อเทียบกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากการออกกฎหมายนั้น ซึ่งกระบวนการในการพิจารณาดังกล่าวเป็นการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการออกกฎหมายกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนกับการออกกฎหมายดังกล่าว โดยมีการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นเครื่องมือในการพิจารณา

3) หลักธรรมาภิบาลและการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) นั้นถือเป็นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในการบริหารงานแนวใหม่ ซึ่งมีได้เป็นทฤษฎีการบริหารงานแต่เป็นหลักการทำงานที่พึงปฏิบัติที่เชื่อว่าจะนำมาซึ่งผลการดำเนินงานที่ดีที่สุด มีความเป็นธรรม ความสุจริต มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจึงมีได้เป็นหลักการที่ถูกนำมาใช้ในหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ถูกนำมาใช้ภาครัฐกิจและชีวิตประจำวันของบุคคลทั่วไปได้ด้วย ประเทศไทยได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เพื่อการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีในยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับการพัฒนาประสิทธิภาพของภาคราชการ การสร้างความเข้มแข็งแก่ภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาได้อย่างเต็มศักยภาพ รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างภาครัฐและประชาชนเพื่อประสานความร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศ

ต่อมาแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ยังคงให้ความสำคัญต่อเนื่องกับการสร้างระบบธรรมาภิบาลโดยขยายกรอบการดำเนินงานให้ครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคมได้อย่างทั่วถึง กล่าวคือ การสร้างระบบธรรมาภิบาลในภาครัฐกิจเอกชน การส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของกลไกการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกลไกการตรวจสอบโดยภาคประชาชน เพื่อปลูกจิตสำนึกของประชาชนในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ความพอดี ให้เป็นรากฐานสำคัญของการสร้างระบบธรรมาภิบาลภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ในมาตรา 74 และมาตรา 78 ให้เป็นหลักการพื้นฐานที่หน่วยงานของรัฐพึงปฏิบัติต่อประชาชน โดยหลักการนี้นอกจากมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังประสงค์ให้การบริหารงานของรัฐมีประสิทธิภาพและเป็นไปด้วยความถูกต้องอีกด้วย หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นหลักการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ ประชาชนมิได้

เป็นเพียงผู้รับผลจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ แต่เป็นผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้น การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐจึงต้องเป็นธรรม มีความสุจริต โปร่งใส และตรวจสอบได้ และเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตัดสินใจ และประเมินผล ซึ่งมีความแตกต่างจากในอดีตที่หน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจในลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยประชาชนจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐโดยปราศจากข้อโต้แย้ง

หลักธรรมาภิบาลยังเป็นหลักการสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามเจตนารมณ์ของ มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยหลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏในมาตรา 74 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น มี 10 หลักการ ประกอบด้วย หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพและคุ้มค่า (Efficiency/Value for money) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้ และมีการรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผยและโปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และ หลักนิติธรรม (Rule of Law) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2557) ต่อมา คณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการ (อ.ก.พ.ร.) เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีข้อสังเกตว่า หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 10 หลักการดังกล่าว เป็นหลักการที่ยากแก่การจดจำ ควรจัดกลุ่มใหม่โดยรวมเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่เพื่อให้ง่ายแก่การทำความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้หารือในเบื้องต้นกับ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. วิษณุ เครืองาม ประธาน อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อดำเนินการปรับปรุงหลักธรรมาภิบาลตามแนวทางข้างต้น แล้วนำเสนอต่อ ก.พ.ร. และคณะรัฐมนตรี เพื่อประกาศใช้ให้นำไปสู่การปรับปรุงหลักธรรมาภิบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในการปรับปรุงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 โดยจัดกลุ่มใหม่ให้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมี 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2557) ดังต่อไปนี้

(1) **หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)** มี 3 หลักการย่อย ดังนี้

(1.1) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการจะต้องใช้ทรัพยากรกันอย่างประหยัด เกิดผลผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุน และบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมโดยลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก ลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีผลจำเป็น

(1.2) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการจะต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย โดยจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การและวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนให้อยู่ในระดับที่ตอบสนองความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานที่เป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(1.3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดสร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

(2) หลักการค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) มี 4 หลักการย่อย ดังนี้

(2.1) หลักการรับผิดชอบสามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

(2.2) หลักเปิดเผยและโปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

(2.3) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

(2.4) หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุสภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมและอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

(3) หลักการประชารัฐ (Participatory State) มี 2 หลักการย่อย ดังนี้

(3.1) หลักการมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

(3.2) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมอบอำนาจ และกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม และมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

(3.3) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย หลักการย่อย ได้แก่ หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ดังนี้

- I - Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง
- A - Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ
- M - Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม
- R - Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง
- E - Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
- A - Accountability ตรวจสอบได้
- D - Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย
- Y - Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์

หลักการมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ความสัมพันธ์ของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกกฎหมายของรัฐย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือก่อให้เกิดภาระให้กับประชาชน ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กล่าวคือ กฎหมายที่ใช้บังคับเป็นไปตามหลักคุณธรรม มีความโปร่งใส ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพียงพอที่จำเป็น มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สอดคล้องกับสภาพสังคมจึงจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินผลกระทบของกฎหมายมาเป็นเครื่องมือของรัฐ เพื่อให้กระบวนการตรากฎหมายและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังกล่าวข้างต้น

4) หลักความได้สัดส่วนกับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) หรือหลักพอสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างกว้างในระบบกฎหมายยุโรปมีพัฒนาการเกิดจากการที่รัฐมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้น จากเดิมที่รัฐจำกัดหน้าที่ของตนเองแต่ในเฉพาะเรื่องการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การบังคับใช้กฎหมายอาญา และการกระทำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองประเทศ ต่อมาการปกครองในรูปแบบของรัฐสมัยใหม่ทำให้รัฐมีหน้าที่จัดทำบริการสังคมที่มีความซับซ้อนและตรากฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของสังคมเพิ่มขึ้น ทั้งในเรื่องเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการกระจายรายได้ ซึ่งเรียกรัฐที่มีภาระหน้าที่นี้ว่า “รัฐสังคมนิธิรัฐ” ซึ่งเป็นรัฐที่ปกครองบนพื้นฐานหลักสังคมนิธิรัฐที่แตกต่างจากหลักนิติรัฐ กล่าวคือ นอกจากจะเป็นความเสมอภาคภายใต้กฎหมายแล้ว ยังต้องเป็นความเสมอภาคในเสรีภาพตามความเป็นจริงด้วย ดังนั้น องค์กรผู้ออกกฎหมายจึงมีหน้าที่ต้องจัดการให้ผู้ที่มิฐานะอ่อนแอในสังคมได้มีเสรีภาพในทางความเป็นจริงและได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายไม่น้อยกว่าผู้มีอำนาจในสังคมหรือผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่า พัฒนาการนี้มีผลให้องค์กรของรัฐมีอำนาจมากขึ้นโดยเฉพาะองค์กรฝ่ายปกครอง เนื่องจากองค์กรนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในรัฐสวัสดิการ (welfare state) ที่เริ่มแรกต้องตรากฎหมายเพื่อตอบสนองนโยบายทางสังคม ต่อมาได้ตรากฎหมายเศรษฐกิจ เช่น กฎหมายป้องกันการผูกขาดการค้า กฎหมายป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม กฎหมายการขนส่งและการเกษตร เพื่อคุ้มครองผู้ที่มีฐานะอ่อนแอกว่าในสังคม (ศรีรัตน์ งามนิสัย, 2550, น.7-8) นอกจากภารกิจของรัฐที่เพิ่มขึ้นแล้วรูปแบบของการตรากฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ จากการตรากฎหมายเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการกระทำมาเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อสร้างการจัดการอย่างเป็นระบบ กฎหมายที่มีลักษณะดังกล่าวจึงกำหนดเฉพาะหลักเกณฑ์ที่สำคัญในแต่ละเรื่อง และมอบอำนาจในการกำหนดรายละเอียดหรือการตัดสินใจเฉพาะกรณีให้กับองค์กรฝ่ายปกครอง การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ทำให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้มีการเรียกร้องให้องค์กรตุลาการเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองมากขึ้นตามไปด้วย

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แนวคิดทฤษฎีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในยุโรปได้เปลี่ยนแปลงจากเดิมที่ให้ความสำคัญกับ “หลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา” (Supremacy of the Parliament) มาให้ความสำคัญกับ “หลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ” สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้บัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ซึ่งเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมัน โดยในระยะแรกการจำกัดอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติได้นำหลักการคุ้มครองอย่างเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (constitutional principle of equal protection before the law) มาปรับใช้ (ศรีรัตน์ งามนิสัย, 2550, น. 8-9) ต่อมาจึงได้นำหลักความเสมอภาค สิทธิขั้นพื้นฐาน หลักนิติรัฐ และหลักความพอสมควรแก่เหตุ มาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีในฐานะที่เป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญ

เหตุผลสำคัญของการควบคุมการใช้อำนาจรัฐรูปแบบต่าง ๆ ที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพิ่มมากขึ้นนั้นเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทัศนคติในการออกกฎหมาย นับตั้งแต่ ค.ศ. 1930 แนวคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมซึ่งเห็นว่าปัญหาต่าง ๆ ทางสังคม เช่น ความยากจน สภาวะการว่างงาน ความไม่เสมอภาค เกิดจากการกระทำของมนุษย์ที่อาจจัดให้หมดสิ้นไปได้โดยการนำกระบวนการนิติบัญญัติมาเป็นเครื่องมือออกแบบการกระทำของมนุษย์เพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (ศรีรัตน์ งามนิสัย, 2550, น. 8-9) ดังนั้น ในระยะต่อมากกระบวนการนิติบัญญัติจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติและก่อสร้างแบบแผนสำหรับความประพฤติ กฎหมายจึงกลายเป็นเครื่องมือทำให้บรรล่วัตถุประสงค์ของสังคม มิใช่เป็นเครื่องมือที่ทำให้องค์กรฝ่ายปกครองละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล นอกจากนี้ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐต่าง ๆ ได้ยอมรับถึงหลักสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานและได้ร่วมทำสนธิสัญญา European Union on Human Rights เพื่อแสดงว่ารัฐรับรู้การมีอยู่ของสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้นำมาซึ่งบทบาทหน้าที่ขององค์กรตุลาการในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐและการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิเสรีภาพของบุคคล

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น องค์กรของรัฐซึ่งใช้อำนาจแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักประกันสิทธิเสรีภาพและหลักการแบ่งแยกอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นเครื่องมือที่มีความเหมาะสมที่สุดในการควบคุมกิจกรรมของรัฐที่เป็นการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพ หลักความพอสมควรแก่เหตุมีหลักการว่า องค์กรของรัฐต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของสาธารณะและหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล (ศรีรัตน์ งามนิสัย, 2550, น. 8-9)

หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญในระดับรัฐธรรมนูญ โดยเป็นหลักการขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของอำนาจนั้นภายใต้หลักการว่า การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำอย่างพอเหมาะพอประมาท ซึ่งผูกพันไม่แต่เฉพาะองค์กรฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ยังผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการ หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549, น.29-30) ทั้งนี้ หลักความพอสมควรแก่เหตุนี้มีองค์ประกอบรวมสามประการคือ หลักความสัมพันธ์หรือหลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ ในการตรวจสอบว่าการใช้อำนาจรัฐขัดกับหลักความพอสมควรแก่เหตุมีหลักในการพิจารณาดังนี้

(1) **หลักความสัมพันธ์** มาตรการต่าง ๆ ซึ่งองค์กรของรัฐเลือกใช้นั้น จะต้องเป็นมาตรการที่พิจารณาในทางภาวะวิสัยแล้ว (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549, น. 32-33) สามารถนำไปสู่ผลที่องค์กรของรัฐต้องการได้ มาตรการใดที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรของรัฐต้องการได้อย่างชัดเจน หรือก่อให้เกิดผลตรงกันข้ามกับวัตถุประสงค์นั้น มาตรการนั้นย่อมเป็นมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักความสัมพันธ์จึงเรียกร่องความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลระหว่างมาตรการที่องค์กรเลือกใช้และวัตถุประสงค์ที่องค์กรของรัฐต้องการ ในกรณีที่มีการบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ขององค์กรของรัฐมีหลายมาตรการ มาตรการทั้งหลายดังกล่าวย่อมสอดคล้องกับหลักความเหมาะสมทั้งสิ้น ซึ่งหากองค์กรของรัฐเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่ง มาตรการดังกล่าวย่อมชอบด้วยกฎหมาย แม้ว่ามาตรการที่องค์กรของรัฐเลือกใช้จะเหมาะสมน้อยกว่ามาตรการอื่น ๆ ก็ตาม และแม้ว่าในขณะที่องค์กรของรัฐเลือกใช้มาตรการที่มีความเหมาะสมน้อยกว่า และปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่า องค์กรของรัฐจำเป็นต้องใช้มาตรการอื่นเสริมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยสิ้นเชิงก็ไม่อาจถือได้ว่ามาตรการที่เหมาะสมน้อยกว่านั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Schwarze, 1992, p. 856) ดังนั้น การที่องค์กรของรัฐออกประกาศห้ามนำสุกรเข้าเขตพื้นที่จังหวัดเพื่อป้องกันการค้ากำไรเกินควรย่อมไม่

สอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผล เนื่องจากประกาศดังกล่าวจะทำให้จำนวนของสุกรมีชีวิตในเขตพื้นที่จังหวัดนั้นลดน้อยลงอันจะทำให้ราคาสุกรเพิ่มสูงขึ้น จึงไม่สามารถป้องกันการค้ากำไรเกินควรได้

(2) **หลักความจำเป็น** ในกรณีที่การบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ที่องค์กรของรัฐต้องการนั้นสามารถดำเนินการได้หลายมาตรการ ซึ่งมาตรการเหล่านั้นล้วนแล้วแต่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งสิ้น องค์กรของรัฐต้องเลือกใช้มาตรการที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด ดังนั้น มาตรการที่องค์กรของรัฐเลือกใช้จะเป็นมาตรการที่จำเป็น หากไม่ปรากฏว่ามีมาตรการอื่นใดที่รุนแรงน้อยกว่าและเป็นมาตรการที่ทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กรของรัฐบรรลุผลลงได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549, น. 32-33) มาตรการขององค์กรของรัฐที่ถือว่าไม่จำเป็น เช่นการที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งห้ามมิให้นาย ก. จัดประชุมแสดงปาฐกถา หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าความไม่สงบเรียบร้อยที่จะเกิดขึ้นจากการแสดงปาฐกถาของนาย ก. นั้นมิได้ร้ายแรงถึงขนาดที่นายกเทศมนตรีจะไม่สามารถป้องกันมิให้เกิดขึ้นด้วยมาตรการอื่น ๆ ที่มีความรุนแรงน้อยกว่าคำสั่งห้ามมิให้นาย ก. จัดแสดงปาฐกถา ดังนั้น คำสั่งของนายกเทศมนตรีย่อมถือว่าไม่จำเป็นและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) **หลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ** มาตรการที่องค์กรของรัฐเลือกใช้นั้นนอกจากจะต้องสอดคล้องกับหลักความสัมฤทธิ์ผลและหลักความจำเป็นแล้ว มาตรการนี้จะต้องสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบด้วย ในการพิจารณาว่ามาตรการที่องค์กรของรัฐเลือกใช้สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบหรือไม่นั้นต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับและประโยชน์หรือภาระที่ปัจเจกบุคคลจะสูญเสียหรือต้องแบกรับไว้ หากประโยชน์หรือภาระที่ปัจเจกบุคคลจะสูญเสียหรือต้องแบกรับไว้รุนแรงเกินกว่าที่ค่าหมายให้ปัจเจกบุคคลยอมรับไว้เมื่อเทียบกับประโยชน์ที่สาธารณชนได้รับ องค์กรของรัฐก็จะใช้มาตรการนั้นบังคับแก่ปัจเจกบุคคลมิได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับจากมาตรการที่องค์กรของรัฐใช้นั้นต้องได้สัดส่วนกับประโยชน์หรือภาระที่ปัจเจกบุคคลจะสูญเสียหรือต้องแบกรับนั้น ตัวอย่างเช่น กฎหมายการควบคุมอาคารกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้างอาคาร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตได้ อย่างไรก็ตาม หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีความมั่นคงแข็งแรงและความสูงไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีอำนาจสั่งให้รื้อถอนอาคารนี้ ด้วยเหตุว่า คำสั่งให้รื้อถอนอาคารนี้จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกบุคคลผู้เป็นเจ้าของอาคารมากกว่าประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับ

หลักความได้สัดส่วน (หรือหลักพอสมควรแก่เหตุ) มีความสัมพันธ์กับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย เนื่องจากการใช้อำนาจของรัฐนั้นมีหลากหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไป ในการพิจารณาเลือกใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่งมาเป็นเครื่องมือในอันที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้รัฐต้องคำนึงให้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน เพราะหากบรรดามาตรการทั้งหลายขององค์กรของรัฐที่ล้วนแล้วแต่สามารถทำให้วัตถุประสงค์สัมฤทธิ์ผลได้ทั้งสิ้น องค์กรของรัฐจะต้องเลือกใช้มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด หรือไม่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเลย

การออกกฎหมายก็เป็นการใช้อำนาจของรัฐรูปแบบหนึ่ง ซึ่งในการที่รัฐจะพิจารณาว่าสมควรมีกฎหมายใด รัฐย่อมต้องคำนึงให้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ หากยังมีบรรดามาตรการอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้องค์กรของรัฐจะต้องเลือกใช้มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด เช่น หากรัฐบาลสามารถณรงค์ให้ประชาชนปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลได้ รัฐบาลก็ต้องเลือกใช้มาตรการดังกล่าวแทนการออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตาม เป็นต้น ซึ่งการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายก็คือสิ่งที่จะนำมาเป็นเครื่องมือเพื่อตรวจสอบว่ารัฐควรเลือกมาตรการใดให้สอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนนั่นเอง

นอกจากนี้ ในกระบวนการออกกฎหมายรัฐยังสามารถใช้การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบว่าการจะให้กฎหมายใดนั้น มีความสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน ในกรณีของการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับและประโยชน์หรือภาระที่ปัจเจกบุคคล จะต้องสูญเสียหรือแบกรับไว้จากการใช้มาตรการทางกฎหมายว่าได้สัดส่วนกันหรือไม่ หากประโยชน์หรือภาระที่ปัจเจกบุคคลจะต้องสูญเสียหรือแบกรับภาระไว้นั้นรุนแรงมากกว่าประโยชน์ที่สาธารณชนจะได้รับ องค์กรของรัฐจะใช้มาตรการทางกฎหมายนั้นไม่ได้

2.2.2 แนวคิดทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการออกกฎหมาย

1) แนวคิดพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในสังคมประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการที่ความกังวล ความต้องการ และคุณค่าของประชาชน ได้รับการบูรณาการในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ผ่านกระบวนการสื่อสารแบบสองทาง โดยมีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน (Creighton, 2005, p. 7) ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจึงเป็นกระบวนการที่ประชาชน ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายสาธารณะของภาครัฐก่อนการตัดสินใจจะเกิดขึ้น โดยผู้มีอำนาจตัดสินใจจะสามารถตัดสินใจใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อนเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวโน้มที่จะทำการตัดสินใจให้เปิดเผยและมีความโปร่งใสโดยเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ในหลายกรณีหรือสถานการณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายได้เท่านั้น

ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ได้แก่ การได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลเกี่ยวกับทางเลือกและผลกระทบต่าง ๆ ที่จะตามไว้ให้ประกอบการตัดสินใจได้ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมายครอบคลุมมากกว่าการเป็นเพียงกระบวนการให้ความรู้ ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ต่อสาธารณชนเพียงด้านเดียว ซึ่งเป็นการสื่อสารแบบทางเดียว (One - way Communication) เท่านั้น และประเด็นสำคัญคือ เป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน คือการให้ข้อมูล ข่าวสารที่ครอบคลุมต่อสาธารณชน และการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายสาธารณะ กิจกรรมและโครงการพัฒนาของภาครัฐ สามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่นำไปสู่กระบวนการสร้างฉันทามติ (Consensus Building) เพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย และทุกฝ่ายที่ได้รับประโยชน์หรือผลกระทบ

การมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการกล่าวถึงและนำไปปฏิบัติมากขึ้นในประเทศไทยจากแรงกดดันและความต้องการของภาคประชาชน หากนับจากอดีตถึงปัจจุบันการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยยังประสบปัญหาในทางปฏิบัติ ทำให้กระบวนการและผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนมักไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน ดังนั้น การศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากการมีส่วนร่วมของประชาชนรวมถึงแนวทางการพัฒนากระบวนการดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จ จึงนับว่ามีความจำเป็นอย่างมากต่อสังคมไทย

2) แนวทางการออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ไม่ได้เป็นองค์ประกอบของกระบวนการตัดสินใจนั้นกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำที่เสียเวลาเปล่าของทุกฝ่ายทั้งขององค์กรและภาคประชาชน ก่อนที่ผู้ดำเนินการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมจะชักชวนใคร หรือหน่วยงานใดให้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจใด ๆ นั้นจำเป็นต้องสร้างความมั่นใจว่าบุคคลเหล่านั้นได้รับโอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอ มีโอกาสในการแสดงความคิดเห็น การ

โต้แย้งและการอภิปรายอย่างมีคุณค่า โดยที่ผลของการมีส่วนร่วมของพวกเขาต้องมีประโยชน์ มีอิทธิพลและต้องถูกบูรณาการในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายอย่างเหมาะสม แนวทางออกแบบกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนมี 3 ชั้น (วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล และเมธิดา พงษ์ศักดิ์ศรี, 2552, น. 35-37) ดังนี้

ขั้นที่ 1 การวิเคราะห์และการตัดสินใจ

ขั้นตอนนี้สำคัญโดยเฉพาะการตัดสินใจว่าใครจำเป็นที่จะอยู่ในทีมวางแผน เพราะแต่ละขั้นตอนของการวางแผนอาจมีผู้มีส่วนได้เสียเพิ่มเข้ามาในแต่ละระยะที่แตกต่างกัน ซึ่งหากไม่ครบถ้วนก็จะเกิดปัญหาได้ ขั้นตอนนี้ประกอบด้วยการวิเคราะห์องค์ประกอบ สภาพแวดล้อมของการบวนการตัดสินใจใด ๆ ที่กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นจะถูกจัดทำขึ้น ในขั้นตอนนี้จะกำหนดองค์ประกอบสำคัญของการมีส่วนร่วมทั้งหมดได้แก่ ขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการมีส่วนร่วม ปัจจัยต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความโปร่งใสของกระบวนการ และตารางเวลาสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ของกระบวนการมีส่วนร่วม รวมถึงการวิเคราะห์ว่าการมีส่วนร่วมมีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจนี้หรือไม่ หรือมีความจำเป็นด้วยเหตุผลอื่น โดยมีเงื่อนไขในการตัดสินใจที่จะดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ (1) การตัดสินใจนั้นมีผลกระทบต่อสาธารณชนในวงกว้าง (2) การตัดสินใจนั้นส่งผลกระทบต่อในวงกว้างและรุนแรง (3) การตัดสินใจนั้นส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์บางคนหรือกลุ่มคนที่มีอยู่เดิม เช่น การวางผังเมือง (4) การตัดสินใจนั้นมีเกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีความขัดแย้งอยู่ก่อนแล้ว และ (5) ความจำเป็นเพื่อให้มีการสนับสนุนต่อผลการตัดสินใจ

ขั้นที่ 2 กระบวนการวางแผน

ขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องกับการกำหนดกิจกรรมและเทคนิคการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิเคราะห์ ค้นหา เทคนิคการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมที่สุดในการประยุกต์ใช้ในการแต่ละขั้นของกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมการมีส่วนร่วมกับขั้นตอนการตัดสินใจ รวมถึงการกำหนดผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจนั้น ๆ สถานที่ในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขั้นที่ 3 การวางแผนการนำไปปฏิบัติ

ขั้นตอนสุดท้ายเป็นการนำแผนการที่กำหนดไว้ทั้งหมด กิจกรรมการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ไปปฏิบัติจริง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนรวมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันและครอบคลุมทุกฝ่ายที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจนั้น ๆ อย่างทั่วถึง และทำการประเมินผลของกิจกรรมมีส่วนร่วม ตลอดจนการนำข้อมูลที่ได้จากกิจกรรมตามกระบวนการมีส่วนร่วมนั้นไปใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญก็คือการวางแผนอย่างระมัดระวังและปรึกษากับหน่วยงานต่าง ๆ อย่างรอบคอบ ซึ่งการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างรอบคอบ ก็จะสามารถลดระยะเวลาของการดำเนินการที่อาจเกิดข้อผิดพลาดได้ และควรระลึกเสมอว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น ศาสตร์และศิลปะที่ต้องวางแผนการดำเนินงานอย่างรัดกุมในทุกขั้นตอน

3) เทคนิคและเครื่องมือเพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

เมื่อพิจารณาถึงเทคนิคและเครื่องมือเพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน สิ่งสำคัญคือต้องทราบว่าประเด็นใดที่เกี่ยวข้องกับสาธารณชนที่ต้องดำเนินการ ข้อมูลใดที่จำเป็นในการแลกเปลี่ยนระหว่างสาธารณชน จึงจะให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถตัดสินใจได้ว่า เทคนิคการมีส่วนร่วมใดมีความเหมาะสมกับสถานการณ์นั้นที่สุด การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวข้องทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณชน และการดำเนินการเพื่อให้ได้ความคิดเห็น ความกังวลของประชาชนกลับมา ซึ่งเป็นการสื่อสารแบบสองทาง จึงอาจกล่าวได้ว่าเทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท (Creighton, 2005, p.22) ดังนี้

3.1) เทคนิคการให้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีต้องประกอบด้วยวางแผนให้ข้อมูลข่าวสารที่ดีกับสาธารณชน เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและประเด็นสำคัญต่าง ๆ อย่าง

ครบถ้วน และใช้ประกอบการตัดสินใจได้ว่าควรสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบาย/โครงการพัฒนานั้น ๆ เช่น การบรรยายสรุป การแสดงนิทรรศการ สารคดี การส่งรายงานหรือเอกสารเทคนิค การแถลงข่าว ใบแทรกหนังสือข่าวแจก การนำเสนอต่อประชาคม กลุ่มทำงานทางเทคนิค การประกาศ และการบริการสาธารณะ เป็นต้น

3.2) เทคนิคการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อย่างครบถ้วนเหมาะสมแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการจัดเวทีหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้สมาชิกของสาธารณชนสามารถแสดงความรู้สึก แสดงความคิดเห็น หรือความห่วงกังวลของตนต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม ซึ่งมีหลายเทคนิคที่สามารถใช้ได้ เช่น การจัดตั้งกลุ่มที่ปรึกษาหรือคณะทำงาน การสนทนากลุ่ม การเปิดสายด่วน การสัมภาษณ์ การประชุมการรับฟังความคิดเห็น และการประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น

ประเด็นสำคัญที่ผู้ดำเนินการมีส่วนร่วมต้องไม่ละเลยคือการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องเป็นการสื่อสารแบบสองทาง รวมถึงการมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน นอกจากนี้ วิธีการที่เหมาะสมในการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนคือการใช้หลายเทคนิควิธีการร่วมกัน เนื่องจากข้อมูล/สิ่งที่ได้จากเทคนิคหนึ่งอาจสามารถผสมผสานรวมกับข้อมูล/สิ่งที่ได้จากเทคนิคอื่น ทำให้ได้ข้อมูล/สิ่งใหม่ที่เป็นประโยชน์หรืออาจทำให้เกิดเทคนิคการมีส่วนร่วมใหม่ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4) รูปแบบเทคนิคเครื่องมือของการประชุมสาธารณะ

รูปแบบเทคนิคเครื่องมือของการประชุมสาธารณะร่วมกับประชาชนเป็นเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ได้รับการนำไปใช้มากในการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชน การวางรูปแบบการประชุมอย่างมีประสิทธิภาพเหมาะสมกับสถานการณ์เป็นทักษะที่จำเป็นอย่างยิ่งในการดำเนินกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การประชุมอาจแบ่งได้หลากหลายรูปแบบ เช่น การรับฟังความคิดเห็น หรือการประชุมขนาดใหญ่ที่ประกอบด้วยประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียเป็นจำนวนมาก การประชุมเชิงปฏิบัติการ การประชุมร่วมกับคณะทำงาน โดยอาจเป็นการประชุมวางแผนกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการประชุมแต่ละชนิดก็จะมีจุดแข็งและความท้าทายในตัว ซึ่งผู้ดำเนินการมีส่วนร่วมต้องพิจารณาเลือกใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละสภาพการณ์ (จุฑารัตน์ ชมพันธุ์, 2555) จากรูปแบบการประชุมที่มีหลากหลาย การเลือกรูปแบบการประชุมที่เหมาะสมอาจพิจารณาจากจุดมุ่งหมายของการประชุม ขนาด/จำนวนของผู้ที่คาดว่าจะเข้าร่วมในการประชุม ระดับของการปฏิสัมพันธ์ที่ต้องการให้เกิดขึ้นระหว่างผู้เข้าร่วมประชุม ความคุ้นเคยของผู้ที่เข้าร่วมประชุมกับรูปแบบการประชุมชนิดต่าง ๆ เป็นต้น ถึงแม้ว่าการประชุมสาธารณะจะเป็นเทคนิคการมีส่วนร่วมที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย แต่มีประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณา เช่น การประชุมอาจถูกกำกับโดยกลุ่มอิทธิพลที่ต้องการเผยแพร่ข้อมูลที่ต้องการแต่เพียงด้านเดียว การประชุมสาธารณะอาจก่อให้เกิดการเผชิญหน้าซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้เข้าร่วมประชุมได้ อีกทั้งเป็นการยากที่จะคาดการณ์ได้ว่าจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมมีมากน้อยเพียงใด ดังนั้นจึงเป็นการยากในการวางแผนด้านสถานที่ประชุม รวมถึงบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นได้อย่างเหมาะสม

5) เครื่องมือการมีส่วนร่วมที่มีจุดมุ่งหมายทั่วไป

เทคนิคการมีส่วนร่วมมีหลากหลายและเหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์แตกต่างกันไป เทคนิคอื่นที่ได้รับความนิยมนอกจากการประชุม ได้แก่ คณะที่ปรึกษาพลเมือง (Citizens Advisory Committee) และการสัมภาษณ์ (Interview) คณะที่ปรึกษาพลเมืองเป็นคณะทำงานที่มีขนาดเล็กซึ่งเป็นตัวแทนของกลุ่มประชาชนที่มีความสนใจหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน มีทัศนคติที่แตกต่างกัน รวมทั้งอาจมีความเชี่ยวชาญต่างกันด้วย โดยคณะที่ปรึกษาพลเมืองจะให้คำแนะนำต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจในการพิจารณาเกี่ยวกับกิจกรรมหรือโครงการ โดยช่วยเป็นผู้ประสานระหว่างองค์กรและผู้มีส่วนได้เสียช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาความ

ขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสีย ช่วยในการพัฒนาและประเมินทางเลือกต่าง ๆ รวมทั้งทบทวนและให้คำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจ โดยหลักการพิจารณาเลือกคณะที่ปรึกษาต้องพิจารณาคัดเลือกให้เป็นตัวแทนที่ครอบคลุมกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม การกำหนดบทบาทของคณะที่ปรึกษา รวมถึงอายุการปฏิบัติงานจะต้องมีความชัดเจน เพื่อป้องกันความสับสนและบทบาททับซ้อนกันในการปฏิบัติงาน

การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการในบางกรณี อาจเป็นส่วนหนึ่งของแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากสามารถช่วยให้เข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ในเชิงลึกได้ เพราะการสัมภาษณ์ประเภทนี้จะไม่จำกัดอยู่เพียงเฉพาะกรอบคำถามที่มีอยู่ การสัมภาษณ์ยังช่วยให้เข้าใจถึงแรงจูงใจและความรู้สึกที่อยู่ภายใต้ความคิดเห็นเหล่านั้น และยังช่วยให้สามารถพิจารณาสิ่งลงในประเด็นต่าง ๆ มากกว่าที่ได้เตรียมไว้ ทำให้สามารถค้นพบประเด็นใหม่ ๆ ที่อาจมีความสำคัญ หรือข้อมูลที่ไม่ได้รับการพิจารณาก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตาม การสัมภาษณ์ก็มีจุดอ่อนคือ การใช้ระยะเวลาที่ค่อนข้างมากในการสัมภาษณ์ และกระทำได้อีกกับกลุ่มเป้าหมายในปริมาณที่จำกัด ดังนั้น ผู้ดำเนินการมีส่วนร่วมต้องพิจารณาข้อจำกัดก่อนเลือกใช้

ส่วนหลักการประเมินผลการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เนื่องจากการที่จะทราบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ และควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบใด เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในอนาคตดีขึ้นนั้น จำเป็นต้องมีการประเมินว่า กระบวนการมีส่วนร่วมที่ดำเนินอยู่เป็นอย่างไร และมีการปรับปรุงที่จำเป็นอะไรบ้าง ขั้นตอนแรกที่สำคัญ คือ การนิยามคำว่า “ประสบความสำเร็จ” หรือ “มีประสิทธิภาพ” ให้ชัดเจน เช่น ถ้าเกณฑ์ของความสำเร็จ คือ การได้มาซึ่งความคิดเห็นของสาธารณชน การได้ทราบความรู้สึกของประชาชนต่อโครงการว่าเป็นอย่างไร ถือได้ว่าผลดังกล่าวคือความสำเร็จ (จุฑารัตน์ ชมพันธุ์, 2555, น. 8) ประเด็นสำคัญสำหรับการประเมินผลคือ “ความชัดเจนของเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผล” คือ การประเมินความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วม คือ ความรู้สึกของการเป็นเจ้าของกระบวนการและการทำงานร่วมกันมากกว่าความสำเร็จของผลลัพธ์ของกระบวนการนั้น

6) การมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคปฏิบัติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในภาคปฏิบัติก็นำเสนอโดยตัวอย่างการวางแผนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประสบความสำเร็จใน 3 กรณีศึกษา คือ (1) กรณีศึกษาคณะทำงานโครงการแม่น้ำซอลท์ - Salt River Project Task Force ซึ่งคณะทำงานมีผลลัพธ์ที่สำเร็จโดยได้ก่อให้เกิดข้อเสนอแนะที่มีความเห็นอย่างท่วมท้นจากผู้แทนสำคัญของลูกค้าทุกระดับชั้นที่เห็นด้วยกับคำแนะนำทั้งหมดที่สร้างความน่าเชื่อถือและพลังทางการเมืองให้กับบริษัทซึ่งได้มีการรับรองโดยคณะกรรมการบริหารของบริษัท และกระทรวงพลังงานของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นองค์การกลางของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ดูแลกระบวนการนโยบายก็มีความพึงพอใจมาก (2) กรณีศึกษาการควบคุมน้ำบริเวณรัฐอริโซนา - Central Arizona Water Control Study: CAWCS ซึ่งสาธารณชนได้ให้คำแนะนำกระบวนการมีส่วนร่วมของโครงการ CAWCS ว่าเป็นโครงการที่ทำให้เขาเกิดมีความรู้สึกได้รับค้ำยกย่องเป็นแบบอย่างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่องค์กรของรัฐควรจะดำเนินการเช่นนี้ และ (3) กรณีศึกษาอาคารสำนักงานของบริษัท ฮิวเลท แพคการ์ด - Hewlett Packard Office Building ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาสถาปัตยกรรมบรรลุผลสำเร็จในการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนแก้ไขปัญหาคัดแย้งในชุมชนให้บริษัท HP สามารถสร้างอาคารสำนักงานได้สำเร็จ (วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล และเมธิตา พงษ์ศักดิ์ศรี, 2552, น.350-374) ดังนั้น จึงถือว่าเป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่หลากหลายครอบคลุมหลายด้านที่รวมถึงด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อการตัดสินใจในกรณีอื่น ๆ ได้อย่างกว้างขวาง เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายได้ด้วย

7) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นประโยชน์ต่อการประยุกต์หลักการเพื่อดำเนินการพัฒนาระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีความสัมพันธ์กับการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในบริบทของสังคมไทยให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้นโดยผ่านมิติมุมมองใน 5 ประการหลักดังต่อไปนี้

ประการที่ 1 การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถจะตีความได้หลากหลายความหมาย สามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามบริบทของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันนักการเมืองนักวิชาการ และประชาชนได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ทั้งในบริบทของการเมือง การปกครอง การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย และการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม แต่ในสังคมไทย ประชาชนส่วนมากยังเข้าใจความหมายของคำว่ามีส่วนร่วมของประชาชนไม่ตรงกันและสับสนกับคำที่มีความหมายใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะคำว่า **การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)** กับคำว่า **ชุมชนสัมพันธ์หรือประชาสัมพันธ์ (Public Relation)** ซึ่งประการหลังมีแนวทางหลักเป็นการเน้นการนำเสนอแต่สิ่งดีโดยไม่นำเสนอข้อด้อยผ่านการสื่อสารแบบทางเดียว (One-way Communication) เป็นหลักเพื่อชี้นำโน้มน้าวความคิดเห็นของสาธารณชนให้เห็นด้วยและคล้อยตามกับนโยบายหรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ (Roberts, 1995) ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่ามีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย กล่าวคือ การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการทางสังคมที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบของกฎหมายได้เข้ามามีส่วนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของการออกกฎหมาย การวิเคราะห์ปัญหาผลกระทบของกฎหมาย การแสดงความคิดเห็นและการติดตามตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายได้ถูกต้องอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

อย่างไรก็ดี ในบริบทของประเทศไทย ประชาชนส่วนใหญ่และเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะภักดีการของรัฐยังเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนคือการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านเวทีประชาพิจารณ์เท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้จากโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ผ่านมาในอดีตจนถึงปัจจุบันว่า ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเลือกใช้วิธีการ “ประชาพิจารณ์” (Public Hearing) ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือแสดงว่า โครงการมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการพัฒนานั้น โดยมีได้พิจารณาถึงลงไปว่า ข้อมูล/ความคิดเห็นจากการทำ “ประชาพิจารณ์” นั้นใช้เพื่อประกอบการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยมีได้มีหลักประกันใด ๆ ว่าข้อมูลเหล่านั้นจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอย่างเหมาะสม และส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง ซึ่งในการประชาพิจารณ์นั้นผู้ดำเนินการก็มักนำเสนอแต่ข้อมูลดี ๆ ด้านเดียวเป็นหลัก อีกทั้งการรับฟังความคิดเห็นโดยวิธีการประชาพิจารณ์นี้มักจะไม่ได้อำนาจสำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจที่แท้จริงในประเด็นปัญหานั้น และการทำประชาพิจารณ์นี้ก็มักเกิดขึ้นในระยะท้าย ๆ ของกระบวนการตัดสินใจที่ใกล้จะสิ้นสุดเรียบร้อยแล้ว (Creighton, 1992) นอกจากนี้ ยังปรากฏเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า บ่อยครั้งที่เวทีประชาพิจารณ์ในสังคมไทยมักนำไปสู่การเผชิญหน้าระหว่างผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านโครงการที่มักจบลงด้วยความรุนแรง เวทีประชาพิจารณ์ถูกล้มเลิก และไม่สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคมได้ เช่น กรณีประชาพิจารณ์ของโรงไฟฟ้าหินกรูด โรงไฟฟ้าบ่อนอก และโครงการท่อก๊าซไทย - มาเลเซีย ก็ได้เกิดการเผชิญหน้ากันระหว่างกลุ่มผู้สนับสนุน และกลุ่มผู้คัดค้านโครงการที่มีความเห็นต่อโครงการไม่เหมือนกันและบนเวทีไม่มีผู้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานความเข้าใจของทั้งสองฝ่าย ทำให้เวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต้องล้มเลิกไปในที่สุด

ประการที่ 2 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีความสำคัญต่อการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) นักวิชาการด้านการมีส่วนร่วมหลายท่านยอมรับร่วมกันว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีหลายระดับ และแต่ละระดับก็มีความสำคัญในการดำเนินการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ประสบความสำเร็จ (Arnstein, 1969; Konisky & Beierle, 2001; Vasseur et al., 1997; Wilcox, 1994) ปัญหาสำคัญสำหรับ

สังคมไทย คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนควรอยู่ในระดับใดเพื่อจะสามารถเลือกแนวทางที่เหมาะสมสำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ตามหลักการนั้น ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถแบ่งได้หลายวิธี และหลายระดับขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดในการแบ่งระดับ โดยปัจจัยหลักขึ้นอยู่กับ การที่รัฐหรือผู้อำนาจตัดสินใจยินยอมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบของกฎหมาย นโยบาย กิจกรรม หรือโครงการพัฒนานั้น ๆ มากน้อยเพียงใด โดยความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจการตัดสินใจของรัฐจะแปรผกผันกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยถ้าประชาชนมีอิทธิพล อำนาจต่อรองในกระบวนการมีส่วนร่วมมาก รัฐก็จะมีอำนาจในการตัดสินใจที่ลดลง (Arnstein, 1969) จากงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถจัดระดับจากระดับต่ำสุดไปสู่ระดับสูงสุดได้ 7 ระดับ ดังแสดงในภาพที่ 2.2

ภาพที่ 2.2 : แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน



ที่มา : ดัดแปลงจาก Arnstein (1969), Petts (1999) Sinclair & Diduck (1995) และถวิลวดี (2552)

จากภาพที่ 2.2 ข้างต้น ผู้วิจัยสามารถอธิบายระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดังนี้

1) ระดับการให้ข้อมูล (Informing) เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ต่ำที่สุด โดยรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าของโครงการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเมื่อกฎหมาย กิจกรรม หรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้ถูกคิดริเริ่มแล้ว โดยประชาชนมีสิทธิเพียงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเท่านั้น โดยไม่มีช่องทางในการแสดงความคิดเห็นหรือเกี่ยวข้องใด ๆ กับการตัดสินใจนั้น ๆ แต่กล่าวได้ว่าระดับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเป็นจุดเริ่มต้นของการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม วิธีการให้ข้อมูลมีได้หลายเทคนิค วิธีการด้วยกัน เช่น การประกาศผ่านหนังสือพิมพ์ การแจกแผ่นพับ การแสดงนิทรรศการและอื่น ๆ เป็นต้น

2) ระดับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Information Provision) เป็นระดับที่สูงขึ้น ซึ่งเมื่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้รับข้อมูลสารแล้วก็จะค้นหาสาเหตุของปัญหา วิเคราะห์ความจำเป็นและความต้องการของกฎหมาย กิจกรรม หรือโครงการนั้น ๆ และพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียของทางเลือกต่าง ๆ ได้ดียิ่งขึ้น โดยที่รัฐหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิญชวนให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อกฎหมาย กิจกรรม หรือโครงการนั้น ๆ เพื่อให้ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจจะได้นำไปใช้ประกอบการตัดสินใจต่อไป

3) ระดับการปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้มีการเจรจากันอย่างเป็นทางการเป็นรูปแบบระหว่างผู้กำหนดร่างกฎหมาย นโยบาย เจ้าของโครงการ รวมถึงประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ และสาธารณชน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อนำข้อมูลและผลการศึกษามาปรึกษาหารือกับประชาชนในประเด็นปัญหาทางเลือกทางแก้ไขที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย นโยบาย/โครงการนั้น ๆ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็นได้ แต่ไม่มีหลักประกันว่าแนวคิดนั้นจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาที่เหมาะสมและมีผลต่อการตัดสินใจเพียงใด ซึ่งกล่าวได้ว่าการมีส่วนร่วมในประเทศไทยส่วนใหญ่อยู่ในระดับนี้ เช่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการที่มีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนและคุณภาพของสิ่งแวดล้อมอยู่ในระดับนี้ผ่านทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 และประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553

4) ระดับการสร้างความร่วมมือ การวางแผนร่วมกัน (Involvement) เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้มีการสื่อสารแบบสองทาง มีขอบเขตที่กว้างขึ้น มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโครงการเปิดโอกาสให้มีการวางแผนร่วมกันในการเตรียมหรือการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะความคิดเห็นที่นำไปสู่การลดผลกระทบที่อาจเกิดจากการดำเนินโครงการหรือการลดปัญหาความขัดแย้ง เหมาะสำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือมีข้อโต้แย้งมาก อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจตัดสินใจยังคงอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้าย วิธีการมีส่วนร่วม เช่น การประชุมวางแผนแบบมีส่วนร่วม กลุ่มที่ปรึกษา เป็นต้น

5) ระดับการร่วมดำเนินการ (Partnership) ระดับนี้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผู้ดำเนินนโยบาย/โครงการและประชาชนร่วมกันจัดทำหรือดำเนินการตามกฎหมาย นโยบาย หรือโครงการนั้น ๆ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามนโยบายหรือดำเนินโครงการร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้

6) ระดับการร่วมตัดสินใจ ร่วมติดตามตรวจสอบ และประเมินผล (Delegated Power) เป็นระดับที่ประชาชนมีสิทธิในการแลกเปลี่ยนกับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และสามารถเข้าร่วมตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ว่าบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการออกกฎหมาย นโยบาย และโครงการพัฒนาต่าง ๆ โดยเฉพาะการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้อย่างมาก เนื่องจากประชาชนจะสามารถทำหน้าที่เฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบ และเตือนภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรม หรือโครงการที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพประชาชน สังคม และคุณภาพสิ่งแวดล้อม โดยรูปแบบของการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลอาจอยู่ในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการกลางที่ประกอบจากผู้มีส่วนได้เสียที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน

7) ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) ถือเป็นระดับการมีส่วนร่วมขั้นสูงสุดโดยประชาชนจะสามารถริเริ่มนโยบาย วางแผนและดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้ตั้งแต่ต้น เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินงาน จึงสังเกตได้ว่าการแบ่งระดับการมีส่วนร่วมในแต่ละระดับนั้น มีนัยของการกระจายอำนาจของภาครัฐที่มีต่อภาคประชาชน บทบาทของประชาชนจะเพิ่มขึ้นตามระดับการมีส่วนร่วมที่สูงขึ้น การที่ประชาชนจะสามารถมีส่วนร่วมระดับที่สูงขึ้นได้ก็ต้องมีส่วนร่วมในระดับล่างอย่างเหมาะสมก่อน เนื่องจากหากประชาชนไม่ได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ประชาชนย่อมจะ

ไม่สามารถคิดวิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างครอบคลุมในการแสดงความคิดเห็น การร่วมปรึกษาหารือ การร่วมตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบ และการปฏิบัติตามนโยบายหรือดำเนินโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ (ถวิลวดี บุรีกุล, 2552) สำหรับบริบทประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบัน กิจกรรมหรือโครงการเพื่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะของภาครัฐมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ ในระดับต่ำ หรือแทบไม่มีส่วนร่วมเลย ส่วนใหญ่เป็นในลักษณะที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มและตัดสินใจให้มีกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาขึ้น แล้วจึงแจ้งให้ประชาชนทราบในภายหลัง ซึ่งการมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้เป็นลักษณะการสั่งการจากภาครัฐสู่ประชาชน (Top-down approach) (Vatanasapt, 2003, pp. 65 – 82) เป็นการมีส่วนร่วมที่มีได้เกิดจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาในการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ “ใครเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย” ในการดำเนินนโยบายหรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ

ปัญหาใหญ่ในสังคมไทยปัจจุบัน คือ รัฐหรือผู้อำนาจตัดสินใจอนุมัติกฎหมาย นโยบาย กิจกรรมหรือโครงการพัฒนาใด ๆ จะเปิดโอกาสให้ประชาชน รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับใดได้บ้าง และประชาชนพึงพอใจในระดับการมีส่วนร่วมที่ได้รับโอกาสมากน้อยเพียงใดนั้นยังมีปัญหาอุปสรรคอยู่มาก แม้จะมีกฎหมายในประเทศไทยหลายฉบับที่แสดงเจตนารมณ์และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็ยังไม่มียกกฎหมายฉบับใดที่ระบุให้อำนาจหรือบทบาทของประชาชนถึงระดับของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง ในปัจจุบันกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กิจกรรมหรือโครงการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชนหรือต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต้องมีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และจัดทำมาตรการป้องกันแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการกิจกรรมหรือโครงการนั้น ทั้งมาตรการที่เป็นมาตรการลดผลกระทบ (Mitigation) และการติดตามตรวจสอบ (Monitoring) อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้ให้อำนาจประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ หรือความคิดเห็นของประชาชนก็ไม่มีอิทธิพลอย่างเหมาะสมต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจตัดสินใจ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนก็จัดอยู่ในระดับต่ำ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการมีส่วนร่วมจึงควรอธิบายกับสาธารณชนถึงเป้าหมายของการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันความคาดหวังที่เกินจริง และป้องกันความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นระหว่างผู้มีส่วนได้เสียจากกฎหมาย นโยบายหรือโครงการพัฒนานั้น

จากการที่หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายและทำตามกระแสสังคมเชิงนโยบายเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงาน ปัจจุบันภาครัฐจึงใส่ใจภาคประชาชนมากขึ้น โดยมีการเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นมากขึ้น แต่ก็ยังไม่เปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมสามารถเข้าถึงระดับขั้นการสร้างร่วมมือ หรือการร่วมตัดสินใจ โดยมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์รองรับอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงที่ประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่ม คิด ตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาใด ๆ นั้น ในบางกรณีก็อาจทำให้เกิดปัญหาได้เช่นกัน เช่น กรณีที่ต้องมีการตัดสินใจอย่างเร่งด่วน ต้องตัดสินใจทันที เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่สามารถสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมได้ก็จำเป็นต้องมีการสร้างความเข้าใจกับสาธารณชนให้ทราบถึงเหตุผล เพื่อป้องกันความขัดแย้งในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย หรือในกรณีที่การดำเนินกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ จำเป็นต้องได้รับความสนับสนุน ช่วยเหลือจากภาครัฐ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นอาจไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากไม่ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจตัดสินใจ (สุนีย์ มลลิกะมาลย์, 2539) ดังนั้นจึงเป็นที่ยอมรับกันว่าการบริหารจัดการจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมมืออย่างจริงจังจากทั้งสองฝ่าย โดยเป็นการจัดการเชิงบูรณาการ ภาครัฐต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมพิจารณากิจกรรมหรือโครงการดังกล่าว และทำการตัดสินใจในกิจกรรมหรือโครงการนั้น ๆ บนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้านและครอบคลุม โดยเฉพาะข้อมูลหรือความ

ต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย ส่วนภาคประชาชนก็ต้องเปิดใจรับและพิจารณาข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อย่างรอบคอบ รวมทั้งร่วมเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหา และวิเคราะห์ทางเลือกนั้น ๆ อย่างถี่ถ้วน

ประการที่ 3 ความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการประเมินคุณภาพของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย เนื่องจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้ได้รับผลกระทบต้องมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลในการประเมินผลกระทบของกฎหมายอย่างครบถ้วน สิ่งสำคัญสำหรับการประเมินผลนั้นก็คือ การนิยามคำว่าความร่วมมือของประชาชนที่ประสบความสำเร็จ (Effective Participation) ให้ชัดเจน รวมถึงความชัดเจนของเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินผล ความสำเร็จของกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อจะได้ทราบว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ และควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบใดเพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ก็เป็นการยากที่จะนิยามของคำว่า “ความร่วมมือของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ” ให้ชัดเจนได้ เนื่องจากความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียจากกฎหมาย นโยบายและโครงการพัฒนาใด ๆ ย่อมแตกต่างกัน และการทำให้ทุกฝ่ายยอมรับในสิ่งเดียวกันย่อมเป็นการยาก แนวทางการนิยามคำว่า “มีประสิทธิภาพ” อาจนิยามความหมายของการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพผ่านองค์ประกอบที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีความหมายที่แท้จริง (Beierle & Cayford, 2002; Bond, Palerm & Haigh, 2004; Creighton, 2005; Frewer & Rowe, 2005, Forss, 2005; Rowe & Frewer, 2000) ดังต่อไปนี้

- (1) กระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องเกิดขึ้นก่อนที่การตัดสินใจโดยผู้อำนาจตัดสินใจจะเกิดขึ้น
- (2) กระบวนการมีส่วนร่วมต้องกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน
- (3) กระบวนการตัดสินใจที่ประกอบด้วยกระบวนการของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง และเหมาะสมในทุกขั้นตอน
- (4) การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะต้องประกอบด้วยผู้มีส่วนได้เสียจากการตัดสินใจนั้น ๆ ในทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุมและเหมาะสม
- (5) กระบวนการมีส่วนร่วมควรประกอบด้วยเทคนิคการมีส่วนร่วมที่หลากหลายและมีความเหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมายที่มีความแตกต่างกัน
- (6) กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนต้องมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ และการสื่อสารที่ใช้ในกระบวนการมีส่วนร่วมต้องเป็นแบบสองทาง (Two-way communication)
- (7) ข้อเสนอแนะและบทสรุปที่ได้จากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องชัดเจนและเปิดเผยสามารถติดตามและตรวจสอบได้ว่า ข้อเสนอแนะเหล่านั้นส่งผลอย่างไรต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายและหากข้อเสนอแนะเหล่านั้นไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายต้องมีคำอธิบายที่เหมาะสมจากผู้มีอำนาจตัดสินใจ

กระบวนการมีส่วนร่วมนั้นเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่บางระยะอาจมีเพียงการให้ข้อมูล บางระยะเป็นการปรึกษาหารือและทำความเข้าใจและบางระยะเป็นการตัดสินใจ ซึ่งอาจดำเนินการโดยการใช้เครื่องมือและผู้มีส่วนได้เสียที่เข้าร่วมอาจจะแตกต่างกัน ทั้งหมดนี้จำเป็นต้องมีการวางแผนและออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมตั้งแต่ก่อนเริ่มกระบวนการ ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะประสบความสำเร็จอย่างมีคุณค่าในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายนั้น ประชาชนต้องมีส่วนร่วมด้วยความกระตือรือร้น ผู้มีส่วนได้เสียมีอำนาจต่อรองในกระบวนการตัดสินใจในกิจกรรมประเมินผลกระทบของกฎหมาย รวมถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดประเด็นที่มีผลกระทบของกฎหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบของกฎหมายและต้องเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมด้วยความสมัครใจอย่างแท้จริง เมื่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมสามารถเข้าใจถึงความหมายของการมีส่วนร่วมที่มีอย่างถ่องแท้แล้วก็จะสามารถสร้างเกณฑ์การประเมินผลกระทบของกฎหมายร่วมกันได้โดยยึด

ปัจจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นพื้นฐาน และสามารถที่จะประเมินผลความสำเร็จของการมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นไปได้

ประการที่ 4 ในการวิเคราะห์กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียจากการออกกฎหมายใหม่หรือการแก้ไขกฎหมายเก่าให้ครอบคลุมรอบด้าน หากนำหลักการมาประยุกต์ใช้ในบริบทสังคมไทยควรต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูลอื่น ๆ เพิ่มเติม เนื่องจากบ่อยครั้งที่กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนประสบกับปัญหาที่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการมีส่วนร่วมไม่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียจากผลกระทบของกฎหมายในทุกภาคส่วน ซึ่งกล่าวได้ว่าการตัดสินใจในกฎหมาย นโยบาย หรือโครงการพัฒนาใด ๆ จะมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จจะต้องประกอบด้วยข้อมูล ความคิดเห็น และความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียจากกฎหมาย กิจกรรมหรือผลกระทบจากการตัดสินใจนั้น ๆ ในทุกภาคส่วนอย่างครอบคลุม ซึ่งข้อมูลที่ได้จากผู้มีส่วนได้เสียนั้นจะเป็นสิ่งยืนยันได้ว่าวัตถุประสงค์ และกิจกรรมนั้น ๆ มีความเหมาะสม และได้ผลลัพธ์ที่ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง (Gunes & Coskun, 2005) โดยเฉพาะกระบวนการตัดสินใจด้านกฎหมายและสิ่งแวดล้อมซึ่งตั้งอยู่ในบริบทเฉพาะด้านเวลาและสถานที่ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในการระบุผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders Identification) ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังรอบคอบ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะการประชุมปรึกษาหารือกลายเป็นเสียงที่มาจากกลุ่มผลประโยชน์มากกว่าการเป็นตัวแทนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง หลายเหตุการณ์ที่เกิดในประเทศไทยก็มีความสงสัยว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการจัดฉากของผู้ที่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายนั้นหรือหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้เสนอร่างกฎหมายนั้นเพื่อสร้างความชอบธรรมว่ามีผู้สนับสนุนการออกกฎหมายใหม่หรือการแก้ไขกฎหมายเก่านั้น ๆ ให้มีความถูกต้องชอบธรรม จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการโดยบุคคลหรือองค์การที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกลาง มีความเป็นอิสระ และดำเนินการอย่างโปร่งใสตรวจสอบได้

ส่วนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการพัฒนานั้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (2550) ได้เสนอแนะแนวทางการระบุผู้มีส่วนได้เสียจากโครงการพัฒนาเป็น 7 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ (1) ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการ (2) หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (3) หน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (4) หน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ (5) องค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม (6) สื่อมวลชน และ (7) ประชาชนผู้สนใจทั่วไป ดังนั้น ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งในการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่ควรพิจารณาอย่างยิ่ง คือ การมีตัวแทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ทุกกลุ่มในจำนวนที่เหมาะสม นอกจากนี้ ในบางกรณี กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับความรู้เฉพาะทางวิทยาศาสตร์ซึ่งต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะในการศึกษาวิจัย และอธิบายให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจได้ (Diduck & Sinclair, 2002) นักวิชาการ/ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจึงมีบทบาทสำคัญและควรเข้าร่วมอยู่ในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ด้วย เนื่องจากข้อมูลเฉพาะทางหรือข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ทำให้มีความสมดุลในการกำหนดเป้าหมายการจัดสรรทรัพยากรและนำไปสู่การสร้างฉันทมติเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบายหรือโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้

ประการที่ 5 องค์ประกอบหรือปัจจัยสำคัญที่อาจจะส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของประเทศไทย ได้แก่ การขาดการส่งเสริมจากภาครัฐ การขาดความโปร่งใสในการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชน ความไม่ครอบคลุมของผู้มีส่วนได้เสีย และผู้ที่รับผลกระทบ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย (Vatanasapt, 2003, pp. 65 – 82) ทำให้ผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วมไม่ได้รับการยอมรับจนเกิดความขัดแย้งที่เพิ่มมากขึ้นในสังคม เนื่องจากการตัดสินใจต่าง ๆ ไม่ได้รับการแก้ไขจากกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งปัจจัยดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อจำกัดในเชิงสถาบัน นอกจากนี้ในการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders Analysis) ว่า ผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญ โดยเฉพาะบุคลากรใน

ระดับบริหาร (Chief Executive หรือ Top Man) ทั้งในองค์การภาครัฐหรือภาคเอกชนมักไม่ค่อยใส่ใจและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงไม่รับรู้ถึงงบประมาณรวมทั้งเวลาที่จะต้องใช้ในการลงทุนในการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมในโครงการต่าง ๆ ซึ่งหากไม่มีการดำเนินการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงแล้วก็จะก่อให้เกิดปัญหาในภายหลังได้ โดยองค์การดังกล่าวอาจต้องเสียเวลาและงบประมาณอีกมากมาย มากกว่าการสนับสนุนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงตั้งแต่ตอนเริ่มต้นกระบวนการดังกล่าว

ในประเทศไทย การดำเนินงานของภาครัฐมักเคยชินกับการวางแผนจากส่วนกลาง หรือการสั่งการจากบนลงล่างแต่เพียงอย่างเดียว อีกทั้งการบริหารราชการแผ่นดินส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมาย การจัดสรรงบประมาณ การอนุญาต การออกกฎระเบียบ เป็นต้น ซึ่งมักเป็นกระบวนการตัดสินใจแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยอ้างเหตุผลประเด็นประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมีแนวคิดที่ตรงกันข้าม เป็นกระบวนการที่ต้องมีการกระจายอำนาจ กระจายความรับผิดชอบและมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับประชาชน ดังนั้น การที่ภาครัฐมักจะตัดสินใจใด ๆ ก่อนเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทยเป็นไปอย่างค่อนข้างจำกัด และไม่สามารถพัฒนาไปได้ก้าวหน้าอย่างเหมาะสมเท่าที่ควร (ฉัตรไชย รัตนไชย, 2553) ดังนั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงต้องอาศัยความทุ่มเทและความพยายามอย่างยิ่งของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการที่จะปรับเปลี่ยนวิธีคิด ทศนคติ แนวทางการบริหารและกระบวนการตัดสินใจที่คุ้นเคยจากการสั่งการเพียงอย่างเดียว เป็นการบริหารแบบประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่ม โดยการสอดแทรกกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปในการวางแผนการทำงานของภาครัฐ สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และส่งเสริมให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับที่สูงขึ้น ทั้งนี้ การประยุกต์ใช้แนวทางรูปแบบการปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีในการสร้างและพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบบของกฎหมายที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลทั้งจากภาคทฤษฎี ประสบการณ์และความรู้จากภาคประชาชนรวมถึงข้อมูล หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการกำหนดมาตรฐานและแนวปฏิบัติในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจเป็นอย่างดี

2.2.3 แนวคิดทฤษฎีการตรวจสอบคุณภาพของการประเมินผลกระทบบของกฎหมาย

1) การตรวจสอบคุณภาพของประเมินผลกระทบบก่อนการตรากฎหมาย (Ex-ante evaluation)

เมื่อนำการประเมินผลกระทบบของกฎหมาย (RIA) ไปใช้อย่างแพร่หลายทำให้เกิดแนวคิดทฤษฎีตามมาว่าจะต้องมีกลไกการตรวจสอบคุณภาพของการประเมินผลกระทบบในการตรากฎหมาย และติดตามหลังจากที่มีการนำมาตรการดังกล่าวไปใช้ด้วย การตรวจสอบคุณภาพของการประเมินผลกระทบบก่อนการตรากฎหมายยังเป็นการสนับสนุนแนวคิด “การมีกฎหมายที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่” หากมีการนำผลการประเมินคุณภาพไปปรับปรุงข้อเสนอให้มีกฎหมายที่ดีเพื่อการปฏิรูปกฎหมายในอนาคต อีกทั้งหากผู้เกี่ยวข้องภายนอกได้มีโอกาสมีส่วนร่วมและเข้าถึงผลการประเมินคุณภาพ ผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายอาจได้รับความเชื่อถือมากขึ้นอีกด้วย OECD ได้ให้นิยาม “กฎหมายที่มีคุณภาพ” ไว้ว่า หมายถึง กฎหมายที่ดีสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนด กลไกของกฎหมายต้องเหมาะสมและมีประสิทธิผลเพื่อให้วัตถุประสงค์เหล่านี้ประสบความสำเร็จเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส และความรับผิดชอบ (Kirkpatrick and Parker, 2007) ซึ่งการตรวจสอบคุณภาพของการประเมินผลกระทบบก่อนการตรากฎหมายจึงมีเป้าหมายสำคัญเพื่อนำผลการประเมินและการตรวจสอบไปปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการตรวจสอบผลกระทบบของการออกกฎหมายใหม่หรือการแก้ไขกฎหมายเก่าในแง่การกำหนดวัตถุประสงค์เชิงนโยบายของกฎหมายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในหลายระดับ ในความหมายอย่างแคบ วัตถุประสงค์เชิงนโยบายพิจารณาได้จากกลไกหรือมาตรการที่ช่วยให้กฎหมายมีคุณภาพดีขึ้น แต่ในความหมายอย่างกว้าง วัตถุประสงค์เชิงนโยบายพิจารณาได้จาก

ความสำเร็จในการปฏิรูปกฎหมาย ความสามารถในการแข่งขัน ความเติบโตทางเศรษฐกิจ ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม ความยุติธรรมในสังคม ตลอดจนการลดลงของการทุจริตคอร์รัปชันที่อาศัยกลไกกฎหมายดังกล่าว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การตรวจสอบคุณภาพของการประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมายจึงอาจทำได้ในหลายระดับ คือ (1) การตรวจสอบความครบถ้วนของขั้นตอนในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย เป็นการตรวจสอบว่ารายงานผลการตรวจสอบผลกระทบก่อนการตรากฎหมายที่จัดทำขึ้นเป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้หรือไม่ (2) การตรวจสอบผลการประเมินผลผลิต เป็นการตรวจสอบเชิงคุณภาพว่าการวิเคราะห์ต่าง ๆ ได้ดำเนินการไปอย่างมีคุณภาพหรือไม่ (3) การตรวจสอบการประเมินผลลัพธ์ เป็นการตรวจสอบว่าผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงของกฎหมายสอดคล้องกับผลลัพธ์ตามรายงานการประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมายหรือไม่ และ (4) การตรวจสอบผลการประเมินผลกระทบ เป็นการตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายเมื่อพิจารณาจากเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่กำหนด (Kirkpatrick and Parker, 2007) ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงเป็นการยากที่จะกำหนดตัวชี้วัดด้านคุณภาพสำหรับการประเมินคุณภาพแต่ละระดับ รวมทั้งความชัดเจนของการประเมินเชิงคุณภาพแต่ละระดับได้ทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตรวจสอบผลประเมินผลลัพธ์และผลกระทบ การตรวจสอบผลประเมินส่วนใหญ่จึงเป็นการตรวจสอบความครบถ้วนของขั้นตอนและผลผลิตของการประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมายเท่านั้น

การตรวจสอบความครบถ้วนของขั้นตอนในการประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมายโดยทั่วไปอาจตรวจสอบเพื่อประเมินคุณภาพของการประเมินผลกระทบของกฎหมายได้จากรายการที่กำหนดไว้ในกรอบการตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายของ OECD ว่าได้ดำเนินการอย่างมีคุณภาพถูกต้องครบถ้วนทุกรายการหรือไม่ (OECD, 2004) คือ (1) มีการระบุปัญหาที่แท้จริงแล้วหรือไม่ (2) การเข้าแทรกแซงของภาครัฐเหมาะสมหรือไม่ (3) การออกกฎหมายเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการแทรกแซงของภาครัฐหรือไม่ (4) มีอำนาจในการออกกฎหมายนั้นหรือไม่ (5) หน่วยงานของภาครัฐระดับใดที่ควรกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ (6) ประโยชน์ที่จะได้รับจากการออกกฎหมายนั้นเหมาะสมกับต้นทุนในการออกกฎหมายและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ (7) ผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายที่มีต่อสังคมมีความโปร่งใสหรือไม่ (8) เนื้อหาสาระของกฎหมายมีความชัดเจน สอดคล้องกับกฎหมายอื่น เข้าใจง่าย และเข้าถึงได้โดยผู้ใช้กฎหมายและประชาชนหรือไม่ (9) กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนั้นหรือไม่ (10) มีมาตรการให้การบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นประสบความสำเร็จ

ส่วนข้อจำกัดในการตรวจสอบผลกระทบก่อนการตรากฎหมาย คือ การที่ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการติดตามผลประเมินที่เกิดขึ้นตามรายงานการประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมาย การตรวจสอบคุณภาพของกระบวนการประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมายอย่างเป็นระบบและโปร่งใสแสดงให้เห็นว่าการตรวจสอบผลกระทบก่อนการตรากฎหมายนั้นจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว อีกทั้งยังจะช่วยให้มีการพัฒนาคุณภาพระบบกลไกการประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมายได้อีกทางหนึ่งด้วย (Vibert, 2004) อย่างไรก็ตาม การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างการตรวจสอบคุณภาพของการประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมายกับการพัฒนาคุณภาพของกระบวนการออกกฎหมาย และระหว่างปัจจัยในการออกกฎหมายกับเป้าหมายของนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของชาติ ควรจะต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงให้มีคุณภาพอย่างประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

2) การตรวจสอบคุณภาพของประเมินผลกระทบหลังกฎหมายใช้บังคับ (Ex post evaluation)

2.1) แนวคิดและหลักการของการตรวจสอบคุณภาพของประเมินผลกระทบหลังกฎหมายใช้บังคับ (Ex-post evaluation) ระบบกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ได้ให้ความสำคัญไม่แต่เฉพาะการตรวจสอบคุณภาพของประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมาย (Ex-ante evaluation) ในการ

ตัดสินใจทางนโยบายในการออกกฎหมายและการพัฒนาให้มีกฎหมายที่ดี (better regulation) เท่านั้น แต่การตรวจสอบคุณภาพของประเมินผลกระทบหลังกฎหมายใช้บังคับ (Ex-post evaluation) แล้วก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เนื่องจากเป็นกลไกตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายในภายหลังซึ่งสามารถแก้ไขข้อขัดข้องหรือข้อบกพร่องที่ที่คาดไม่ถึงก่อนและระหว่างกระบวนการตรากฎหมาย อีกทั้งยังมีความเกี่ยวข้องและส่วนเติมเต็มให้กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในภาพรวมเกี่ยวโยงกับการกำกับดูแลและการกำหนดนโยบายของภาครัฐมีความครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้นซึ่งจะนำไปสู่หลักการมีกฎหมายที่ดี (ปีทมา วรรินทร์, 2559, น. 1) ดังนั้น เมื่อกฎหมายใดประกาศใช้บังคับแล้วก็ย่อมมีผลผูกพันสังคมและประชาชนไปจนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกในภายหลัง ในบางกรณีบ่อยครั้งภายหลังจากกฎหมายนั้นได้มีผลบังคับใช้ไปแล้วกลับพบว่าผลกระทบของกฎหมายที่เกิดขึ้นคลาดเคลื่อนไปจากเป้าประสงค์เดิมของการออกกฎหมายหรือเกิดผลกระทบที่ไม่เคยคาดการณ์มาก่อน การประเมินผลกระทบหลังกฎหมายใช้บังคับ (Ex-post evaluation) จึงมีความจำเป็นในการตรวจสอบเพื่อประเมินถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และผลกระทบของการออกกฎหมาย โดยพิจารณาจากภาระทั้งผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อม ทั้งที่ได้คาดหมายไว้และที่ไม่ได้คาดหมายไว้ รวมถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการบังคับตามกฎหมาย (ปีทมา วรรินทร์, 2559, น. 1) อีกทั้งเมื่อสภาวการณ์บริบทสังคมเปลี่ยนแปลงไป กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่อาจมีความล้าสมัย ไม่ทันต่อสถานการณ์และพฤติกรรมของคนในสังคมอีกต่อไป การตรวจสอบทบทวนกฎหมายโดยกระบวนการประเมินผลหลังจากกฎหมายใช้บังคับเป็นประจำจึงต้องทำอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้กฎหมายมีคุณภาพทันยุคทันสมัยอยู่เสมอ

2.2) ความสัมพันธ์ของการประเมินผลกระทบหลังกฎหมายใช้บังคับที่กับการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย การศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นกระบวนการสำคัญในวงจรของการตรวจสอบและกำกับดูแลการกำหนดนโยบายของภาครัฐที่ต้องมีการตรากฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือรองรับนโยบายที่มีความสำคัญด้วยเหตุผล 3 ประการ (ปีทมา วรรินทร์, 2559, น. 1-2) ดังนี้

(1) การประเมินผลกระทบหลังกฎหมายใช้บังคับเป็นตัวชี้วัดว่า การกำหนดมาตรการตามกฎหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์เหมาะสมแล้วหรือไม่ มีประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ในการใช้บังคับกฎหมายเพียงใด และมีการแก้ไขปัญหาได้ตรงจุดอย่างสัมฤทธิ์ผล (efficacy) เพียงใด

(2) การประเมินผลกระทบหลังกฎหมายใช้บังคับเป็นกลไกการตรวจสอบที่มุ่งหมายให้มีการแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นหลังการใช้บังคับกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์จากการบังคับใช้กฎหมายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ตั้งใจ โดยเฉพาะความล้าสมัยที่เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมหรือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งเป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อกฎหมายอย่างรุนแรง

(3) การประเมินผลกระทบหลังกฎหมายใช้บังคับเป็นข้อมูลสำคัญที่นำไปพิจารณาหรือปรับปรุงในขั้นการออกกฎหมายเพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยงที่ทำให้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพหรือเกิดผลการบังคับใช้ที่ไม่พึงประสงค์ เช่น รัฐบาลเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการออกกฎหมายโดยการหาวิธีการหรือช่องทางใหม่ ๆ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสในการรับรู้หรือมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การประเมินผลกระทบหลังกฎหมายใช้บังคับนั้น นอกจากจะมีประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากกฎหมายแล้ว ยังมีความเชื่อมโยงกับการวิเคราะห์ผลกระทบก่อนการออกกฎหมายอย่างมีนัยสำคัญ และทั้งสองกระบวนการต่างก็เป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐควรมีบทบาทร่วมกันในการสร้างกฎหมายที่มีคุณภาพ ด้วยการกำหนดกลไก มาตรการ วิธีการ และขั้นตอนในการทำให้กฎหมายมีคุณภาพอย่างแท้จริง ทั้งในขั้นการร่างกฎหมาย การตรากฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย โดยรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจะบังคับใช้กฎหมายก็ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในขั้นตอนก่อนการออกกฎหมายอย่างเคร่งครัด ส่วนรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องมีกลไกที่โปร่งใสและตรวจสอบได้สำหรับตรวจสอบการดำเนินการของ

ฝ่ายรัฐบาลในการตรวจสอบคุณภาพของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลหรือร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาหรือร่างกฎหมายที่เสนอโดยการเข้าชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายในรัฐสภา ทั้งนี้ จะต้องอาศัยความร่วมมือกันในการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายด้วย เนื่องจากหลักฐานจากการใช้บังคับกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจึงจะนำไปสู่การออกกฎหมายที่ดี อีกทั้งเอกสารหลักฐานจากขั้นการวิเคราะห์ก่อนการออกกฎหมายจะนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายได้อย่างถูกต้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อีกด้วย

2.3) หลักฐานข้อมูลและวิธีพิจารณาที่ใช้ในการประเมินผลกระทบหลังจากกฎหมายใช้บังคับแล้ว (Ex-post evaluation) การวิเคราะห์ประเมินผลกระทบหลังจากกฎหมายใช้บังคับแล้วจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลที่เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์และสถิติเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งข้อมูลเหล่านี้อยู่ในความรับรู้และความครอบครองของรัฐบาลที่เป็นฝ่ายบริหารที่เป็นผู้บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย หน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารจึงไม่อาจปฏิเสธหน้าที่หลักในการประเมินผลกระทบของการใช้บังคับกฎหมายนี้ได้ โดยอาศัยข้อมูลเบื้องต้นและข้อพิจารณาในการประเมินผลกระทบ (ปีทมา วะรินทร์, 2559, น. 2) ดังนี้

(1) รายงานประจำปีอย่างเป็นทางการของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะมีข้อมูลเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้นจากการมีกฎหมายหรือมาตรการใช้บังคับกฎหมายในเรื่องนั้น รวมถึงผลการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย ทั้งนี้ อาจย้อนไปตรวจสอบเจตนารมณ์ เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของกฎหมายและมาตรการดังกล่าวนี้ได้จากรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) ซึ่งกำหนดไว้ตั้งแต่ขั้นก่อนการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

(2) ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำรายงานวิเคราะห์การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) จะต้องนำมาใช้ประกอบในการตรวจสอบคุณภาพของการประเมินผลกระทบหลังกฎหมายใช้บังคับแล้วด้วยเช่นกัน เช่น มาตรการที่เลือก สมมติฐานที่ใช้ในการประเมินแต่ละทางเลือก เหตุผลสำหรับการจัดการกับข้อขัดแย้งหรือผลกระทบบางประการที่อาจจะเกิดขึ้นได้ หากปรากฏว่ามีผลกระทบที่ไม่เคยคาดการณ์ไว้ก่อนก็อาจจะต้องทบทวนตรวจสอบด้วยว่า เหตุใดจึงไม่มีการวิเคราะห์หรือสันนิษฐานกรณีเช่นนั้นไว้ตั้งแต่ขั้นการทำรายงานวิเคราะห์ประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมาย (Ex-ante evaluation)

(3) การพิจารณาผลกระทบที่ตามมานั้น ในกรณีที่การทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบก่อนการตรากฎหมายไม่ได้มีการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงผลกระทบไว้อย่างถูกต้อง กฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นควรจะได้รับแก้ไขเพื่อไม่ให้มีผลกระทบหรือไม่อย่างไร หรืออย่างน้อยที่สุดก็ควรจะต้องมีการติดตามและเฝ้าระวังตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นตามมาอย่างใกล้ชิด

(4) การประเมินว่ากลไกและกระบวนการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) นั้นมีประสิทธิภาพและคุณภาพหรือไม่ และสมควรปรับปรุงแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบทั้งก่อนการตรากฎหมายและหลังจากกฎหมายใช้บังคับแล้วให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพให้ดีขึ้นกว่าเดิมหรือไม่อย่างไร

(5) หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบหรือแสวงหาหลักฐานข้อมูลเพื่อการประเมินผลกระทบหลังจากกฎหมายใช้บังคับแล้ว ควรจะมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางอย่างเพียงพอ โดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลหรือถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียจากการประเมินผลกระทบของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายที่มีข้อขัดแย้งผลประโยชน์ในการตรากฎหมายฉบับนั้นอย่างรุนแรง ทั้งนี้ เพื่อจะได้หลักฐานข้อมูลที่ถูกต้องและไม่มีความลำเอียงอย่างแท้จริง ซึ่งอาจกำหนดเป็นองค์กรอิสระเฉพาะที่เป็นเอกเทศจากหน่วยงานที่จัดทำร่างกฎหมายและผู้เสนอร่างกฎหมายนั้น โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ดำเนินการที่ชัดเจนแยกออกมาจากองค์กรที่ตรากฎหมายและบังคับใช้กฎหมายก็ได้

2.2.4 แนวคิดทฤษฎีการพัฒนากฎหมายและการปฏิรูปกฎหมาย

2.2.4.1 แนวคิดทฤษฎีการพัฒนากฎหมาย

1) แนวคิดพื้นฐานของการพัฒนากฎหมาย

การพัฒนากฎหมาย (Legal Development) นั้น ถือเป็นกระบวนการที่มีการศึกษาวิจัยและเรียนรู้กฎหมาย กฎ ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ ทั้งกฎหมายหลักและกฎหมายรอง การประมวลรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การบริการข้อมูลทางกฎหมาย การทำความเข้าใจและข้อเสนอแนะ การยกเว้นกฎหมายและการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่มีความยุติธรรม ความเป็นธรรม ความชอบธรรม ตลอดจนการวิเคราะห์ปัญหา การถ่ายทอด และการประเมินคุณค่าผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ของกฎหมายเพื่อนำไปพัฒนาให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนกระแสโลกาภิวัตน์ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551) แนวคิดทฤษฎีการพัฒนากฎหมายจึงได้กลายเป็นส่วนสำคัญของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เพื่อให้เกิดกระบวนการปฏิรูปกฎหมายรองรับระบบธรรมาภิบาลทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เนื่องจากมีการเรียกร้องให้ต้องมีการตรวจสอบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้กระบวนการตัดสินใจในทางนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายวางอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น (ปกรณ นิลประพันธ์, 2555) โดยเป็นการสนับสนุนหลักการสำคัญของระบบธรรมาภิบาลที่ทำให้การตัดสินใจทางนโยบายต้องมีกฎหมายรองรับในแต่ละเรื่องจึงต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีความรับผิดชอบ

2) ประวัติวิวัฒนาการของการพัฒนากฎหมาย

ในความเป็นจริงกฎหมายมีการพัฒนาเป็นประจําอยู่แล้ว ทั้งโดยองค์กรที่มีอำนาจตรากฎหมายและองค์กรที่มีอำนาจตีความใช้บังคับกฎหมาย องค์กรที่มีอำนาจตรากฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบการแก้ไขปรับปรุงเมื่อมีข้อบกพร่องเกิดขึ้น ซึ่งวิธีการนี้เป็นวิธีการปกติโดยทั่วไป แต่ถ้าเมื่อใดปรากฏชัดเจนว่ากฎหมายที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสมแก่สังคมหรือมีแนวทางใหม่ที่ตีเกิดขึ้นก็จะมีการปรับปรุงใหญ่เป็นพิเศษครั้งหนึ่ง โดยในอดีตที่ผ่านมาตั้งแต่สมัยกฎหมายโรมัน การพัฒนากฎหมายเป็นการวิเคราะห์รายคดีโดยผู้พิพากษามากกว่า แม้ว่าแนวคิดทางตำราและนักปราชญ์มีบทบาทคู่ขนานในการโน้มน้าวให้ผู้พิพากษาต่าง ๆ เกิดแนวคิดนำเอาแนวคิดที่เห็นถูกต้องดีกว่าไปตัดแปลงใช้พัฒนากฎหมาย แต่การศึกษาวิจัยไม่ได้ทำกันอย่างเป็นวิชาการดังเช่นในปัจจุบัน

ส่วนการพัฒนากฎหมายโดยวิธีพิเศษในอดีตเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว เช่น การจัดทำประมวลกฎหมาย 12 บรรพของชาวโรมันโบราณก่อนคริสต์ศตวรรษ 450 การจัดทำประมวลกฎหมายของพระเจ้าจอร์จที่ 4 แห่งโรมัน (Justinian) แห่งโรม ในปี ค.ศ. 529 ประมวลกฎหมาย Siete Partidas ของประเทศสเปน ในปี ค.ศ. 1265 และประมวลกฎหมายของรัฐต่าง ๆ ในทวีปยุโรประหว่างศตวรรษที่ 18 และ 19 ไม่ว่าประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี สวิตเซอร์แลนด์ ฯลฯ เหล่านี้ เป็นการพยายามรวบรวมหลักที่ใช้กันอยู่และวิเคราะห์หาข้อยุติที่คิดว่าเหมาะสม (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์, 2536) แต่หลังจากสมัยเหล่านั้นแล้วหลักกฎหมายต่าง ๆ ซับซ้อนขึ้นอีกระดับหนึ่งจนทำให้ยากที่จะจัดทำเป็นประมวล โดยหากเนื้อหาสาระในจุดสำคัญยังไม่มีพัฒนาถึงระดับที่เด่นชัดเพียงพอ (maturity in theory) การจัดทำประมวลกฎหมาย (codification) ก็ไม่อาจจัดทำได้ในสภาพที่กฎหมายกระจัดกระจายกันมากการจัดทำให้ประชาชนเข้าใจกฎหมายได้ง่ายขึ้นจึงเป็นไปในรูปของการรวบรวมกฎหมาย (compilation) มากกว่า แต่ก็ยังเป็นเรื่องยากหากจะทำให้ละเอียด เช่น ในสหรัฐอเมริกา ยอมรับกันว่ามีกฎหมายมากและซับซ้อน ในปี ค.ศ. 1946 จึงจัดทำประมวลกฎหมายสหรัฐ (United States Code) เพื่อลดความซ้ำซ้อนและขัดเคลาให้สอดคล้องกัน ซึ่งปรากฏว่าทำได้ดีไม่ก็ส่วน ส่วนใหญ่เป็นแต่รวม

กฎหมายในเรื่องทำนองเดียวกันมาไว้ในที่เดียวกันมากกว่า อีกทั้งยังไม่มีผลการประเมินผลกระทบของกฎหมาย การพัฒนากฎหมายจึงต้องมีการปรับปรุงใหม่ เพราะวิธีการที่ประเทศต่าง ๆ ทำมาตั้งแต่เดิมนั้นยังไม่เหมาะสม

3) บทบาทของการพัฒนากฎหมายที่มีต่อสังคม

เมื่อศึกษาพัฒนาการของกฎหมาย (development of law) ที่มีต่อสังคมแล้ว พบว่า กฎหมายนั้น มีอยู่คู่กับสังคมตลอดมา จึงกล่าวว่า “ที่ใดมีสังคม ที่นั่นมีกฎหมาย” (Ubi societas ibi jus) เพราะเมื่อคน มาอยู่รวมกันเป็นสังคม ประโยชน์และความต้องการของแต่ละคนอาจขัดแย้งกันได้ ซึ่งกฎหมายเป็นมาตรการ หนึ่งในการควบคุมสังคม (social controls) เป็นกติกาชี้ขาดความถูกต้องที่สังคมยอมรับในการหาความเป็น ธรรมที่เป็นจุดสมดุล (equilibrium) ระหว่างประโยชน์ของแต่ละคนในแต่ละเรื่อง หรือระหว่างเอกชนกับ ส่วนรวม กฎหมายจึงก่อตั้งขึ้นในรูปของกฎสังคม (social norm) ตั้งแต่ธรรมเนียมปฏิบัติทั้งในทางโลก (customs) และทางธรรม (morals) ทั้งกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (unwritten law) และกฎหมาย ลายลักษณ์อักษร (written law) ขึ้นในสังคมที่มีระบอบการปกครอง (government) ซึ่งทุกสังคมจะมี กฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่เป็นลายลักษณ์อักษรใช้ควบคู่กันตามแต่เรื่องที่เกี่ยวข้อง (ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, 2536) กฎหมายจึงมีบทบาทสำคัญในการควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์และสังคมตลอดมา

บทบาทการพัฒนากฎหมายจึงได้ขยายตัวตามภาระหน้าที่ของรัฐและความซับซ้อนของสังคมใน ประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย (code law) ในระบบซีวิลลอว์ (civil law) โดยมีการจัดทำประมวลกฎหมาย สำคัญขึ้นในศตวรรษที่ 18 และ 19 ส่วนประเทศระบบคอมมอนลอว์ (common law) ก็ไม่อาจพึ่งการพัฒนา กฎหมายโดยอาศัยศาลตีความเป็นรายคดี (case by case) ได้ต่อไป จนทำให้ประเทศในระบบคอมมอนลอว์มี กฎหมายลายลักษณ์อักษรเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และยากที่จะถือว่าเป็นระบบกฎหมายที่พัฒนาขึ้นโดยศาล โดยไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้อีก ระบบคอมมอนลอว์คงเหลือแต่เพียงลักษณะในทางนิติวิธี (juristic method) ของการใช้กฎหมายในศาลที่ยึดถือแนวบรรทัดฐานเป็นหลักการตัดสินคดี (stare decisis) ที่หนัก เน้นมากกว่าศาลในระบบประมวลกฎหมาย (ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, 2536) การพัฒนากฎหมายจึงมีบทบาท ต่อสังคม 2 ด้าน คือ (1) ชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคม (cause) (2) เป็นผล (effect) ต้องบัญญัติขึ้นให้ สอดคล้องหรือมิให้ขัดขวางกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแล้วในสังคม เนื่องจากกฎหมายถือเป็นสถาบันที่ สำคัญที่ใช้ในการพัฒนาประเทศที่ต้องสอดคล้องกับบริบทของสังคมในประเทศนั้น ๆ ความพยายามที่จะนำ ระบบกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้วไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนาจึงไม่เกิดความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับบริบทสังคมเพื่อชักนำการพัฒนาสังคมในประเทศกำลังพัฒนา จึงเป็นเรื่อง ที่ต้องพัฒนาเรื่อยไปให้สอดคล้องตามความจำเป็นแห่งสภาพของสังคมที่พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

กฎหมายมีความสัมพันธ์กับศาสตร์อื่นอย่างใกล้ชิดโดยนิติศาสตร์มิใช่เป็นเนื้อหาของศาสตร์ที่แยก เป็นเอกเทศออกไปจากศาสตร์ทางสังคมอื่น การพัฒนากฎหมายของแต่ละสังคมจำเป็นต้องอาศัยศาสตร์ต่าง ๆ เข้าช่วยวิเคราะห์หาข้อยุติ เช่น เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมวิทยา วิทยาศาสตร์ สถิติศาสตร์ คณิตศาสตร์ และศาสตร์อื่น ๆ (ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, 2536) เมื่อกฎหมายมีความเกี่ยวข้องกับศาสตร์อื่น ๆ การพัฒนา กฎหมายจึงอาศัยแต่นักกฎหมายไม่ได้และจำเป็นต้องมีนักวิชาการฝ่ายอื่น ๆ มาร่วมอยู่ด้วย หลักกฎหมาย เปรียบเทียบ (comparative law) การวิเคราะห์กฎหมายโดยอาศัยศาสตร์ทุกสาขาที่เกี่ยวข้องจึงเป็นแนวทาง ที่สมควรยึดเป็นหลักการพัฒนากฎหมาย เพราะมีประโยชน์อย่างมากที่ใช้เป็นแนวทางแก้ปัญหาในอีกระบบ กฎหมายหนึ่งทำให้ได้เห็นข้อเสนอที่แตกต่างและผลที่แตกต่างกันที่ช่วยให้เลือกแนวทางที่เหมาะสมได้ดีขึ้น

4) แนวทางการพัฒนาให้เกิดกฎหมายที่ดี (Good Law)

ลักษณะของกฎหมายที่ดีมีแนวทางพิจารณาได้ 2 ประการ (ชัชววัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, 2536) ดังนี้

ประการที่ 1 ในแง่แบบการร่างกฎหมาย กฎหมายต้องสั้นกระชับ ไม่เขียนยืดยาวจนเกินความจำเป็นจนยุ่งยากและเสียเวลาในการอ่าน เข้าใจง่ายทั้งภาษาที่ใช้และเค้าโครงของกฎหมายที่มีโครงสร้างเป็นลำดับที่ดี และไม่เคลือบคลุม บุคคลต่างคนในสังคมเดียวกันอ่านแล้วเข้าใจในความหมายตรงกัน มิใช่เข้าใจไปคนละทางสองทาง แต่กฎหมายจะเขียนให้ชัดเจนทุกแห่งทุกมุมจนเป็นคำอธิบายไม่ได้ เพราะจะทำให้ยาวเกินไป และขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวกับสังคม แต่ต้องชัดเจนพอที่จะเห็นแนวทางที่กฎหมายใช้บังคับในอนาคต

ประการที่ 2 ในแง่เนื้อหาสาระ กฎหมายทั้งในแง่เนื้อหา (substantive) และกลไกการใช้กฎหมาย (mechanism) ต้องสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ สามารถแก้ไขปัญหาที่มุ่งประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) และวิธีการซึ่งใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องเหมาะสมในแง่ภาระต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับ (cost and benefit) ทั้งในแง่ทัศนคติและความรู้สึกของสมาชิกในสังคม (acceptable)

ดังนั้น ในการพัฒนากฎหมายจึงต้องคำนึงถึงข้อพิจารณาทั้งสองประการข้างต้นเสมอ โดยในแง่แรกขึ้นอยู่กับเทคนิคในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายและการตรากฎหมาย ส่วนในแง่ที่สองจะต้องเป็นการศึกษาในแง่ทางศาสตร์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและหลักวิชากฎหมายเปรียบเทียบ หากจำเป็นก็จะต้องมีการศึกษาวิจัยที่ลึกพอที่จะให้ข้อยุติที่ถูกต้องแก่สังคมในขณะนั้น ๆ ได้

2.2.4.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย (Law Reform)

1) สาเหตุของการปฏิรูปกฎหมาย

การปฏิรูปเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สมควรหรือให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่พึงประสงค์ หรือเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนา (สมหมาย จันทรเรือง, 10 ตุลาคม 2560) ส่วนการปฏิรูปกฎหมายในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยมีสาเหตุมาจากเหตุผลหลัก 3 ประการ (จินตพันธ์ ทังสุบุตร, 2550) ดังนี้

ประการที่ 1 ปัญหากฎหมายเฟ้อ (regulatory inflation) เกิดมีการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ มากเกินความจำเป็นจนมีผลกระทบต่อการบริหารกฎหมายที่เป็นภาระของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและการเพิ่มต้นทุนในการบังคับการตามกฎหมาย (Administrative Cost) นอกจากนี้ ยังทำให้ประชาชนถูกจำกัดหรือลดทอนสิทธิเสรีภาพ มีภาระตามกฎหมายที่ไม่จำเป็น และเข้าถึงการรับรู้กฎหมายได้ยาก

ประการที่ 2 ความต้องการให้มีกฎหมายที่ดี (better regulation) ซึ่งสอดคล้องตรงกับความต้องการและความจำเป็นที่แท้จริงของรัฐ สังคม และประชาชน โดยไม่เกิดผลกระทบที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือสร้างภาระแก่ประชาชนมากเกินไป และมีความชัดเจนเข้าใจง่าย

ประการที่ 3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) ที่เกิดขึ้นจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ไม่มีความสอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของสังคม กลไกตามกฎหมายไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งรูปแบบและถ้อยคำสำนวนของกฎหมายที่ไม่ชัดเจนแน่นอนการปฏิรูปกฎหมายจึงเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนากฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบบกฎหมายทั้งระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) และระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) ซึ่งมีที่มาของกฎหมายแตกต่างกันทั้งที่มาจากรัฐสภาหรือคำพิพากษาของศาลนั้น

2) ผู้มีบทบาทในการปฏิรูปกฎหมาย

ผู้มีบทบาทสำคัญในการปฏิรูปกฎหมาย ประกอบด้วย ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตรากฎหมายในรัฐสภา ผู้ใช้อำนาจบริหารบังคับการกฎหมายในรัฐบาล ผู้ใช้อำนาจตุลาการตีความกฎหมายเพื่อยุติข้อพิพาทในศาล เพื่อแก้ไขปัญหาออกกฎหมาย การบังคับใช้และการตีความกฎหมายเฉพาะเรื่อง ซึ่งในระยะแรกยังขาดความ

ต่อเนื่องเพราะไม่มีผู้รับผิดชอบที่แน่นอน แต่ในระยะต่อมาจึงได้มีการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยการสร้างบทบัญญัติว่าด้วยการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย (Sunset Clause) ไว้ในกฎหมาย (จินตพันธ์ ทั้งสุบุตร, 2550) กำหนดให้ (1) หน่วยงานต่าง ๆ พิจารณาทบทวนความจำเป็นที่เหมาะสมของกฎหมายหลักหรือกฎหมายลำดับรองที่อยู่ในความรับผิดชอบทุกรอบระยะเวลา (2) รัฐสภาตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย หรือเสนอให้มีกฎหมายใหม่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (3) จัดตั้งองค์กรขึ้นโดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาวิจัยกฎหมาย การทบทวนหรือรวบรวม และการจัดทำประมวลกฎหมาย (Research, Review, Codification & Compilation)

3) แนวทางและวิธีการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการพัฒนากฎหมาย

แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวยังคงมีข้อจำกัดของแต่ละทางเลือก คือ การกำหนด Sunset Clause เนื่องจากหน่วยงานไม่มีการศึกษาทบทวนกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเองอย่างแท้จริงเพราะเกรงจะเสียอำนาจ ผลประโยชน์ หรือไม่ยอมปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานที่คุ้นเคยมาแต่เดิม ดังนั้น การตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องต้องใช้เวลาดำเนินการมากและไม่เอื้อต่อการทำหน้าที่นิติบัญญัติของรัฐสภานอกจากนี้ การตั้งองค์กรเฉพาะศึกษาวิจัยกฎหมายเพื่อการพัฒนาองค์กรนี้ต้องทำหน้าที่ศึกษาวิจัยเองอย่างจริงจังและต้องรับผิดชอบในผลการวิจัย ไม่ใช่เพียงแต่จัดให้มีการศึกษาวิจัยเท่านั้น และต้องมีความเป็นอิสระ (Independent) ในการให้ความเห็นทางวิชาการ ในปัจจุบันจึงได้มีแนวทางการพัฒนากฎหมายโดยการเพิ่ม Sunset Clause ไว้ในกฎหมาย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และการจัดตั้งองค์กรศึกษาวิจัยกฎหมายเพื่อการพัฒนาที่มีความเป็นอิสระ รวมทั้ง Sunset Clause ไว้ในกฎหมาย ได้แก่ ประเทศสก็อตแลนด์ แคนาดา และออสเตรเลีย เป็นต้น โดยมีรูปแบบของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายทำหน้าที่พัฒนากฎหมายที่มุ่งสู่การปฏิรูปกฎหมาย (จินตพันธ์ ทั้งสุบุตร, 2550) คือ (1) ศึกษาวิจัยกฎหมายเพื่อเสนอให้ออกกฎหมายใหม่ (2) ยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบันที่ได้เปลี่ยนแปลงไป (3) ศึกษาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และ (4) พัฒนารูปแบบของกฎหมายให้ง่ายแก่การเข้าถึงและสามารถเข้าใจได้ง่าย

ส่วนกลไกการปฏิรูปกฎหมายที่จะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายโดยทั่วไปนั้นมีวิธีดำเนินการปฏิรูปกฎหมาย (อภิชัย กู้เมือง, 2560, น.3) คือ (1) การรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ในที่เดียวกัน (2) การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายหลายฉบับโดยกฎหมายฉบับเดียว (3) การเลิกกฎหมาย (Regulatory Guillotine) โดยวิธี “กิโยติน” ซึ่งเป็นเครื่องประหารชีวิตนักโทษในประเทศฝรั่งเศสที่ถูกนำมาใช้เรียกการฆ่ากฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือหมดความจำเป็นให้สิ้นสุดลงด้วย และการปฏิรูปกฎเกณฑ์ (Regulatory Reform) (4) การจัดทำคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Regulatory Checklist) (5) การกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการบังคับใช้กฎหมาย (Sunset Legislation/Sunset Clause) และ (6) วิธีการอื่น ๆ เช่น การเสนอร่างกฎหมายใหม่เพื่อทดลองใช้ในพื้นที่ (Experimental Legislation) การทดสอบร่างกฎหมาย (Testing Law Draft) และการศึกษาวิจัยการบังคับใช้กฎหมาย (Implemental Study) เป็นต้น สำหรับประเทศไทยนั้นการปฏิรูปกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปประเทศซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 กำหนดให้จัดทำแผนการปฏิรูปประเทศไทยในด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดินด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านสื่อสารมวลชนและเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านสังคมและด้านอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดแผนการปฏิรูปประเทศไทย 11 ด้านนั้นล้วนมีกฎหมายเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนทั้งสิ้น กฎหมายจึงเป็นพื้นฐานของการปฏิรูปทุกด้าน แม้ตัวกฎหมายเองก็มีปัญหาและข้อจำกัดที่ต้องทำการปฏิรูปก่อนที่จะใช้กฎหมายไปเป็นกลไกในการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ดังกล่าว (สมหมาย จันทรเรือง, 10 ตุลาคม 2560) ซึ่งผู้วิจัยจะได้ศึกษาความสัมพันธ์กับการประเมินผลกระทบของกฎหมายในบทที่ 4 ต่อไป

2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยได้ดำเนินการประมวลผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ในประเทศไทยและต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

สถาพร ปัญญาดี (2555: น. ง) ได้ทำการวิจัยเพื่อเป็นวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ” ผลการวิจัยพบว่า การที่รัฐออกกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชนในสังคมย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนาคุณภาพ และควบคุมปริมาณกฎหมาย จึงมีการนำ “การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย” (Regulatory Impact Assessment: RIA) มาใช้เป็นหนึ่งในเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการตัดสินใจเชิงนโยบายว่าสมควรมีการกำหนดแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายเป็นอย่างไรบ้าง การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจึงเป็นการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาประกอบการตัดสินใจในการพิจารณาออกกฎหมายบนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วน โดยการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจะเป็นกรอบวิเคราะห์ปัญหาและวัตถุประสงค์ของการเสนอให้มีกฎหมาย ความคุ้มค่า ความจำเป็นในการตรากฎหมาย ตลอดจนการตรวจสอบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการมีกฎหมายนั้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารตัดสินใจเลือกวิธีการที่เหมาะสม เป็นไปอย่างมีเหตุมีผลมากที่สุด สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม และสร้างความโปร่งใสในกระบวนการร่างกฎหมาย

ปกรณ์ นิลประพันธ์ (2557: บทคัดย่อ, น. 1) ได้ทำการศึกษาในบทความ เรื่อง “การพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ” ผลการศึกษาพบว่า วิวัฒนาการทางการค้าโลกส่งผลกระทบโดยตรงต่อพัฒนาการของระบบกฎหมาย เดิมภายใต้ระบบการค้าแบบปกป้องนั้น ระบบกฎหมายทั่วโลกมุ่งเน้นการควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยรัฐผ่านระบบการอนุมัติอนุญาต แต่ระบบดังกล่าวขยายภารกิจของรัฐออกไปมากและสร้างขั้นตอนการปฏิบัติมากมาย รวมทั้งให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจอย่างกว้างขวางอันนำมาซึ่งการทุจริต ต่อมาในช่วง 1980s ระบบการค้าโลกเปิดเสรีมากขึ้น ประเทศที่พัฒนาแล้วได้พัฒนาระบบกฎหมาย

โดยลดการควบคุมโดยรัฐลง แล้วให้ผู้ประกอบการควบคุมกันเอง แต่ในช่วง 1990s ได้เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจหลายครั้งอันเนื่องมาจากการให้ผู้ประกอบการควบคุมกันเอง จึงมีการนำระบบควบคุมเข้ามาใช้อีกครั้งหนึ่งแต่ก็จำกัดเฉพาะกรณีที่จำเป็นเท่านั้น และในช่วง 2000s ที่การค้าเสรีขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประเทศในกลุ่ม OECD ได้พัฒนาแนวคิดทางกฎหมายเพื่อลดต้นทุนของผู้ประกอบการและรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Compliance cost) ลง และทำให้ประเทศในกลุ่ม OECD มีขีดความสามารถในการแข่งขัน (National Competitiveness) ในระดับที่สูงมาก ในขณะที่ระบบกฎหมายไทยยังคงยึดติดอยู่กับการควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยไม่คำนึงถึงบริบทการค้าโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

อุษา จันทลอย บุญเปี่ยม (2557: บทสรุปสำหรับผู้บริหาร, น. ง-จ) ได้ทำรายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study) เรื่อง “กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย และออสเตรเลีย” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) ของ กระบวนการก่อนการตรากฎหมายในประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ผลการศึกษาได้พบประเด็นที่แสดงความเหมือนและความแตกต่าง คือ

(1) การเริ่มต้นและแนวคิดพื้นฐาน ซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดกันว่า ทุกประเทศต่างยึดถือแนวคิดพื้นฐานที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การมุ่งที่จะให้การตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และการให้มีกฎหมายนั้นอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ที่ดีและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารประเทศ

(2) **วิธีดำเนินการ** เห็นได้อย่างชัดเจนถึงความแตกต่างในเชิงโครงสร้างของกระบวนการและหน่วยงานกำกับกับการดำเนินการ โดยวิธีดำเนินการของประเทศไทยนั้นมีความแตกต่างอย่างชัดเจนกับประเทศมาเลเซียและประเทศออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์) ซึ่งต่างก็มีกระบวนการกลั่นกรองนับแต่เริ่มต้นว่า เรื่องที่ประสบปัญหาและต้องการแก้ไขนั้นจำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายอย่างเต็มรูปแบบหรือไม่อย่างไร ซึ่งจะเห็นได้จากมีการแยกกระบวนการขั้นเริ่มต้นและขั้นทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) ออกจากกันอย่างชัดเจนของประเทศมาเลเซีย ในขณะที่ประเทศออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์) แบ่งระดับขั้นการกลั่นกรองถึงสามขั้นด้วยกัน แต่ส่วนหนึ่งเป็นการกลั่นกรองภายในส่วนราชการ และระดับกระทรวงเจ้าของเรื่อง

(3) **ประเภทหัวข้อหรือกฎหมายที่ต้องทำ RIA ของประเทศไทย** พบว่า เป็นการกำหนดกระบวนการที่มีได้กำหนดขอบเขตหรือข้อยกเว้นไว้ ณ ที่ใด ซึ่งนั่นหมายถึงกระบวนการ RIA นี้จะถูกปรับใช้กับทุกหัวข้อที่จะเสนอให้มีร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ในขณะที่ประเทศมาเลเซีย และประเทศออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์) ได้กำหนดให้กฎหมายทุกประเภทที่ต้องเข้าสู่กระบวนการ RIA เช่นเดียวกันกับของประเทศไทยนั่นเอง ทั้งกฎหมายที่สำคัญและไม่สำคัญ หรือกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรอง ทว่าต้องเป็นประเภทที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและรัฐไม่ว่าจะสามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้หรือไม่ อย่างไรก็ดี ความแตกต่างประการสำคัญประการหนึ่ง คือ ทั้งสองประเทศได้กำหนดเงื่อนไขซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่ไม่ต้องทำ RIA ไว้ นั่นหมายถึงการจัดทำข้อเสนอ หรือร่างกฎหมายในบางลักษณะจะไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการก่อนการตรากฎหมายเพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย ซึ่งการยกเว้นดังกล่าวก็มีข้อกำหนดทางสารัตถะที่แตกต่างกันออกไป

(4) **ขั้นตอนพื้นฐานและ RIA Template ของประเทศมาเลเซีย** เป็นการกำหนดการตามกระบวนการในระหว่างหน่วยงานและสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (Malaysia Productivity Corporation: MPC) และคณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (National Development Planning Committee: NDPC) ก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยใช้ Template for RIS Notification Form และ Template for Regulatory Impact Statement เป็นส่วนที่กำกับในเชิงสารัตถะ ในขณะที่ประเทศออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์) หน่วยงานผู้ออกกฎหมายจะเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำ RIA ได้เอง โดยขอรับการพิจารณาข้อเสนอต่าง ๆ ต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบว่ามีความสำคัญหรือไม่ ก่อนเสนอจะถูกส่งไปยังคณะรัฐมนตรีหรือสภาบริหารเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป มีลักษณะคล้ายคลึงกับกระบวนการของประเทศไทย

(5) **การรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ (Public Consultation)** ขั้นตอนนี้เป็นจุดร่วมของทั้งสามประเทศที่ต่างให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ ถือเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการที่สำคัญยิ่งที่ทำให้ผู้วิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย หรือร่างกฎหมายได้รับข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสถานการณ์จริง และ

(6) **หน่วยงานกำกับกระบวนการจัดทำ RIA** ซึ่งมีความแตกต่างที่ชัดเจนของประเทศมาเลเซีย และ ประเทศออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์) กับประเทศไทยคือ การกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำ RIA ซึ่งทำหน้าที่คัดกรอง ตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย ตลอดจนการเป็นที่ปรึกษา ให้คำปรึกษากับหน่วยงานผู้ประสงค์จะเสนอกฎหมาย โดยประเทศมาเลเซียได้กำหนดให้ “สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ” หรือ MPC (ฝ่าย Smart Regulation) สังกัดกระทรวงการคลังและอุตสาหกรรม เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในงานดังกล่าว ในขณะที่ประเทศออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์) นั้นได้กำหนดให้ “สำนักงานกฎหมายที่ดี” (Better Regulation Office: BRO) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของ Department of Finance, Services and Innovation อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงนวัตกรรมและกฎหมายที่ดี (Minister for Innovation and Better Regulation) เป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว

การศึกษานี้ได้นำไปสู่การหยิบยกข้อเสนอที่สำคัญใน 3 ประการเพื่อที่จะทำให้กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

(1) การมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย หรือ RIA โดยเฉพาะ ในลักษณะเช่นเดียวกับบทบาทของ สถาบันเพิ่มผลผลิต หรือ MPC ของประเทศมาเลเซีย โดยใช้รูปแบบของคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาต่าง ๆ หรือ คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ เป็นต้นแบบในการจัดให้มีขึ้น

(2) การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่มีประสิทธิภาพ โดยจะต้องพัฒนารายละเอียดของกระบวนการ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถสะท้อนถึงความคิดเห็นความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนได้อย่างแท้จริง และ

(3) การกำหนดกลไกทบทวนความเหมาะสมและประเมินคุณภาพของกฎหมายที่ได้บังคับใช้แล้ว เพื่อประเมินว่าทางเลือกนั้นยังคงเป็นทางเลือกที่ดีอยู่เมื่อเวลาได้ผ่านพ้นไป ซึ่งการตรวจสอบและการประเมิน จะช่วยให้แน่ใจว่ากฎหมายที่ออกใหม่นั้นแก้ปัญหาได้ตามเจตนารมณ์ไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่ได้คาดหมายมาก่อน และกฎหมายนั้นยังคงจำเป็นแก่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปหรือยังคงเส้นคงวอยู่หรือไม่ ซึ่งอย่างน้อยควรได้มีการประเมินในเรื่องต่าง ๆ เช่น ความจำเป็นในการมีหรือใช้กฎหมายในปัจจุบัน ผลของการนำกฎหมายไปใช้บังคับการรับรู้ การตระหนักและพฤติกรรมที่เกิดขึ้นภายหลังที่กฎหมายบังคับใช้ ผลที่ได้รับจากการบังคับใช้กฎหมาย ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย และความคุ้มค่าของการตราและใช้กฎหมายเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้รับ ซึ่งการประเมินภายหลังนี้ จะทำให้ย้อนกลับไปสู่การทบทวนตัวเองและพัฒนาต่อยอดไปสู่กฎหมายที่ดีได้ หรือการไม่มีอยู่ของกฎหมาย

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (2558) ได้ทำโครงการศึกษาวิจัยเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Agreement: RIA) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความเป็นมาและแนวปฏิบัติของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) (2) ศึกษาการนำแนวปฏิบัติ RIA ดังกล่าวมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนา (3) เสนอแนะแนวทางการใช้แนวปฏิบัติ RIA ดังกล่าวที่เหมาะสมกับประเทศไทย (4) เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบกฎหมาย และ (5) ศึกษาวิธีวัดผลกระทบทางเศรษฐกิจ ผลการศึกษาวิจัยพบว่า การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) นั้น ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้มีการพัฒนากระบวนการตรากฎหมายโดยจะเพิ่มความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและปรับปรุงการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้เสีย เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของกฎหมายให้มีสาระสำคัญครบถ้วนและได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ขั้นตอนในการทำ RIA ดังกล่าวต้องดำเนินการ “ก่อน” ที่จะมีการร่างกฎหมายเพื่อประเมินหรือตรวจสอบความจำเป็นและรูปแบบในการกำกับดูแล เพราะหากทำ RIA “ภายหลัง” ที่มีการร่างกฎหมายแล้วก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ เนื่องจากบุคคลภายนอกหรือผู้มีส่วนได้เสียย่อมจะไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายมาตั้งแต่แรก ดังนั้น จึงไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขได้เท่าที่ควร และหน่วยงานที่เสนอกฎหมายก็อาจจะมองการทำ RIA เป็นศัตรูหรืออุปสรรค มิใช่เครื่องมือที่จะช่วยให้กฎหมายมีความครบถ้วนสมบูรณ์หรือได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้น ซึ่งในที่สุดกระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) จะเป็นเพียงเอกสารประกอบของการเสนอร่างกฎหมายที่หน่วยงานราชการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดเท่านั้น

ผลการศึกษาวิจัยจึงสรุปได้ว่า แม้ประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการในการพัฒนาคุณภาพกฎหมายมากกว่าสองทศวรรษแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ได้มีการทบทวนปฏิรูปกฎหมายครั้งใหญ่เหมือนประเทศเกาหลีใต้ เวียดนามและเม็กซิโก ซึ่งมีการยกเลิกกฎหมายเป็นจำนวนมากกว่า 1,000 ฉบับ แม้ประเทศไทยได้มีหลักเกณฑ์ในการทำ RIA ที่เป็นมาตรฐานสากล แต่คุณภาพของรายงานที่จัดทำขึ้นในทางปฏิบัตินั้นยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลดังกล่าว เนื่องจากการจัดทำ RIA ของประเทศไทยยังมีสภาพปัญหาและอุปสรรคในประการต่าง ๆ ดังนี้

ประการที่ 1 การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศไทยมีเฉพาะในขั้นตอนที่มีการร่างกฎหมายออกมาแล้วเท่านั้น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักมองว่าการจัดทำรายงาน RIA เป็นเพียงอุปสรรคที่ทำให้การตรากฎหมายนั้นล่าช้า รวมทั้งการทำรายงาน RIA ของประเทศไทยนั้นมีลักษณะเป็นการกากบาท (tick the box) ซึ่งเป็นเพียงการถามว่าได้ทำแล้วหรือไม่เท่านั้น

ประการที่ 2 การจัดทำรายงาน RIA ของกฎหมายในประเทศไทยยังจำกัดเฉพาะแต่กฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ในขณะที่ต่างประเทศจะเน้นกฎหมายในลำดับรองและมาตรการของรัฐที่ไม่ใช่กฎหมาย อีกทั้งในการประเมินผลกระทบของกฎหมายหลักซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระค่อนข้างกว้างจึงทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้ผลเสียอย่างเป็นรูปธรรมได้

ประการที่ 3 ประเทศไทยยังขาด “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย” ซึ่งกำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์และวิธีการขั้นตอนในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับทุกหน่วยงานที่จะต้องจัดทำรายงาน RIA ก่อนเสนอร่างกฎหมาย

ประการที่ 4 กระบวนการในการจัดทำรายงาน RIA ของประเทศไทยยังขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและของสาธารณชน โดยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Consultation) ที่กำหนดกรอบวิธีการในการจัดทำความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประการที่ 5 ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA Statement) จึงทำให้คุณภาพของรายงาน RIA ไม่ได้มาตรฐานสากล

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้มีข้อเสนอแนะว่า การปรับปรุงระบบการทำ RIA ในประเทศไทยเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้น ควรจะต้องเริ่มจากกระบวนการในการจัดทำรายงาน RIA ก่อนที่จะลงรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมาย โดยเสนอแนะให้ปรับปรุงกระบวนการและขั้นตอนการประเมินผลกระทบของกฎหมายและการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมายและการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายที่จัดทำขึ้นมาอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้าน ตลอดจนยังมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกรอบและเนื้อหาของการจัดทำรายงาน RIA ที่เหมาะสมกับขีดความสามารถของหน่วยราชการและข้อจำกัดด้านข้อมูลของประเทศไทย รวมถึงข้อเสนอแนะยุทธศาสตร์ในการผลักดันให้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมายให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ฉัตรสุน พดุมิภิญโญ (พฤษภาคม - สิงหาคม 2559: บทคัดย่อ, น.1) ได้ทำการศึกษาวิชาการ เรื่อง “การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายกับนโยบายของรัฐบาล” ผลการศึกษาได้พบว่า การนำหลักการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายไปประยุกต์ใช้ยังมีผลดีต่อภาพลักษณ์ของการเป็น “รัฐบาลที่ดี” ตามหลักการประชาธิปไตยที่ยังสนับสนุนการปกครองตามหลักนิติธรรมภายใต้กฎหมายที่ได้สัดส่วนและเป็นธรรม กรอบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายประกอบด้วย การวิเคราะห์ปัญหาและวัตถุประสงค์ของข้อเสนอให้มีกฎหมาย การอธิบายทางเลือกอื่นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด การประเมินผลกระทบที่สำคัญทั้งผลกระทบทางบวกและทางลบ ตลอดจนการประเมินผลที่จะได้รับและต้นทุนต่อผู้บริโภค ภาคธุรกิจ และกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอื่น การปรึกษาหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ตลอดจนการเสนอแนะทางเลือกที่เหมาะสม และเหตุผลสนับสนุน การประเมินผลกระทบทำให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลที่มีความรับผิดชอบเพราะต้องมีการประเมินต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับของนโยบายอย่างรอบคอบ ซึ่งช่วยให้สามารถกำหนดนโยบายได้อย่างเหมาะสมโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าและผลที่จะเกิดขึ้นว่าภาคส่วนใดจะได้ประโยชน์อะไรอย่างไรและภาคส่วนใดจะเสียประโยชน์อะไรอย่างไร การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียจะช่วยสร้างความชอบธรรม ความเป็นธรรม และความยุติธรรมในสังคม

คณพล จันทน์หอม และโชติกา วิทยาวรากุล (2561) ได้ทำการศึกษา เรื่อง “โครงการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ซึ่งจะทำให้เกิดความก้าวหน้าในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศและจัดทำกฎหมายให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น ผลการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันยังพบปัญหาและอุปสรรคในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย สาเหตุมาจากหลักเกณฑ์และกระบวนการในการวิเคราะห์ที่ไม่เหมาะสมและไม่ชัดเจนเพียงพอสำหรับการนำไปปฏิบัติ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และกระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของไทยให้ทัดเทียมกับนานาชาติ และสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทย

2.5 สมมติฐานการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมเพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยว่า ประเทศไทยได้มีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยหน่วยงานของรัฐบาลที่มีอำนาจบริหารเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายก่อนเสนอสู่รัฐสภาซึ่งมีอำนาจนิติบัญญัติในการพิจารณาออกกฎหมาย แต่ผู้เสนอร่างกฎหมายมิได้จำกัดแต่เฉพาะจากฝ่ายบริหารเท่านั้น เนื่องจากยังมีร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่รัฐสภาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาด้วย ซึ่งรัฐสภายังไม่มีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และการตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA อย่างเป็นระบบ ทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานงานของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น รัฐสภาจำเป็นต้องมีบทบาทในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายและการตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA ที่จะนำมาใช้เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจในการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการปฏิรูปกฎหมายตามหลักการของมาตรา 258 ที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล รัฐสภาควรที่จะสร้างและพัฒนาระบบองค์กรและกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพื่อดำเนินการปฏิรูปกฎหมายบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้สำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยได้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) รวมทั้งการประชุมสัมมนาวิชาการระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อผลการวิจัยตามกระบวนการและขั้นตอนของการเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลดังต่อไปนี้

3.1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) และการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวรรณกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสมาชิกองค์การ OECD ประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และประชาคมอาเซียน ได้แก่ เอกสารรายงานการศึกษาวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ตำรากฎหมาย บทความวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เอกสารข้อมูลและรายงานการประชุมที่เกี่ยวข้อง

3.2 การสัมภาษณ์เจาะลึกและการสนทนากลุ่มย่อย

3.2.1 ประชากรเป้าหมายและกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้วิจัยได้เลือกสรรกลุ่มประชากรที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Purposive Sampling) 35 คน ตามเกณฑ์พิจารณาคุณสมบัติ 3 เกณฑ์ คือ (1) ผู้เชี่ยวชาญจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริการ และฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่ตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และตีความกฎหมาย (2) บุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบจากกฎหมายภาคเอกชนและภาคประชาชน (3) ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาควิชาการทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ โดยแบ่งออกเป็น 5 กลุ่มดังนี้

1) กลุ่มบุคคลฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสภาจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อดีตสมาชิกรัฐสภาที่เกี่ยวข้อง เลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้แทน และเลขาธิการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาหรือผู้แทน 5 คน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 77 ของสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 5 คน และสำนักเลขาธิการวุฒิสภา 5 คน รวมทั้งสิ้น 15 คน

2) กลุ่มบุคคลฝ่ายบริหารของรัฐบาลจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรมหาชน จำนวนรวม 5 คน

3) กลุ่มบุคคลฝ่ายตุลาการของศาล จากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลชั้นอุทธรณ์ และสำนักงานศาลปกครอง จำนวนรวม 5 คน

4) กลุ่มบุคคลภาคเอกชนและภาคประชาชนจากหอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย และสภาการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จำนวนรวม 5 คน

5) กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภาควิชาการทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน รวมทั้งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) จำนวนรวม 5 คน

ทั้งนี้ เพื่อให้มีการตรวจสอบแหล่งข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) รวมทั้งสิ้น 5 กลุ่ม ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยได้จัดทำบัญชีรายนามผู้ให้ข้อมูลสำคัญแนบท้ายในภาคผนวกของรายงานการวิจัยนี้แล้ว

3.2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ใช้แนวคำถามเชิงลึกประกอบการสัมภาษณ์ (Interview Guideline) เพื่อเก็บข้อมูลจากประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 5 กลุ่มข้างต้น แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Groups Discussion) รวมทั้งการประชุมสัมมนาวิชาการ เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อผลวิจัยเพื่อนำมาปรับปรุงรายงานการวิจัยให้ถูกต้องสมบูรณ์

3.2.3 การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation)

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและบุคคลให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ผู้วิจัยได้ดำเนินการตรวจสอบความสมบูรณ์ของข้อมูลที่ได้จากเอกสารทั้งหมดที่ประมวลเก็บรวบรวมได้ตามความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อทำการแสวงหาความเที่ยงตรงและความเชื่อถือได้เชิงเนื้อหา (Content Validity and Reliability) ของข้อมูลจากแหล่งที่แตกต่างกัน โดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) รวมทั้งสิ้น 4 ด้าน (สุภางค์ จันทวานิช, 2547: 31-33) ดังต่อไปนี้

1) ในด้านข้อมูลเอกสาร (Documentary Data) โดยมีการรวบรวมข้อมูลเอกสารเรื่องเดียวกันที่มาจากแหล่งต่างกันทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งเอกสารข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากตัวบทกฎหมายและตราสารระหว่างประเทศ เอกสารข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากหนังสือตำรากฎหมายวิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์ บทความวิชาการ รายงานการศึกษาวิจัยและรายงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2) ในด้านบุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยมีการรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการประชุมสนทนากลุ่มในเดียวกันจากบุคคลหลายคนมายืนยันกัน ตามจำนวนประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญรวมทั้งสิ้น 5 กลุ่มซึ่งกำหนดไว้ในข้อ 5.2.1) ดังกล่าวข้างต้น

3) ในด้านทฤษฎีกฎหมาย (Legal Theory) ผู้วิจัยจะได้ใช้แนวคิดทฤษฎีตามที่กล่าวอ้างไว้ในบทที่ 2 เป็นเครื่องตรวจสอบผลการวิเคราะห์ข้อมูลแบบสามเส้าในเรื่องเดียวกันจากมิติมุมมองและกรอบวิเคราะห์จากหลายทฤษฎีมาตรวจสอบยืนยันผลวิเคราะห์ตรงกันหรือสอดคล้องกันหรือไม่

4) ในด้านผู้วิจัย ผู้วิจัยจะใช้ข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิที่ประมวลจากการเก็บรวบรวมมาได้จากผู้วิจัยหลายคนที่ทำวิจัยเรื่องเดียวกันมาทำการตรวจสอบว่าได้ข้อมูลการวิจัยและผลการวิเคราะห์ข้อมูลตรงกันหรือสอดคล้องกันหรือไม่

3.2.4 การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้ข้อมูลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลในข้อ 3.2.2 ครบถ้วนดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) วิเคราะห์เชิงตรรกวิทยา (Logical Analysis) การวิเคราะห์ทางนิติวิธี (Juristic Method Analysis) และวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative Analysis) บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 วรรค 2 และมาตรา 258 มาตรา 258 ค.(1) ในหมวดที่ 16 การปฏิรูปประเทศของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หน้าว่าง

บทที่ 4

ผลการวิจัย

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย เพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตราอื่นรวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนั้น ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศตามที่ได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลมาได้ทั้งหมด โดยได้ใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) และวิธีการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Analysis) ซึ่งสามารถวิเคราะห์ผลการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เพื่อนำไปดำเนินการสัมภาษณ์เจาะลึกและการสนทนากลุ่มย่อยที่สามารถนำสู่การสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้ได้ต่อไป

4.1 การพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในต่างประเทศ

4.1.1 ประวัติพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในต่างประเทศ

หลังจากการสิ้นสุดยุคสงครามเย็นในปี ค.ศ. 1991 หลายประเทศพัฒนาแล้วในทวีปอเมริกาเหนือและยุโรปซึ่งเป็นสมาชิกองค์การ OECD และสหภาพยุโรป (EU) อยู่ในช่วงการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของตนเอง ซึ่งต่างพบว่า การมีกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมากนั้นเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญอย่างหนึ่งต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสร้างต้นทุนในการแข่งขันทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น จึงเริ่มดำเนินการลดจำนวนกฎหมาย (Deregulation) เพื่อลดต้นทุนทางเศรษฐกิจและส่งเสริมการแข่งขันมากยิ่งขึ้น ต่อมาแนวคิดในการลดจำนวนกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคุณภาพของกฎหมายที่มีอยู่ให้เป็น “กฎหมายที่ดี” กว่าเดิม (Better Regulation) โดยสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ ดังนั้น จึงเริ่มมีการคิดค้นเครื่องมือในการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการออกกฎหมายมาเป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจทางนโยบายของรัฐบาลจนพัฒนาไปสู่การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulation Impact Assessment: RIA) ซึ่งถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการพิจารณานโยบายเพื่อการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายทั้งการปรับปรุงกฎหมายใหม่และการแก้ไขกฎหมายเก่าที่ใช้อยู่ให้สามารถรองรับการดำเนินนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Kirkpatrick and Parker, 2007, p. 1-2) ทั้งนี้หลายประเทศที่กำลังพัฒนาในเอเชียและแอฟริกาได้เริ่มมีการนำแนวคิดการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายในประเทศของตนเพื่อให้เอื้อต่อการแข่งขันทางเศรษฐกิจบ้าง จึงได้นำการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่ถูกพัฒนามาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายขององค์การ OECD กล่าวคือ ใช้วิธีการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis) การวิเคราะห์ต้นทุนและประสิทธิผล (Cost-Effectiveness Analysis) การประเมินต้นทุน (Cost Assessment) การประเมินผลประโยชน์ (Benefit Assessment) การวิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) (OECD, 2004a) ไปเป็นต้นแบบของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทประเทศของตนกันอย่างแพร่หลาย

องค์การ OECD ได้มีการพัฒนาและเสนอให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making) เพื่อเป็นแนวทางสำหรับประเทศสมาชิกในการนำไปพัฒนาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศของตนเอง ซึ่งประเทศ

สมาชิก OECD เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เยอรมนี ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฯลฯ ได้นำกลไกการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของ OECD ดังกล่าวไปประยุกต์ใช้กับกลไกการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายให้เหมาะสมกับประเทศของตน (OECD, 2004a) ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษากลไกการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของหลายประเทศ และให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศสมาชิกองค์การ OECD เป็นหลัก เนื่องจากประเทศเหล่านี้ได้มีการพัฒนาในเรื่องนี้มาเป็นเวลานานและบางประเทศได้ประสบความสำเร็จในการใช้กลไกการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจทางนโยบายของรัฐบาลในกระบวนการออกกฎหมายและการแก้ไขกฎหมายที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศกำลังพัฒนาในเอเชียและแอฟริกาได้ด้วย

4.1.2 กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในต่างประเทศ

1) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในกลุ่มประเทศโออีซีดี (OECD)

1.1) แนวความคิดของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของ OECD

เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารประเทศที่สำคัญเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐบาลของประเทศจึงต้องการมีกฎหมายที่โปร่งใสเพื่อบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่กฎหมายที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือก็มีข้อจำกัดว่าควรต้องถูกออกแบบให้มีผลกระทบต่อประชาชนและภาคธุรกิจน้อยที่สุด โดยเฉพาะกับกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก การค้าและการลงทุน โดยตอบสนองกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและโอกาสแข่งขันในตลาดโลก แต่การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมืออาจมิได้ทำให้นโยบายของรัฐบาลบรรลุผลเสมอไป ซึ่งนำไปสู่คำถามเกี่ยวกับรูปแบบเนื้อหาและลำดับความสำคัญของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหา ประเทศสมาชิก OECD จึงยอมรับโครงการปฏิรูปกฎหมายซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายและลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการออกกฎหมายเพื่อลดผลกระทบต่อประชาชนและยกเลิกกฎหมายที่ไม่มีความจำเป็นออกไป ซึ่งส่งผลให้เกิดการปฏิรูปนโยบาย กลไกและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมาย คณะมนตรี OECD จึงมีมติรับรองคำแนะนำในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายโดยได้กำหนด Check-list รวม 10 ข้อ (Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation) เมื่อเดือนมิถุนายน 2538 เพื่อให้ทำการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายกันอย่างเป็นระบบตามข้อกำหนดหลักเกณฑ์ในเครื่องมือ Check-list ดังกล่าว (Rodrigo, 2005, p. 3-4) จากประสบการณ์ของประเทศสมาชิก OECD แสดงให้เห็นว่าการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายอย่างเป็นระบบเป็นสิ่งจำเป็นในการพัฒนากฎหมายให้มีคุณภาพสูงขึ้น โดยประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ได้มีระบบการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมายนี้แล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2540 รัฐมนตรีของประเทศ OECD ก็ได้ให้ความเห็นชอบกับรายงานการปฏิรูปกฎหมายของ OECD ซึ่งได้แนะนำให้รัฐบาลนำเรื่องการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายไปทบทวนรวมเข้ากับการพัฒนาและการปฏิรูปกฎหมายให้เป็นเรื่องเดียวกัน ซึ่งก่อให้เกิดคำถามมากมายเกี่ยวกับแนวทางการออกแบบและการประยุกต์ใช้การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ให้มีประสิทธิภาพกับกระบวนการตัดสินใจออกกฎหมายของฝ่ายบริหารที่ซับซ้อน (OECD, 2004a)

กฎหมายเป็นเครื่องมือวางระเบียบของสังคมและเศรษฐกิจที่เปิดกว้างซึ่งมีความสลับซับซ้อนและหลากหลาย โดยกระบวนการร่างกฎหมายต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร่างกฎหมายซึ่งนำหน้าระหว่างประโยชน์ที่จะได้รับกับการพัฒนาประชาธิปไตยในรัฐสมัยใหม่อย่างรอบคอบ ก่อนศตวรรษที่ 20 ระบบการร่างกฎหมายได้เติบโตขึ้นโดยปราศจากการวางแผนที่ชัดเจน เพราะมีการขยายขอบเขตในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาความซับซ้อนของกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้เกิดการปฏิรูปเพื่อลดการตรากฎหมายในช่วงทศวรรษที่ 1970 โดยพยายามเข้าใจถึงข้อจำกัดของกฎหมายในฐานะที่เป็นเครื่องมือกำหนด

นโยบายต่อเนื่องไปจนถึงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 ซึ่งอัตราการลดลงของการตรากฎหมายนั้นได้นำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายและการบริหารกฎหมายที่นำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย (Kirkpatrick and Parker, 2007) ดังนั้น การปฏิรูปกฎหมายจึงสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงลักษณะของสังคมเศรษฐกิจอย่างลึกซึ้งในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมาเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงนวัตกรรมทางเทคโนโลยี ความต้องการบริการที่ดีขึ้นของผู้บริโภค การพึ่งพาระหว่างกันของตลาดทั้งในระดับภูมิภาคและระดับโลก ทำให้รัฐบาลต้องเผชิญกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจแบบมุ่งเน้นตลาดซึ่งทำให้เกิดการปฏิรูปด้านการผลิต (supply-side reforms) ซึ่งกระตุ้นการแข่งขันและลดภาระที่เกิดจากกฎหมายที่ด้อยประสิทธิภาพ อันนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายที่เป็นหัวใจของนโยบายเศรษฐกิจเพื่อให้กฎหมายส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจน้อยที่สุด

การร่างกฎหมายให้ดียิ่งขึ้นเป็นเป้าหมายที่ไม่อาจสำเร็จลุล่วงได้โดยง่ายส่งผลให้การพัฒนาคุณภาพของกฎหมายได้เปลี่ยนจากการมุ่งเน้นที่ต้นเหตุของปัญหาเพียงอย่างเดียวหรือสนับสนุนการปฏิรูปเฉพาะด้านเพื่อกำจัดกฎหมายที่เป็นภาระไปสู่การปฏิรูปกฎหมายรอบด้านที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งรัฐบาลจะต้องสนับสนุนนโยบายการใช้กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เพื่อการปฏิรูปกฎหมายโดยยอมรับหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ที่มีความสอดคล้องกันในกระบวนการร่างกฎหมายและใช้เครื่องมือใหม่ ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ นโยบายของรัฐบาลบรรลุผล เช่น ทางเลือกอื่นนอกจากการออกกฎหมาย กระบวนการมีส่วนร่วมปรึกษาหารือในกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อตัดสินใจออกกฎหมายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์มากยิ่งขึ้น ผู้กำหนดนโยบายจึงควรเลือกกฎหมายที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เมื่อกฎหมายนั้นมีต้นทุนที่คุ้มค้ำกับประสิทธิผลที่ได้รับ (cost-effective) การกระทำของรัฐบาลหลายอย่างจำเป็นต้องมีการประเมินผลได้และผลเสีย (trade-off) ที่เกิดขึ้นจากวิธีการที่แตกต่างกันในการใช้ทรัพยากรเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมสูงสุด (Rodrigo, 2005, p. 9-11) ดังนั้น การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจึงเป็นวิธีการที่จะทำได้มาซึ่งข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ใช้ในการตัดสินใจทางนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นวิธีการเชิงระบบ (Systematic Approach) ที่นำไปสู่การพัฒนาเชิงนโยบายสถาบันและเครื่องมือทางกฎหมาย แม้การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจ แต่ย่อมเป็นเครื่องมือที่จะช่วยปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจในการบริหารนโยบาย และยังเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่การตัดสินใจบนพื้นฐานการเปิดเผยอย่างโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชนและความรับผิดชอบของรัฐบาล การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจึงถูกใช้เพิ่มมากขึ้นในช่วงสองสามปีสุดท้ายก่อนถึงปี ค.ศ. 2000 ซึ่งพบว่า ประเทศสมาชิก OECD 14 ประเทศมีแผนการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมายอย่างกว้างขวาง และอีก 6 ประเทศยังได้ใช้การประเมินผลกระทบของกฎหมายในการออกกฎหมายบางประเภท (Jacob, 1997, p. 16-19) ส่วนประเทศกำลังพัฒนาที่ยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการประยุกต์ใช้การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย ซึ่งยังไม่สมบูรณ์และยังปรับใช้ให้เข้ากับบริบทประเทศของตน เนื่องจากการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายไม่ได้มีรูปแบบที่ตายตัว หลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของ OECD จึงเป็นเพียงต้นแบบให้กับประเทศต่าง ๆ ในการนำไปประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละประเทศซึ่งมีลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม และการเมืองที่แตกต่างกันไป การนำหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของ OECD ไปใช้ในการปฏิรูปกฎหมายที่เหมาะสมต้องมีการประยุกต์ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศด้วย

1.2) หลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของ OECD

องค์การ OECD ได้เสนอ Check - list รวมจำนวนทั้งสิ้น 10 ข้อไว้ในเอกสาร Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation ให้เป็นแนวต้นแบบของการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย ซึ่งประเทศสมาชิกของ OECD สามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายตามที่กล่าวไว้แล้วดังกล่าวข้างต้น (OECD, 2004a) ประกอบด้วย

- (1) หน่วยงานของภาครัฐมีการระบุปัญหาที่แท้จริงแล้วหรือไม่?
(Is the problem correctly defined?)
- (2) การเข้าแทรกแซงของภาครัฐเหมาะสมหรือไม่?
(Is government action justified?)
- (3) การออกกฎหมายเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการแทรกแซงของภาครัฐหรือไม่?
(Is regulation the best form of government action?)
- (4) รัฐบาลมีอำนาจในการออกกฎหมายนั้นหรือไม่?
(Is there a legal basis for regulation?)
- (5) หน่วยงานของภาครัฐระดับใดที่ควรกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ?
(What is the appropriate level (or levels) of government for this action?)
- (6) ประโยชน์ที่จะได้รับจากการออกกฎหมายนั้นเหมาะสมกับต้นทุนในการออกกฎหมายและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่?
(Do the benefits of regulations justify the costs?)
- (7) ผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายนั้นมีต่อสังคมมีความโปร่งใสหรือไม่?
(Is distribution effects across society transparent?)
- (8) เนื้อหาสาระของกฎหมายมีความชัดเจน สอดคล้องกับกฎหมายอื่น เข้าใจง่าย และเข้าถึงได้โดยผู้ใช้กฎหมายและประชาชนหรือไม่?
(Is the regulation clear, consistent, comprehensible, and accessible to users?)
- (9) กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ มีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนั้นหรือไม่?
(Have all interested parties had the opportunities to present their views?)
- (10) มีมาตรการใดบ้างที่จะทำให้การบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นประสบความสำเร็จ?
(How will compliance be achieved?)

ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกและที่ไม่ได้เป็นสมาชิก OECD รวมถึงประเทศไทยได้นำเอาหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เหมาะสมกับบริบทประเทศของตนเองแล้ว

1.3) การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย

เนื่องจากกฎหมายที่มีคุณภาพที่ดีเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐและเป็นหลักการพื้นฐานในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม ประเทศสมาชิก OECD ต่างตระหนักดีว่าคุณภาพของกฎหมายเป็นตัวขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของพลเมืองในประเทศของตน ด้วยเหตุนี้ คณะมนตรี (OECD Council) จึงได้ดำเนินการจัดทำคำแนะนำเพื่อการปรับปรุงคุณภาพกฎหมายของรัฐบาลของประเทศสมาชิก (Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation) ซึ่งประกอบด้วยหลักการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายพร้อมกับแบบตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist) ด้วย ในช่วงแรกของการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายนั้นมุ่งเน้นเฉพาะส่วนที่เป็นปัญหา ต่อมาจึงขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้นโดยรวมถึงนโยบาย กฎเกณฑ์ และเครื่องมือ ในปี ค.ศ. 1997 รายงานการปฏิรูปกฎหมาย (Report on Regulatory Reform) โดยได้รวมแผนปฏิบัติการและคำแนะนำในเชิงนโยบายซึ่งประกอบด้วยหลักการของกฎหมายที่ดี (Principles of Good Regulation) รวมทั้งสิ้น 7 หลักการ และแนวปฏิบัติในการออกแบบและการทำให้ระบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายใช้การตั้งคำถามถึงความสร้างสรรค์และประสิทธิภาพ นอกจากนั้น แผนนี้ยังเป็นการเริ่มต้นของการเชื่อมโยงระหว่างกฎหมาย การแข่งขัน และนโยบายด้านการค้าเข้าด้วยกัน

ในระหว่างปี ค.ศ. 1998-2004 จากการพิจารณารายงานผลการปฏิรูปกฎหมายของประเทศสมาชิก OECD พบว่า แผนงานการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่มีการจัดโครงสร้างที่ดีและการนำไปปฏิบัติอย่างจริงจังสามารถนำไปสู่เศรษฐกิจที่ดีขึ้นและยังเป็นการช่วยส่งเสริมสวัสดิการทางสังคมอีกด้วย ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาประเทศสมาชิก OECD มีแนวโน้มที่จะใช้การประเมินผลกระทบของกฎหมายในการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาทำให้สามารถจัดทำแนวทางกำหนดหลักการสำคัญได้ โดยผู้ร่างกฎหมายได้กำหนดปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นและเสนอกลยุทธ์ที่สามารถจัดสิ่งเหล่านั้นแล้วจึงดำเนินกระบวนการปฏิรูปกฎหมายต่อไป แม้กระทั่งประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก OECD ก็ได้ประโยชน์จากประสบการณ์ดังกล่าว ดังเช่น ในกรณีประเทศในภาคพื้นเอเชีย-แปซิฟิกที่เข้าร่วมกับ OECD มาดำเนินการปฏิรูปการตรากฎหมายของเอเชีย-แปซิฟิก (APEC-OECD Checklist on Regulatory Reform) ที่ระบุประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาเมื่อมีการกำหนดนโยบายกฎหมายและความตระหนักถึงคุณค่าในทางประเพณี ความหลากหลายของสังคม สภาพแวดล้อมทางสังคมและการเมืองของภูมิภาค ซึ่งสามารถที่จะนำไปผสมผสานให้เหมาะสมกับวิธีการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าว (Rodrigo, 2008, p.4) ดังนั้น การประเมินผลกระทบของกฎหมายจึงเป็นกลไกสำคัญในการนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปกฎหมายให้ประสบความสำเร็จ

1.4) กลไกการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของ OECD

การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นวิธีการตรวจสอบและชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์กับต้นทุนและผลกระทบที่เกิดจากการออกกฎหมายใหม่หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเก่า ซึ่งเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ซึ่งช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ข้อมูลเชิงประจักษ์และร่างกฎหมายที่มีข้อมูลครบถ้วนเพื่อประเมินถึงทางเลือกและผลลัพธ์ที่จะตามมาจากการตัดสินใจ โดยการจัดทำการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่จำเป็นต้องประเมินกฎหมายเป็นรายกรณีเพื่อพิจารณาว่ากฎหมายนั้นทำให้บรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์หรือไม่ ซึ่งต้องกำหนดประเด็นปัญหาให้ชัดเจนและเลือกใช้วิธีดำเนินการของรัฐที่สมเหตุสมผล (Rodrigo, 2008, p.5) การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจะบรรลุผลที่เป็นรูปธรรมได้จำเป็นต้องสร้างการตระหนักในเรื่องดังกล่าวในระยะยาว ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะสร้างค่านิยมและพัฒนาการยอมรับให้ปฏิบัติตามกระบวนการดังกล่าวทั้งในภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะการสื่อสารให้ทราบถึงผลการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการในการแก้ไขปรับปรุงการออกแบกกฎหมาย

การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของแต่ละประเทศย่อมมีรูปแบบแตกต่างกันตามวาระและนโยบายของแต่ละรัฐบาล ทั้งวัตถุประสงค์ รูปแบบ เนื้อหา นโยบายกฎหมายและภารกิจของกระบวนการบริหารที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ วิธีการที่ดีที่สุดในหลาย ๆ วิธีการในการพิจารณาตัดสินใจด้านกฎหมายที่ถูกต้องและประสิทธิภาพของประเทศสมาชิก OECD มีองค์ประกอบ 5 ประการ (Rodrigo, 2008, p.6) ดังนี้

(1) ผู้เชี่ยวชาญ (Expert) การตัดสินใจต้องกระทำโดยผู้เชี่ยวชาญที่มีความน่าเชื่อถือไม่ว่าจะเป็นผู้ร่างกฎหมายหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาเฉพาะด้านบนพื้นฐานของความรู้ในทางวิชาชีพของตน

(2) ฉันทามติ (Consensus) การตัดสินใจต้องกระทำโดยความตกลงร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียที่ได้มีการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด

(3) การเมือง (Political) การตัดสินใจต้องกระทำโดยผู้แทนทางการเมืองบนพื้นฐานของฉันทามติในประเด็นสำคัญตามกระบวนการทางการเมือง

(4) เปรียบมาตรฐาน (Benchmarking) การตัดสินใจต้องกระทำโดยมีการอ้างอิงถึงความสอดคล้องกับแบบอย่างที่มีความเป็นสากล

(5) การทดลองเชิงประจักษ์ (Empirical) การตัดสินใจต้องกระทำบนพื้นฐานของการวิจัย การค้นหา ข้อเท็จจริง การวิเคราะห์ ซึ่งสามารถระบุการกระทำที่เป็นตัวแปรหรือปัจจัยผ่านเกณฑ์ที่มีความเป็นภาวะวิสัยที่จัดทำขึ้น

ทั้งนี้ โดยทั่วไปการพิจารณาตัดสินใจด้านกฎหมายก็จะใช้วิธีการเหล่านี้ผสมผสานกัน โดยขึ้นอยู่กับวัฒนธรรม การเมือง และรูปแบบของการบริหารงานของแต่ละประเทศ ในการพิจารณาตัดสินใจด้านกฎหมายดังกล่าว รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จะใช้การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นเครื่องมือพิจารณาเกี่ยวกับต้นทุนและผลกระทบจากการออกกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์หลัก (Rodrigo, 2008, p.7) ดังนี้

(1) การสร้างความเข้าใจถึงผลกระทบของกฎหมายที่แท้จริงของต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับจากการดำเนินการใด ๆ ของรัฐบาล การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายสามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับจากกฎหมายแต่ละฉบับที่แตกต่างกัน ทำให้สามารถลำดับการออกกฎหมายตามลำดับความสำคัญก่อนและหลังได้ รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรจากกฎหมายที่มีประสิทธิภาพน้อยกว่าไปใช้กับกฎหมายที่มีประสิทธิภาพมากกว่าอันเป็นการลดต้นทุนในการดำเนินการของรัฐบาลได้

(2) การผสมผสานนโยบายต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายแตกต่างกัน การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายสามารถใช้เป็นโครงสร้างกำหนดผลกระทบที่เกิดจากการออกกฎหมายและแสดงจุดเชื่อมโยงระหว่างนโยบายต่าง ๆ ซึ่งในแง่นี้การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจึงไม่เพียงเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ แต่ยังเป็นเครื่องมือในการประสานประโยชน์ที่แตกต่างกันเข้าด้วยกันอีกด้วย

(3) การส่งเสริมความโปร่งใสและการปรึกษาหารือ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการตัดสินใจเป็นไปอย่างถูกต้อง โดยการแสดงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายดังกล่าวนี้ ด้วยเหตุผลนี้ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจึงมีความใกล้เคียงกับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจากผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมาย

(4) การส่งเสริมหลักความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ของรัฐบาล การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายสามารถส่งเสริมหลักความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ของรัฐบาล โดยการเปิดเผยข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงผลกระทบที่จะเกิดจากนโยบายและแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจของรัฐบาลจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมอย่างไร ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์กับสังคมในภาพรวมมิใช่เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคมเท่านั้น

อย่างไรก็ดี ลำพังการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเพียงอย่างเดียวนั้นไม่สามารถทำให้กระบวนการนิติบัญญัติดำเนินการตรากฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่จะต้องอาศัยองค์ประกอบอีกหลายประการ กล่าวคือ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายต้องอาศัยนโยบายด้านการนิติบัญญัติที่ได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนและเป็นพลวัต ประกอบกับองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเครื่องมือสนับสนุนด้านกฎหมายอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดความโปร่งใส ความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา

1.5) องค์กรที่มีบทบาทในการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย

กลไกการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจะสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจำเป็นต้องอาศัยองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำรายงานวิเคราะห์การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ 4 ประเด็น (Rodrigo, 2008, p.8-10) ดังนี้

(1) การจัดรูปแบบขององค์กรในกระบวนการร่างกฎหมายมีส่วนสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพกฎหมาย ซึ่งการจัดองค์กรที่เอื้ออำนวยต่อการที่รัฐบาลจะสามารถพัฒนาปรับปรุงคุณภาพกฎหมายนั้นเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนอย่างยิ่ง รัฐบาลอาจจัดให้มีองค์กรตรวจสอบที่เป็นศูนย์กลางต่างหากนอกเหนือจากองค์กรอื่นทั่วไป ซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนจากรัฐมนตรีและรัฐบาลในภาพรวมให้ทำหน้าที่ผสมผสานให้การปฏิรูปกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารจัดการของรัฐบาล และได้รับการสนับสนุนจากองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปด้านต่าง ๆ เช่น กระทรวงการคลัง การค้าและการแข่งขัน และองค์กรเอกชนที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษา

และชี้แจงข้อเท็จจริงทั่วไปเพื่อกำหนดลำดับความสำคัญ เนื้อหาที่จำเป็นบทวนที่จะต้องมีกรปฏิรูป แล้งจึงมีการทบทวนและปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายซึ่งเป็นบทบาทสำคัญขององค์กรดังกล่าว

(2) ในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย รัฐบาลกำหนดให้มืองค์กรกลางเพื่อทำหน้าที่ประเมินคุณภาพในด้านเนื้อหาของกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ รวมทั้งทำหน้าที่สนับสนุนให้หน่วยงานผู้ร่างกฎหมายสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์การประเมินผล โดยใช้การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งองค์กรดังกล่าวต้องตั้งคำถามสำหรับการประเมินเกี่ยวกับคุณภาพของกฎหมายที่เสนออย่างเหมาะสมซึ่งจำเป็นที่จะต้องใช้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญทางเทคนิคในการยืนยันถึงการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเพื่อประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐบาล

(3) นอกจากองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ดังกล่าวแล้ว องค์กรอื่นในกระบวนการร่างกฎหมายก็มีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายด้านกฎหมาย เช่น กระทรวง ทบวง กรม ในฐานะส่วนราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานภายในขอบเขตของกฎหมาย ดังนั้น กระบวนการพัฒนาการร่างกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายที่ดีมีประสิทธิภาพจึงส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพของส่วนราชการเหล่านั้นด้วย ในกระบวนการร่างกฎหมายจึงจำเป็นต้องรับฟังและให้ความสำคัญกับหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจด้านกฎหมายด้วย

(4) รัฐสภาในฐานะเป็นองค์กรนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาทบทวนและตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่พรรคการเมืองหรือองค์กรฝ่ายบริหารเสนอก็เป็นองค์กรสำคัญในขั้นตอนและกระบวนการตรากฎหมายที่มีคุณภาพ โดยการพิจารณากฎหมายของรัฐสภาจะต้องสอดคล้องกับกระบวนการตรากฎหมายให้มีคุณภาพองค์กรฝ่ายบริหารเห็นชอบ โดยใช้ข้อมูลรอบด้านที่ได้จากการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการตรากฎหมายมาประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องทำหน้าที่ร่วมกันเพื่อให้กฎหมายที่ตราขึ้นมาคุณภาพตามที่กำหนดไว้

ขณะเดียวกัน องค์กรที่มีบทบาทในกลไกการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายยังจำเป็นต้องมีเครื่องมือส่งเสริมสนับสนุนการทำงาน ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ 8 ประการ (Rodrigo, 2008, p.11 - 14) ดังนี้

(1) นอกจากการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจะถูกใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการประเมินกฎหมายที่ถูกเสนอให้มีการตราขึ้นมาใหม่หรือแก้ไขกฎหมายที่มีใช้บังคับอยู่เพื่อออกแบบกฎหมายใหม่ การลดขั้นตอนในการบริหารจัดการและการส่งเสริมความโปร่งใส อย่างไรก็ตาม ลำพังการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายไม่อาจทำให้การพัฒนาปรับปรุงคุณภาพกฎหมายให้สำเร็จลุล่วงไปได้โดยง่าย จึงจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมืออื่นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนซึ่งกันและกันในการพัฒนากฎหมายให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

(2) การส่งเสริมความโปร่งใสในการออกกฎหมายช่วยส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายที่ทำได้ในลักษณะที่ไม่ซับซ้อนมากนัก เช่น การประกาศข้อตัดสินใจในการออกกฎหมายให้สาธารณชนได้รับทราบเพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและป้องกันการทุจริต แต่การออกกฎหมายจะมีความโปร่งใสเพิ่มมากขึ้นหากเปิดโอกาสประชาชนเข้าถึงข้อมูลและมีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย โดยใช้กระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนเพิ่มมากขึ้น ปัจจัยสำคัญที่สร้างความโปร่งใสในกระบวนการออกกฎหมาย คือ การปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย การใช้ภาษาที่ไม่เป็นทางการ และการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายทางอิเล็กทรอนิกส์

(3) กระบวนการปรึกษาหารือเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งสำหรับผู้กำหนดนโยบายในการได้มาซึ่งข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับความคุ้มค่าของกฎหมายที่จะตราขึ้นบนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรอย่างจำกัดเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดมาใช้ในการวิเคราะห์และตัดสินใจ ซึ่งทำให้ตัดสินใจได้ว่ากฎหมายจะใช้ได้ผลในทางปฏิบัติหรือไม่ อีกทั้งยังสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวกำหนดกลยุทธ์ดำเนินการและการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

(4) การใช้ภาษาที่ไม่เป็นทางการในกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้กระบวนการออกกฎหมายเป็นไปด้วยความโปร่งใส ทำให้ประชาชนเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ หลักการ กลยุทธ์ และข้อเรียกร้องตามกฎหมายได้

โดยง่าย จึงมีการพิจารณาใช้ภาษาที่ไม่เป็นทางการในการร่างกฎหมายเพื่อความชัดเจน สอดคล้อง และถูกต้อง ครบถ้วน ส่งผลทำให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้โดยง่าย นอกจากนี้ การใช้ภาษาที่ไม่เป็นทางการในเอกสารเกี่ยวกับกฎหมายยังเป็นการส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายได้อีกด้วย

(5) การใช้เทคโนโลยีสื่อสารและข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ทำให้เกิดความโปร่งใสเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเอกสารกฎหมายทางระบบออนไลน์โดยปราศจากข้อจำกัดและค่าธรรมเนียม รวมถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องอื่น เช่น ข้อมูลการจัดการหรือการประมวลผลจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เครื่องมือนี้อาจใช้ไม่ได้ผลหากในสังคมมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและข้อมูลข่าวสาร หากบุคคลที่ไม่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมากอย่างมีนัยสำคัญย่อมส่งผลกระทบต่อความไม่เท่าเทียมกันของการเข้าถึงข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ดังนั้น ในบางประเทศจึงแก้ปัญหาโดยการจัดให้บริการหรือให้เงินสนับสนุนสำหรับการใช้อินเทอร์เน็ตของประชาชนโดยปราศจากค่าใช้จ่ายในที่สาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ชนบทและส่วนภูมิภาค

(6) หลายประเทศได้กำหนดให้กฎหมายเป็นส่วนประกอบของนโยบายสำคัญซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นข้อเรียกร้องหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการส่งเสริมและกระตุ้นการดำเนินงานกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย ทำให้มีมาตรการและผลลัพธ์ที่สอดคล้องเป็นแนวทางเดียวกันและก่อให้เกิดความมั่นใจถึงความโปร่งใสของนโยบายที่ได้มา โดยกระบวนการตรากฎหมายใหม่และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเก่าที่โปร่งใสและสอดคล้องกันเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้สาธารณชนเกิดความเชื่อมั่นและเป็นการสร้างความมั่นใจว่าสาธารณชนจะสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการของกฎหมายได้

(7) การจำกัดการใช้อำนาจดุลพินิจเกี่ยวกับกฎหมายเป็นอีกแนวทางในการประกันความสม่ำเสมอและความยุติธรรมในการบริหารจัดการด้านกฎหมาย ส่วนการตัดสินใจทางปกครองบนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ที่เป็นภาวะวิสัยและมีขั้นตอนชัดเจนในการใช้หลักฐานเป็นเอกสารสนับสนุนการตัดสินใจทางปกครองเป็นระบบตรวจสอบควบคุมซึ่งกันและกัน นอกจากนี้ กรอบการตรวจสอบกฎหมายที่เป็นรูปแบบยุติธรรมที่เป็นกลางและได้รับการบริหารจัดการจะเป็นการประกันความชอบธรรมของการกระทำต่าง ๆ ของรัฐ ส่งเสริมให้เกิดความมั่นใจของตลาดและการลงทุนที่เป็นการลดโอกาสในการที่รัฐจะเลือกปฏิบัติและการทุจริตคอร์รัปชันในแนวทางดังกล่าวการมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระดับพระราชบัญญัติก็เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครอง โดยการที่รัฐบาลจะต้องมีกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายเก่าในเรื่องของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อควบคุมการตัดสินใจทางปกครอง ซึ่งจะต้องมีการประกันสิทธิของประชาชนและสอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมอย่างชัดเจน รวมถึงขั้นตอนและวิธีการในการออกกฎหมายหรือคำสั่ง การปฏิบัติตาม การบังคับใช้ และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ และการอุทธรณ์

(8) การปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการนำไปสู่กฎหมายที่มีคุณภาพนั้นแต่เดิมได้ถูกละเลยมาเป็นเวลานานและเพิ่งได้รับความสนใจเมื่อไม่นานมานี้ โดยมีแนวทางการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายต้องรวมถึงการประเมินในมุมมองของผลการปฏิบัติตามกฎหมายด้วย คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมายและการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจึงต้องมุ่งเน้นความสำคัญในการประเมินองค์ประกอบของการปฏิบัติตามกฎหมายและต้องชี้ให้เห็นว่าหากองค์ประกอบของการปฏิบัติตามกฎหมายมีความเป็นไปได้น้อยก็ไม่สมควรตรากฎหมายฉบับนั้น แต่เนื่องจากการปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายนั้นอาจมีเหตุมาจากการขาดการตรวจสอบและกลยุทธ์ในการบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจน ดังนั้น การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจึงต้องพิจารณาว่า การปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพได้รับการสนับสนุนงบประมาณแผ่นดิน บุคลากร เครื่องมือ และทรัพยากรอื่น อย่างเพียงพอเพื่อการพัฒนากฎหมายที่มีคุณภาพหรือไม่อย่างไร ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากระบวนการร่างกฎหมายต้องมีเครื่องมือหลากหลายและต้องใช้อย่างสัมพันธ์กันจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาคุณภาพกฎหมายได้

2) การนำกลไกประเมินผลกระทบของกฎหมายของโออีซีดีไปใช้กับกลุ่มประเทศเอเปก

องค์การความร่วมมือเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC) เป็นกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างเขตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ซึ่งได้มีการก่อตั้งขึ้นมาเมื่อปี 2532 โดยมีจุดประสงค์เพื่อมุ่งเน้นความเจริญเติบโตและการพัฒนาที่ยั่งยืนของภูมิภาคนี้ และผลักดันให้การเจรจาการค้าหลายฝ่ายรอบอุรุกวัยประสบผลสำเร็จ สิทธิประโยชน์ทางการค้าที่สมาชิกเอเปกให้แก่กันนั้นจะมีผลต่อผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกเอเปกด้วย สมาชิกเอเปกประกอบด้วย 21 เขตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ได้แก่ เครือรัฐออสเตรเลีย บรูไนดารุสซาลัม แคนาดา ชิลี สาธารณรัฐประชาชนจีน จีนฮ่องกง อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี มาเลเซีย เม็กซิโก นิวซีแลนด์ ปาปัวนิวกินี เปรู สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ รัสเซีย สิงคโปร์ จีนไทเป ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และเวียดนาม จากประสบการณ์ในการนำกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของกลุ่มประเทศโออีซีดี (OECD) มาใช้กับกลุ่มประเทศเอเปก (APEC) นั้น ผู้วิจัยพิจารณาศึกษาจากรายงาน Good Regulatory Practices in APEC Member Economies – Baseline Study ซึ่งจัดทำขึ้นโดย Scott Jacobs (2011) ให้แก่ APEC Committee on Trade and Investment Committee on Standard and Conformance เมื่อปี 2554 ได้ประเมินคุณภาพของกระบวนการออกกฎระเบียบของประเทศสมาชิกเอเปกทั้ง 21 ประเทศซึ่งรวมทั้งประเทศไทย โดยการเปรียบเทียบมาตรฐานการกำกับดูแลที่ดีของกลุ่มเอเปกและโออีซีดี (APEC-OECD Good Regulatory Practices) ซึ่งมีขอบเขตในการประเมินรวมถึง (1) กระบวนการนิติบัญญัติ (rulemaking activities) (2) การจัดทำประเมิน RIA (3) กระบวนการรับฟังความเห็นของสาธารณะ (public consultation mechanisms) ในส่วนของการประเมินการนำ RIA มาใช้นั้น ได้ให้ความสำคัญแก่ (1) การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ในการนำ RIA มาใช้ (2) ความสมบูรณ์ของรายงาน RIA โดยเฉพาะในส่วนของการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกอื่น ๆ รวมถึงทางเลือกที่จะไม่ออกกฎหมายด้วย และ (3) การมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA

3) การนำกลไกประเมินผลกระทบของกฎหมายของโออีซีดีไปใช้กับประเทศกำลังพัฒนา

จากประสบการณ์ในการนำกลไกประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของกลุ่มประเทศโออีซีดี (OECD) ไปใช้กับประเทศกำลังพัฒนา ผู้วิจัยได้ศึกษาจากรายงาน เรื่อง Introducing Regulatory Impact Assessment (RIA) in Developing Countries: The Case of Uganda พบว่า แม้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศมีข้อบังคับให้ต้องมีการจัดทำ RIA ในการเสนอกฎหมาย แต่คุณภาพของ RIA นั้นมีปัญหาค่อนข้างมาก เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาประสบปัญหาสำคัญ 5 ประการ ได้แก่ (1) ปัญหาการขาดข้อมูล (2) ปัญหาการขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำ RIA (3) ปัญหาขาดความตระหนักถึงความสำคัญในการทำ RIA และ (4) ปัญหาการขาดกระบวนการในการกำหนดนโยบายหรือตรากฎหมายที่ให้ความสำคัญแก่ข้อมูลเชิงประจักษ์ (evidence based data) และ (5) ปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Welch and Waddington, 2005) ดังนั้น การออกแบบ RIA มาปรับใช้กับประเทศกำลังพัฒนาจึงต้องคำนึงถึงข้อจำกัดเหล่านี้ มิฉะนั้นแล้วการมี RIA ที่ไม่สอดคล้องกับขีดความสามารถขององค์กรและข้อมูลที่มีอยู่จะทำให้หน่วยราชการนั้นพยายามหลีกเลี่ยงแทนที่จะส่งเสริมการใช้ RIA ใดๆก็ตาม แม้คุณภาพของ RIA ที่ประเทศกำลังพัฒนาจัดทำขึ้นมาจะไม่สมบูรณ์เท่าใดนัก แต่รายงานชิ้นนี้ยืนยันว่า การมี RIA ยังคงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศกำลังพัฒนา เพราะ RIA ส่งเสริมให้มีการใช้หลักฐานและข้อมูลเชิงประจักษ์ในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการกำหนดนโยบายที่มีคุณภาพของภาครัฐ นอกจากนี้ รายงานนี้ยังเห็นว่าประเทศกำลังพัฒนาจะได้ประโยชน์จากการมี RIA มากกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ไม่ใช่เป็นเพราะว่าประเทศกำลังพัฒนามีกฎระเบียบในการกำกับดูแลมากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว แต่เป็นด้วยเหตุผลสำคัญ 4 ประการดังต่อไปนี้

(1) ประเทศกำลังพัฒนามักจะออกกฎหมายที่มีผลในการบิดเบือนกลไกตลาด เนื่องจากแนวทางในการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจมักให้ความสำคัญแก่บทบาทของภาครัฐมากกว่ากลไกตลาด

(2) การบังคับใช้กฎหมายในประเทศกำลังพัฒนามักไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายทำให้เกิดต้นทุนแก่เศรษฐกิจหรือสังคม เช่น การใช้ดุลพินิจของผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเองมากกว่าของสาธารณะ

(3) โครงสร้างและสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้กฎหมายที่มีอยู่เดิมไม่เหมาะสม การบังคับใช้กฎหมายที่ “ล้าสมัย” เหล่านี้กลายเป็นต้นทุนที่ประเทศกำลังพัฒนาต้องแบกรับ ตัวอย่างคือ กฎหมายที่ให้อำนาจผูกขาดแก่รัฐวิสาหกิจอาจไม่เหมาะสมกับสภาพตลาดในประเทศที่เอื้อให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันกันได้อย่างเสรี

(4) ประเทศกำลังพัฒนามักมีหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่อ่อนแอและศักยภาพของภาคราชการมีจำกัด จึงทำให้สภาพแวดล้อมในการประกอบธุรกิจมีทั้งต้นทุนและความเสี่ยงที่สูง

การวิจัยนี้ให้ความสำคัญแก่ประสบการณ์ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในการออกแบบ RIA ที่คำนึงถึงข้อจำกัดที่กล่าวมาแล้วในการนำ RIA ที่ออกแบบนั้นไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ผลการศึกษาพบว่า กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ถือเป็นหนึ่งในเครื่องมือสำคัญที่มีการนำมาใช้เพื่อพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย หากแต่ไม่ใช่เป็นเครื่องมือเดียว บางประเทศอาจจะมีการนำกลไกหรือมาตรการอื่นซึ่งมีเนื้อหาที่คล้ายคลึงกับ RIA แต่ต่างกันในรูปแบบมาบังคับใช้ แม้ประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นสมาชิก OECD ได้นำ RIA มาใช้ในการตรวจสอบความจำเป็นและความเหมาะสมในการออกแบกกฎหมายเกือบทุกประเทศ แต่ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีข้อจำกัดด้านประสบการณ์และด้านทรัพยากรที่สามารถใช้ในการจัดทำ RIA หลายประเทศยังไม่มีกฎหมายที่บังคับให้มีการจัดทำรายงาน RIA ในการเสนอกฎหมาย แต่มีกลไกอื่น ๆ ที่ช่วยในการกลั่นกรองคุณภาพของกฎหมาย (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ, 2558) ดังนี้

(1) ในการกำหนดกระบวนการขั้นตอนรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (public Consultation) พบว่า ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่บางประเทศไม่ได้มีการนำกลไก RIA มาใช้ แต่ก็ได้มีการกระบวนการกลั่นกรองคุณภาพของกฎหมายโดยการรับฟังและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับสาธารณชน เช่น สิงคโปร์ได้รับการจัดอันดับเป็นประเทศที่น่าลงทุนมากที่สุดจากรายงาน Doing Business Report ของธนาคารโลกในเวลา 7 ปีติดต่อกันในปี 2549-2555 จากการมีกฎระเบียบที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจมากที่สุด แม้สิงคโปร์ไม่มีกฎหมายบังคับให้มีการจัดทำ RIA หรือแม้แต่กฎหมายระเบียบที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นก่อนที่จะมีการออกกฎหมาย แต่รัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นในการรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้มีส่วนได้เสีย จึงมีแนวทางปฏิบัติที่มีการรับฟังความคิดเห็นสองรอบก่อนที่จะมีการออกระเบียบใด รอบแรกจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นความจำเป็นและทางเลือกต่าง ๆ ก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย และรอบที่สองเป็นการรับฟังความคิดเห็นเมื่อมีการร่างกฎหมายแล้ว อีกทั้งรัฐบาลยังได้ให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในการดำเนินการ โดยได้มีข้อกำหนดให้มีการเปิดเผยร่างกฎหมายก่อนและหลังการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในเว็บไซต์ วิธีการดังกล่าวอาจเหมาะสมสำหรับประเทศที่มีขนาดเล็ก จำนวนประชากรน้อย จึงสามารถเข้าถึงประชากรส่วนมากได้โดยการจัดเวทีความคิดเห็นและการสำรวจความเห็น

(2) ในการทำงานร่วมกับภาคธุรกิจอย่างใกล้ชิด พบว่า ฮองกงซึ่งเป็นเขตการปกครองพิเศษของสาธารณรัฐประชาชนจีนและได้รับการจัดอันดับความน่าลงทุนเป็นที่สองรองจากสิงคโปร์ในปี 2555 นั้นมีโครงสร้างลักษณะทางเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกับสิงคโปร์ แต่ไม่มีกฎหมายที่บังคับให้มีการจัดทำรายงาน RIA เช่นกัน แต่ฮองกงมีกระบวนการในการตรวจสอบและทบทวนกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจที่มีประสิทธิภาพ ภายใต้คณะกรรมการของภาคเอกชนที่มีชื่อว่า Business Facilitation Advisory Committee คณะกรรมการนี้เป็นผู้นำเสนอกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการประกอบธุรกิจต่อภาครัฐ โดยมี Economic

Analysis and Business Facilitation ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายธุรกิจที่พร้อมตอบสนองข้อเสนอของภาคธุรกิจทำให้การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนมีประสิทธิภาพ ส่วนสิงคโปร์มีรูปแบบการทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดระหว่างระหว่างภาครัฐและเอกชนเช่นกัน ภายใต้คณะกรรมการ Pro-enterprise Panel ซึ่งมีเป้าหมายในการลดกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนโดยเฉพาะ คณะทำงานดังกล่าวมีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นประธานและมีตัวแทนของภาคธุรกิจเป็นกรรมการ

(3) ในการมีโครงการเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทบทวน (review) คุณภาพของกฎหมายที่มีอยู่เดิมนั้นพบว่า ประเทศกำลังพัฒนาบางประเทศมีการนำ RIA มาใช้ในโครงการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายที่มีอยู่เดิม อนึ่ง RIA ไม่ได้เป็นเครื่องมือเฉพาะในการกลั่นกรองร่างกฎหมายใหม่ หากแต่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงหรือทบทวนความจำเป็นในการมีกฎหมายเดิมด้วย โดยขั้นตอนที่ดำเนินการมี 3 ขั้นตอน คือ สร้างฐานข้อมูลกฎหมายหรือระเบียบทางปกครองที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ - การทบทวน - การยกเลิก (inventory - review - eliminate) วิธีการในการ “โล่” กฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคดังกล่าวเรียกว่าวิธีการแบบกิโยติน (guillotine approach) ที่ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่บางประเทศได้ให้ความสำคัญแก่การลดกระบวนการและขั้นตอนของภาครัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพมักมีการริเริ่มโครงการในการทบทวนกฎหมายหลักและกฎหมายรองโดยใช้วิธีการแบบกิโยติน ในบางประเทศจะมีการดำเนินการที่มีลักษณะเป็นโครงการเฉพาะกิจที่ทำเป็นครั้งคราว (as hoc) หรือที่ทำเป็นประจำอย่างต่อเนื่อง

เม็กซิโกนับเป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศแรกซึ่งมีการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ในช่วงปี 2548 หลังจากที่สหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโกเข้าร่วมเป็นภาคีของเขตการค้าเสรีทวีปอเมริกาเหนือ (NAFTA) ในปี 2547 เม็กซิโกได้ยกเลิกกฎระเบียบการกำกับดูแลเกือบครึ่งหนึ่งและปรับปรุงกฎระเบียบที่เหลือให้มีความกระชับและง่ายขึ้น ตั้งแต่นั้นมาการตรวจสอบคุณภาพของกฎระเบียบในภาครัฐได้กลายเป็นเสาหลักที่สำคัญในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของเม็กซิโก เกาหลีใต้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่มีการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ในปี 2541 ได้ทบทวนกฎกติกาการกำกับดูแลของภาครัฐถึง 11,000 ฉบับ ในช่วงเวลา 11 เดือน ซึ่งส่งผลให้มีการยกเลิกกฎระเบียบในการกำกับดูแลที่ทบทวนถึงครึ่งหนึ่ง เวียดนามมีโครงการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ในปี 2550-2553 ซึ่งได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานขององค์การระหว่างประเทศจำนวนมาก คือ สภาหอการค้าสหรัฐอเมริกา (AmCham) สภาหอการค้ายุโรป (EuroCham) บริษัทการเงินระหว่างประเทศ (International Finance Corporation) สำนักงานส่งเสริมการค้าและการลงทุนของเกาหลี (KOTRA) และสมาคมการค้าของเอกชนอีก 13 สมาคม โดยได้ทบทวนกระบวนการทางปกครองทั้งหมด 6,000 กระบวนการ ซึ่งหลังจากโครงการสิ้นสุดลงในเวลา 2 ปี มีการยกเลิกประมาณร้อยละ 10 และมีการปรับปรุงให้กระชับง่ายขึ้นอีกร้อยละ 77 ของจำนวนกระบวนการทางปกครองที่ทบทวนทั้งหมด การดำเนินการนี้สามารถประหยัดต้นทุนให้แก่ประเทศได้ถึง 4 พันล้านบาทต่อปี ความสำเร็จของโครงการทำให้เวียดนามได้จัดตั้งหน่วยงาน Administrative Procedure Control Agency ให้ทำหน้าที่ศึกษาทบทวนกฎหมายโดยเฉพาะขึ้นมา

ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น ฮองกง เม็กซิโก และมาเลเซีย มีกระบวนการในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ในกรณีของฮองกง กระบวนการดังกล่าวจะดำเนินการให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการเอื้ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ (Business Facilitation Advisory Committee) ดังที่กล่าวมาแล้วก่อนหน้า ในขณะที่ประเทศมาเลเซียก็ได้มีหน่วยงานในลักษณะดังกล่าวเรียกว่า PEMUDAH (Special Task Force to Facilitate Business) ซึ่งมีเป้าหมายในการปรับปรุงกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ หน่วยปฏิบัติการพิเศษดังกล่าวซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐและเอกชนขึ้นโดยตรงกับนายกรัฐมนตรี ในช่วงแรก หน่วยงานดังกล่าวจะให้ความสำคัญเฉพาะกับกระบวนการและขั้นตอนที่มีการประเมินในรายงาน Doing Business ของธนาคารโลก ทำให้ประเทศมาเลเซียสามารถขยับขึ้นมาจากอันดับที่ 12 ในปี 2555 เป็นปีที่ 6 ในปีล่าสุด

(4) การกำหนดให้กฎหมายทุกฉบับมีอายุ (sunset clause) พบว่า เพื่อให้กฎหมายทุกฉบับได้รับการทบทวนความเหมาะสมอย่างเป็นระบบ เกาหลีใต้กำหนดให้กฎหมายทุกฉบับมีอายุ ซึ่งจะต้องมาทบทวนเป็นระยะว่าสมควรที่จะต่ออายุหรือไม่ ในช่วงแรกนั้น ใช้บังคับเฉพาะกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาใหม่ แต่ต่อมาได้ขยายขอบเขตในการบังคับใช้ให้ครอบคลุมกฎหมายที่มีอยู่เดิมด้วย ในออสเตรเลียก็เคยมีการเสนอให้กฎหมายที่ไม่ได้รับเสียงสนับสนุนในรัฐสภามากกว่าสามในสี่ (super majority) ให้มีอายุห้าปีเพื่อที่จะให้มีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากยังไม่มีเม็ดเงินนำกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มาบังคับใช้ต่างจากประเทศอุตสาหกรรมใหม่ คือ ไต้หวันและเกาหลีใต้ แต่การมีกฎหมายที่บังคับใช้ต้องมีการจัดทำ RIA ไม่ได้เป็นปัจจัยที่กำหนดคุณภาพของกฎหมาย หากการนำ RIA มาใช้เป็นผลของการผลักดันของบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ ที่ไม่ได้มีอำนาจในระดับนโยบาย และไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบบริหารเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมซึ่งได้รับการสนับสนุนของฝ่ายการเมืองอย่างชัดเจน

การนำกลไก RIA ไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศนั้นมีแต่ชื่อและไม่ได้มีการปฏิรูปร่างอย่างจริงจัง บางประเทศที่ได้รับการจัดอันดับว่ามีภาวะเปราะบางที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจโดยธนาคารโลกก็ยังไม่มีการบังคับใช้ให้ต้องทำ RIA แต่บางประเทศที่มีกฎหมายดังกล่าวกลับได้รับการจัดอันดับในลำดับท้าย ๆ การจัดลำดับดังกล่าวอาจไม่สะท้อนคุณภาพของการกำกับดูแลของภาครัฐในภาพรวม เนื่องจากกรอบการประเมินคุณภาพของกฎหมายนั้นจำกัดเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ จึงทำให้ประเทศที่มุ่งเป้าไปที่การปรับปรุงกฎหมายเหล่านั้นโดยเฉพาะอาจได้รับการประเมินที่ดีขึ้น เช่น มาเลเซียและไต้หวัน แต่คุณภาพกฎหมายอื่น ๆ อาจไม่ได้รับการพัฒนาในลักษณะเดียวกัน ส่วนการที่นำ RIA มาใช้โดยไม่ได้มุ่งเป้าไปที่กฎหมายที่มีการประเมินโดยรายงาน Doing Business เช่น เม็กซิโกหรือเวียดนามอาจได้รับการจัดอันดับท้าย ๆ ซึ่งไม่สะท้อนคุณภาพของการกำกับดูแลของประเทศในภาพรวมที่ดีขึ้น ดัชนีชี้วัดของ Doing Business ยังคงเป็นข้อมูลที่นักลงทุนใช้อ้างอิงในการตัดสินใจทางธุรกิจ การศึกษาการนำ RIA ไปใช้ในประเทศที่เป็นสมาชิกเอเปค 5 ประเทศ คือ เกาหลีใต้ ไต้หวัน ประเทศไทย เม็กซิโก และเวียดนาม พบว่า ส่วนมากกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดทำ RIA ไม่ได้มีการแยกแยะระหว่างกฎหมายหลักและกฎหมายรอง ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่กำหนดให้มีการทำ RIA เฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

เนื่องจากข้อจำกัดของทรัพยากรที่ต้องใช้ในการจัดทำ RIA ซึ่งมีความซับซ้อน ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ส่วนมากมักจำกัดการจัดทำ RIA เฉพาะกฎหมายที่ผ่านรัฐสภาเท่านั้นในเบื้องต้น เช่น ไต้หวันและเวียดนาม ส่วนเม็กซิโกกำหนดว่ากฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อภาครัฐกิจเท่านั้นที่ต้องทำ RIA ส่วนเกาหลีใต้ได้ออกแนวทางปฏิบัติในการทำ RIA ระบุว่ากฎหมายที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีนัยสำคัญเท่านั้นที่ต้องทำ RIA ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบ 4 ประการ (OECD, 2012) คือ (1) มีผลกระทบที่มีมูลค่าเกิน 10,000 ล้านบาท (ประมาณ 300 ล้านบาท) ต่อปี (2) มีผลกระทบต่อประชาชนตั้งแต่ 1 ล้านคนขึ้นไป (3) มีผลในการจำกัดการแข่งขันในตลาด (4) มีลักษณะไม่สอดคล้องกับกฎระเบียบที่เป็นมาตรฐานสากล

ส่วนความครบถ้วนสมบูรณ์ของรายงาน RIA พบว่ามีสามประเทศ คือ เกาหลีใต้ ไต้หวันและเม็กซิโก ที่มีคู่มือการจัดทำรายงาน RIA ซึ่งกำหนดให้มีการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของการกำกับดูแลของภาครัฐที่ครอบคลุมทางเลือกอื่น ๆ ด้วย เพื่อใช้พิจารณาเปรียบเทียบกับทางเลือกที่ได้มีการนำเสนอ แต่ทั้งสามประเทศนี้ไม่มีข้อกำหนดว่าจะต้องมีการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกในกรณีของรัฐไม่ออกกฎหมาย (baseline assessment) ด้วย ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาความจำเป็นและความคุ้มค่าในการที่รัฐได้เข้าไปแทรกแซงก่อนที่จะมีการประเมินและเปรียบเทียบความคุ้มค่าของรูปแบบต่าง ๆ ของการแทรกแซงของภาครัฐ ประเทศไทยกับเวียดนามเป็น 2 ประเทศที่ไม่มีข้อกำหนดดังกล่าว ส่วนประเทศไทยนั้นมีเพียงการตั้งคำถามว่ามีทางเลือกอื่น ๆ ที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายหรือไม่ซึ่งหน่วยงานราชการส่วนมากจะตอบว่า “ไม่มี” โดยไม่ได้มีการเสนอรายละเอียดใด ๆ ประกอบด้วย

ในส่วนของโครงสร้างสถาบัน พบว่า ประเทศที่ให้ความสำคัญแก่กระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำ RIA มักมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมาเพื่อผลักดัน ติดตามและตรวจสอบคุณภาพของกระบวนการทำ RIA ของหน่วยราชการ เช่น เกาหลีใต้นั้นมีหน่วยงาน Regulatory Research Center (RRC) ซึ่งอยู่ภายใต้ Korean Institute of Public Administration (KIPA) ซึ่งเป็นหน่วยงานวิจัยของภาครัฐเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการของภาครัฐ นอกจากการตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวกับ RIA ทั้งหมดแล้ว RRC ยังเป็นศูนย์กลางข้อมูล RIA ด้วย ซึ่งตั้งแต่ปี 2549 เกาหลีใต้เปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวกับ RIA ทั้งหมดต่อสาธารณชน เพื่อให้การดำเนินการมีความโปร่งใสมากขึ้น RRC จึงเปิดเผยเอกสารทั้งหมดในเว็บไซต์ของหน่วยงาน

สำหรับเม็กซิโกนั้นได้มีการจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะเดียวกันที่เรียกว่า COFEMER ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยวิธีการทางปกครองของเม็กซิโกในปี 2543 หน่วยงานดังกล่าวนี้ซึ่งประกอบด้วยพนักงานที่เป็นนักกฎหมายและนักเศรษฐศาสตร์ประมาณ 60 คน มีเป้าหมายประสงค์ในการสร้างความโปร่งใสให้แก่การบริหารจัดการของภาครัฐและมีหน้าที่ในการจัดทำกรรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ และเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำ RIA ทั้งหมดให้แก่สาธารณชน รวมทั้งทำหน้าที่ในการตรวจสอบรายงาน RIA ด้วยในลักษณะเดียวกันกับ RRC ของเกาหลีใต้ตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเม็กซิโก หน่วยงานราชการของรัฐทุกแห่งที่ต้องการจะออกกฎหมายในการกำกับดูแลจะต้องได้รับข้อคิดเห็นจาก COFEMER ก่อนจึงจะประกาศใช้ได้

รายงานผลการประเมินระบบการบริหารการกำกับดูแลของภาครัฐของ OECD ในปี 2552 (OECD Regulatory Policy Committee, 2009) จัดให้เม็กซิโกและเกาหลีใต้เป็นประเทศสมาชิกที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการการปฏิรูปการกำกับดูแลเป็นที่ 5 และที่ 7 จากประเทศสมาชิกทั้งหมด 30 ประเทศ การศึกษารายละเอียดของการนำ RIA มาใช้ในสองประเทศนี้ พบว่า ความสำเร็จเกิดจากการมีเป้าหมายที่ชัดเจนและมีแรงสนับสนุนจากการเมืองซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง เกาหลีใต้นำ RIA มาใช้หลังวิกฤติทางการเงินในภูมิภาคเอเชียในปี 2540 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมและระบบการเงินในลักษณะเฉพาะเจาะจง การนำ RIA มาใช้ดำเนินการไปพร้อมกับการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ของเกาหลีใต้ซึ่งต้องการเปลี่ยนทัศนคติเดิม ๆ ของข้าราชการจากการมองว่าตนเป็นผู้ปกครองมาเป็นผู้อำนวยความสะดวกแก่ภาคธุรกิจซึ่งเป็นหัวใจของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยเหตุผลนี้ การจัดทำรายงาน RIA จึงให้ความสำคัญแก่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ และการเปิดเสรีตลาดสินค้าบริการและการลงทุนมากกว่าที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหรือประเด็นทางสังคมอื่น ๆ

4) การนำกลไกประเมินผลกระทบของกฎหมายของโออีซีดีไปใช้กับกลุ่มประเทศแอฟริกา

รายงานโออีซีดี “Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis” (OECD, 2008) ศึกษาโครงการนำร่อง (pilot project) ในการนำ RIA ไปใช้ในประเทศแอฟริกาตะวันออก คือ ยูกันดา เคนยา แทนซาเนีย รวันดา และแซมเบีย โดยมีกระทรวงการพัฒนาระหว่างประเทศ (Department for International Development: DFID) ของสหราชอาณาจักร เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค เป้าประสงค์ของโครงการนี้แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่น การจัดทำ RIA ในยูกันดามีเป้าหมายสามประการ ได้แก่ (1) เพื่อลดการทุจริตคอร์รัปชัน (2) เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพของนโยบายของรัฐ (3) เพื่อส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สามารถช่วยลดความยากจนโดยการส่งเสริมการกำกับดูแลที่เป็นประโยชน์แก่ธุรกิจขนาดกลางขนาดย่อมและความเท่าเทียมในสังคม โครงการในเคนยามีเป้าหมายที่ชัดเจนและแคบกว่ามาก คือ การปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบในการกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมสืบเนื่องจากการที่ได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระกำกับดูแลกิจการดังกล่าวขึ้นมา โดยมีการกำหนดดัชนีชี้วัดคุณภาพของการกำกับดูแลในสามประเด็น คือ การเข้าถึงโครงข่ายโทรคมนาคมของผู้ประกอบการ คุณภาพของบริการ และอัตราค่าบริการ

รายงานของสามองค์กรในเครือธนาคารโลก ได้แก่ IFC MIGA และธนาคารโลก ในปี ค.ศ. 2010 (International Finance Cooperation, Multilateral Investment Guarantee Agency, World Bank, 2010) เกี่ยวกับระบบอภิบาลของการกำกับดูแลในประเทศกำลังพัฒนาได้ทำการประเมินผลของโครงการเหล่านี้มีข้อสรุปสำคัญรวมทั้งสิ้น 7 ประการ ซึ่งสามารถนำมาเป็นข้อคิดสำหรับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่ต้องการจะนำกลไก RIA มาใช้ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายดังนี้

ประการที่ 1 การปฏิรูประบบการกำกับดูแลในประเทศเหล่านี้มีความท้าทายมากกว่าในประเทศที่เป็นสมาชิก OECD ซึ่งส่วนมากเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากประเทศเหล่านี้ขาดระบบและกระบวนการในการตรากฎหมายและบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดนโยบายที่ดี RIA สามารถ “ฝังตัว” และ “เติบโต” ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประเทศเหล่านี้ยังไม่มีความพร้อมในการนำ RIA มาใช้ ความก้าวหน้าของโครงการนำร่องจำกัดเฉพาะในส่วนของการรับฟังความเห็นสาธารณะเท่านั้น ซึ่งเป็นพัฒนาการในกระบวนการระบบราชการของประเทศเหล่านี้โดยทั่วไป ไม่ได้เกิดจากโครงการ RIA เท่านั้น อย่างไรก็ตาม กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ดียังไม่สมบูรณ์เท่าใดนัก เนื่องจากผู้ที่เข้าร่วมในเวทีสาธารณะดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียรายย่อยที่ไม่สามารถเข้าถึงรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการได้และวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะก็ยังไม่เป็นไปตามหลักการมาตรฐานที่มีการกำหนดไว้

ประการที่ 2 ประเทศเหล่านี้ยังต้องเผชิญกับปัญหาท้าทายอีกหลากหลายประการ ขณะเดียวกันไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการ การกระจายอำนาจ การต่อสู้กับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การปรับปรุงกฎระเบียบในการกำกับดูแลภาคธุรกิจ ฯลฯ ทำให้ไม่อาจทุ่มเทให้กับการปฏิรูปการกำกับดูแลของภาครัฐได้นอกจากนี้แล้ว เนื่องจากการปฏิรูปในแต่ละเรื่องต่างมีความเกี่ยวข้องระหว่างกัน การประสานงานและการร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะบรรลุเป้าประสงค์ของการปฏิรูประบบการกำกับดูแล เช่น ในประเทศเคนยาได้มีการเริ่มระบบการประเมินผลการดำเนินงานมาใช้กับหน่วยงานราชการโดยรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงแต่ละกระทรวงจะต้องกำหนดผลงานของหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาที่เป็นรูปธรรม แต่จนถึงปัจจุบัน ยังคงมีการกำหนดดัชนีชี้วัดผลงานมาใช้เฉพาะกับหน่วยงานระดับบนไม่มีการเปลี่ยนแปลงดัชนีดังกล่าวมาเป็นดัชนีย่อยสำหรับหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่ขาดข้อมูลการประเมินผลงานของหน่วยงานของรัฐ จึงทำให้ขาดข้อมูลสถิติที่สามารถนำมาประกอบในการจัดทำรายงาน RIA

ประการที่ 3 หน่วยงานในแต่ละกระทรวงนั้นมักขาดแรงจูงใจที่จํานำ RIA มาใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นกรองคุณภาพของกฎระเบียบของตนเอง การรณรงค์เกี่ยวกับผลกระทบโยชน์ของ RIA มีผลเฉพาะในระยะสั้นหากพฤติกรรมในการตัดสินใจในระดับนโยบายยังไม่อิงกับข้อมูลเชิงประจักษ์ เช่น ในยูกันดา เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับปฏิบัติขาดแรงจูงใจที่จะนำ RIA มาใช้เนื่องจากการตัดสินใจของรัฐบาลในประเด็นที่สำคัญหลายครั้งไม่เป็นไปตามข้อมูลหลักฐานเชิงประจักษ์ที่นำเสนอโดย RIA หากแต่เป็นไปตามดุลพินิจของฝ่ายการเมือง

ประการที่ 4 โครงการนำร่องของทั้ง 5 ประเทศไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการปฏิรูประดับชาติ เช่น การปฏิรูประบบราชการ ระบบสารสนเทศในการบริหารจัดการภาครัฐ ระบบการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และอื่น ๆ หากแต่เป็นการดำเนินการภายใต้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศอย่างเป็นเอกเทศเท่านั้น

ประการที่ 5 ประเทศเหล่านี้ประสบปัญหาในการพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการผลักดัน RIA ทั้งนี้ เคนยา ยูกันดา และแทนซาเนีย ได้จัดตั้งหน่วยงานส่งเสริมการกำกับดูแลที่มีคุณภาพ (Better Regulation Unit) ภายใต้ความช่วยเหลือของรัฐบาลของสหราชอาณาจักร และกำลังมีการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวอีกสองประเทศ คือ รวันดาและแซมเบีย ประสบการณ์แสดงว่าหน่วยงานเหล่านั้นไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ในกรณีของยูกันดา หน่วยงานไม่ได้รับงบประมาณที่เพียงพอ ในแทนซาเนีย รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญแก่ภารกิจในการตรวจสอบคุณภาพของกฎระเบียบของ

ภาครัฐ ทำให้สุดท้ายแล้วหน่วยงานดังกล่าวกลับกลายเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการบริหารโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ แทนที่จะเป็นแหล่งที่ให้ความรู้และคำปรึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายแก่หน่วยราชการ การขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลทำให้หน่วยงานเหล่านี้ไม่สามารถพัฒนาศักยภาพได้

ประการที่ 6 ประเทศเหล่านี้ขาดข้อมูลที่จำเป็นในการทำ RIA ด้วยข้อจำกัดของข้อมูล วิธีการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์จะใช้ standard cost model ซึ่งเป็นการประเมินเฉพาะในส่วนของต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐเท่านั้น ไม่ได้มีการประเมินต้นทุนที่ภาคเอกชนหรือประชาชนต้องแบกรับและไม่มีผลการประเมินผลประโยชน์ของการกำกับดูแลในเชิงปริมาณ แต่ว่าการประมาณการณียังอยู่บนข้อสมมุติฐานหลายข้อเพราะขาดตัวเลขที่สามารถนำมาใช้ในการคำนวณที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม สิ่งประเทศเหล่านี้ขาด คือ การกำหนดขั้นตอนในการยกระดับขีดความสามารถในการจัดทำรายงาน RIA ที่มีคุณภาพ ไม่ว่าจะเป็นการเริ่มเก็บข้อมูลสถิติที่จำเป็นในเบื้องต้นการกำหนดวิธีการในการประมาณการณีสัมเหตุสมผลและวิธีการในการหาข้อมูล การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำรายงานเกี่ยวกับเทคนิคในการประเมิน การขาดขั้นตอนเหล่านี้ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดทำรายงาน RIA ที่มีความซับซ้อนสูงได้ทำให้เกิดความท้อแท้

ประการที่ 7 ประสบการณ์จากโครงการริเริ่มการนำ RIA มาใช้ใน 5 ประเทศดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินความก้าวหน้าเพื่อทำการประเมินผลกระทบของโครงการดังกล่าว และเพื่อที่จะพัฒนารอบข้อมูลสถิติที่จำเป็นต้องใช้การประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของการกำกับดูแลตั้งแต่ต้นของโครงการ ทั้งนี้ การประเมินนั้นจะต้องให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเหล่านั้น มิใช่ต่อตัวแปรหรือตัวเลขที่ประเทศที่ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคต้องการเพื่อจัดทำรายงานผลการดำเนินการของโครงการเท่านั้น

4.1.3 กรณีศึกษาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของต่างประเทศ

ในการวิเคราะห์กรณีศึกษาของต่างประเทศ ผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นต้องศึกษาต้นแบบของกลไกการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ตามแนวคิดรูปแบบและหลักเกณฑ์ RIA ขององค์การ OECD ก่อนดังกล่าวข้างต้น ซึ่งแม้จะมีลักษณะเป็นองค์การความร่วมมือเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แต่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศสมาชิก OECD จึงได้มีการพัฒนาแนวคิดในการพัฒนาคุณภาพกฎหมายซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยการพัฒนาแนวคิดในการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพกฎหมายนี้เองที่นำไปสู่การต่อยอดจนกระทั่งเป็น check-list จำนวน 10 ข้อ (Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation) ซึ่งถือเป็นต้นแบบของหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่มีอิทธิพลต่อการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายของประเทศสมาชิก รวมถึงประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกแต่นำเอาหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในการศึกษาการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ในต่างประเทศ ผู้วิจัยจึงได้เริ่มต้นด้วยการศึกษาเกี่ยวกับองค์การ OECD แนวคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงคุณภาพกฎหมายของ OECD และ check-list จำนวน 10 ข้อดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้เห็นกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายในเบื้องต้น จนนำไปสู่การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศสมาชิก OECD ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้เสนอผลการวิเคราะห์กรณีศึกษาการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศสมาชิก OECD คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี โปแลนด์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น และมาเลเซียซึ่งไม่ได้เป็นประเทศสมาชิก OECD รวมทั้งสิ้น 8 ประเทศ แต่เป็นประเทศสมาชิกอาเซียนที่นำต้นแบบ RIA ขององค์การ OECD ไปประยุกต์ใช้เพื่อจะได้นำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย ก็จะเป็นการศึกษาในรายละเอียดและกระบวนการที่เป็นลักษณะเฉพาะของประเทศนั้น

1) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา

1.1) กลไกและกระบวนการออกกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาจัดเป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) ภายใต้รัฐธรรมนูญ มีการแบ่งแยกอำนาจเป็นสามฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร มีประธานาธิบดี (President) เป็นประมุขและเป็นหัวหน้ารัฐบาล (Chief of Executive) ได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งทั่วไป ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 สมัย สมัยละ 4 ปี ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภา (House of Senate) มีสมาชิกมาจากแต่ละรัฐ รัฐละ 2 คนรวมเป็น 100 คน ดำรงตำแหน่งสมัยละ 6 ปี โดยมีสมาชิกจำนวน 1 ใน 3 ครบวาระทุก 2 ปี วุฒิสภามีอำนาจหลักในการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อบุคคลที่ประธานาธิบดีเสนอขอแต่งตั้ง และให้สัตยาบันสนธิสัญญา รองประธานาธิบดีจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภา (President of the Senate) โดยตำแหน่ง และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) มีสมาชิก 435 คน แบ่งตามสัดส่วนของประชากรในรัฐ ดำรงตำแหน่งสมัยละ 2 ปี ฝ่ายตุลาการ มี 3 ชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น (Circuit Court) ศาลอุทธรณ์ (Appeal Court) และศาลสูงสุด (Supreme Court) โดยศาลสูงสุดมีอำนาจที่จะล้มเลิกกฎหมายใด ๆ และการปฏิบัติการของฝ่ายบริหารที่ได้วินิจฉัยแล้วว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลสูงสุดนั้น ประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อและวุฒิสภาเป็นผู้ให้การรับรอง (The Central Intelligence Agency, 2013) ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกามีกลไกและกระบวนการร่างกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่นิติบัญญัติ ได้แก่ สภาคองเกรส (Congress) โดยแบ่งออกเป็น 4 ขั้นตอน (จามร โสมานันท์, 2544, น.58-75) ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การริเริ่มให้มีร่างกฎหมาย การริเริ่มร่างกฎหมายแต่ละฉบับของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีที่มาแตกต่างกันหลายกรณี โดยมีการริเริ่มที่สำคัญในกรณีดังนี้

(1) การริเริ่มโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเกิดจากนโยบายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ในการหาเสียงก่อนเลือกตั้ง หรือกรณีที่ผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างที่ใช้บังคับอยู่ปัจจุบันจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข

(2) ประชาชน/กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งเกิดจากความต้องการของประชาชน/กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น สมาคมผู้ผลิต สมาคมนักธุรกิจ สมาคมกรรมกร สมาคมเกษตรกร ริเริ่มหรือเรียกร้องให้มีกฎหมายตามความต้องการของตนแล้วเสนอหลักการหรือร่างกฎหมายดังกล่าวให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำเสนอต่อสภาองเกรส โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแก้ไขร่างดังกล่าวก่อนเสนอต่อสภาองเกรสก็ได้

(3) เกิดจากความต้องการของฝ่ายบริหาร เนื่องจากการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเด็ดขาดของสหรัฐอเมริกา ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรสได้โดยตรง ดังนั้น การเสนอร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารจึงหมายถึงการริเริ่มหรือการยกร่างกฎหมายตามความต้องการของฝ่ายบริหาร แล้วนำร่างกฎหมายดังกล่าวนั้นให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานำร่างกฎหมายนั้นเสนอต่อสภาองเกรสต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 การเสนอร่างกฎหมาย สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่แบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเด็ดขาด ทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาองเกรสซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติทำได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่จะเสนอร่างกฎหมายต่อสภาที่ตนสังกัดเพื่อพิจารณา ซึ่งกระบวนการพิจารณาจะเริ่มที่สภาใดก่อนก็ได้ ขึ้นอยู่กับสมาชิกที่เสนอร่างกฎหมายนั้น เว้นแต่ในกรณีการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากรต้องเสนอต่อสภาผู้แทนเพื่อพิจารณาก่อน แต่ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเช่นกัน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 1 ข้อ 7) โดยในขั้นตอนนี้ก็จะมีสำนักงานที่ปรึกษากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร (Office of the Legislative Counsel of the House of Representatives) และสำนักงานที่ปรึกษากฎหมายของวุฒิสภา (Office of the Legislative Counsel of the House of Senate) มีหน้าที่ช่วยเหลือให้คำปรึกษาแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในการยกร่างกฎหมายและเสนอร่างกฎหมาย

ขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาร่างกฎหมาย สภาองเกรส (Congress) มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(ก) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎรแบ่งออกเป็น 3 วาระ ประกอบด้วย

วาระที่ 1 การพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการธิการ ซึ่งจะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายโดยละเอียด และมีการแก้ไขร่างกฎหมายก่อนที่จะเสนอสภาต่อไป

วาระที่ 2 การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นการพิจารณาโดยเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนอภิปรายและแก้ไขร่างกฎหมายได้อย่างเต็มที่

วาระที่ 3 การลงมติ ในวาระนี้จะเป็นการลงมติร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาแก้ไขโดยจะไม่มี การอภิปรายแก้ไขอีก

(ข) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภาแบ่งออกเป็น 3 วาระเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย

วาระที่ 1 การพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการธิการ ซึ่งจะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายโดยละเอียด และมีการแก้ไขร่างกฎหมายก่อนที่จะเสนอสภาต่อไป

วาระที่ 2 การพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภา จะเป็นการพิจารณาโดยเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนอภิปรายและแก้ไขร่างกฎหมายได้อย่างเต็มที่

วาระที่ 3 การลงมติ ในวาระนี้จะเป็นการลงมติร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาแก้ไขโดยจะไม่มี การอภิปรายแก้ไขอีก

เมื่อร่างกฎหมายใดผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว ก็ดำเนินการให้มีการตั้ง คณะกรรมการวิสามัญผสม (Joint Conference Committee) ซึ่งจะต้องมาจากสมาชิกทั้งสองประเภท จำนวนเท่า ๆ กัน เพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวให้ถูกต้องตรงกัน ก่อนส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปให้กับประธานาธิบดีเพื่อลงนามประกาศใช้ต่อไป

ขั้นตอนที่ 4 การประกาศใช้กฎหมาย เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาแล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกส่งต่อไปให้ประธานาธิบดีเพื่อลงนามก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยประธานาธิบดีต้องลงนามภายใน 10 วัน นับตั้งแต่ได้รับร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี หากประธานาธิบดีไม่ลงนามภายในระยะเวลาดังกล่าว ถือว่าประธานาธิบดีได้ใช้อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายนั้น (veto) ร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะถูกส่งกลับไปยังสภาที่เสนอร่างนั้นมาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อได้รับร่างกฎหมายคืนมาต้องดำเนินการลงมติอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้สมาชิกลงมติให้ได้คะแนนเสียงรับรองไม่น้อยกว่าสองในสามของแต่ละสภา จึงประกาศใช้กฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการลงมติรับรองแล้วมีคะแนนเสียงไม่ถึงสองในสามของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา ให้ถือว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นอันตกไป

1.2) ประวัติพัฒนาการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา มีพัฒนาการเรื่องการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับในการเสนอร่างกฎหมาย หรือมาตรการอื่นของฝ่ายบริหารที่สำคัญเป็นเวลานาน ในยุคเริ่มต้นใช้ในวัตถุประสงค์ของการเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ต้นทุนที่กฎหมายแต่ละฉบับสร้างขึ้นกับภาคธุรกิจเพื่อลดจำนวนกฎหมายที่อาจสร้างต้นทุนทางภาคธุรกิจที่เพิ่มขึ้น ต่อมาจึงได้พัฒนาเป็นการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) โดยได้มีการพัฒนาการสำคัญแบ่งตามยุคสมัยของประธานาธิบดีของแต่ละรัฐบาล (สถาพร ปัญญาดี, 2555) ดังนั้น สหรัฐอเมริกาจึงเป็นประเทศแรกที่มีการจัดทำ RIA เนื่องจากมีแนวคิดที่ว่า การมีกฎหมายควบคุมที่มากเกินไปของรัฐบาล (excessive government regulation) อาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม แนวคิดนี้มุ่งสู่การนำกลไกพัฒนาคุณภาพกฎหมายเดิมที่มีอยู่และกฎหมายใหม่ที่จะออกมาใช้บังคับในอนาคต

รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาภายใต้การนำของประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ได้เริ่มมีนโยบายลดจำนวนของกฎหมาย (regulatory relief) ซึ่งเป็นหนึ่งในนโยบายเพื่อความเติบโตของเศรษฐกิจ โดยนโยบายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อลดจำนวนของกฎหมายลง ไม่ได้ประสงค์ให้การตรากฎหมายนั้นมีความคุ้มค่ามากขึ้นแต่อย่างใด จึงได้นำกลไก RIA มาใช้เป็นทางการอย่างจริงจังในช่วงปี ค.ศ. 1970 เพื่อจัดการกับภาระกฎหมายที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการออกกฎหมายจำนวนมากตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1960 เป็นต้นมา ประกอบกับความกังวลว่าภาระทางกฎหมายดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ (inflationary pressures) ในเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้นอีก (Morell III, 1997, p.72-74) ดังนั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 เป็นต้นมา สำนักงานงบประมาณและการจัดการ (Office of Management and Budget: OMB) จึงมีหน้าที่ในการจัดทำ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายและรายงานผลดีและผลเสียของกฎหมายด้วย

อย่างไรก็ดี การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายสมัยของประธานาธิบดีเรแกนแตกต่างไปจากในสมัยของประธานาธิบดีคนก่อนในหลายประเด็นสำคัญ (Morell III, 1997, p.75-76) ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การประเมินผลกระทบดังกล่าวเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐวิเคราะห์ถึงประโยชน์ที่จะได้รับและต้นทุนที่จะต้องเสียไป โดยหน่วยงานของรัฐก็จะต้องตรากฎหมายที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิ (net benefits) ซึ่งต้องคำนึงถึงถึงประโยชน์ทางสังคมและต้นทุนทางสังคมประกอบการวิเคราะห์ด้วย

ประเด็นที่สอง การประเมินผลกระทบดังกล่าวเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งร่างกฎหมายและผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่าให้กับสำนักงานงบประมาณและการจัดการ (OMB) เพื่อให้พิจารณาอนุมัติก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้

ประเด็นที่สาม โปรแกรมดังกล่าวสามารถเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐจะต้องตรวจสอบกฎหมายที่มีอยู่ว่าฉบับใดสมควรให้มีการยกเลิกหรือสมควรให้มีการลดจำนวนลงไป

ประเด็นสุดท้าย ประธานาธิบดีได้จัดหน่วยงานพิเศษเพื่อสนองนโยบายในการลดจำนวนของกฎหมายโดยมีรองประธานาธิบดีเป็นประธาน หน่วยงานพิเศษดังกล่าวมีหน้าที่ในการดูแลการดำเนินการตามขั้นตอนของการประเมินผลกระทบดังกล่าวและยังเป็นองค์การพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีที่หน่วยงานไม่เห็นชอบด้วยกับความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายและผลวิเคราะห์ความคุ้มค่าของสำนักงานงบประมาณและการจัดการ (OMB) ด้วย หลักการดังกล่าวทั้งหมดทำให้การประเมินผลกระทบของกฎหมายในสมัยรัฐบาลประธานาธิบดีเรแกนเป็นการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจากส่วนกลางเป็นจำนวนมากอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน

ทั้งนี้ นอกจากหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายดังกล่าวแล้ว เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายลดจำนวนกฎหมาย ประธานาธิบดีเรแกนได้ตั้งหน่วยงานพิเศษเพื่อตอบสนองการลดจำนวนกฎหมายทำหน้าที่พิจารณาตบประมาณและบุคลากรของหน่วยงานในการร่างกฎหมาย จนเกิดเป็นผลทำให้จำนวนกฎหมายใหม่ถูกตราขึ้นและจำนวนของบุคลากรในกระบวนการร่างกฎหมายก็ลดลงอย่างรวดเร็ว ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายที่มีผลใช้บังคับก็ถูกลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วและบางส่วนก็ถูกแก้ไขปรับปรุง การดำเนินการดังกล่าวส่งผลทำให้รัฐบาลสามารถลดค่าใช้จ่ายได้ถึง 10,000 ล้านดอลลาร์ต่อปี อย่างไรก็ตาม ภาวะชะงักงันในการออกกฎหมายฉบับใหม่ได้ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างดุเดือดมีผลสะท้อนกลับไปทวนนโยบายดังกล่าว ต่อมา ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1983 ได้มีการยุบเลิกหน่วยงานพิเศษดังกล่าวและโอนย้ายงานการกำกับดูแลประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายไปยังสำนักงานงบประมาณและการจัดการ (OMB) ด้วย

ในปี ค.ศ. 1985 ประธานาธิบดีเรแกนได้ออกคำสั่งของฝ่ายบริหารฉบับที่สอง เพื่อเพิ่มบทบาทของสำนักงานงบประมาณและการจัดการ (OMB) ในขั้นตอนของการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายโดยคำสั่งดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางในการพัฒนากฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนทั้งหมดกับสำนักงานงบประมาณและการจัดการ (OMB) ประจำปี โดยสำนักงานงบประมาณและการจัดการ (OMB) จะทำหน้าที่พิจารณาแนวทางการพัฒนากฎหมายทั้งหมดในภาพรวมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วจึง

เสนอคำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุงข้อเสนอเพื่อการพัฒนากฎหมายดังกล่าว โดยจัดให้มีสิ่งพิมพ์ที่เรียกว่า “กระบวนการด้านกฎหมายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา” (Regulatory Program of the US Government) ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่หน่วยงานเสนอมาทั้งหมด (ประมาณ 500 ฉบับ) สิ่งพิมพ์นี้เป็นเครื่องมือที่สำนักงานงบประมาณและการจัดการ (OMB) ได้ใช้ในการสื่อสารถึงวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบวิเคราะห์กฎหมายและวิธีการที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายดังกล่าว จัดทำโดยนักเศรษฐศาสตร์ของสำนักงานงบประมาณและการจัดการ (OMB) ซึ่งแบ่งเป็นหลายบทในหัวข้อเกี่ยวกับมุมมองของการปฏิรูปกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ รวมถึงการวิเคราะห์ความคุ้มค่าเมื่อพิจารณาจากประโยชน์ที่ได้รับและต้นทุนที่ต้องเสียไป การวิเคราะห์ความคุ้มค่าจากประสิทธิผลที่ได้รับและต้นทุนที่ต้องเสียไป การวิเคราะห์ความเสี่ยงและการใช้มาตรการจูงใจตลาดเพื่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายด้านสังคมและงบประมาณในด้านกฎหมาย (Morell III, 1997, p.76) ข้อมูลดังกล่าวจึงมีบทบาทในการสร้างความน่าเชื่อถือกับสาธารณชนและหน่วยงานของรัฐต่อการปฏิรูปกฎหมาย

อย่างไรก็ดี นโยบายการลดจำนวนกฎหมายของประธานาธิบดีเรแกนกลายเป็นประเด็นการเมืองในช่วงการบริหารงานของประธานาธิบดีเรแกนและต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงการบริหารงานของประธานาธิบดีบุช โดยได้มี “คณะกรรมการควบคุมกระบวนการบริหารงานแห่งสภาองเกรส” (Democratically Controlled Congressional Committees) รวมถึงสหภาพและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียด้านสิ่งแวดล้อมได้ต่อต้านและโต้แย้งกระบวนการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าว พร้อมทั้งการกดดันงบประมาณสนับสนุนการทำงานของสำนักงานด้านข้อมูลและกิจการกฎหมาย (Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA) ในสังกัดสำนักงานงบประมาณและการจัดการ (OMB) รวมถึงกฎหมายที่เสนอเข้ามาให้สำนักงานงบประมาณและการจัดการ (OMB) ประเมินก็มีลักษณะเปลี่ยนแปลงไป (Morell III, 1997, p.77) กล่าวคือ ต้องเป็นกฎหมายที่องค์กรฝ่ายบริหารสามารถพิจารณาบนพื้นฐานของการวิเคราะห์ความคุ้มค่าจากประโยชน์ที่ได้รับและต้นทุนที่ต้องเสียไปได้น้อยลงทำให้การออกกฎหมายใหม่ในด้านสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมเพิ่มจำนวนสูงขึ้น

ในช่วงสุดท้ายของการบริหารของประธานาธิบดีเรแกนเรื่อยมาจนถึงช่วงปีสุดท้ายของการบริหารงานของรัฐบาลประธานาธิบดีบุชได้เกิดข้อเรียกร้องจากกลุ่มธุรกิจอันเนื่องมาจากค่าใช้จ่ายที่ถือเป็นต้นทุนในทางธุรกิจจากการที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายมีเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีการหันกลับไปใช้รูปแบบหน่วยงานพิเศษโดยมีรองประธานาธิบดีเป็นประธานในสมัยประธานาธิบดีเรแกนอีกครั้งหนึ่ง คือ “คณะกรรมการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขัน” (Competitiveness Council) ซึ่งได้นำไปสู่นโยบายการลดจำนวนกฎหมายและชะลอการตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นอีก ในที่สุดก็ก่อให้เกิดประเด็นในทางการเมืองเช่นเดียวกันกับเมื่อ 11 ปีก่อนในสมัยของประธานาธิบดีเรแกน กล่าวคือ เกิดการต่อต้านและการโต้แย้งกระบวนการปฏิรูปกฎหมายจากพรรคการเมืองฝ่ายตรงกันข้ามและกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ จนส่งผลให้ประธานาธิบดีบุชไม่ได้รับเลือกให้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกสมัย (Morell III, 1997, p.77) แม้ว่ามิใช่ข้อโต้แย้งต่อการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าวก็ตาม การดำเนินการปฏิรูปกฎหมายมาอย่างยาวนานและต่อเนื่องตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีเรแกน ส่งผลให้มีการดำเนินงานปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการยอมรับถึงความจำเป็นและถือเป็นสิทธิของประธานาธิบดีที่จะมีกลไกตรวจสอบในส่วนกลางเพื่อควบคุมและปฏิรูปกฎหมาย รวมถึงการวิเคราะห์ความคุ้มค่าเมื่อพิจารณาประโยชน์ที่จะได้รับและต้นทุนที่ต้องเสียไป ซึ่งการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการใช้มาตรการจูงใจตลาดก็ได้รับการยอมรับและถูกใช้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

1.3) เนื้อหาของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเป็นไปตามคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ 12866 และ Circular A-4 ซึ่งสำนักงานงบประมาณและการจัดการ (OMB) ได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นคู่มืออธิบายประกอบการจัดทำการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย และสำนักงานด้านข้อมูลและกิจการกฎหมาย

(OIRA) ได้จัดทำข้อมูลตรวจสอบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่เป็นไปตามคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ 12866 และหนังสือเวียน Circular A-4 ดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานใช้เป็นแนวทางในการจัดทำ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย โดยคำสั่งของฝ่ายบริหารดังกล่าวเป็นการนำกระบวนการตัดสินใจในการออกกฎหมายมาใช้ในการปรับปรุงพัฒนาการออกกฎหมายมาใช้ในการปรับปรุงพัฒนาการออกกฎหมาย เพื่อให้กระบวนการเสนอร่างกฎหมายมีประสิทธิภาพซึ่งสรุปสาระได้ดังนี้ (สถาพร ปัญญาดี, 2555, น.52-54)

(1) กำหนดให้มีรายงานบันทึกหลักการและเหตุผลทั้งกรณีของการเสนอให้มีกฎหมายใหม่และการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเก่าที่ใช้บังคับอยู่ โดยในรายงานบันทึกดังกล่าวต้องมีการระบุปัญหาและอธิบายว่าการเสนอให้มีกฎหมายหรือการปรับปรุงกฎหมายจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างไร

(2) กำหนดให้ “การออกกฎหมายหรือมาตรการซึ่งมีนัยสำคัญ” (Signification regulatory action) ตามมาตรา (3)f (1) คือ กฎหมายที่มีผลกระทบกับงบประมาณประจำตั้งแต่ 100 ล้านดอลลาร์ขึ้นไป หรือมีผลกระทบกับเศรษฐกิจ การแข่งขัน การจ้างงาน สิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยและสุขภาพสาธารณะต้องผ่านกระบวนการตัดสินใจทางนโยบายโดยสำนักงานข้อมูลและกิจการกฎหมาย (OIRA) ตามมาตรา 6(c)

(3) ให้สำนักงานข้อมูลและกิจการกฎหมาย (OIRA) มีหน้าที่ตรวจสอบและจัดทำคู่มือเกี่ยวกับการดำเนินการตามคำสั่งของฝ่ายบริหารฉบับนี้ เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานของรัฐต่อไป

ต่อมา สำนักงบประมาณและการจัดการ (OIRA) ได้จัดทำหนังสือเวียน Circular A-4 เพื่ออธิบาย และเป็นคู่มือดำเนินการตามคำสั่งฝ่ายบริหารที่ 12866 ที่รายงานประเมินผลกระทบของหน่วยงาน 7 ข้อดังนี้

(1) บทนำอธิบายความจำเป็นต้องมีกฎหมาย เป้าหมายสำคัญวิเคราะห์การให้มีกฎหมายดังกล่าว

(2) ความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาดำเนินการทางกฎหมาย จุดประสงค์ที่รัฐต้องเข้ามาจัดการ โดยอธิบายว่าการออกกฎหมายเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

(3) อธิบายถึงวิธีการทางเลือกอย่างอื่นที่อาจแก้ไขปัญหานั้นได้

(4) มีการประเมินผลการวิเคราะห์ ไม่ว่าจะเป็นการวิเคราะห์ประโยชน์ที่จะได้รับกับต้นทุน (benefit-cost analysis: BCA) การวิเคราะห์ต้นทุนและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น (cost-effectiveness analysis: CEA)

(5) มีการกำหนดจำแนกประโยชน์และต้นทุนการดำเนินการ

(6) การวิเคราะห์ด้านอื่นที่มีการกำหนดเพิ่มเติม เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับธุรกิจขนาดเล็กอื่น การวิเคราะห์ผลกระทบกับสิ่งแวดล้อม การวิเคราะห์ผลกระทบกับเด็กและเยาวชน และการวิเคราะห์ผลกระทบกับพลังงาน ซึ่งจะเป็นไปตามกรณีที่กฎหมายหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารกำหนดไว้

(7) มีการแสดงรายงานด้านบัญชีที่ระบุจำนวนของประโยชน์ที่จะได้รับ และจำนวนของต้นทุนตามตัวอย่างตารางในหนังสือเวียนดังกล่าว

ต่อมา สำนักงานข้อมูลและกิจการกฎหมาย (OIRA) ได้จัดทำคู่มือตรวจสอบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่เป็นไปตามคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ 12866 และหนังสือเวียน Circular A-4 ดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานใช้เป็นแนวทางในการจัดทำ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย โดยใช้คู่มือตรวจสอบการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายดังกล่าวมีการตรวจสอบในประเด็นสำคัญ ดังนี้

(1) การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของหน่วยงานมีการระบุถึงรายละเอียดของความจำเป็นในการออกกฎหมายหรือไม่

(2) การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของหน่วยงานนั้นมีการอธิบายว่าการมีกฎหมายจะตอบสนองความต้องการของหน่วยงานอย่างไร

(3) การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของหน่วยงานนั้นใช้มาตรฐานการประเมินผลกระทบที่เหมาะสมหรือไม่

(4) ข้อมูลที่ใช้ประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายอยู่บนพื้นฐานของหลักการและเหตุผล มีการรวบรวมและสามารถจำแนกทางสถิติได้ รวมทั้งมีความเที่ยงตรง ชัดเจนสมบูรณ์ และไม่มีอคติหรือไม่

(5) ข้อมูล ที่มา และวิธีการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของหน่วยงานมีการเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตให้สามารถตรวจสอบหรือวิเคราะห์ตามได้หรือไม่

(6) มีการอธิบายขอบเขตความเป็นไปได้ของประโยชน์ที่จะได้รับการออกกฎหมายหรือไม่

(7) มีการอธิบายขอบเขตความเป็นไปได้ของต้นทุนจากการออกกฎหมายหรือไม่

(8) การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายมีการวิเคราะห์ประสิทธิภาพและความเหมาะสมของทางเลือกอื่นหรือไม่

(9) วิธีการออกกฎหมายเป็นวิธีการที่ให้ประโยชน์สูงสุดกว่าวิธีการอื่นหรือไม่

(10) การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของหน่วยงานนั้นมีการอธิบายว่าทำไมจึงเลือกวิธีการออกกฎหมายโดยไม่ใช้วิธีการอื่นหรือไม่

(11) การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของหน่วยงานนั้นมีการคำนึงถึง “อัตราการลดค่า” (discount rate) สำหรับประโยชน์และต้นทุนที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตหรือไม่

(12) การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย หน่วยงานมีการวิเคราะห์ความไม่แน่นอนหรือไม่

(13) การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย หน่วยงานมีการวิเคราะห์ผลกระทบในภาพกว้างหรือไม่

(14) การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย หน่วยงานนั้นมีการวิเคราะห์ที่มีบทสรุปโดยใช้ภาษาที่ง่ายและเข้าใจชัดเจนหรือไม่

(15) การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย หน่วยงานนั้นมีการแสดงตารางที่นำเสนอถึงประโยชน์และต้นทุนที่คาดหวัง (ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ) ไว้หรือไม่

1.4) กระบวนการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา องค์กรที่มีความเกี่ยวข้องในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎหมายมากที่สุดคือ หน่วยงานที่จัดร่างกฎหมายและสำนักงานข้อมูลและกิจการกฎหมาย (OIRA) โดยมีกระบวนการดังนี้ (สถาพร ปัญญาดี, 2555, น.54-55)

(1) หน่วยงานที่จะเสนอกฎหมายจะจัดทำร่างการวิเคราะห์เบื้องต้น (preliminary RIA) โดยทำการเปรียบเทียบความแตกต่างของทางเลือกเกี่ยวกับกฎหมายแต่ละทางเลือก ซึ่งรวมถึงทางเลือกที่จะไม่ดำเนินการใด ๆ (zero option) โดยไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แต่อย่างใดเลย และประมาณการถึงประโยชน์และต้นทุนของทางเลือกเกี่ยวกับกฎหมายอย่างคร่าว ๆ รวมถึงผลกระทบอื่นที่เกี่ยวข้องที่คาดว่าจะเกิดจากร่างกฎหมายที่จะเสนอนั้น ซึ่งรายละเอียดดังกล่าวข้างต้นเป็นข้อมูลที่ขาดเสียมิได้เลยในการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย หลังจากนั้น หน่วยงานจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียสามารถแสดงความคิดเห็นและคำแนะนำเกี่ยวกับทางเลือกที่หน่วยงานเลือกภายในกำหนดระยะเวลา 60 วัน

(2) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลา 60 วันดังกล่าวแล้ว หน่วยงานจะต้องจัดทำผลการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายให้เสร็จก่อนที่จะดำเนินการร่างกฎหมายเสร็จสิ้น แล้วเสนอขอความเห็นชอบต่อสภาองเกรส ทั้งนี้ ในช่วงก่อนการเสนอขอความเห็นจากสภาองเกรส หน่วยงานจะต้องส่งร่างกฎหมายและผลการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายไปยังสำนักงานข้อมูลและกิจการกฎหมาย (OIRA) ซึ่งสำนักงาน ฯ มีกำหนดระยะเวลา 90 วัน ที่จะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายบนพื้นฐานของข้อมูลการวิเคราะห์ประโยชน์และต้นทุนของร่างกฎหมายที่จัดทำโดยหน่วยงานดังกล่าว ในกรณีที่เห็นชอบด้วย สำนักงาน ฯ ก็จะ

ดำเนินกระบวนการต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็จะต้องมีการปรึกษาหารือกันระหว่างสำนักงานข้อมูลและกิจการกฎหมาย (OIRA) และหน่วยงานผู้เสนอกฎหมาย

(3) ในขั้นตอนนี้ สำนักงานข้อมูลและกิจการกฎหมาย (OIRA) สามารถปฏิเสธร่างกฎหมายนั้นได้เสมอ หากปรากฏว่า การเสนอร่างกฎหมายของหน่วยงานนั้นปราศจากรายละเอียดและข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมายที่เพียงพอ ถูกต้อง และแม่นยำ ซึ่งทำให้จำนวนของกฎหมายที่ถูกปฏิเสธหรือส่งคืนกลับหน่วยงานมีจำนวนสูงขึ้นมากภายใต้การบริหารของประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการยกเลิกบทบาทในการตรวจสอบกฎหมายของรองประธานาธิบดีและเพิ่มบทบาทของสำนักงานข้อมูลและกิจการกฎหมาย (OIRA) มากขึ้น

อย่างไรก็ดี บทบาทการตรวจสอบร่างกฎหมายไม่ได้จำกัดให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดีเท่านั้น โดยในปี 1996 พระราชบัญญัติให้อำนาจตรวจสอบของสภาองเกรส (Congressional Review Act) กำหนดให้หน่วยงานต้องส่งร่างกฎหมายให้กับสภาองเกรสเพื่อเพื่อทำการประเมิน สำนักงบประมาณของสภาองเกรสสามารถยกเลิกร่างกฎหมายดังกล่าวได้ภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายนั้น โดยกลไกการตรวจสอบดังกล่าวครอบคลุมถึงร่างกฎหมายของสภาองเกรส ซึ่งทำให้การวิเคราะห์ประโยชน์และต้นทุนของกฎหมายต้องใช้กับการร่างกฎหมายของรัฐบาลกลางด้วย

2) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศอังกฤษ

2.1) กลไกและกระบวนการออกกฎหมายของประเทศอังกฤษ

การออกกฎหมายของอังกฤษไม่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย แต่เกิดจากธรรมเนียมปฏิบัติที่มีมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่สมัยที่อังกฤษปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจในการออกกฎหมายเป็นอำนาจสูงสุดของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียวและพัฒนาตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) กระบวนการออกกฎหมายของประเทศอังกฤษเป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนตามประเภทของกฎหมาย (Central Intelligence Agency, 2013) ซึ่งอธิบายกระบวนการออกกฎหมายในภาพรวมที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายดังนี้

(1) กระบวนการร่างกฎหมายของอังกฤษ

ในกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทยอังกฤษ ผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการอิสระและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนผู้มีอำนาจตรากฎหมายนั้นพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจในการตรากฎหมายซึ่งเป็นอำนาจในเชิงสัญลักษณ์ ในขณะที่อำนาจในการตรากฎหมายที่แท้จริงจะเป็นอำนาจของรัฐสภา โดยมีกระบวนการร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหลักเกณฑ์และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (ฝ่ายพัฒนากฎหมาย, 2549, น.1-8) สรุปได้ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารโดยหน่วยงานของรัฐ หากเป็นร่างกฎหมายมีมาจากนโยบายของรัฐบาลจะถูกให้ความสำคัญเป็นพิเศษ โดยคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำ “สมุดปกเขียว” (Green Paper) เผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อให้ประชาชนทราบถึงแนวความคิดในการออกกฎหมายของรัฐบาล และเป็นการหึงความคิดเห็นเบื้องต้นของประชาชน แต่สมุดปกเขียวดังกล่าวยังไม่ได้เป็นนโยบายที่แน่นอนของรัฐบาลแต่อย่างใด เมื่อมีการแสดงความคิดเห็นกันอย่างแพร่หลายแล้ว หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นที่น่าพอใจก็จะมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไป โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวทำการจัดทำ “สมุดปกขาว” (White Paper) ซึ่งมีสถานะเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจน ออกเผยแพร่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหลักการในสมุดปกขาวจะถูกรัฐบาลผลักดันให้มีการออกเป็นกฎหมายต่อไป

ขั้นตอนที่ 2 การยกร่างกฎหมายตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ จะดำเนินการโดยหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญ คือ “สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายกิจการนิติบัญญัติ” (Parliamentary Counsel Office: PCO) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) หลังจากที่สำนักงานที่ปรึกษาฝ่ายกิจการนิติบัญญัติ (PCO) ดำเนินการยกร่างแล้วเสร็จก็จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวโดยกระบวนการทางนิติบัญญัติของรัฐสภาต่อไป

(2) กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาอังกฤษ

ในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภาของประเทศอังกฤษ ได้แบ่งการพิจารณาออกเป็นสองสภา คือ สภาสามัญ (House of Common) และสภาขุนนาง (House of Lords) ในการพิจารณาของสภาสามัญ ประกอบด้วย การพิจารณาร่างกฎหมาย 3 วาระ (จามร โสมานันท์, 2544, น.18-27) สรุปได้ดังนี้

วาระที่ 1 ขั้นตอนรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา เลขาธิการสภาสามัญ (Clerk of the House) จะอ่านชื่อร่างพระราชบัญญัติเพื่อเป็นการรับรองร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาโดยไม่มีการอภิปราย

วาระที่ 2 ขั้นตอนการอภิปรายในหลักการและขอบเขตของร่างกฎหมายดังกล่าว โดยมีขั้นตอนย่อยอีก 2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาโดยคณะกรรมการ (Committee) และการพิจารณาโดยสภาสามัญ (House of Common) โดยมีการลงมติภายหลังจากการอภิปราย และ

วาระที่ 3 เป็นการพิจารณาในภาพรวมของร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขจากวาระที่ 2 เท่านั้น เป็นการอภิปรายสั้น ๆ เฉพาะประเด็นสำคัญ จากนั้นร่างกฎหมายนั้นก็จะถูกส่งไปยังสภาขุนนาง (House of Lords)

ในการพิจารณาของสภาขุนนาง (House of Lords) แบ่งเป็น 3 วาระเช่นเดียวกันกับการพิจารณาของสภาสามัญ แต่มีข้อแตกต่างประการสำคัญคือ การพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาขุนนางนั้นจะไม่มี การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณา โดยสมาชิกสภาขุนนางทุกคนมีสิทธิอภิปรายเสนอแก้ไขร่างกฎหมายนั้นได้

เมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาของสภาขุนนางแล้ว หากสภาขุนนางไม่มีการแก้ไขร่างกฎหมายก็จะถือว่าได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา ร่างกฎหมายดังกล่าวนั้นก็เข้าสู่ขั้นตอนของการลงพระปรมาภิไธย (Royal Assent) โดยพระมหากษัตริย์ต่อไป แต่หากมีการแก้ไขของสภาขุนนาง ร่างกฎหมายนั้นก็ถูกส่งกลับไปยังการพิจารณาของสภาสามัญอีกครั้งหนึ่ง โดยสภาสามัญอาจยินยอมให้กับการแก้ไขของสภาขุนนางหรือ ยืนยันตามมติเดิมแล้วเสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยก็ได้ ในการนี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จะถูกชะลอไว้ได้เป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปีและเมื่อครบเวลาดังกล่าวก็จะสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

2.2) ประวัติพัฒนาการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศอังกฤษ

ประวัติความเป็นมาของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเริ่มต้นเข้ามาในกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศอังกฤษในทศวรรษ 1980 โดยรัฐบาลได้เริ่มพัฒนากระบวนการเพื่อที่จะยืนยันว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายการตรวจสอบผลกระทบก่อนที่จะเสนอให้มีการออกกฎหมายใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปรับปรุงกระบวนการออกกฎหมาย ต่อมาในทศวรรษที่ 1980 รัฐบาลได้นำวิธีการตรวจสอบต้นทุนในการดำเนินการตามกฎหมาย (Compliance Cost Audit: CCA) มาใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับผู้เกี่ยวข้องจากการออกกฎหมายและนำการประมาณการค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการใช้บังคับกฎหมายใหม่ (Comptroller and Auditor General, 2004, p.10)

ส่วนการตรวจสอบต้นทุนดำเนินการตามกฎหมาย (CCA) เป็นรูปแบบการประเมินในเชิงโครงสร้างและปริมาณของต้นทุนของธุรกิจ องค์กรการกุศลหรือองค์กรอาสาสมัคร ในการที่จะต้องปฏิบัติตามข้อเสนอในการยกร่างกฎหมาย (Legislative Proposal) โดยการตรวจสอบต้นทุนในการดำเนินการตามกฎหมาย (CCA) มีความมุ่งหมายเพื่อให้รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร องค์กรธุรกิจ และผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบถึงต้นทุนที่อาจคำนวณได้หรือภาระที่ไม่จำเป็นที่อาจเกิดขึ้นจากการที่จะออกกฎหมายดังกล่าว ซึ่งการตรวจสอบต้นทุนใน

การดำเนินการตามกฎหมาย (CCA) นอกจากเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องมีการปฏิบัติตามแล้ว การตรวจสอบต้นทุนในการดำเนินการตามกฎหมาย (CCA) ยังถือเป็นเครื่องมือประกอบในการพิจารณาทางนโยบายของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพมากอีกด้วย (Better Regulation Unit, 1997, p.63) การตรวจสอบต้นทุนในการดำเนินการตามกฎหมาย (CCA) เป็นหลักเกณฑ์การประเมินร่วมกันระหว่างเรื่องปริมาณและคุณภาพ ซึ่งประเด็นสำคัญที่จะได้จากการประเมินดังกล่าวคือต้นทุนในการดำเนินงานของสภาจะได้รับการประเมินดังกล่าวคือต้นทุนในการดำเนินงานของภาคเอกชน โดยขอบเขตและรายละเอียดของการประเมินต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย (CCA) มีดังนี้

- (1) ชื่อ (Title) ชื่อของร่างข้อเสนอ
 - (2) วัตถุประสงค์ (Purpose) ระบุวัตถุประสงค์ของร่างข้อเสนอและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
 - (3) ทางเลือกอื่น (Options) ระบุทางเลือกอื่นที่อาจจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้และชี้ให้ชี้แจงว่าเหตุใดจึงประสงค์ที่จะเลือกทางเลือกนั้น
 - (4) ภาคส่วน (Sector) ระบุภาคธุรกิจหรือประเภทของธุรกิจที่จะได้รับผลกระทบ เช่น การประเมินจำนวนของธุรกิจที่เกี่ยวข้อง จำนวนของธุรกิจขนาดเล็กหรือกิจการของตนเอง
 - (5) การรับฟังความคิดเห็น (Consultation) ระบุว่ามีการรับฟังข้อเสนอแนะแล้วหรือไม่ รวมทั้งระบุระยะเวลาที่ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็น
 - (6) ต้นทุนทางธุรกิจ (Business cost) ประเมินค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของธุรกิจ (Compliance cost) โดยทั่วไปของแต่ละประเภทธุรกิจ
 - (7) วิสาหกิจขนาดเล็ก (SMEs) ประเมินผลกระทบของธุรกิจขนาดเล็ก
 - (8) ต้นทุน (Sector cost) ประเมินค่าใช้จ่ายในการดำเนินธุรกิจของธุรกิจทุกประเภทที่คาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมาย
 - (9) การแข่งขัน (Competitiveness) ประเมินผลกระทบในประเด็นทางการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นทั้งภายในประเทศอังกฤษ สหภาพยุโรป และตลาดการค้าอื่น
 - (10) การตรวจสอบ (Monitoring) ระบุเวลาและรูปแบบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ถูกตรวจสอบ
 - (11) ข้อสงสัย (Enquiries) ระบุช่องทางในการติดต่อเพื่อแจ้งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ
- การตรวจสอบต้นทุนในการดำเนินการตามกฎหมาย (CCA) จะถูกจัดทำและเผยแพร่โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำข้อเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีหน่วยตรวจสอบเพื่อการลดปริมาณกฎหมาย (Deregulation Unit) ของตนเองโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นส่วนงานที่มีความเชี่ยวชาญในการให้คำแนะนำและการให้ข้อมูล รวมทั้งให้มีหน้าที่ในการตรวจสอบคุณภาพและความถูกต้องของการตรวจสอบต้นทุนในการดำเนินการตามกฎหมาย (CCA) โดยหน่วยงานตรวจสอบเพื่อการลดปริมาณกฎหมาย (Deregulation Unit) ซึ่งอาจจะประสานงานขอความเห็นจากหน่วยงานกลาง คือ หน่วยงานกลางเพื่อการตรวจสอบและลดปริมาณกฎหมาย (Central Deregulation Unit) อีกชั้นหนึ่ง อย่างไรก็ตาม หัวหน้าหน่วยงานที่เสนอกฎหมายจะต้องรับผิดชอบคุณภาพของการตรวจสอบต้นทุนในการดำเนินการตามกฎหมาย (CCA) ซึ่งหน่วยตรวจสอบเพื่อลดปริมาณของกฎหมาย (Deregulation Unit) ของหน่วยงานได้จัดทำขึ้นมา ต่อมา ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1966 จึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำตรวจสอบต้นทุนในการดำเนินการตามกฎหมาย (CCA) โดยกำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่จัดทำตรวจสอบต้นทุนในการดำเนินการตามกฎหมาย (CCA) เป็นผู้พิจารณาการตรวจสอบต้นทุนในการดำเนินการตามกฎหมาย (CCA) ทุกฉบับที่หน่วยงานในสังกัดจัดทำขึ้นและเป็นผู้ลงนามรับรองในประกาศรับรองคุณภาพของกฎหมาย (Regulatory Quality Certificate) (Better Regulation Unit, 1997, p.63) ซึ่งเป็นการยืนยันถึงความเหมาะสมของต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการออกกฎหมายดังกล่าว

ต่อมา รัฐบาลได้ตระหนักว่าการตรวจสอบต้นทุนในการดำเนินการตามกฎหมาย (CCA) นั้นถือเป็นมาตรการที่ยังไม่เพียงพอที่หน่วยงานจะนำมาใช้ในการประเมินต้นทุนเชิงนโยบาย (Policy Cost) และไม่อาจแน่ใจได้ว่าได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายเพียงพอหรือไม่ ดังนั้น จึงมีการนำรูปแบบการประเมินผลแบบใหม่มาใช้ คือ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ในปี ค.ศ. 1998 (Comptroller and Auditor General, 2004, p.11) โดยรัฐบาลได้กำหนดแนวทางว่า การจัดทำร่างกฎหมายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานั้น หากเป็นร่างกฎหมายที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อธุรกิจ (business) องค์กรกุศล (charities) หรือหน่วยงานอาสาสมัครต่าง ๆ (voluntary bodies) จะต้องมี การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายด้วย ต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) ได้มีการกำหนดแนวทางการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (Guidance) ในปี ค.ศ. 2000 และ 2003 ตามลำดับ เพื่อให้หน่วยงานที่จะเสนอกฎหมายยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ และสร้างความเข้าใจในกระบวนการจัดทำ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายอย่างแท้จริง

แนวทางการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (Guidance) ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสร้างความตระหนักให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของการออกกฎหมายโดยเริ่มต้นจากในขั้นของการจัดทำเจตนากรณีในการยกร่างกฎหมาย กระบวนการตรวจสอบและประเมินผลการใช้บังคับ ตลอดจนกระบวนการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยในแนวทางการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (Guidance) นั้น ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า “การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นเครื่องมือที่แจ้งถึงการพิจารณานโยบายและการประเมินผลกระทบในเชิงนโยบายทางเลือก ในแง่ของต้นทุนและผลประโยชน์ที่จะได้รับของข้อเสนอในการยกร่างกฎหมาย” (Regulatory Impact Assessment is a tool which informs policy decisions. It is an assessment of the impact of policy options in terms of the cost and benefits of a proposal.)

การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) มีวัตถุประสงค์ โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- (1) ชี้แจงกระบวนการพิจารณาออกกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยข้อมูลที่จะชี้แจงนั้น ได้แก่ วัตถุประสงค์ ทางเลือก ต้นทุน ผลประโยชน์ และความเสี่ยงจากการใช้กฎหมายดังกล่าว
- (2) ทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้เสียและสาธารณชน ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายเกี่ยวกับทางเลือกของหน่วยงานนั้น
- (3) แสดงให้เห็นถึงผลดีหรือประโยชน์ของข้อเสนอของร่างกฎหมาย โดยสามารถคำนวณให้เห็นถึง ต้นทุนในการออกกฎหมายได้

กระบวนการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายดังกล่าวข้างต้นได้มีการดำเนินการจนถึงปัจจุบัน โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ในกระบวนการตรวจสอบ กระบวนการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) คือ ส่วนงานตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office Regulation Impact Unit: RIU) โดย ส่วนงานตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะนำ Public Service Agreements ซึ่งเป็นข้อตกลงที่กำหนดเกี่ยวกับภารกิจของหน่วยงานราชการมาใช้ในการตรวจสอบหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่ได้จัดทำ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ว่ามีผลกระทบกับผู้มีส่วนได้เสียแค่ไหน เพียงใด อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญที่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี แต่ในบางกรณีก็ได้รับข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องจัดทำ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RAI) เช่น กรณีที่เป็นกฎหมายเร่งด่วน นอกจากนี้ หน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของส่วนงานตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (RIU) คือ การพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.3) เนื้อหาการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศอังกฤษ

การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศอังกฤษจะเป็นการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบโดยหน่วยงานที่ต้องการจะเสนอร่างกฎหมายนั้น ซึ่งเนื้อหาของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญดังนี้

- (1) ชื่อของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย
- (2) จุดประสงค์ของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย ซึ่งจะต้องระบุ
 - (2.1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการออกกฎหมายดังกล่าว ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นและผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบ
 - (2.2) ขอบเขตของปัญหา โดยระบุถึงกฎหมายในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวและเหตุผลที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว
 - (2.3) การวิเคราะห์ความเสี่ยง ความเสี่ยงในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น จำนวนผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการใช้บังคับกฎหมาย
- (3) ทางเลือกอื่น โดยระบุวิธีการหรือทางเลือกอื่นที่อาจใช้แก้ปัญหาดังกล่าวได้
- (4) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ
- (5) ต้นทุน
- (6) รายละเอียดเกี่ยวกับการรักษาหรือกับวิสาหกิจขนาดเล็ก และการตรวจสอบผลกระทบกับธุรกิจขนาดเล็ก
- (7) การบังคับใช้และมาตรการที่ใช้
- (8) องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนมาตรการตามกฎหมาย
- (9) การรับฟังความคิดเห็น ระบุการรับฟังความคิดเห็นทั้งจากหน่วยงานของรัฐและการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ
- (10) บทสรุปและข้อเสนอแนะ
- (11) การยืนยันรับรองจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมาย

2.4) กระบวนการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศอังกฤษ

กระบวนการจัดการการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศอังกฤษนั้น เริ่มต้นจากหน่วยงานที่ต้องการเสนอให้มีกฎหมายจะเสนอร่างกฎหมายและการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) โดยหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญ คือ หน่วยตรวจสอบเพื่อการลดปริมาณกฎหมาย (Deregulation Unit) ซึ่งมีอยู่ในทุกส่วนราชการ ในขั้นตอนการดำเนินการของหน่วยงานสามารถขอคำแนะนำได้จากหน่วยงานกลางเพื่อการตรวจสอบและลดปริมาณกฎหมาย (Central Deregulation Unit) เมื่อได้เสร็จสิ้นกระบวนการร่างกฎหมายและผลการจัดการการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของหน่วยงานแล้วก็จะเสนอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อให้การรับรองก่อนจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไปในกระบวนการก่อนนำร่างกฎหมายและผลการจัดการการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ก็จะมีหน่วยงานที่สำคัญอีกหน่วยงานคือ ส่วนงานตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (RIU) ทำหน้าที่ตรวจพิจารณาผลการจัดการการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายก่อนนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบต่อไป เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะถูกส่งไปยังรัฐสภาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

3) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศเยอรมนี

3.1) กลไกและกระบวนการออกกฎหมายของประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีมีการปกครองในระบบสหพันธรัฐ แบ่งโครงสร้างการปกครองเป็นสองระดับ ได้แก่ ระดับสหพันธรัฐ และระดับมลรัฐ (16 มลรัฐ) ซึ่งรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนี (Basic Law) กำหนดให้มีการออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติได้ทั้งในระดับสหพันธรัฐ และระดับมลรัฐ โดยกำหนดให้กฎหมายบางลักษณะเป็นอำนาจสิทธิขาดเฉพาะของสหพันธรัฐ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศและการต่างประเทศ (มาตรา 73) ถ้าหากในกรณีของกฎหมายบางลักษณะหากยังไม่มีกฎหมายของสหพันธรัฐ มลรัฐก็สามารถออกกฎหมายในเรื่องนั้นได้ (Central Intelligence Agency, 2013) อย่างไรก็ตาม ถ้าหากต่อมามีการออกกฎหมายในระดับสหพันธรัฐว่าด้วยเรื่องดังกล่าวแล้ว กฎหมายของมลรัฐในเรื่องนั้นก็จะเป็นอันหมดสภาพบังคับไปโดยปริยาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของรัฐให้แก่ประชาชน (มาตรา 74) เป็นต้น

กระบวนการร่างกฎหมายของประเทศเยอรมนี (ระดับสหพันธรัฐ)

ขั้นตอนที่ 1 การร่างกฎหมายก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

ขั้นตอนแรกนี้เป็นขั้นตอนในการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีและขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา (ปกรณัม นิลประพันธ์ และคณะ, 2551, น.109-111) แบ่งเป็น 2 ขั้นตอนสรุปได้ดังนี้

(1) การจัดทำร่างกฎหมายโดยหน่วยงานฝ่ายบริหารในประเทศเยอรมนีนั้นเริ่มต้นขึ้นที่หน่วยงานเจ้าของเรื่องเป็นผู้รับผิดชอบร่างขึ้นมา โดยต้องยึดถือคู่มือแบบการร่างกฎหมายที่กระทรวงยุติธรรมจัดทำขึ้นเป็นเกณฑ์และต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างภาครัฐและเอกชน รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้นเพื่อรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าว

(2) การตรวจสอบร่างกฎหมาย เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายโดยหน่วยงานนั้นแล้ว ร่างกฎหมายที่หน่วยงานจัดทำนั้นจะถูกส่งไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อตรวจสอบความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมาย ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ความสอดคล้องกับกฎหมายอื่น ๆ รูปแบบ ถ้อยคำ และโครงสร้างของกฎหมาย

จากการศึกษาครั้งนี้ พบว่า การตรวจสอบร่างกฎหมายโดยกระทรวงยุติธรรมของประเทศเยอรมนีจะมีบทบาทและหน้าที่ที่คล้ายคลึงกับการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาของประเทศไทย ซึ่งในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยกระทรวงยุติธรรมของประเทศเยอรมนีนั้นจะมีการจัดโครงสร้างขององค์กรโดยแบ่งเป็นฝ่ายที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่หน่วยงานนั้นจัดทำ ได้แก่ ฝ่ายกฎหมายเกี่ยวกับกิจการยุติธรรม (Abteilung Z: Justizverwaltung) ฝ่ายกฎหมายทางด้านกระบวนการยุติธรรม (Abteilung R: Rechtspflege) ฝ่ายกฎหมายแพ่ง (Abteilung I: Bürgerliches Recht) ฝ่ายกฎหมายอาญา (Abteilung II: Strafrecht) ฝ่ายกฎหมายพาณิชย์และธุรกิจ (Abteilung III: Handels- und Wirtschaftsrecht) ฝ่ายกฎหมายปกครองและฝ่ายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Abteilung IV: Verfassung; Verwaltungsrecht; Rechtsprüfung) ตลอดจนฝ่ายกฎหมายระหว่างประเทศและสหภาพยุโรป (Abteilung E: Europarecht; Völkerrecht; Internationale und Europäische Organisationen) ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับคณะกรรมการกฤษฎีกาของประเทศไทยที่มีการจัดโครงสร้างขององค์กรเป็นรูปแบบของคณะกรรมการตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน 12 คณะ (ปกรณัม นิลประพันธ์ และคณะ, 2551, p.111-112)

อย่างไรก็ดี การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดยกระทรวงยุติธรรมของประเทศเยอรมนีจะต้องตรวจพิจารณาโดยนิติกรในกลุ่มกฎหมายต่าง ๆ ของกระทรวงการยุติธรรมเป็นผู้ตรวจพิจารณา ขณะที่ประเทศไทยจะต้องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาต่าง ๆ เป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดยมีนิติกรทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานทั้งในส่วนจากรูปแบบและเนื้อหาสาระ แต่การตรวจ

พิจารณา ร่างกฎหมายโดยกระทรวงยุติธรรมของประเทศเยอรมนีไม่ได้เป็นการแก้ไขหรือจัดทำกฎหมายขึ้นใหม่ หากแต่จะเป็นการเขียนข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างกฎหมายแล้วส่งกลับไปยังหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายเพื่อดำเนินการแก้ไข เมื่อหน่วยงานดังกล่าวได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอแล้ว กระทรวงยุติธรรมก็จะทำหนังสือยืนยันไปยังหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวอีกครั้ง เพื่อเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวนั้นเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมจะสิ้นสุดลง และหน่วยงานเจ้าของเรื่องจะเป็นผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายนั้นต่อไป อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาของรัฐสภา หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายอาจขอความร่วมมือจากกระทรวงยุติธรรมให้ส่งเจ้าหน้าที่ไปช่วยชี้แจงในประเด็นข้อกฎหมายที่ซับซ้อนก็ได้

ขั้นตอนที่ 2 การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี

หน่วยงานเสนอร่างกฎหมายที่ได้ผ่านการตรวจพิจารณาจากกระทรวงยุติธรรมเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติหลักการของกฎหมายดังกล่าว ในขั้นตอนนี้ คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาเฉพาะร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของกระทรวงยุติธรรมแล้วและได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วเท่านั้น หากร่างกฎหมายใดยังมีข้อขัดแย้งหรือหาข้อสรุปยังไม่ได้ คณะรัฐมนตรีจะส่งร่างกฎหมายนั้นกลับไปให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการเพื่อหาข้อยุติร่วมกันเสียก่อน

ขั้นตอนที่ 3 การพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา

การพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภาของประเทศเยอรมนีสามารถแบ่งออกเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ปรณ นิลประพันธ์ และคณะ, 2551, p.112-116) ดังนี้

ก) การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร แบ่งออกได้เป็น 3 วาระ ดังนี้

วาระที่ 1 การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระนี้ จะเป็นการพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่รับผิดชอบกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ซึ่งการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการนี้อาจมีการปรับปรุงแก้ไขในเนื้อหาของร่างกฎหมาย ดังนั้น บางครั้งร่างกฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการจึงอาจมีความแตกต่างกับร่างกฎหมายที่หน่วยงานนั้นจัดทำโดยสิ้นเชิง

วาระที่ 2 การอภิปรายโดยสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระนี้ เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการในวาระแรก ซึ่งในวาระนี้จะมีการอภิปรายกันอย่างครอบคลุมกว้างขวางโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณากฎหมายในวาระนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการได้อีก

วาระที่ 3 การลงมติในวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาลงมติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มี การพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายอีก

ข) การพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา

ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็จะเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนที่มาจากฝ่ายบริหารของแต่ละมลรัฐ ดังนั้น สมาชิกวุฒิสภาจึงเป็นตัวแทนในการป้องกันผลประโยชน์ของมลรัฐ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญเยอรมัน (Basic Law) ได้กำหนดให้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อมลรัฐจำเป็นต้องได้รับความยินยอมร่วมกันของทั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ส่วนกฎหมายในเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่มีผลกระทบต่อมลรัฐ สภาผู้แทนราษฎรสามารถยืนยันการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวได้

3.2) ประวัติพัฒนาการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีมีแนวความคิดการพัฒนาคุณภาพกฎหมายมายาวนาน โดยปรากฏการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นรูปแบบชัดเจน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 คือ Checklist for Proposed Legal

Provisions at Federal Level (Blue Checklist) ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีนำมาใช้กับกระบวนการตรากฎหมาย โดยกำหนดให้การเสนอร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาคำถามเหล่านี้ด้วย ดังนี้

- (1) มาตรการที่เลือกมีความเหมาะสมหรือไม่?
(Is action at all necessary?)
- (2) มีมาตรการทางเลือกอื่นอย่างไรบ้าง?
(What are the alternatives?)
- (3) มาตรการดังกล่าวต้องดำเนินการโดยรัฐบาลหรือไม่?
(Is action required at federal level?)
- (4) จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายใหม่หรือไม่?
(Is a new law needed?)
- (5) มาตรการดังกล่าวต้องดำเนินการโดยด่วนหรือไม่?
(Is immediate action required?)
- (6) ขอบเขตของมาตรการดังกล่าวจำเป็นต้องมีขอบเขตกว้างขวางตามที่เสนอมาหรือไม่?
(Does the scope of the provision need to be as wide as intended?)
- (7) สามารถจำกัดระยะเวลาที่เหลือในการมีผลบังคับใช้ได้หรือไม่?
(Can the length of the period for which it is to remain in force be limited?)
- (8) มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ไม่เป็นการเพิ่มขั้นตอน และสามารถเข้าใจได้หรือไม่?
(Is the provision bureaucratic and understandable?)
- (9) มาตรการดังกล่าวสามารถปฏิบัติได้หรือไม่?
(Is the provision practicable?)
- (10) มาตรการดังกล่าวมีความคุ้มค่าหรือไม่?
(Is there an acceptable cost-benefit relationship?)

Blue Checklist ดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในกระบวนการร่างกฎหมายตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 จนถึง ปี ค.ศ. 1996 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้นำ Blue Checklist ไปบัญญัติเป็นภาคผนวกของ “ข้อบังคับร่วมของกระทรวงแห่งสหพันธ์ (Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries: GGO)” กระทรวงต่าง ๆ ของสหพันธ์ถือปฏิบัติตาม การไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับร่วมฯ ดังกล่าว ไม่มีผลให้กฎหมายต้องตกเป็นโมฆะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดทำร่างกฎหมายในกระทรวงต่าง ๆ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และสามารถให้ทุกกระทรวงได้ยึดถือข้อบังคับดังกล่าวเป็นแนวทางปฏิบัติได้ ข้อบังคับร่วมของกระทรวงแห่งสหพันธ์นี้ได้มีการปรับปรุงครั้งสำคัญในปีค.ศ. 2000 ภายใต้แผนการปฏิรูประบบราชการของประเทศเยอรมนี (Modern State – Modern Administration) ประกอบด้วย 3 ยุทธศาสตร์หลัก คือ การบริหารจัดการระบบราชการแนวใหม่ การลดภาระขั้นตอนของระบบราชการและการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ในการปรับปรุงครั้งนี้มีหลักการสำคัญ คือ การลดขั้นตอนของระบบราชการ การลดจำนวนกฎหมาย และการเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมาย (ปกรณ นิลประพันธ์ และคณะ, 2551, น.110) นอกจากนี้ ในการปรับปรุงครั้งดังกล่าวมีการยกเลิกหลักการของ Blue Checklist ในภาคผนวกของข้อบังคับร่วมดังกล่าว แล้วมีการกำหนดเกี่ยวกับกระบวนการร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ โดยหมวด 6 แห่งข้อบังคับร่วมฯ นั้น ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการร่างกฎหมายของรัฐบาลในแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอนการยกร่างจนกระทั่งเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีข้อ 43 และข้อ 44 ว่าด้วยเรื่องการประชุมผลกระทบในการออกกฎหมาย ข้อบังคับร่วมของกระทรวงแห่งสหพันธ์มีการปรับปรุงครั้งล่าสุดเมื่อปี ค.ศ. 2006 และได้ใช้ต่อมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งในส่วนเกี่ยวกับกระบวนการร่างกฎหมายในหมวดที่ 6 ไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญแต่ประการใด

3.3) เนื้อหาของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศเยอรมนี

เนื้อหาการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศเยอรมนีเป็นไปตามข้อบังคับร่วมของกระทรวงแห่งสหพันธ์ดังกล่าวจะกำหนดเนื้อหาที่เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังต่อไปนี้

ในการจัดทำกฎหมายของประเทศเยอรมนีนั้น เริ่มต้นจากการแจ้งให้สำนักนายกรัฐมนตรี (Federal Chancellery) ทราบ เมื่อจะมีร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งขึ้นมา หากร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวนั้นจะมีผลกระทบต่อประโยชน์ของมลรัฐ (Länder) หรือสภาท้องถิ่น (Local Councils) ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของมลรัฐและหน่วยงานของท้องถิ่นนั้นในเนื้อหาทั้งสองส่วนด้วยดังนี้

(1) ร่างกฎหมายที่เสนอมจะต้องประกอบด้วย ตัวร่างกฎหมาย บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎหมาย (explanatory memorandum) และบทนำ (introductory summary or cover sheet) ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 40-42 แห่งข้อบังคับร่วมของกระทรวงแห่งสหพันธ์ (Joint Rules of Procedure)

(2) บทสรุปเกริ่นนำ (introductory summary or cover sheet) นั้น ประกอบด้วย (1) ปัญหาและวัตถุประสงค์ (2) วิธีการแก้ไขปัญหา (3) ทางเลือกอื่น (4) ผลกระทบด้านการเงินต่องบประมาณของรัฐ โดยแยกเป็นระดับสหพันธ์รัฐกับมลรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่น และแบ่งเป็นงบประมาณค่าใช้จ่ายทั่วไป และงบประมาณค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้กฎหมาย (5) ต้นทุนที่เกิดจากการบริหารจัดการ (administrative costs) ทั้งในส่วนของวิสาหกิจ ประชาชน และหน่วยงานของรัฐ

สำหรับบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎหมาย (explanatory memorandum) จะต้อง มีเนื้อหาสาระตาม Joint Rules of Procedure มาตรา 43 รวมทั้งสิ้น 9 ประเด็น ดังนี้

- (1) วัตถุประสงค์และความจำเป็นในการออกกฎหมายและร่างบทบัญญัติรายมาตรา
- (2) เนื้อหาสาระของข้อเท็จจริง ความเป็นมาและงานวิจัยที่ใช้เป็นพื้นฐาน
- (3) ทางเลือกอื่น (ถ้ามี) รวมถึงการพิจารณาขอบข่ายภารกิจดังกล่าวให้ภาคเอกชนทำได้หรือไม่ โดยจะต้องระบุเหตุผลที่ไม่สามารถจะใช้ทางเลือกอื่นหรือไม่สามารถมอบหมายภารกิจให้ภาคเอกชนกระทำได้แล้วแต่กรณี

ในประเด็นข้างต้น ผู้ประเมินต้องพิจารณาว่า กระบวนการทางกฎหมายที่ใช้มีความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหหรือไม่ หรือสามารถที่จะปล่อยให้เป็นการควบคุมกันเองภายในสังคม (self-regulation) โดยวิธีการจำกัดสิทธิของตนเองลง และถ้าเป็นเช่นนั้น รัฐต้องจัดโครงสร้างหรือวิธีการอย่างไรเพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดสถานการณ์เช่นนั้น และรัฐสามารถทำให้การควบคุมกันเองดังกล่าวเป็นบทบังคับได้หรือไม่

ส่วนการมอบหมายภารกิจดังกล่าวให้ภาคเอกชนหรือองค์กรที่มีรัฐดำเนินการแทนนั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาด้วยว่า องค์กรนั้นสามารถจัดทำภารกิจดังกล่าวเพื่อประโยชน์ร่วมกันได้หรือไม่และมีมาตรการทางกฎหมายและองค์กรใดบ้างที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ หากสุดท้ายที่สุดภาคเอกชนหรือองค์กรที่มีรัฐไม่สามารถดำเนินการได้ จะต้องมีการส่งคืนภารกิจดังกล่าวไปยังหน่วยงานของรัฐอย่างไร

หากภารกิจดังกล่าวสามารถที่จะดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กรภาคเอกชนและหน่วยงานของรัฐได้จำเป็นจะต้องมีการออกแบบกฎหมายอย่างไรเพื่อรองรับการดำเนินการร่วมกันดังกล่าว และการออกแบบกฎหมายดังกล่าวมีผลเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนที่จะให้เกิดการดำเนินการภายใต้ความร่วมมือระหว่างกัน ในทางปฏิบัติหรือไม่

- (4) การเปิดเผยข้อมูลและข้อเท็จจริง ภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ข้อเสนอเกี่ยวกับการออกคำสั่งอนุญาต การควบคุมตรวจสอบและกระบวนการในการออกคำสั่งอนุญาต พร้อมเหตุผลของการไม่สมควรผลักภาระหน้าที่ไปยังผู้อยู่ใต้บังคับของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย

- (5) การประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย
- (6) สมควรจำกัดระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่
- (7) ร่างกฎหมายที่เสนอจะสามารถช่วยลดขั้นตอนและความยุ่งยากของกฎหมายและกระบวนการทางปกครองได้หรือไม่ และเป็นกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน
- (8) ร่างกฎหมายมีความสอดคล้องกับกฎหมายของสหภาพยุโรปหรือไม่
- (9) สภาพของกฎหมายที่จะเปลี่ยนแปลงไปในด้านต่าง ๆ

อนึ่ง การประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมายตามข้อ 3 ข้างต้นนั้น หมายความว่าถึงผลกระทบที่จะเกิดจากความตั้งใจและไม่ได้ตั้งใจ ทั้งนี้รายละเอียดเกี่ยวกับผลกระทบจากการออกกฎหมายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นนั้นจะต้องเป็นผลสรุปที่เกิดขึ้นจากการปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีของสหพันธ์ที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว และถ้าหากมีการคาดการณ์ถึงผลกระทบด้านการเงินก็จะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการคำนวณและสมมติฐานที่ใช้เป็นพื้นฐาน ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของสหพันธ์สามารถที่จะให้คำแนะนำเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมายดังกล่าว (ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 44 (1) แห่งข้อบังคับร่วมของกระทรวงแห่งสหพันธ์ (Joint Rules of Procedure))

ในกรณีที่ร่างกฎหมายจะมีผลกระทบต้องงบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่ายภาครัฐในระดับสหพันธ์รัฐ รวมถึงผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของสหพันธ์รัฐโดยปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยของสหพันธ์รัฐอาจมีคำชี้แนะอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งนี้ รายได้หรือรายจ่ายที่จะเพิ่มขึ้นหรือลดลงนั้นก็จะต้องมีการพิจารณาวางแผนกำหนดงบประมาณของสหพันธ์รัฐในแต่ละปีงบประมาณและในงบประมาณปีต่อ ๆ ไปในระยะยาว ในกรณีที่ร่างกฎหมายมีผลทำให้รายได้ของรัฐลดลงหรือทำให้รายจ่ายของรัฐเพิ่มขึ้น ต้องแสดงด้วยว่าจะนำเงินส่วนใดมาชดเชย ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการคำนวณหรือคาดการณ์ผลกระทบทางการเงินล่วงหน้าและระบุไว้ในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎหมาย (explanatory memorandum) ส่วนผลกระทบต้องงบประมาณในระดับมลรัฐและหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องระบุแยกจากกัน โดยรัฐมนตรีของสหพันธ์รัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในร่างกฎหมายนั้นจะต้องรวบรวมข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับรายจ่ายจากมลรัฐและหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

นอกจากผลกระทบทางการเงินแล้ว ยังจะต้องมีรายละเอียดของข้อมูลโดยการปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและเทคโนโลยีของสหพันธ์รัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับต้นทุนที่ร่างกฎหมายนี้จะก่อให้เกิดขึ้นกับภาคอุตสาหกรรมและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมถึงความเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าและบริการต่อหน่วย (unit prices) และระดับราคาของสินค้าและบริการ (price levels) โดยเฉพาะ และผลกระทบที่จะเกิดกับผู้บริโภค ทั้งนี้ รัฐมนตรีระดับสหพันธ์รัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในร่างกฎหมายจะต้องรวบรวมข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ จากผู้เชี่ยวชาญและสมาคมที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจและเทคโนโลยีของสหพันธ์รัฐจะต้องเข้ามาร่วมดำเนินการมาตั้งแต่ในระยะเริ่มต้น ทั้งนี้ ในกรณีที่มีค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นจากการตรวจสอบร่างกฎหมายนั้นโดยคณะกรรมการ (Judicial Review Regulatory Impact Council) รัฐมนตรีของสหพันธ์รัฐจะเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายดังกล่าวในฐานะที่เป็นต้นทุนที่เกิดจากการบริหารจัดการ (Joint Rule of Procedure, Article 44) ทั้งนี้ รัฐมนตรีของสหพันธ์รัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในร่างกฎหมายต้องกำหนดในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎหมาย (explanatory memorandum) ด้วยว่า สมควรจะกำหนดให้มีการทบทวนกฎหมายเมื่อกำหนดระยะเวลาผ่านไปช่วงหนึ่งหรือไม่ โดยการทบทวนว่ากฎหมายดังกล่าวสามารถก่อให้เกิดผลดังที่ตั้งใจไว้หรือไม่ ต้นทุนที่เกิดขึ้นจากกฎหมายดังกล่าวนี้ได้สัดส่วนกับผลประโยชน์หรือไม่รวมถึงผลข้างเคียงที่เกิดจากกฎหมายดังกล่าวด้วย

3.4) กระบวนการจัดทำ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศเยอรมนี

การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายได้ถูกนำมาใช้โดยฝ่ายบริหารเพื่อเป็นเครื่องมือหนึ่งในการตรวจสอบและพัฒนาคุณภาพของกฎหมายในกระบวนการร่างกฎหมายเยอรมัน โดยเมื่อส่วนราชการต้องการให้มีกฎหมายฉบับใด ส่วนราชการนั้นจะแจ้งไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี (The Federal Chancellery) โดยระบุแผนการและกรอบเวลาการยกร่างกฎหมาย เมื่อได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการจัดทำร่างกฎหมาย ส่วนราชการดังกล่าวก็จะดำเนินการยกร่างกฎหมาย รวมถึงการดำเนินการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายตามข้อ 43 และข้อ 44 แห่งข้อบังคับ ฯ ด้วย โดยมีหนังสือคู่มือการจัดทำร่างกฎหมายจากกระทรวงมหาดไทย และหนังสือแบบการร่างกฎหมายจากกระทรวงยุติธรรมมาเป็นแนวทางการดำเนินการจัดทำ เมื่อดำเนินการยกร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ส่วนราชการจะส่งร่างกฎหมายและข้อมูลการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายไปยังกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบดังนี้

(1) กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความสอดคล้องของร่างกฎหมายดังกล่าวกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังได้มีหน้าที่แนะนำและตรวจสอบเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายด้วย โดยจะพิจารณาว่าการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่ส่วนราชการจัดทำนั้น มีความครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ ขั้นตอนการประเมินผลกระทบน่าเชื่อถือหรือไม่ และการประเมินผลกระทบดังกล่าวมีข้อบกพร่องประการใด หากมีข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะ กระทรวงมหาดไทยก็จะแจ้งกลับไปให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องทราบ

(2) กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบแบบโครงสร้างของกฎหมายและการใช้ถ้อยคำในร่างกฎหมาย นอกจากนี้ กระทรวงยุติธรรมยังได้มีหน้าที่ตรวจสอบความสอดคล้องของร่างกฎหมายดังกล่าวกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นเช่นเดียวกับกระทรวงมหาดไทยด้วย

ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมนั้น ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญของกระบวนการร่างกฎหมาย เนื่องจากมีสิทธิคัดค้านร่างกฎหมายในกรณีที่เห็นว่าขัดกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น การคัดค้านนี้ทำให้ต้องมีการลงมติในร่างกฎหมายนั้นอีกครั้งหนึ่ง โดยการลงมติในครั้งที่สองนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าวต้องได้รับเสียงข้างมากของจำนวนรัฐมนตรีทั้งหมดพร้อมกับเสียงของนายกรัฐมนตรีด้วย จึงจะถือว่าผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับของการประชุมคณะรัฐมนตรี (ปกรณ์ นิลประพันธ์ และคณะ, 2551, น.111 - 112) ภายหลังจากนั้นร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีก็จะถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

4) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศโปแลนด์

4.1) ประวัติพัฒนาการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศโปแลนด์

ประเทศโปแลนด์ได้นำกลไกประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) มาใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 2002 โดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรีลงวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 2002 การจัดทำรายงาน RIA ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนารับฟังความเห็น ความเห็นชอบและตรวจสอบร่างกฎหมายที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี การนำกลไก RIA มาใช้ในประเทศโปแลนด์เกิดมาจากความจำเป็นในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายและปรับปรุงกระบวนการในการออกกฎหมายเพื่อให้ได้กฎหมายที่มีผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในการสนับสนุนการแข่งขันและการเจริญเติบโตของธุรกิจ ในความเป็นจริงแล้ว ในประเทศโปแลนด์การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนในการทำงานของฝ่ายบริหารอยู่แล้ว เพียงแต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ ดังเช่นแนวทางในการ

วิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน (Ministry of Economy, 2016, pp.3-4) จากที่ได้มีการนำ RIA มาใช้อย่างเป็นทางการแล้ว รัฐบาลโปแลนด์จึงได้มีการจัดทำคู่มือกำหนดแนวทางและกลไกในการทำ RIA ขึ้นในปัจจุบันที่มีชื่อว่า Guidelines for the Regulation Impact Assessment ซึ่งแสดงให้เห็นหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศโปแลนด์

4.2) การประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศโปแลนด์

การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) นั้นถือเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดเครื่องมือหนึ่งในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายใหม่ การแก้ไขกฎหมายเก่า การพัฒนากฎหมาย และการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งสามารถแสดงให้เห็นผลของการดำเนินการที่ได้วางแผนไว้และกำหนดแนวทางในการออกกฎหมายที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพมากที่สุด โดยกำหนดหลักการที่ชัดเจนและสอดคล้องกับสำหรับกระบวนการตัดสินใจ อีกทั้งยังให้หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่ากระบวนการดังกล่าวควรเป็นอย่างไร ตลอดจนการประเมินผลกระทบซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินการของฝ่ายบริหารด้วย ประเทศโปแลนด์ได้นำ RIA มาใช้เป็นเครื่องมือที่จะทำให้เกิดความเกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ของกฎหมายที่จะออกใหม่ เมื่อใดก็ตามที่จะต้องมีการตัดสินใจเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐจะต้องมีการทำ RIA โดยต้องทำ RIA ก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย (Ministry of Economy, 2016, pp. 4-7) ดังนั้น RIA จึงไม่เพียงแต่ประเมินข้อเสนอที่เป็นการออกกฎหมายเท่านั้น แต่ยังสามารถชี้ให้เห็นว่า วิธีการในการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดคือมาตรการที่ไม่ใช่การออกกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ RIA จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญปัจจัยหนึ่งในการออกแบบกฎหมายที่มีคุณภาพ เนื่องจากทำให้มีเหตุผลซึ่งสนับสนุนการออกกฎหมาย นอกจากนี้ RIA ยังช่วยในการป้องกันไม่ให้มีการออกกฎหมายมากมายโดยไม่จำเป็น และลดภาระแก่ภาครัฐอีกด้วย

ในปัจจุบัน การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) นั้นเป็นองค์ประกอบสำคัญของโครงการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้ดีขึ้น ในปี ค.ศ. 2015 (Better Regulation 2015) ของประเทศโปแลนด์ โครงการนี้ได้กำหนดให้มีการพัฒนากลไกการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของกฎหมาย โดยการจัดให้มีคู่มือสำหรับการวิเคราะห์พร้อมด้วยหลักการและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นและการทบทวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดเตรียมเอกสารในการออกกฎหมายสามฉบับด้วยกัน (Prokopowicz, Zmuda, and Krol, 2015, pp. 33-34) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) Regulatory Test (RT) คือ เป็นรายงานนำเสนอการสังเคราะห์ผลของการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายเพื่อกำหนดแนวทางในการร่างกฎหมาย

(2) Ex-ante regulatory impact assessment (Ex ante RIA) คือ รายงานแสดงผลกระทบของกฎหมายในขั้นการร่างกฎหมายใหม่

(3) Ex-post regulatory impact assessment (Ex post RIA) คือ รายงานแสดงผลกระทบของกฎหมายในขั้นการบังคับใช้กฎหมายแล้ว

ดังนั้น กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศโปแลนด์จึงมีขั้นตอนที่สำคัญและมีการดำเนินการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายทั้งในขั้นก่อนร่างกฎหมายที่ยังไม่มีตัวบทกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรและขั้นประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ได้ร่างกฎหมายแล้ว (Ex ante RIA) รวมทั้งในขั้นหลังจากการออกกฎหมายหรือขั้นบังคับใช้กฎหมาย (Ex post RIA) ด้วย ในการวิจัยนี้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านการเข้าถึงข้อมูลของประเทศโปแลนด์ ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะกลไกและกระบวนการ RIA ที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายใหม่เท่านั้น

4.3) การประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศโปแลนด์

ตามหลักการของโปแลนด์แล้ว การจะทำการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) เมื่อใดก็ตามก็จะต้องมีการตัดสินใจเกี่ยวกับการเข้าแทรกแซงของรัฐ และจะต้องทำก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย กรณีที่ต้องทำ RIA ได้แก่ กรณีที่จะออกกฎหมายหรือกฎระเบียบ แต่มีข้อยกเว้นก็คือ กรณีที่จะออกกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ (budget law) ก็ไม่ต้องทำ RIA ดังนั้น หลักการสำคัญในการทำ RIA ของประเทศโปแลนด์ (Ministry of Economy, 2016, pp.4-7) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) หลักความได้สัดส่วน (Proportionality principle) คือ การตัดสินใจว่าการทำ RIA ควรจะมีขอบเขตกว้างขวางหรือแคบแคไหนหรือต้องละเอียดเพียงใดต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน การทำ RIA อย่างลึกซึ้ง (In-depth RIA) จะใช้กับข้อเสนอที่อาจมีผลกระทบอย่างมากต่อสังคม เศรษฐกิจ ธุรกิจการแข่งขัน และอาจทำให้เกิดต้นทุนสูง หรือข้อเสนอที่มีความสำคัญอย่างมากสำหรับสังคม ทั้งนี้ กระทรวงหรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบข้อเสนอแนะจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะต้องทำ RIA อย่างลึกซึ้งหรือไม่

(2) หลักความเป็นกลาง (Objectivity principle) คือ การทำ RIA ไม่ควรจะได้รับอิทธิพลจากผู้มีส่วนได้เสียหรือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียว แต่จะต้องมีความเป็นกลางโดยวิธีการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ (cost and benefit analysis) เป็นหลัก

(3) หลักความโปร่งใส (Transparency principle) คือ การทำ RIA จะต้องคำนึงถึงหลักความโปร่งใส ควรมีการรับฟังความคิดเห็นและผลของการรับฟังความคิดเห็นจะต้องได้รับการนำเสนอ นอกจากนี้ รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรด้านต่าง ๆ ที่มีส่วนได้เสีย

4.4) ขั้นตอนในการประเมินผลกระทบของกฎหมายของโปแลนด์

ในประเทศโปแลนด์ การทำประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) จะต้องมี การดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในคู่มือการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (Guidelines for the Regulation Impact Assessment) ของกระทรวงเศรษฐกิจ (Ministry of Economy, 2016, pp.7-8) ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ก่อนที่จะมีการทำประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) จะต้องมี การดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ คือ (1) การเลือกกระบวนการในการเข้าไปมีบทบาทของรัฐ (2) การรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มต่าง ๆ ที่มีส่วนได้เสียในการแก้ปัญหา (3) พิจารณาผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ องค์กรกฎหมายและการเงินของแต่ละทางแก้ปัญหา (4) พิจารณานหาทางที่เป็นไปได้ในการแก้ปัญหาทั้งที่เป็นกฎหมายและที่ไม่ใช่กฎหมาย และ (5) ระบุทิศทางในการแก้ปัญหาที่ต้องการ

ขั้นตอนที่ 2 ถ้าหากมีทิศทางในการแก้ปัญหาเป็นการร่างกฎหมาย ก็จะต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ คือ (1) เลือกหนทางในการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดสำหรับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ (2) ระบุผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการใช้ทางเลือกอื่น ๆ แต่ละทางเลือก รวมถึงผลกระทบต่อระบบกฎหมายด้วย (3) ระบุผลที่ตามมาทางการเงินของทางเลือกที่เป็นกฎหมายแต่ละทางเลือก (4) ระบุทางเลือกที่เป็นกฎหมายทางเลือกอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ (5) ระบุขอบเขตของการทำ RIA โดยขึ้นอยู่กับประเด็นปัญหาและขอบเขตของกฎหมาย

ทั้งนี้ การทำ RIA ดังกล่าวข้างต้นมีองค์ประกอบของเนื้อหาในการทำประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ที่สำคัญ คือ (1) การระบุปัญหา (2) การกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (3) การระบุทางเลือกต่าง ๆ ที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ (4) การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย (5) การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือก (6) การวางแผนในการนำทางเลือกไปใช้ (7) การเปรียบเทียบทางเลือกทั้งหลายและชี้แนะทางเลือกที่ดีที่สุด

4.5) คู่มือการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของโปแลนด์

คู่มือการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (Guidelines for the Regulation Impact Assessment) ของประเทศโปแลนด์ ได้กำหนดรายละเอียดขององค์ประกอบและกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ โดยละเอียดไว้ดังต่อไปนี้ (Ministry of Economy, 2016, pp.11-16)

(1) การระบุปัญหา

การระบุปัญหาและการวิเคราะห์ปัญหาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการทำ RIA เป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่มีความสำคัญสำหรับกรวิเคราะห์ในขั้นต่อไป การวิเคราะห์ปัญหาที่ดีเป็นเงื่อนไขของการประเมินผลกระทบที่ถูกต้อง และยังเป็นเงื่อนไขของการเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาอีกด้วย ดังนั้น จึงจะต้องมีการระบุลักษณะของปัญหาและขนาดของปัญหาอย่างชัดเจน พร้อมทั้งอธิบายสาเหตุของปัญหานั้น ๆ ด้วย นอกจากนี้ จะต้องตรวจสอบแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาด้วยว่าเป็นแหล่งข้อมูลใด เช่น เป็นข้อมูลที่ได้รับมาจากหน่วยงานราชการ หรือจากแหล่งข้อมูลอื่น ๆ เช่น รายงานการวิจัย ความเห็นของสาธารณชน เป็นต้น โดยทั่วไป ปัญหาที่มีหลายแง่มุมและมีผลกระทบต่อคนหลายกลุ่ม ในกรณีเช่นนี้ จะต้องพิจารณาแง่มุมทั้งหลายของปัญหา เมื่อได้วิเคราะห์ปัญหาแล้ว จะต้องอธิบายปัจจัยต่าง ๆ ที่สนับสนุนการออกกฎหมายที่วางแผนไว้ และสนับสนุนการที่รัฐเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหานั้น รวมทั้งพิจารณาว่าความจำเป็นในการออกกฎหมายเป็นผลมาจากปัจจัยอิสระอื่น ๆ หรือไม่ เช่น มาจากพันธกรณีระหว่างประเทศ อีกทั้งยังต้องอธิบายว่าเพราะเหตุใดปัญหานี้จึงไม่สามารถแก้ไขด้วยวิธีการอื่นนอกจากการออกกฎหมาย และกฎหมายที่เสนอนั้นจะแก้ปัญหานั้นหรือไม่ ในการนี้จะต้องมีการเปรียบเทียบกับสถานการณ์ที่ไม่มีกฎหมายที่เสนอ ในการอธิบายผลลัพธ์ของการออกกฎหมายหรือไม่ออกกฎหมายต้องใช้วิธีการอธิบายเชิงปริมาณ (quantitative methods) เท่าที่เป็นไปได้

(2) การกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

การกำหนดวัตถุประสงค์จะต้องชัดเจนและไม่คลุมเครือ การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องส่งผลต่อการกำหนดวิธีการในการตรวจสอบและประเมินการนำกฎหมายไปใช้บังคับและมีผลต่อการเลือกวิธีการในการบรรลุวัตถุประสงค์ โดยสามารถนำวิธีการที่เรียกว่า “SMART” มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดวัตถุประสงค์ตามวิธีการดังกล่าว ทั้งนี้ วัตถุประสงค์จะต้องมีลักษณะที่สำคัญรวมทั้งสิ้น 5 ประการ ดังนี้

(2.1) เฉพาะเจาะจง (Specific) กล่าวคือ วัตถุประสงค์นั้นจะต้องชัดเจนและเฉพาะเจาะจงเพื่อไม่ให้มีการตีความได้หลากหลาย

(2.2) วัดได้ (Measurable) หมายถึง วัตถุประสงค์จะต้องกำหนดขึ้นในลักษณะที่สามารถวัดและตรวจสอบในระดับดำเนินการได้

(2.3) เป็นที่ยอมรับ (Accepted) ถ้าหากวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง วัตถุประสงค์นั้นจะต้องได้รับการยอมรับและเป็นที่ยอมรับอย่างเหมาะสม

(2.4) เป็นไปได้ (Realistic) วัตถุประสงค์ทำหายน่าจะเกินกว่าความสำเร็จที่มีอยู่แต่ต้องเป็นไปได้

(2.5) ขึ้นอยู่กับเวลา (time-dependent) ระยะเวลาที่วัตถุประสงค์ต้องได้รับการบรรลุที่ชัดเจน

(3) การกำหนดบริบทของข้อเสนอกฎหมาย

การกำหนดบริบทของข้อเสนอกฎหมายเป็นขั้นตอนเป็นขั้นตอนการวิเคราะห์กฎหมายหรือนโยบาย ที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ต้องการจะแก้ไข ถ้าหากกฎหมายหรือนโยบายในเรื่องนั้นมีอยู่แล้ว ก็จะต้องดำเนินการตามข้อกำหนดที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

(3.1) ระบุผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายหรือนโยบาย

(3.2) ประเมินประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย/นโยบายและสมรรถนะของกฎหมาย/นโยบาย

(3.3) อธิบายผลกระทบของกฎหมายที่จะเสนอต่อกฎหมายหรือนโยบายที่มีอยู่

(4) วิธีการหรือทางเลือกในการบรรลุวัตถุประสงค์

รัฐมีวิธีการในการเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาได้หลายวิธี ในการเลือกวิธีการใด จะต้องตรวจสอบทางเลือกทั้งหลายและประเมินทางเลือกโดยพิจารณาความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับทางเลือกนั้น ๆ การเป็นที่ยอมรับของทางเลือกนั้น ความยากง่ายในการนำไปปฏิบัติจริง รวมทั้งผลกระทบในทางลบอีกด้วยนอกจากการออกกฎหมายแล้ว ยังมีทางเลือกอื่น ๆ อีกหรือไม่อย่างไร ดังนี้

(4.1) การไม่ออกกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงสถานะ

(4.2) การควบคุมตนเอง (Self-regulation) เป็นการเปิดให้ภาคธุรกิจ องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐ มีนโยบายของตนเอง เช่น แนวปฏิบัติที่ดี (Codes of good practices)

(4.3) Auto-regulation คือ พฤติกรรม หลักการร่วมกัน กฎเกณฑ์ แนวปฏิบัติ และความตกลง โดยสมัครใจโดยหน่วยธุรกิจหรือองค์กรเอกชนกำหนดเป็นพื้นฐานกฎหมายที่เป็นวิธีการที่ไม่ต้องออกกฎหมาย

(4.4) การควบคุมร่วมกัน (Co-regulation) นั้น เป็นกลไกที่กฎหมายมอบอำนาจในการกำหนดแนวทางบรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดให้แก่หน่วยงานที่มีความสามารถในด้านนั้น ๆ เช่น องค์กรธุรกิจ สมาคม องค์กรเอกชน ผู้ออกกฎหมายเพียงแต่กำหนดลักษณะสำคัญของกฎหมาย วัตถุประสงค์ เวลาในการนำกฎหมายไปปฏิบัติ และการบังคับใช้กฎหมาย การนำกฎหมายไปปฏิบัตินั้นจะเป็นไปตามวิธีการซึ่งกำหนดโดยผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งสิทธิในการมีส่วนร่วมในการบังคับการตามกฎหมายนั้นได้รับการยอมรับโดยผู้ออกกฎหมาย

นอกจากทางเลือกที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีทางเลือกอื่น ๆ เช่น การรณรงค์ให้ความรู้ (Information champagne) การให้สิ่งจูงใจทางการเงิน (Financial incentives) การเก็บค่าธรรมเนียม (Fees) การออกเครื่องหมายรับรองคุณภาพ (Quality marks) การให้คำแนะนำ (Recommendations) การออกหนังสือรับรองและใบอนุญาต (Certificates and licenses) ประมวลแนวการปฏิบัติที่ดี (Code of good practices) การกำหนดมาตรฐาน (Setting standards) เป็นต้น ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ทางเลือกต้องระบุวิธีการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ โดยอย่างน้อยที่สุดต้องพิจารณาทางเลือก 3 ทาง ได้แก่ (1) การไม่ออกกฎหมายหรือนโยบายในเรื่องนั้น (2) การคงกฎหมายหรือนโยบายเดิมไว้ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเว้นจากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ที่เป็นอยู่ และ (3) การออกกฎหมายใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลง แทนที่ หรือ เสริมกฎหมายหรือนโยบายที่มีอยู่ ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปรับเปลี่ยนลักษณะการเข้าแทรกแซงของรัฐ โดยต้องพิจารณาความเป็นไปได้ในการใช้มาตรการอื่นนอกจากการออกกฎหมายด้วย นอกจากนี้ หน่วยงานยังจะต้องตรวจสอบว่าทางเลือกที่จะนำมาวิเคราะห์นั้นมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายเพื่อดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลและความเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย ถ้าพิจารณาขนาดและขอบเขตของปัญหาแล้วเห็นว่าไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นก็ต้องให้คำอธิบายเหตุผลด้วย

ในกรณีที่ต้องมีการออกกฎหมายเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดสหภาพยุโรป หน่วยงานจะตรวจสอบอย่างรอบคอบว่าข้อกำหนดให้ความยืดหยุ่นเพื่ออนุวัติการหรือไม่อย่างไรแล้ว จึงจะพิจารณาทางเลือกที่เป็นไปได้ โดยหน่วยงานของสหภาพยุโรปจะต้องระวังไม่ให้มีการออกกฎหมายที่เข้มงวดเกินความจำเป็นไปเพื่อเป็นการอนุวัติการข้อกำหนดสหภาพยุโรป เว้นแต่ทางเลือกนั้นจะได้รับการสนับสนุนโดยผลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียและหน่วยงานของสหภาพยุโรปได้มีการวิเคราะห์ต้นทุนกฎหมาย (Regulation cost) ที่จะออกมานั้นจะต้องไม่มีผลกระทบของกฎหมายต่อผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไป

4.6) การประเมินข้อดีและข้อเสียของแต่ละทางเลือกในการทำ RIA

หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายต้องประเมินข้อดีและข้อเสียของแต่ละทางเลือกซึ่งจะต้องครอบคลุมประเด็นเกี่ยวกับความเสี่ยง ระดับการเป็นที่ยอมรับ ความง่ายในการนำทางเลือกไปใช้ในทางปฏิบัติ และการวิเคราะห์ผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ของกฎหมาย 3 ประการ (Ministry of Economy, 2016, pp.17-18) ดังนี้

(1) ความเสี่ยง ในการประเมินความเสี่ยง หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายจะต้องอธิบายลักษณะของความเสียหายและความน่าจะเป็นที่ความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้น จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่อาจจะเป็นอุปสรรคทำให้การบรรลุวัตถุประสงค์ไม่ประสบความสำเร็จ

(2) ผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ การวิเคราะห์ทางเลือกจะต้องครอบคลุมถึงการสำรวจผลลัพธ์ซึ่งไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดขึ้นได้ หน่วยงานอาจจะรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมวิทยา หรือนักวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ผลลัพธ์ของทางเลือกที่อาจเกิดขึ้น เมื่อได้วิเคราะห์ผลลัพธ์ของการออกกฎหมายแล้ว หากหน่วยงานยังคงต้องการเสนอกฎหมายอยู่ที่กฎหมายนั้นอาจจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่พึงประสงค์ หน่วยงานจะต้องให้เหตุผลประกอบอีกทั้งต้องพิจารณาด้วยว่าสมควรจะมีการแก้ไขข้อเสนอกฎหมายหรือไม่เพื่อลดผลกระทบในทางลบให้เหลือน้อยที่สุด

(3) ความง่ายในการนำทางเลือกไปใช้ในทางปฏิบัติและการยอมรับ ในการเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด หน่วยงานจะต้องพิจารณาการนำกฎหมายไปบังคับใช้และระดับการยอมรับ โดยจะต้องพิจารณาทางเลือกที่มีการยอมรับสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ ในขั้นตอนนี้หน่วยงานควรรับฟังความคิดเห็นเพื่อจะได้ทราบระดับการยอมรับ

4.7) การกำหนดวัตถุประสงค์ในการรับฟังความคิดเห็นในการทำ RIA

การรับฟังความคิดเห็นเป็นขั้นตอนที่ขาดไม่ได้ของการทำ RIA การรับฟังความคิดเห็นทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนและประโยชน์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากกฎหมายและยังให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่วางแผนไว้อีกด้วย ผู้ที่เข้าร่วมในการรับฟังความคิดเห็นควรจะต้องรวมถึงผู้ที่มีส่วนได้เสียทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น การรับฟังความคิดเห็นในการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจากผู้ที่มีส่วนได้เสียและผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นมีวัตถุประสงค์หลายประการ (Ministry of Economy, 2016, pp.19-20) ดังนี้

- (1) เพื่อรวบรวมข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมาย
- (2) เพื่อแจ้งให้สาธารณชนทราบเกี่ยวกับแผนการออกกฎหมาย
- (3) เพื่อสร้างความเข้าใจที่ดีขึ้นเกี่ยวกับปัญหา
- (4) เพื่อสร้างความยอมรับในทางแก้ปัญหาที่ต้องการเสนอ
- (5) เพื่อเตรียมความพร้อมของผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

เป้าหมายของการรับฟังความคิดเห็นก็คือจะต้องเข้าถึงผู้ที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุดและได้ความคิดเห็นซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพในการแก้ปัญหาที่วางแผนไว้ แม้ว่าการรับฟังความคิดเห็นจะนำไปสู่การล้มเลิกแผนการนั้นก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี การรับฟังความคิดเห็นนั้นไม่ใช่การเจรจาต่อรอง เนื่องจากอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร หน่วยงานควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นโดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ ควรรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่ในระหว่างการวิเคราะห์ปัญหาและการกำหนดวัตถุประสงค์ของ กฎหมาย กระบวนการรับฟังความคิดเห็นควรมีในขั้นตอนการประเมินผลลัพธ์ของกฎหมาย ด้วย ก่อนที่จะเริ่มกระบวนการรับฟังความคิดเห็นนั้น หน่วยงานจะต้องกำหนดเป้าหมายของการรับฟังความคิดเห็นนั้นให้ชัดเจน เช่น การระดมสมองเพื่อหาทางแก้ปัญหาใหม่ ๆ การรวบรวมข้อมูล การตรวจสอบความถูกต้องของสมมติฐาน การอธิบายประเด็นบางเรื่องให้แก่สาธารณชนเพื่อขอความเห็น เป็นต้น ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นนั้นจะต้องแบ่งออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ที่จัดขึ้นเพื่ออภิปรายประเด็นที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ในการควบคุมประเด็นที่อภิปราย และเป็นการใช้ประโยชน์ของการรับฟังความคิดเห็นอย่างสูงสุด การรับฟังความคิดเห็นอาจแบ่งออกเป็นการรับฟังความคิดเห็นขั้นต้นซึ่งจะมุ่งเน้นไปที่การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาในระหว่างบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ขั้นตอนต่อไปอาจจะเป็นการรับฟัง

ความคิดเห็นถึงทางเลือกที่เป็นไปได้ และขั้นตอนสุดท้ายเป็นการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับทางเลือกที่ต้องการ (preferred option)

4.8) วิธีการจัดการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการทำ RIA

วิธีการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ร่วมในการรับฟังความคิดเห็น จำนวนครั้งในการทำ RIA อีกทั้งเวลาและทรัพยากรที่มีอยู่ เทคนิคในการหึงความคิดเห็นของสาธารณชนมีหลายวิธี เรียงลำดับความสำคัญ ความครอบคลุมและต้นทุนได้ 5 วิธี (Ministry of Economy, 2016, p.21) คือ (1) การรับฟังความคิดเห็นกลุ่มย่อย (focus group) (2) การอภิปรายเป็นกลุ่ม (panel discussions) (3) การสัมภาษณ์ (partly structured interviews) (4) การสำรวจความเห็นโดยแบบสอบถาม (questionnaire surveys) และ (5) บันทึกและความคิดเห็น (notes and comments) ทั้งนี้ นอกจากการกำหนดวิธีการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นแล้ว การกำหนดผู้ที่จะเข้าร่วมในกระบวนการและการกำหนดสิ่งที่ต้องการจากผู้เข้าร่วมกระบวนการมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อผลของการรับฟังความคิดเห็น ในการกำหนดผู้เข้าร่วมในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นนั้น คู่มือให้ความสำคัญกับผู้ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กซึ่งมักจะไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมอย่างมีบทบาทมากนักในกระบวนการ ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นจึงควรให้โอกาสผู้ประกอบธุรกิจกลุ่มนี้ด้วย นอกจากนี้ การจัดการรับฟังความคิดเห็นควรคำนึงถึงมาตรฐานขั้นต่ำที่พัฒนาขึ้นโดยคณะกรรมการยุโรป ในการใช้ข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็น เมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นหน่วยงานจะต้องตรวจสอบความถูกต้องและประเมินข้อมูลที่ได้รับ การอ้างอิงความคิดเห็นที่ได้จากบุคคลเพียงกลุ่มเดียวที่ครอบงำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอาจบิดเบือนผลการรับฟังความคิดเห็นได้ หากมีการรับฟังความคิดเห็นหลายขั้นตอนสอดคล้องกับขั้นตอน RIA หน่วยงานจะต้องประมวลผลและทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นแต่ละขั้นตอน สรุปรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นนั้นก็ควรได้รับการเผยแพร่บนเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นโดยใช้วิธีแบบสอบถามไว้ในภาคผนวกของคู่มือดังกล่าว

4.9) การกำหนดบุคคลหรือภาคส่วนที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมาย

การประมาณต้นทุนและประโยชน์อันจะเป็นผลจากกฎหมายเป็นหัวใจที่สำคัญของ RIA หน่วยงานจะต้องระบุบุคคล (subjects) และภาคส่วน (areas) ที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมายทั้งทางบวกและทางลบ หลังจากนั้นจะต้องระบุต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับจากกฎหมายอีกทั้งทำการวัดผลกระทบดังกล่าว การรับฟังความคิดเห็นมีส่วนสำคัญมากต่อขั้นตอนนี้ เนื่องจากมีส่วนช่วยในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่จะได้รับประโยชน์หรือแบกรับต้นทุน และให้ข้อมูลที่จำเป็นในการประเมินต้นทุนและประโยชน์ของกฎหมาย โดยมีแนวทางทั่วไปในการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ (cost and benefit analysis) ของกระบวนการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (Ministry of Economy, 2016, pp.23-24) ดังนี้

(1) ในการประมาณการต้นทุนและประโยชน์ควรขอคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญหรือนักเศรษฐศาสตร์

(2) ขอบเขตของข้อมูลและการวิเคราะห์จะต้องสอดคล้องกับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย แต่การวิเคราะห์จะต้องเป็นกลางและสมบูรณ์

(3) การวิเคราะห์ต้องชัดเจนและได้รับการตรวจสอบแล้ว อีกทั้งต้องระบุแหล่งที่มาของการวิเคราะห์และวิธีการวิเคราะห์พร้อมทั้งการตรวจสอบความสอดคล้องของการวิเคราะห์กับแหล่งข้อมูลหรืองานวิจัยอื่น ๆ

(4) การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ (cost and benefit analysis) นั้น จะต้องทำในบริบทของสถานการณ์ก่อนที่จะนำกฎหมายมาใช้บังคับ

(5) ผลการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ควรจะต้องได้รับการนำเสนอเป็นตัวเลข แต่ถ้าหากเป็นไปได้ก็จะต้องทำการประเมินในเชิงคุณภาพโดยละเอียดและเป็นกลาง

หน่วยงานจะต้องระบุผู้ได้รับประโยชน์และที่ต้องแบกรับต้นทุนทั้งทางตรงและทางอ้อม ในการนี้ หน่วยงานอาจจะระบุโดยแบ่งเป็นกลุ่ม เช่น อาจแบ่งตามภาคส่วนตามที่ใช้โดย GUS Statistic Authority ซึ่งแบ่งภาคส่วนต่าง ๆ ออกเป็นวิสาหกิจ สถาบันการเงินและประกันภัย องค์กรปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น คริวเรือน สถาบันที่ไม่ได้ประกอบการเชิงพาณิชย์และบุคคลต่างประเทศ หรืออาจจะแบ่งออกเป็นผลกระทบต่อธุรกิจ ผู้บริโภค องค์กรเอกชน ปัจเจกบุคคล ซึ่งอาจจัดกลุ่มตามรายได้ อายุ เพศ สุขภาพ ศาสนา อาชีพ และมีผลกระทบต่อส่วนราชการอีกด้วย (Ministry of Economy, 2016, p.24) นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องศึกษาการกระจายของผลกระทบ (distribution effects) เพื่อตรวจสอบได้ว่า การกระจายต้นทุนและประโยชน์ที่ไม่สม่ำเสมอตกอยู่กับกลุ่มใดเป็นพิเศษหรือไม่ พึงตระหนักว่าในกรณีที่ต้นทุนและประโยชน์ทางการเงินดังกล่าวย่อมจะผูกพันกับรายได้ของผู้ที่ได้รับผลกระทบ ประโยชน์และผลกระทบของกฎหมายที่ต่ำ อาจถือได้ว่าสูงสำหรับผู้ที่มีรายได้ต่ำ อีกทั้งหน่วยงานยังต้องให้ความสำคัญกับผลกระทบต่อธุรกิจขนาดกลาง และขนาดเล็กซึ่งบริษัทในโปแลนด์ส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มนี้ ถ้ากฎหมายมีผลกระทบอย่างมากต่อธุรกิจขนาดกลาง และขนาดเล็ก หน่วยงานจะต้องขอความเห็นจาก Polish Agency for Enterprise Development ด้วย

4.10) การวางแผนนำกฎหมายที่ผ่านกระบวนการ RIA มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

หลังจากได้ทำการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ (cost and benefit analysis) และการวิเคราะห์ประเมินข้อดี ข้อเสีย ความเสี่ยง และการเป็นที่ยอมรับ ตลอดจนผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ของกฎหมายแล้ว ขั้นตอนต่อไปหน่วยงานจะต้องพิจารณาวางแผนประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญ การนำกฎหมายที่ผ่านกระบวนการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ (Ministry of Economy, 2016, p.46) คือ (1) วิธีการในการนำกฎหมายหรือทางเลือกทางนโยบายอื่นมาใช้ (2) การตอบสนองของผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อกฎหมาย (3) ต้นทุนและผลกระทบซึ่งอาจจะเกิดขึ้นเนื่องจากวิธีการในการนำกฎหมายมาใช้ (4) การรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่จะได้รับผลกระทบและผู้ที่มีความรับผิดชอบในการนำกฎหมายมาใช้ (5) ถ้อยคำของกฎหมายจะต้องสอดคล้องกัน ชัดเจน และไม่คลุมเครือเพื่อไม่ให้เกิดการตีความแตกต่างกันไปหลายทาง (6) ความยืดหยุ่นของการนำกฎหมายมาใช้เพื่อให้มีการปรับตัว (7) ความสอดคล้องของกฎหมายที่จะออกใหม่และกฎหมายหรือนโยบายที่มีอยู่แล้ว และ (8) การนำกฎหมายมาใช้โดยเป็นส่วนหนึ่งของระบบที่มีอยู่แล้ว

ในการวางแผนการนำกฎหมายมาใช้ หน่วยงานควรจะใช้วิธีการที่เพียงพอกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ และควรหลีกเลี่ยงการใช้เครื่องมือที่มีอำนาจมากเกินไปจนความจำเป็น (Ministry of Economy, 2016, p.47) นอกจากนี้ หากจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่เพื่อรับผิดชอบเกี่ยวกับการนำกฎหมายมาใช้โดยเฉพาะ จะต้องอธิบายเหตุผลด้วยว่าเหตุใดหน้าที่นั้นไม่อาจทำได้โดยหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว หน่วยงานอาจจะกำหนดให้มีระบบการลงโทษซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของแผนการนำกฎหมายมาใช้และการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ หน่วยงานควรจะรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบการลงโทษโดยต้องแจ้งให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียได้ทราบเกี่ยวกับระบบการลงโทษที่อาจนำมาใช้ ระบบการลงโทษต้องทำให้มั่นใจว่าการลงโทษจะเร็ว เป็นธรรม เป็นกลาง และประหยัด (Ministry of Economy, 2016, pp:48-49) ส่วนขั้นตอนต่อมาคือการวางแผนและสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบ (monitoring system) แต่ละทางเลือกเพื่อประเมินสมรรถนะของนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย และกำหนดวัตถุประสงค์ได้อย่างสม่ำเสมอ หน่วยงานควรพิจารณาเลือกใช้กลไกควบคุมตรวจสอบที่มีอยู่และควรกำหนดผู้ที่มีความรับผิดชอบในการควบคุมตรวจสอบให้ชัดเจน นอกจากนี้ ระบบการควบคุมตรวจสอบจะต้องเหมาะสมเพียงพอกับความจำเป็นในการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานต้องกำหนดความถี่ของการควบคุมตรวจสอบอีกทั้งวางแผนเกี่ยวกับระบบในการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายที่ออกใหม่ด้วย

5) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศออสเตรเลีย

5.1) แนวความคิดของการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียได้เริ่มนำกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 ในปัจจุบันรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐต่างก็ได้้นำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายมาใช้อย่างแพร่หลาย (Australia Government, 2014) โดยรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้นำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายมาใช้เป็นนโยบายลดข้อกำหนดกฎหมายที่มากเกินไป ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายให้รัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นรัฐที่นำลงทุนซึ่งจะนำมาซึ่งการสร้างงานและการเติบโตทางเศรษฐกิจ การประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมาย (Ex-ante Evaluation) เป็นกระบวนการตรวจสอบและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่ผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับผลที่คาดว่าจะเกิดของร่างกฎหมายที่เสนอ ขอบเขตทางเลือกซึ่งสามารถที่จะแก้ปัญหาของรัฐบาลได้ โดยกลไกการทำ RIA จะช่วยให้มั่นใจว่ากระบวนการพัฒนานโยบายจะทำให้เกิดกฎหมายหรือทางเลือกอย่างอื่นในการแก้ปัญหาที่ให้ผลประโยชน์สูงสุดแก่สังคมและประเทศชาติ

5.2) วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศออสเตรเลีย

การออกกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันการออกกฎหมายก็อาจก่อให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายแก่ภาคธุรกิจ ผู้บริโภค รัฐบาลและสังคมโดยรวม ซึ่งภาระเหล่านี้ควรได้รับการพิจารณาว่าเหมาะสมกับประโยชน์ที่จะได้รับจากกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ กฎหมายที่ดี (better regulation) ซึ่งมีประสิทธิภาพช่วยลดเวลาที่ภาคธุรกิจต้องใช้ในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย เพิ่มความสามารถของภาคธุรกิจในการคิดค้นพัฒนาตอบสนองต่อโอกาสและภัยคุกคามทางการตลาดได้อย่างสร้างสรรค์และรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ รัฐนิวเซาท์เวลส์จึงได้นำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายเพื่อลดข้อกำหนดของกฎหมายที่มากเกินไป ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายในการทำให้รัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นรัฐที่นำลงทุนอันจะนำมาซึ่งการสร้างงานและการเติบโตทางเศรษฐกิจ

การประเมินผลกระทบของการออกกฎหมาย (RIA) เป็นกระบวนการที่จะตรวจสอบและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่ผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับผลที่คาดว่าจะเกิดของกฎหมายที่เสนอและขอบเขตของทางเลือกซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาของรัฐบาลได้ เพราะกลไกการของการประเมินผลกระทบของกฎหมายจะช่วยให้มั่นใจได้ว่า กระบวนการพัฒนานโยบายจะทำให้เกิดกฎหมายหรือทางเลือกใดที่ให้ผลประโยชน์สูงสุดแก่สังคม ซึ่งสอดคล้องกับต้นทุนที่กำหนดทั้งหมด โดยให้ข้อมูล วัตถุประสงค์ และหลักฐานเบื้องต้นในการออกกฎหมาย (Productivity Commission, 2012: p.3) จุดประสงค์แรกเริ่มของการประเมินผลกระทบของกฎหมายคือ เพื่อตัดสินใจว่ากระบวนการใดที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารงานได้ดีที่สุด การประเมินผลกระทบของกฎหมายจึงเป็นกระบวนการให้ข้อมูลที่ดี มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่มีหลักฐานเบื้องต้นในการออกกฎหมายที่ดี รวมทั้งช่วยป้องกันไม่ให้มีข้อเสนอกฎหมายที่ไม่ดี และช่วยลดภาระกฎหมายที่ไม่จำเป็นซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชน อีกทั้งยังส่งผลให้มีการออกแบบกฎหมายที่ดีซึ่งให้ประโยชน์เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

5.3) วิธีการและขั้นตอนในการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศออสเตรเลีย

วิธีการและขั้นตอนการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศออสเตรเลียของรัฐนิวเซาท์เวลส์แบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอน ซึ่งในแต่ละขั้นตอนถือเป็นกระบวนการกันกรองความจำเป็นและการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายในแต่ละขั้นตอน (Productivity Commission, 2012, p. 40) ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การระบุข้อเสนอ (Proposal definition)

หน่วยงานจะต้องระบุปัญหาที่เกิดขึ้น และระบุทางเลือกที่สามารถแก้ปัญหาได้ รวมถึงทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมาย ซึ่งในการกำหนดปัญหาและทางเลือกนี้อาจผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาด้วยแล้ว ประการสำคัญคือ ต้องพิจารณาว่าข้อเสนอจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (Cabinet) หรือสภาบริหาร (Executive Council) หรือไม่ ถ้าไม่ข้อเสนอนั้นก็ไม่ต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ซึ่งในการพิจารณาว่าจะต้องผ่านกระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายหรือไม่นั้น เพียงแค่ผู้ตัดสินใจเห็นชอบก็เป็นการพอเพียง

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์และประเมินข้อเสนอ (Proposal analysis & assessment)

รัฐมนตรีประจำกระทรวง (Portfolio Minister) มีหน้าที่ต้องตัดสินใจว่าข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี (Cabinet) หรือสภาบริหาร (Executive Council) นั้นเป็นข้อเสนอที่สำคัญหรือไม่ ถ้าเป็นข้อเสนอที่ไม่สำคัญ หน่วยงานเพียงแต่จะต้องแสดงให้เห็นว่าได้ได้มีการนำหลักกฎหมายที่ดีขึ้น (Better Regulation Principles) มาใช้โดยแสดงหลักฐานการนำหลักดังกล่าวมาใช้ในบันทึกที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือสภาบริหาร แต่ถ้าเป็นข้อเสนอที่มีความสำคัญ หน่วยงานจะต้องมีการจัดทำรายงานกฎหมายที่ดี (Better Regular Statement: BRS) ด้วย ทั้งนี้ รัฐมนตรีประจำกระทรวงนั้นจะเป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาว่าข้อเสนอทางกฎหมายนั้นเป็นข้อเสนอที่สำคัญหรือไม่ ซึ่งจะสามารถพิจารณาเป็นรายกรณีไป แต่โดยทั่วไปแล้ว ข้อเสนอจะถือว่าสำคัญหากมีลักษณะใดลักษณะหนึ่ง คือ (1) เป็นข้อเสนอซึ่งเป็นการออกกฎหมายหลักใหม่ (major new regulatory initiative) (2) เป็นข้อเสนอซึ่งมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อปัจเจกบุคคล ชุมชน หรือภาคส่วนของชุมชน (3) เป็นข้อเสนอซึ่งมีผลกระทบสำคัญต่อภาครัฐกิจ เช่น ทำให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมาก (4) เป็นข้อเสนอที่ทำให้เกิดการจำกัดการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญ (5) เป็นข้อเสนอที่ทำให้เกิดต้นทุนในการบริหารจัดการ (administrative cost) อย่างมากให้แก่ภาครัฐ (Better Regulation Office, 2009: p.9) เนื่องจากการตัดสินใจของรัฐมนตรีถือเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น การพิจารณาและตัดสินใจของรัฐมนตรีไปในทางใดนั้น อาจจะถูกทบทวนโดยนายกรัฐมนตรี (Premier) และคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ที่ได้รับคำแนะนำจากคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมาย (Minister for Regulatory Reform) ก็ได้

ข้อเสนอกฎหมายที่ได้รับการยกเว้นจากการใช้หลักกฎหมายที่ดีจะต้องเป็นข้อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจตำรวจ (police powers) และกฎหมายอาญาทั่วไปหรือการบริหารงานยุติธรรม (Better Regulation Office, 2009: p.10) คือ (1) ข้อบังคับของศาลและกฎหมายว่าด้วยการระวางโทษ (sentencing legislation) (2) ข้อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับข้อบังคับการเลือกตั้ง (3) ข้อเสนอกฎหมายการจัดการภาครัฐ (management of public sector) (4) ข้อเสนอกฎหมายการแก้ไขข้อบกพร่องในการร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมที่สืบเนื่อง (consequential amendments) หรือเป็นเรื่องขั้นตอนและกระบวนการ (machinery nature) (5) ข้อเสนอที่ได้รับการยกเว้นตามตารางที่ 4 ของกฎหมาย Subordinate Legislation Act (SLA) 1989 (6) ข้อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการขึ้นค่าธรรมเนียมตามมาตรฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นไปตามหรือต่ำกว่าดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index) (7) ข้อเสนอกฎหมายซึ่งได้รับการประเมินโดยละเอียดว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดีหรือไม่แล้ว โดยเป็นส่วนหนึ่งของบันทึกที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือสภาบริหาร (Cabinet Minute or Executive Council Minute) (8) ข้อเสนอกฎหมายที่ถูกพัฒนาและประเมินผ่านกระบวนการภายนอก ซึ่งกระบวนการดังกล่าวอย่างน้อยจะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายอย่างละเอียด รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณะจากผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้องอื่นด้วย

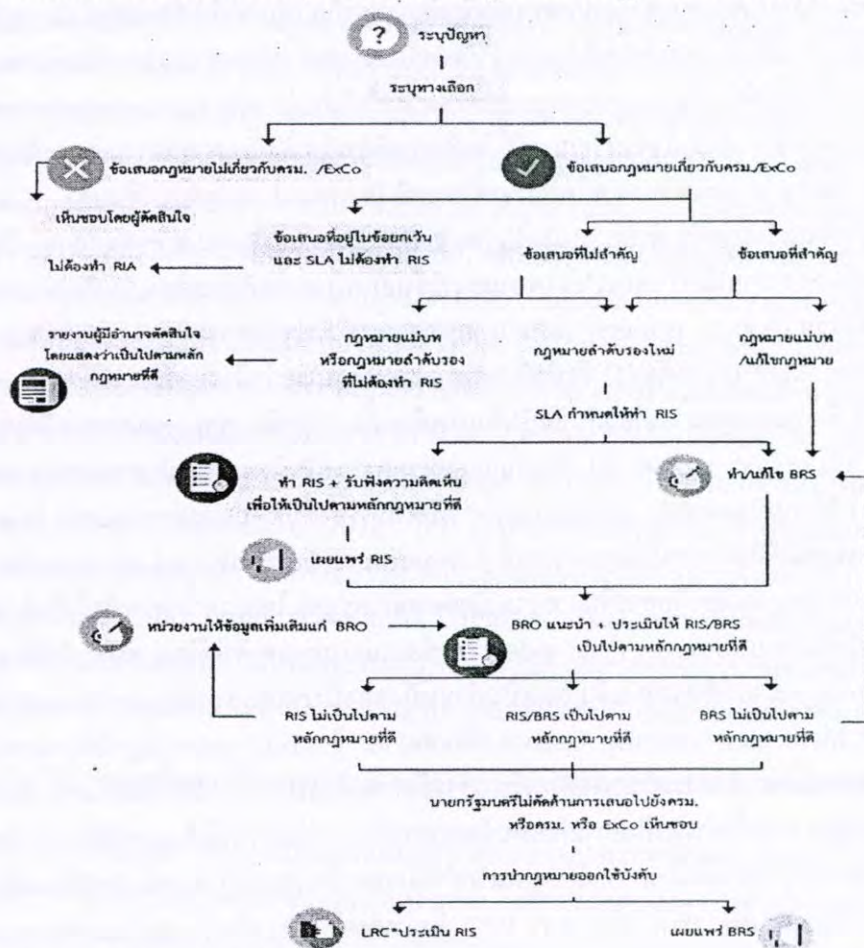
ถ้าข้อเสนอเป็นข้อเสนอในการออกกฎหมายลำดับรอง ข้อเสนอกฎหมายนั้นก็จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย Subordinate Legislation Act ค.ศ. 1989 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดทำรายงานผลกระทบของการออกกฎหมาย (RIS) เว้นแต่เป็นกฎหมายลำดับรองที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องทำ RIS ตามที่ระบุในตาราง 3 และ

4 ของกฎหมายดังกล่าว ในการออกกฎหมายสำคัญก็อาจจะจัดให้มีรายงานประเมินผลกระทบของการออกกฎหมายแทนรายงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Statement: BRS) ก็ได้ โดยต้องมีการเสนอรายงานผลของการรับฟังความคิดเห็นพร้อมเหตุผลสนับสนุนข้อเสนอด้วย (Better Regulation Office, 2009: pp. 10-11) และหน่วยงานนั้นจะต้องเผยแพร่และโฆษณา RIS บนเว็บไซต์ของหน่วยงานด้วย (Productivity Commission, 2012, p. 40) ทั้งนี้ ในการจัดทำ RIS หรือ BRS สำนักงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Office: BRO) จะให้คำแนะนำและประเมิน RIS หรือ BRS เพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดีหรือไม่ กรณีที่ RIS ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี หน่วยงานต้องให้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อให้เป็นไปตามหลักดังกล่าว แต่ถ้เป็นกรณี BRS ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี หน่วยงานจะต้องแก้ไข BRS นอกจากการประเมินโดย BRO แล้ว นายกรัฐมนตรี (Premier) ยังมีอำนาจในการคัดค้านการส่งข้อเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีหรือสภาบริหาร

ขั้นตอนที่ 3 การเห็นชอบข้อเสนอกฎหมายและการออกกฎหมายอย่างเป็นทางการ

ข้อเสนอกฎหมายจะถูกส่งไปยังคณะรัฐมนตรีหรือสภาบริหารเพื่อให้ความเห็นชอบ ข้อเสนอที่ได้รับความเห็นชอบก็จะต้องได้รับการนำไปออกเป็นกฎหมาย ในกรณีที่ RIS คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Legislative Review Committee: LRC) ยังคงมีอำนาจประเมิน RIS แต่ในส่วน BRS ก็จะได้รับเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานโดยลิ้งค์เชื่อมมาจากเว็บไซต์ของ BRO (Productivity Commission, 2012, p. 40) ทั้งนี้ การเห็นชอบข้อเสนอกฎหมายและการออกกฎหมายอย่างเป็นทางการ ดังแสดงไว้ตามกระบวนการและขั้นตอนของประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ในภาพที่ 4.1

ภาพที่ 4.1 กระบวนการประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย



5.4) เนื้อหาสาระในการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศออสเตรเลีย

ผลการศึกษาวิธีการและขั้นตอนในการประเมินผลกระทบของกฎหมายในข้อ 5.3) ข้างต้น เห็นได้ว่า กระบวนการ RIA ที่สำคัญของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ตามที่ปรากฏใน Regulatory Impact Assessment Checklist (RIA Checklist) ซึ่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้กำหนดรายการตรวจสอบการวิเคราะห์ข้อมูล ในภาพรวมของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ว่า หน่วยงานที่ได้มีการเสนอกฎหมายใหม่หรือ เสนอแก้ไขกฎหมายเก่าจะต้องระบุข้อมูลรายการตรวจสอบให้เป็นไปตามหลักการที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) หลักกฎหมายที่ดี (Better regulation principles) อย่างครบถ้วน และ (2) รายงานหลักกฎหมายที่ดี (Better Regulation Statement: BRS) (อุษา จันทลอย บุญเปี่ยม, 2557: น.27-29) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) หลักกฎหมายที่ดี (Better regulation principles) ประกอบด้วยหลักสำคัญ 7 ประการคือ

หลักที่ 1 ความจำเป็นสำหรับการกระทำของรัฐบาลควรมีอยู่ ซึ่งหน่วยงานจะต้องแสดงให้เห็นว่า ปัญหาที่อยู่ก่อนที่จะตัดสินใจว่าการกระทำของรัฐบาลนั้นจำเป็นหรือไม่ โดยการระบุแหล่งที่มา สภาพ ขนาดและ ผลกระทบของปัญหาอย่างชัดเจน อีกทั้งจะต้องแสดงหลักฐานของปัญหาโดยใช้ข้อมูล หากเป็นไปได้ การที่จะ เข้าใจปัญหาได้นั้นอาจจะต้องอาศัยการวิจัยค้นคว้าเพื่อให้มั่นใจว่าได้ระบุต้นเหตุของปัญหาแทนที่จะเป็น ลักษณะ (symptoms) ของปัญหา การฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียอาจจะช่วยให้สามารถระบุปัญหาได้ อย่างแม่นยำยิ่งขึ้น

หลักที่ 2 วัตถุประสงค์ของการกระทำของรัฐบาลควรชัดเจน วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนยังมีความสำคัญ ในการทบทวนต่อไปในกระบวนการพัฒนากฎหมาย เนื่องจากจะช่วยประเมินความสำเร็จของการแก้ปัญหา โดยกฎหมายนั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด

หลักที่ 3 ผลกระทบของการกระทำของรัฐบาลควรจะได้รับ ความเข้าใจอย่างเหมาะสม โดย พิจารณาด้านทุนและผลประโยชน์ของทางเลือก รวมถึงทางเลือกที่จะไม่ออกกฎหมายด้วยกันดังนี้

(1) การพัฒนาทางเลือกที่เป็นไปได้ หน่วยงานควรพิจารณาทางเลือกที่เป็นไปได้ โดยเริ่มจาก ทางเลือกที่รัฐต้องเข้าแทรกแซงน้อยที่สุดก่อน และพิจารณาทางเลือกที่ไม่กระทำหรือคงสถานะปัจจุบัน

(2) การออกแบบทางเลือกเพื่อสนับสนุนแนวทางใหม่ (innovation) ทางเลือกที่ออกแบบดีจะทำให้ เกิดแนวทางใหม่ คำว่าแนวทางใหม่ (innovation) ในที่นี้ให้หมายถึง การพัฒนาสินค้าและบริการ หรือ กระบวนการการสร้างตลาดใหม่หรือใช้ผลิตภัณฑ์ใหม่ ในกรณีที่เหมาะสมกฎหมายควรมีลักษณะที่มุ่งเน้นไป ที่ผลลัพธ์มากกว่าการกำหนดรายละเอียด (prescriptive) ผู้ประกอบธุรกิจที่มีประสิทธิภาพจะตอบสนองโดย การพัฒนาแนวทางใหม่เพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย การเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถเลือกวิธีการในการ ได้ผลลัพธ์ที่กำหนดไว้จะช่วยลดต้นทุนของกฎหมายอีกด้วย

(3) การประเมินผลกระทบของทางเลือกต่าง ๆ เช่น การระบุผู้ที่ได้รับผลกระทบ การระบุต้นทุน และผลประโยชน์นั้น โดยต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกที่ถูกเสนอสามารถรวมถึงต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance cost) ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ หน่วยงาน จะต้องพิจารณาผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของทางเลือกต่าง ๆ นั้น อย่าง ชัดแจ้ง การพิจารณาผลกระทบต่อการแข่งขันและการจำกัดการแข่งขัน การประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ คือ การประมาณการณผลกระทบสุทธิของทางเลือกรวมถึงประเมินต้นทุนและประโยชน์ของแต่ละทางเลือก การระบุทางเลือกที่แนะนำ (recommended options) เมื่อประเมินผลกระทบของกฎหมายเสร็จแล้ว การ ประเมินจะต้องคำนึงถึงผลการวิเคราะห์ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ การกระจายผลกระทบ (distributive impact) ภาระทางกฎหมายโดยรวมตลอดจนความเสี่ยงและความไม่แน่นอน นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องให้

การอธิบายว่าเพราะเหตุใดทางเลือกที่จะแนะนำจึงเป็นทางเลือกที่ต้องการ (preferred options) และให้เหตุผลในการปฏิเสธทางเลือกอื่น ๆ รวมทั้งข้อสันนิษฐานหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์ด้วย

(4) การพัฒนาแผนการในการนำทางเลือกมาใช้ดำเนินการ (implementation) และการบังคับใช้กฎหมายให้ปฏิบัติตามทางเลือก (compliance) นั้น

(5) การพิจารณาว่าสมรรถนะ (performance) ของทางเลือกที่จะได้รับการตรวจสอบและรายงานกันอย่างไร หน่วยงานจะต้องพัฒนาตัวชี้วัดสมรรถนะบนพื้นฐานของวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และจะต้องมีการตรวจสอบสมรรถนะของกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ

หลักที่ 4 การกระทำของรัฐบาลควรมีประสิทธิภาพและได้สัดส่วน ซึ่งการกระทำของรัฐบาลจะมีประสิทธิภาพจะทำให้มั่นใจว่ากฎหมายจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยไม่ก่อให้เกิดต้นทุนที่ไม่จำเป็น ขอบเขตของข้อเสนอกฎหมายควรได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของปัญหาที่ต้องจัดการแก้ไข

หลักที่ 5 การรับฟังความคิดเห็นจากภาคธุรกิจและชุมชนควรได้รับการพิจารณาในการพัฒนา กฎหมาย รัฐบาลจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอกฎหมายทุกข้อเสนอและจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนากฎหมาย

ระยะเวลาขั้นต่ำในการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย คือ 28 วัน ระยะเวลานี้อาจจะขยายให้ยาวกว่านั้นในกรณีที่เป็นข้อเสนอกฎหมายสำคัญหรือซับซ้อน หรือในกรณีที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นอาจจำเป็นต้องมีในหลายขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา กฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่เริ่มกระบวนการจะทำให้สามารถกำหนดปัญหาได้อย่างเหมาะสมและตัดสินใจได้ว่าควรจะต้องมีกฎหมายหรือไม่ การรับฟังความคิดเห็นช่วยให้รัฐเข้าใจถึงความเสี่ยงและผลกระทบจากข้อเสนอกฎหมาย และสามารถทราบถึงผลลัพธ์ที่คาดหมายไว้ว่าอาจจะเกิดขึ้นได้จากข้อเสนอเก่านั้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลและผู้มีส่วนได้เสียควรจะเข้าใจว่าการรับฟังความคิดเห็นนั้นไม่ได้นำไปสู่ฉันทมติเสมอไป เพราะรัฐบาลจำเป็นต้องทำให้เกิดความสมดุลกันระหว่างข้อพิจารณาทั้งหลายเพื่อเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด

หลักที่ 6 กฎหมายที่มีอยู่แล้วควรได้รับการพิจารณาเพื่อปรับปรุงให้เข้าใจง่ายขึ้น ยกเลิก ปฏิรูป หรือรวมเข้าด้วยกัน รัฐบาลควรจะทำให้กฎหมายที่มีอยู่ง่ายขึ้น ยกเลิก ปฏิรูป หรือรวมกฎหมายที่มีอยู่เข้าด้วยกันมากกว่าการร่างกฎหมายขึ้นใหม่และยกเลิกกฎหมายเดิม (one in, one out) และควรพิจารณาหลักการนี้ในการพัฒนากฎหมายทุกขั้นตอน รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ซึ่งจะช่วยให้มั่นใจว่ากฎหมายที่ออกใหม่นั้นจำเป็นและสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว กฎหมายเก่าถูกยกเลิกเมื่อมีกฎหมายใหม่มาใช้บังคับแทนที่กฎหมายเก่าที่มีอยู่แล้วได้รับการพิจารณาการบริหารหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นลดลง

หลักที่ 7 กฎหมายควรมีการทบทวนเป็นช่วง ๆ และหากจำเป็นก็ให้ปฏิรูปเพื่อให้กฎหมายยังคงมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป รัฐควรทำการทบทวนกฎหมายทุกฉบับ เว้นแต่กฎหมายที่มีผลกระทบน้อย นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติควรมีบทบัญญัติว่าด้วยการทบทวนด้วย ส่วนกฎหมายลำดับรองจะต้องได้รับการทบทวนตาม Subordinate Legislation Act ทุก ๆ 5 ปี ในการทบทวนควรมีขึ้นภายหลังจากที่กฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว 5 ปี หรืออาจจะนานกว่านั้น ถ้าเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบน้อยหรือนโยบายนั้นเป็นไปด้วยดี หรือกรณีที่ต้องขยายเวลาออกไปเพื่อความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย เช่น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดกรอบสำหรับการลงทุนขนาดใหญ่ของภาคเอกชน ในกรณีอื่น ๆ ระยะเวลาทบทวนก็อาจจะสั้นกว่า 5 ปี เช่น 2 หรือ 3 ปี ในกรณีที่กฎหมายเป็นที่โต้แย้งมากหรือมีผลกระทบหรือต้นทุนสูง ในการทบทวนก็ควรคำนึงถึงว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายยังมีอยู่หรือไม่ ข้อกำหนดของกฎหมายยังคงมีประสิทธิภาพในการทำให้วัตถุประสงค์บรรลุโดยก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดได้หรือไม่ กฎหมายที่ได้รับการปฏิบัติตามและการใช้บังคับด้วยวิธีที่มีประสิทธิภาพที่สุดโดยก่อให้เกิดภาระทางบริหารและผลกระทบทางต้นทุนเท่าที่จำเป็นและน้อยที่สุดหรือไม่

5.5) การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศออสเตรเลีย

ในการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมายทั้งข้อเสนอกฎหมายใหม่หรือข้อเสนอแก้ไขกฎหมายเก่านั้น จะต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี โดยมีรายการตรวจสอบผลประเมินตาม RIA Checklist (Better Regulation Office, 2009: pp. 19-27) ซึ่งสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

(1) ความจำเป็นของการออกกฎหมาย

ในรายงานดังกล่าวต้องระบุความจำเป็นสำหรับกฎหมายที่มีประเด็นสำคัญคือ

(ก) ปัญหาถูกระบุอย่างเหมาะสม เข้าใจง่ายและแสดงให้เห็นว่ามีอยู่หรือไม่? และมีรากฐานสาเหตุของปัญหาถูกระบุหรือไม่?

(ข) ปัญหามีความสำคัญเพียงพอที่รัฐบาลจะต้องกระทำหรือไม่? ปัญหาสำคัญอย่างไร? มีขนาดขอบเขตและผลกระทบอย่างไร? ในกรณีเป็นความเสี่ยง ความน่าจะเป็นที่ผลร้ายจะเกิดขึ้นเป็นอย่างไร? มีหลักฐานและข้อมูลเพียงพอในการประเมิน RIA เบื้องต้นหรือไม่? อะไรคือข้อสันนิษฐานที่ใช้ในการประเมินนี้ ข้อสันนิษฐานหนักแน่นพอหรือไม่? ความเป็นไปได้หรือความเสี่ยงของปัญหาที่เกิดขึ้นมีมากเพียงรัฐบาลต้องกระทำหรือไม่หรือแทรกแซงหรือไม่?

(ค) รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาหรือไม่? การเข้าไปมีบทบาทของรัฐบาลมีเหตุผลสนับสนุนหรือไม่? มีทางอื่นที่จะสามารถแก้ปัญหาได้หรือไม่? มีความชัดเจนหรือไม่ว่าตลาด ภาคธุรกิจ และปัจเจกชนจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้? หากคงสถานะปัจจุบันไว้ ผลจะเป็นอย่างไร? รัฐอื่น ๆ ได้พิจารณาว่ารัฐบาลจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวหรือปัญหาที่คล้ายกันหรือไม่?

(ง) มีเหตุผลสนับสนุนการกระทำเพิ่มเติมของรัฐบาลหรือไม่? มีข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอยู่แล้วหรือไม่? เพราะเหตุใดจึงต้องมีการกระทำเพิ่มอีก? หลักฐานที่แสดงว่ากฎหมายที่มีอยู่แล้วไม่? สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างเพียงพอคืออะไร? กฎหมายที่มีอยู่แล้วไม่มีประสิทธิภาพหรือมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอย่างไร?

(2) วัตถุประสงค์ของการออกกฎหมาย

(ก) วัตถุประสงค์ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนหรือไม่? วัตถุประสงค์ ผล หรือเป้าหมายของการกระทำของรัฐบาลถูกกำหนดอย่างชัดเจนหรือไม่? สถานการณ์ใดที่กฎหมายพยายามป้องกันไม่ให้เกิดขึ้น และสามารถจัดการได้หรือไม่?

(ข) วัตถุประสงค์เหมาะสม เป็นไปได้ และสอดคล้องกับระดับความเสี่ยงที่รัฐบาลยอมรับได้หรือไม่? วัตถุประสงค์ถูกระบุอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความเสี่ยงของปัญหาที่เกิดขึ้นหรือไม่? การกระทำของรัฐบาลมีข้อจำกัดหรือไม่? เช่น ทรัพยากร ซึ่งการจัดความเสี่ยงทั้งหมดนั้นไม่อาจจะทำได้ หรือทำให้ขาดประสิทธิภาพของต้นทุน (cost effectiveness) หรือไม่ใช้หนทางที่ดีที่สุด? ความเสี่ยงในระดับที่รัฐบาลหรือสังคมยอมรับได้คืออะไร? วัตถุประสงค์ที่กำหนดสอดคล้องกับระดับความเสี่ยงที่รัฐบาลรับได้หรือไม่?

(3) ทางเลือกที่ถูกพิจารณาในการออกกฎหมาย

(ก) ทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งหมดได้รับการพิจารณาหรือไม่? ทางเลือกที่เกี่ยวข้องทั้งหมดถูกระบุและวิเคราะห์หรือไม่? โดยจะรวมถึงการไม่กระทำ การคงสถานะปัจจุบัน ทางเลือกที่จะไม่ออกกฎหมาย (non-regulatory option) นั้นจะรวมถึงการรณรงค์ให้ความรู้ ทางเลือกที่เป็นการให้กำหนดกติกาตนเอง (self-regulatory option) ทางเลือกที่เป็นการควบคุมร่วมกัน (co-regulatory option) ได้มีการพิจารณาทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมายและที่ไม่มีการออกกฎหมายซึ่งใช้อยู่ในรัฐอื่นหรือไม่? มีปัญหาคือคล้ายกันเกิดขึ้นในรัฐอื่นหรือไม่? ซึ่งปัญหานั้นได้รับการแก้ไขโดยวิธีการออกกฎหมายหรือไม่ออกกฎหมายได้หรือไม่?

(ข) ทางเลือกที่ได้รับการพิจารณาแก้ปัญหาได้หรือไม่? ทางเลือกที่เสนอแก้ปัญหาและวัตถุประสงค์ได้ดีเพียงใด? การรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบได้รับการพิจารณาในการเลือกทางเลือกที่

เสนออย่างเพียงพอหรือไม่? ทางเลือกที่พิจารณาเป็นการตอบสนองต่อปัญหาอย่างประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน และอยู่บนฐานความเสี่ยงหรือไม่? หรือวัตถุประสงค์สามารถสำเร็จได้โดยวิธีการอื่นซึ่งมีประสิทธิภาพมากกว่า และก่อให้เกิดต้นทุนแก่กลุ่มธุรกิจและสังคมน้อยกว่าได้หรือไม่?

(ค) ทางเลือกที่พิจารณาจะเป็นไปได้หรือไม่? และสามารถนำมาใช้ได้หรือไม่? ทางเลือกทั้งหลายที่พิจารณาปฏิบัติได้จริงเป็นไปได้อย่างไรหรือเพียงแต่ออกแบบมาเพื่อให้ทางเลือกที่ต้องการเป็นทางเลือกที่น่าจะ ได้รับเลือกที่สุดเท่านั้น? ทางเลือกเหล่านั้นนำมาใช้ได้หรือไม่? จะมีปัญหาในการปฏิบัติตามหรือไม่? เช่น การปฏิบัติตามมีแนวโน้มที่จะมีต้นทุนสูงและ/หรือเป็นไปไม่ได้เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือไม่? กฎหมายที่เสนอมจะสามารถบังคับใช้ได้หรือไม่?

(4) การวิเคราะห์ผลกระทบที่ต้องพิจารณาก่อนการออกกฎหมาย

(ก) ต้นทุนและผลประโยชน์ทั้งหมดของทางเลือกได้รับพิจารณาและประเมินอย่างเพียงพอหรือไม่? ได้ระบุทุกกลุ่มในสังคมที่มีแนวโน้มจะได้รับผลกระทบจากทางเลือกหรือไม่? (ปัจเจกชน รัฐบาลรวมถึงรัฐบาลท้องถิ่น กลุ่มธุรกิจ และผู้บริโภค) และได้ระบุผลกระทบในด้านต่าง ๆ หรือไม่? (ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านความเท่าเทียม และด้านอื่น ๆ) ผลกระทบของกฎหมายที่เสนอทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อกลุ่มธุรกิจ สังคม และรัฐบาลได้รับการพิจารณาและกำหนดในเชิงปริมาณหรือไม่? (รวมถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ด้านการแข่งขัน ด้านสังคม และด้านสิ่งแวดล้อม) ได้พิจารณาผลกระทบทั้งในด้านปริมาณและด้านคุณภาพหรือไม่? ได้ระบุให้รายละเอียดและประมาณการถึงประโยชน์และต้นทุนของแต่ละทางเลือกที่เป็นไปได้หรือไม่? ได้พิจารณาต้นทุนของรัฐบาลในการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่? ทรัพยากรที่มีอยู่เพียงพอในการรองรับต้นทุนเหล่านั้นหรือไม่?

(ข) ได้พิจารณาหลักฐานที่เพียงพอในการประเมินและกำหนดต้นทุนและผลประโยชน์หรือไม่? ได้ใช้หลักฐานในระดับที่ยอมรับได้ในการประเมินผลกระทบของทางเลือกหรือไม่? มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ได้รับผลกระทบได้รับการพิจารณาในการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์หรือไม่ เพียงใด? ได้มีข้อสันนิษฐานในการประเมินต้นทุนและประโยชน์หรือไม่? และเป็นข้อสันนิษฐานที่ถูกต้องและสมเหตุสมผลหรือไม่? หรือสามารถคัดค้านได้หรือไม่? ต้นทุนและประโยชน์ที่ประมาณการไว้และลำดับของทางเลือกมีความสัมพันธ์กับข้อสันนิษฐานเพียงใด? ครอบคลุมของต้นทุนและประโยชน์จะเกิดขึ้นเป็นอย่างไร? ทางเลือกที่พิจารณาสอดคล้องหรือไม่? และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐอื่นหรือไม่?

(ค) ในกรณีที่เสนอออกกฎหมายเพิ่มเติมที่มีการประเมินผลกระทบของกฎหมายเดิมหรือไม่? มีการพิจารณาว่าปัญหาอยู่ที่การออกแบบกฎหมายหรือการบังคับใช้หรือไม่?

(ง) มีเหตุผลอย่างหนักแน่นในการสนับสนุนทางเลือกที่ต้องการหรือไม่? มีทางเลือกที่ต้องการให้ประโยชน์สุทธิแก่ชุมชนมากที่สุดหรือไม่? ทางเลือกที่ต้องการมีหลักฐานที่ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์อย่างชัดเจนกับวัตถุประสงค์หรือผลลัพธ์ที่ต้องการหรือไม่? ทางเลือกที่ต้องการนั้นมีความสัมพันธ์กับข้อสันนิษฐานที่ใช้ในการประเมินต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือกทั้งหลายเพียงใด? ในกรณีที่ทางเลือกที่ต้องการทำให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติตาม การบริหารจัดการ หรือการบังคับใช้แก่กลุ่มธุรกิจ ผู้บริโภค หรือรัฐบาล ต้นทุนเหล่านี้ได้สัดส่วนและสมเหตุสมผลกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่?

(5) การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียต่อการออกกฎหมาย

ประเด็นที่ต้องปฏิบัติในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียในการออกกฎหมาย คือ มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอหรือไม่? ใครเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากทางเลือกนั้น และบุคคลเหล่านั้นได้รับการปรึกษาหารือหรือไม่? ถ้าหากไม่มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างเต็มรูปแบบ มีเหตุผลที่ไม่ทำเช่นนั้นหรือไม่? (เช่น การรักษาความลับ เป็นต้น) ได้ใช้การรับฟังความเห็นนั้นเป็นหลักฐานของปัญหาและผลกระทบของ

ทางเลือกที่พิจารณาเพียงใด? ประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นนั้นได้รับการวิเคราะห์และแก้ไขอย่างเหมาะสมหรือไม่?

(6) การวิเคราะห์ประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย

ประเด็นที่ต้องปฏิบัติในการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย คือ มีโอกาสที่จะรวมกฎหมายที่มีอยู่ หรือโอกาสที่จะยกเลิกข้อกำหนดอื่น ๆ หรือไม่? จะตรวจสอบความมีประสิทธิภาพของทางเลือกอย่างไร? ในกรณีที่เสนอให้มีการออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ได้มีบทบัญญัติเรื่องการทบทวนเพื่อให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบความมีประสิทธิภาพของทางเลือกที่ต้องการในการแก้ไขปัญหาเมื่อเวลาผ่านไปหรือไม่?

5.6) การจัดทำรายงานหลักกฎหมายที่ดี (BRS) ในประเทศออสเตรเลีย

หน่วยงานจะต้องจัดเตรียมรายงานหลักกฎหมายที่ดี (BRS) สำหรับข้อเสนอกฎหมายใหม่หรือข้อเสนอแก้ไขกฎหมายที่สำคัญทุกข้อเสนอ BRS ต้องแสดงให้เห็นว่าข้อเสนอกฎหมายที่สำคัญสามารถอธิบายได้ด้วยการวิเคราะห์ที่สร้างขึ้นโดยเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี วัตถุประสงค์ของการจัดทำรายงานหลักกฎหมายที่ดี คือ (1) ให้ข้อมูลที่เพียงพอแก่ผู้ที่ตัดสินใจในการพิจารณาเห็นชอบข้อเสนออย่างรอบคอบ ทำให้เข้าใจถึงผลกระทบของข้อเสนอ (2) ให้ข้อมูลแก่ผู้ประกอบการและชุมชนเกี่ยวกับการตัดสินใจ ทำให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ของกระบวนการพัฒนากฎหมาย ทั้งนี้ รายงานกฎหมายที่ดีควรสั้นกระชับและเป็นเอกสารที่สมบูรณ์ในตัวเอง (stand-alone document) ความยาวของรายงานอาจจะแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อเสนอกฎหมาย เนื้อหาของ BRS อาจเป็นไปตามแม่แบบที่กำหนดไว้ในคู่มือกฎหมายที่ดี หรือหน่วยงานอาจจัดโครงสร้าง BRS ซึ่งแตกต่างจากแม่แบบก็ได้ ต้นแบบของ BRS กำหนดให้รายงาน BRS (Better Regulation Office, 2009: pp.25-27) มีองค์ประกอบสำคัญต่อไปนี้

(1) บทสรุปผู้บริหาร ให้ข้อสรุปของข้อเสนอกฎหมายพร้อมด้วยเหตุผลโดยย่อว่าเหตุใดจึงแนะนำทางเลือกนี้? แสดงให้เห็นว่าข้อเสนอกฎหมายได้สัดส่วนกับปัญหาทางนโยบายหรือไม่อย่างไร? สรุปโดยย่อเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและความเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และแสดงให้เห็นว่าทางเลือกที่เลือกให้ผลประโยชน์สุทธิสูงสุดหรือมีต้นทุนน้อยที่สุดต่อสังคม

(2) ความจำเป็นสำหรับการกระทำของรัฐ (หลักการที่ 1) ซึ่งแสดงว่าการเข้าไปมีบทบาทของรัฐบาลชอบด้วยกฎหมายอย่างไร? ระบุและให้หลักฐานเกี่ยวกับปัญหาอย่างชัดเจนมีอะไรบ้าง? แจ้งให้ทราบว่าได้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อช่วยระบุปัญหาหรือไม่? อธิบายผลกระทบที่แท้จริงหรือผลที่อาจเกิดขึ้นถ้าไม่มีการกระทำของรัฐ และสรุปผลของการวิเคราะห์ความเสี่ยงมีอะไรบ้าง?

(3) วัตถุประสงค์ของการกระทำของรัฐบาล แสดงว่าวัตถุประสงค์ของการกระทำของรัฐได้รับความเข้าใจเป็นอย่างดี โดยจะต้องอธิบายวัตถุประสงค์ของข้อเสนออย่างชัดเจน และทำให้มั่นใจได้ว่าวัตถุประสงค์สอดคล้องกับนโยบายที่มีอยู่

(4) การพิจารณาทางเลือกในการกระทำของรัฐบาล โดยสรุปทางเลือกทั้งหลายที่ได้รับการพิจารณาในการพัฒนาข้อเสนอมีอะไรบ้าง? ทำให้มั่นใจว่าการคงสถานะปัจจุบันได้รับการพิจารณาเป็นทางเลือกหนึ่งด้วยหรือไม่อย่างไร? พิจารณาทางเลือกที่เป็นการไม่ออกกฎหมายด้วยจะได้หรือไม่? แสดงว่าได้พิจารณาและดำเนินการทำกฎหมายให้ง่ายขึ้น ยกเลิก หรือปฏิรูปกฎหมายที่มีอยู่แล้วหรือไม่อย่างไร? ทั้งนี้ โดยแสดงให้เห็นว่าได้แสวงหาโอกาสในการทำให้กฎหมายเป็นหนึ่งเดียวกันในระดับชาติหรือระหว่างประเทศหรือไม่อย่างไร? สรุปโดยย่อว่าได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียในการพัฒนาทางเลือกหรือไม่? การสรุปต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกเป็นส่วนสำคัญของ BRS และจะต้องครอบคลุมเป้าหมายของส่วนนี้ก็คือ เพื่อที่จะแสดงว่าหน่วยงานเข้าใจผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากข้อเสนอกฎหมาย หากเป็นไปได้ควรระบุ

ผลกระทบในเชิงปริมาณแม้ว่าในบางกรณีการประเมินเชิงคุณภาพอาจจะเหมาะสม วิธีการประเมินควรจะสะท้อนความสำคัญของข้อเสนอและผลกระทบของ BRS ควรต้องประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (compliance costs) ต้นทุนในการบริหารจัดการ (administrative costs) ผลกระทบต่อการแข่งขัน ต้นทุนอื่น ๆ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น ผลกระทบต่อสังคม สิ่งแวดล้อม การกระจายผลกระทบต่อภูมิภาคต่าง ๆ โดยนำกฎหมายมาใช้บังคับและบังคับตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร?

(5) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจากผู้มีส่วนได้เสีย หน่วยงานต้องแสดงให้เห็นว่าได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นซึ่งได้ถูกนำไปดำเนินการพิจารณาในการพัฒนาทางเลือกและการตัดสินใจเกี่ยวกับข้อเสนอกฎหมายสุดท้ายได้อย่างไร? แสดงว่าการรับฟังความคิดเห็นช่วยระบุปัญหา เข้าใจผลกระทบของทางเลือก และได้ให้ข้อมูลในการเลือกทางเลือกที่ต้องการอย่างไร? ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสีย วันที่มีการรับฟังความคิดเห็น ประเด็นที่ขอความคิดเห็นและระยะเวลาในการให้ความเห็น อธิบายประเด็นหลักที่ถูกหยิบยกขึ้นมาในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นและประเด็นที่ได้รับการสนับสนุนและที่มีข้อโต้แย้งอะไรบ้าง? และอธิบายว่าข้อเสนอได้ตอบสนองต่อประเด็นที่กังวลถูกหยิบยกขึ้นมาในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นอย่างไร?

(6) ทางเลือกที่ต้องการ (preferred option) หน่วยงานต้องระบุทางเลือกที่ต้องการว่ามีอะไรบ้าง? ให้เหตุผลสนับสนุนทางเลือกที่ต้องการบนพื้นฐานของความสามารถที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ ความสามารถที่จะให้ผลประโยชน์สุทธิมากที่สุด หรือก่อให้เกิดต้นทุนน้อยที่สุดนั้นมีอะไรบ้าง?

(7) การประเมินและการทบทวนกฎหมายที่ดี หน่วยงานจะต้องระบุยุทธศาสตร์ในการตรวจสอบสมรรถนะของข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมายและให้เหตุผลว่าเพราะเหตุใดยุทธศาสตร์ดังกล่าวจึงเหมาะสม? แจ้งว่าการทบทวนวัตถุประสงค์จะมีขึ้นเมื่อใด? และจะอธิบายเหตุผลหากระยะเวลาทบทวนไม่ใช่ระยะเวลา 5 ปีมีอะไรบ้าง? ระบุผลกระทบและความซับซ้อนของกฎหมายและผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย และรายงานว่าการทบทวนกฎหมายพร้อมกับเครื่องมืออื่น ๆ หรือไม่? และมีส่วนใดหรือไม่ที่ควรได้รับการทบทวนก่อนเวลา?

5.7) หน่วยงานกำกับกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศออสเตรเลีย

สำนักงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Office: BRO) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment Statement: RIS) หรือรายงานหลักกฎหมายที่ดี (Better Regulation Statement: BRS) โดย BRO เป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของ Department of Finance, Services and Innovation อยู่ในกำกับดูแลของ Minister for Innovation and Better Regulation จะมีหน้าที่ให้คำแนะนำและประเมิน RIS หรือ BRS เพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดีหรือไม่ ในกรณีที่ RIS ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี หน่วยงานจะต้องให้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อให้เป็นไปตามหลักดังกล่าว แต่ถาเป็นกรณี BRS ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี หน่วยงานจะต้องแก้ไข BRS ก่อนส่งต่อให้ Department of Premier and Cabinet (DPC) ต่อไป

6) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศนิวซีแลนด์

6.1) วัตถุประสงค์ของการจัดทำประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)

การจัดทำ RIA นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงคุณภาพในการออกกฎหมาย โดยการทำให้แน่ใจว่าข้อเสนอในการออกกฎหมายนั้นได้รับการวิเคราะห์อย่างรอบคอบและจริงจัง และยังทำให้มั่นใจว่าไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากการออกกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับแก้ปัญหา และการออกกฎหมายจะเพิ่มประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น การจัดทำ RIA จึงมีประโยชน์รวมทั้งสิ้น 2 ประการ (The Treasury, New Zealand Government, 2013: pp.1.4-1.6) ดังนี้

ประการที่ 1 การจัดทำ RIA จะช่วยให้มีหลักฐานในเชิงประจักษ์มากขึ้นสำหรับการตัดสินใจซึ่งเกี่ยวกับข้อเสนอในการออกกฎหมาย กล่าวคือ การจัดทำ RIA ทำให้มั่นใจว่าได้มีการพิจารณาทางเลือกทั้งหมดในการจัดการกับปัญหาแล้ว และประโยชน์ของทางเลือกที่ได้เลือกนั้นไม่เพียงแต่จะมากกว่าต้นทุนเท่านั้นแต่ยังก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิในระดับสูงสุดอีกด้วย

ประการที่ 2 การจัดทำ RIA จะทำให้หน่วยงานให้คำแนะนำแก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจอย่างเป็นอิสระและตรงไปตรงมา ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่าประโยชน์ของทุกภาคส่วนของประเทศได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน นอกจากนี้ RIA ยังกระตุ้นให้ประชาชนให้ข้อมูลซึ่งจะช่วยเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจออกกฎหมาย

การจัดทำ RIA จะใช้ในกรณีที่มีการริเริ่มหรือทบทวนทางเลือกซึ่งเกี่ยวข้องกับการออกกฎหมาย การแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย ในลักษณะที่เป็น Primary legislation หรือ Disallowable instruments การต้องได้รับความเห็นชอบนโยบายจากคณะรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีจะต้องให้การอนุญาตให้มีการพิจารณาทางเลือกที่เป็นกฎหมาย

6.2) กระบวนการขั้นตอนในการจัดทำประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)

ในการจัดทำ RIA ของประเทศนิวซีแลนด์ มีหน่วยงาน Regulatory Impact Analysis Team (RIAT) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระสังกัดกระทรวงการคลัง มีหน้าที่ในการประเมินคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIS) สำหรับข้อเสนอกฎหมายที่น่าจะมีผลกระทบหรือความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญในการให้คำแนะนำทั่วไปสำหรับการจัดทำ RIA และช่วยส่งเสริมความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายอย่างที่มีคุณภาพสูง เช่น การให้คำแนะนำและฝึกอบรมด้านเทคนิคการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (The Treasury, New Zealand Government, 2013: pp.1.5) กระบวนการจัดทำ RIA ของประเทศนิวซีแลนด์มีขั้นตอนสำคัญดังนี้

(1) หน่วยงานพิจารณานโยบายที่เสนอต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดในการจัดทำ RIA

หน่วยงานที่ริเริ่มนโยบายจะต้องพิจารณาก่อนว่านโยบายที่ริเริ่มขึ้นมีแนวโน้มที่จะมีนัยต่อการออกกฎหมายที่จะนำไปสู่การยื่นหนังสือต่อคณะรัฐมนตรีหรือไม่ (Cabinet paper) ถ้าเป็นกรณีที่มีนัยต่อการออกกฎหมาย จะต้องดำเนินการประเมินผลกระทบและความเสี่ยงเบื้องต้นต่อไป แต่ถ้าหากไม่มีแนวโน้มที่จะมีนัยต่อการออกกฎหมาย ผลก็คือ นโยบายนั้นจะไม่อยู่ภายใต้ข้อกำหนดในการจัดทำ RIA อย่างไรก็ตาม โครงสร้างของ RIA ก็ยังคงเป็นประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์นโยบายดังกล่าว

(2) หน่วยงานจัดทำประเมินผลกระทบและความเสี่ยงเบื้องต้น

(Preliminary Impact and Risk Assessment หรือ PIRA)

หน่วยงานจัดทำประเมินผลกระทบและความเสี่ยงเบื้องต้นจะต้องดำเนินการตามกระบวนการ RIA รวมทั้งสิ้น 3 ขั้นตอน (The Treasury, New Zealand Government, 2013: pp.1.9-1.11) ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ในกระบวนการจัดทำ RIA ก็คือ หน่วยงานจัดทำ PIRA โดยควรจะเริ่มจัดทำให้เร็วที่สุดเท่าที่ทำได้ในกระบวนการพัฒนานโยบาย ในการจัดทำ PIRA ผู้ทำจะต้องให้ข้อมูลมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ในขั้นตอนนี้ เพื่อให้มีข้อมูลเพียงพอที่จะตัดสินใจว่าต้องทำ RIA หรือไม่ นโยบายนั้นมีความสำคัญเพียงใด และจำต้องมี RIAT เข้ามาเกี่ยวข้องหรือไม่แล้วจะต้องส่ง PIRA ไปยังฝ่ายนโยบายของกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้อง (relevant Treasury policy team) และส่งสำเนาไปยัง RIAT

PIRA เป็นเอกสารที่มุ่งใช้เพื่อวัตถุประสงค์ 6 ประการ คือ (1) ช่วยหน่วยงานตัดสินใจว่าการริเริ่มทางนโยบายที่หน่วยงานรับผิดชอบอยู่นั้นต้องทำ RIA หรือไม่ (2) ช่วยหน่วยงานระบุผลกระทบและความเสี่ยงทั้งหลายที่อาจเกิดขึ้นได้จากทางเลือกทางนโยบายสำหรับการริเริ่มทางนโยบายหรือทบทวนนโยบาย เพื่อว่าผลกระทบหรือความเสี่ยงเหล่านั้นจะได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสมในการจัดทำ RIA (3) ช่วยวางแผน

ขั้นตอนของกระบวนการจัดทำ RIA กำหนด milestones, timeframes และบุคคลที่จะปรึกษาหารือ (4) ช่วยฝ่ายนโยบายการคลังในการกำหนดระดับและประเภทของ policy engagement ที่ฝ่ายดังกล่าวจะมีกับหน่วยงานเกี่ยวกับการริเริ่มนโยบายนี้ (5) ช่วยบุคลากรทางนโยบายของกระทรวงการคลังตัดสินใจเกี่ยวกับ policy engagement ที่ประสงค์จะทำ และ (6) ช่วยกระทรวงการคลังยืนยันว่าโดยลักษณะและขนาดของผลกระทบและความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นแล้ว RIAT จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยตั้งแต่แรกหรือไม่ และจะต้องมีการรับรองคุณภาพของ RIS นั้นหรือไม่ โดยแม่แบบของการจัดทำ PIRA สามารถแบ่งออกเป็น 5 ส่วนสำคัญ (The Treasury, New Zealand Government, 2013: pp.1.11-1.19) ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นส่วนที่ให้กรอกข้อมูลทั่วไป ได้แก่ ชื่อหน่วยงาน ชื่อของโครงการหรือข้อเสนอ ชื่อของกฎหมายหรือกฎระเบียบ (Regulations) ที่อาจถูกแก้ไขหรือจัดทำขึ้น (ถ้าทราบ) หมายเลขโทรศัพท์ติดต่อและวันที่ที่ PIRA สำเร็จแล้ว

ส่วนที่ 2 เป็นส่วนที่ให้พิจารณาว่านโยบายนี้จะต้องจัดทำ RIA หรือไม่ โดยให้เลือกตอบคำถามว่า “ใช่” “ไม่ใช่” หรือ “ไม่แน่ใจ” แม่แบบประกอบไปด้วยคำถามต่อไปนี้

(ก) การเริ่มนโยบายนี้คาดว่าจะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือไม่

(ข) นโยบายนี้จะมีการพิจารณาถึงทางเลือกที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำ แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายหรือไม่ หากตอบว่า “ไม่” ในคำถามใดคำถามหนึ่งข้างต้น นโยบายนี้ไม่ต้องจัดทำ RIA แต่ถ้าตอบตัวเลือกอื่นให้พิจารณาต่อไปว่าเข้าข่ายเว้นที่ไม่ต้องทำ RIA หรือไม่ โดยพิจารณาว่าหากการริเริ่มทางนโยบายนั้นรวมถึงทางเลือกในการออกกฎหมายด้วย ทางเลือกดังกล่าวจะครอบคลุมถึงกรณีดังต่อไปนี้หรือไม่ โดยให้เลือกตอบคำถามว่า “ใช่” “ไม่ใช่” หรือ “ไม่แน่ใจ” หากตอบ “ใช่” เพียงข้อเดียว ผลคือนโยบายนี้ไม่ต้องจัดทำ RIA

ส่วนที่ 3 เป็นส่วนของการบรรยายนโยบายและบริบทของนโยบาย ให้ตอบคำถามโดยให้อธิบายอย่างกระชับในแต่ละประเด็น โดยมีคำถามดังต่อไปนี้

(1) ประเด็นนโยบาย (policy issue) ประกอบด้วย ขอบเขตของการริเริ่มนโยบายนี้เป็นอย่างไร? ประเด็นทางนโยบายหรือปัญหาที่เป็นที่มาของการริเริ่มนโยบายนี้คืออะไร? ขนาดของประเด็นทางนโยบายหรือปัญหาเท่าที่ทราบเป็นอย่างไร? ประเภทหรือลักษณะของพยานหลักฐานที่สนับสนุนการระบุปัญหาเป็นอย่างไร?

(2) กระบวนการของนโยบาย (policy process) ประกอบด้วย ใครเป็นผู้ทำให้เกิดนโยบายนี้? การริเริ่มนโยบายนี้อยู่ในแผนการออกกฎหมายปัจจุบันของหน่วยงานหรือไม่? และใครเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบาย? กระบวนการและช่วงเวลาที่เราคาดไว้เป็นอย่างไร? มีข้อผูกพันทางกระบวนการหรือเวลาภาระหน้าที่ที่มีอยู่จำกัดหรือการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีที่มีมาก่อนหน้าซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายนี้หรือไม่? กระบวนการสำหรับการรับฟังความคิดเห็นที่ได้วางแผนไว้เป็นอย่างไร? และจะรับฟังความคิดเห็นจากใคร? และถ้ามีวิธีการที่เป็นที่ยอมรับหรือรูปแบบของการวิเคราะห์ที่จะนำมาใช้ โปรดระบุ

(3) ทางเลือกของนโยบาย (policy options) ประกอบด้วย มีทางเลือกอื่นนอกจากการออกกฎหมายที่จะได้รับการพิจารณาหรือไม่? และเป็นไปได้หรือไม่ที่นโยบายนี้จะไม่ต้องการออกกฎหมาย? ถ้าหากทางเลือกที่จะพิจารณาถูกจำกัดด้วยพันธะกรณีของรัฐบาลที่มีอยู่แล้วนั้น คำสั่งของกระทรวง (Ministerial directions) หรือการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีที่มีมาก่อนหน้า ข้อจำกัดนั้นคืออะไร? ถ้าทางเลือกเกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายอื่น กฎหมายที่ให้อำนาจนั้นคือกฎหมายใด? บุคคลใดจะได้รับผลกระทบอย่างเห็นได้ชัดทั้งทางบวกและทางลบจากทางเลือกของนโยบายที่ได้รับการพิจารณา?

ส่วนที่ 4 เป็นส่วนของการพิจารณาความสำคัญของผลกระทบของการริเริ่มนโยบายว่าเข้าหลักเกณฑ์ว่านโยบายที่มีความสำคัญหรือไม่ โดยพิจารณาว่า การริเริ่มนโยบายจะถือว่ามีผลกระทบอย่างสำคัญถ้าทางเลือกของนโยบายทางเลือกใด? ทางเลือกนั้นจะมีแนวโน้มว่าจะมีผลกระทบลักษณะใดบ้าง?

ดังต่อไปนี้คือ (1) ผลกระทบอย่างสำคัญโดยตรงหรือมีผล (flow-on effects) ต่อสังคม เศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อมของประเทศ และ (2) ความเสี่ยงทางนโยบาย ความเสี่ยงในการนำไปปฏิบัติ หรือความไม่แน่นอนอย่างมาก ทั้งนี้หลักเกณฑ์ดังกล่าวประกอบด้วยคำถามย่อย ๆ ต่อไปนี้ โดยให้เลือกตอบคำถามว่า “ใช่” “ไม่ใช่” หรือ “ไม่แน่ใจ” มีผลกระทบอย่างสำคัญหรือไม่? (โดยให้เลือกตอบว่า ใช่/ไม่แน่ใจ/ไม่ใช่) โดยทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งนี้อาจได้รับการพิจารณาอาจที่จะทำให้เกิดผลอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้หรือไม่คือ

- ทำให้เสียสิทธิหรือกระทบสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนหรือไม่?
- กระทบต่อโครงสร้างหรือการเปิดเสรี (openness) ของตลาดหรืออุตสาหกรรมเฉพาะหรือไม่?
- กระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น เป็นกฎหมายที่จะมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์หรือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติหรือไม่?
- ผลกระทบต่อการกระจายประโยชน์และภาระต้นทุนหรือกระทบต่อความเท่าเทียม
- เปลี่ยนแปลงสิทธิมนุษยชนหรือเสรีภาพในการเลือกและการกระทำของปัจเจกชน
- ส่งผลให้เกิดต้นทุนหรือประโยชน์ที่สำคัญต่อภาคธุรกิจรัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลกลาง ปัจเจกชนหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรหรือไม่?

นอกจากการตอบคำถามข้างต้นแม่แบบยังได้กำหนดให้อธิบายถึงสภาพและขนาด (magnitude) ของผลกระทบสำหรับผลกระทบประเภทที่สำคัญที่ได้ระบุข้างต้นโดยย่อด้วยคำถามว่า “มีความเสี่ยงของนโยบาย ความเสี่ยงในการออกแบบนโยบายหรือความเสี่ยงในการนำไปปฏิบัติที่มีนัยสำคัญหรือไม่ (โดยให้เลือกตอบว่าใช่/ไม่แน่ใจ/ไม่ใช่) จากประเด็นคำถามดังต่อไปนี้

- ทางเลือกในการออกกฎหมายนั้นมีแนวโน้มเป็นเรื่องใหม่หรือไม่เคยมีมาก่อนหรือไม่?
- หลักฐานสำหรับขนาดของปัญหาหรือความมีประสิทธิภาพของทางเลือกต่าง ๆ นั้น มีน้ำหนักน้อยหรือขาดหลักฐานดังกล่าวหรือไม่?
- ประโยชน์หรือต้นทุนของทางเลือกนั้นมีแนวโน้มที่จะไม่แน่นอนอย่างมากหรือไม่? หรือมีความเสี่ยงที่เห็นได้ชัดว่าต้องได้รับการจัดการหรือไม่?
- ความสำเร็จของทางเลือกนั้นมีแนวโน้มที่จะขึ้นอยู่กับการริเริ่มนโยบายอื่นหรือการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือไม่?
- ทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมายนั้นมีแนวโน้มที่จะมีนัยสำคัญสำหรับรูปแบบในอนาคตหรือความมีประสิทธิภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่?
- มีประเด็นอื่นหรือไม่เกี่ยวกับความชัดเจนหรือความสอดคล้องกับกฎหมายปัจจุบันที่ควรได้รับการพิจารณาไปในคราวเดียว
- ทางเลือกในการออกกฎหมายนั้นอาจจะไม่สอดคล้องหรือมีนัยสำคัญกับพันธกรณีระหว่างประเทศหรือไม่?
- มีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ในการสร้างตลาดเศรษฐกิจเดี่ยว (single economic market) กับประเทศออสเตรเลียหรือไม่?
- มีทางเลือกในการออกกฎหมายที่มีแนวโน้มจะให้หรือขยายอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองหรือให้อำนาจดุลพินิจอย่างกว้างขวางแก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่?
- มีทางเลือกในการออกกฎหมายที่มีแนวโน้มว่าจะมีบทบัญญัติที่แตกต่างจากกฎหมายที่มีอยู่แล้วที่ใช้บังคับกับประเด็นหรือสถานการณ์ที่เหมือนกันหรือไม่?
- มีทางเลือกซึ่งมีแนวโน้มที่จะบัญญัติความผิด แก่ไข หรือเพิกถอนความผิดหรือโทษทางอาญา เขตอำนาจศาลหรือคณะผู้พิจารณา (tribunals) หรือมีผลกระทบต่อกระบวนการและปริมาณงานของศาลหรือไม่?

- มีการทดสอบการนำไปใช้ในทางปฏิบัติ และความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่นำไปใช้งานได้ถูก รวมกันเป็นแผนสำหรับการประเมินทางเลือกหรือไม่?
- มีความเป็นไปได้หรือไม่ว่ารัฐบาลท้องถิ่นจะถูกคาดหวังให้นำทางเลือกไปปฏิบัติกำกับดูแล หรือ บังคับใช้?
- กรอบเวลาของการนำทางเลือกไปปฏิบัติมีแนวโน้มที่จะเป็นสิ่งที่ท้าทายหรือไม่?
- ต้นทุนหรือประโยชน์ (cost and benefits) ที่แท้จริงขึ้นอยู่กับความสามารถหรือการใช้ดุลพินิจ ของผู้บังคับใช้กฎหมายหรือไม่?

ส่วนที่ 5 เป็นส่วนประเมินเบื้องต้นที่ให้หน่วยงานนั้นทำการประเมินเองและต้องได้รับการยืนยัน จากกระทรวงการคลังว่าข้อเสนอทางนโยบายนี้ต้องทำ RIA หรือไม่? มีข้อเสนอทางกฎหมายอาจส่งผลกระทบต่อ ความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญซึ่ง RIAT ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องหรือไม่? ถ้ากระทรวงการคลังยืนยันว่าไม่มี แนวโน้มที่จะเกิดผลกระทบหรือความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญ ผลก็คือหน่วยงานจะเป็นผู้รับผิดชอบในการทำ ส่วนของการประกันคุณภาพเอง (Quality assurance) แต่ถ้ากระทรวงการคลังยืนยันว่ามีแนวโน้มที่จะเกิด ผลกระทบและมีความเสี่ยงที่สำคัญ RIAT ก็จะเป็นผู้รับผิดชอบในการประเมินคุณภาพ นอกจากนี้ แม้ว่า ผลกระทบหรือความเสี่ยงจะมีนัยสำคัญก็ตาม RIAT มีดุลพินิจที่จะให้หน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบในการประเมิน คุณภาพเองเป็นกรณีๆ ไป กรณีที่ RIAT อาจตัดสินใจไม่ประเมินคุณภาพเอง 4 กรณี (The Treasury, New Zealand Government, 2013: pp.1.10) คือ (1) กรณีนโยบายได้รับการวางแผนไว้ และกระบวนการของ นโยบายเป็นไปอย่างจริงจัง ไม่เร่งรีบ (2) กรณีที่มีความตกลงล่วงหน้าระหว่าง RIAT และหน่วยงานในเรื่อง กรอบของนโยบาย มาตรฐานของหลักฐาน และประเภทของผลกระทบที่จะใช้ (3) กรณีที่หน่วยงาน กลุ่ม หรือ บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญได้มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับการปรึกษาหารือเกี่ยวกับนโยบาย และ (4) กรณีที่ หน่วยงานได้แสดงให้เห็นว่ามีระบบประกันคุณภาพภายในหน่วยงานที่เข้มแข็ง

6.3) หน่วยงานที่จัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS)

หน่วยงานจะเป็นผู้จัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Statements: RIS) และ รายงานการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงาน (Agency Disclosure Statement) RIS คือเอกสารที่สรุปการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย และเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่ง แตกต่างจากเอกสารที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี (Cabinet paper) ที่เป็นเอกสารของรัฐมนตรี RIS จึงเป็นสรุป คำแนะนำที่ดีที่สุดของหน่วยงานที่เสนอต่อรัฐมนตรีที่หน่วยงานขึ้นตรงต่อและต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการ กำหนดปัญหา วัตถุประสงค์ การระบุและวิเคราะห์ทางเลือกทั้งหมด รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับการนำไปปฏิบัติจริง ในทางกลับกันเอกสารที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นเอกสารที่เสนอคำแนะนำของรัฐมนตรีที่มีต่อคณะรัฐมนตรี โดย RIS ควรถูกจัดทำก่อนเอกสารที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำ RIS ก็คือ เพื่อเป็น ฐานสำหรับการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานอื่นของรัฐ ช่วยให้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการ อภิปรายทางนโยบายและการตัดสินใจของรัฐมนตรี นอกจากนี้ RIS ยังให้ข้อมูลแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับ ทางเลือกที่เป็นไปได้ รวมถึงประโยชน์ ต้นทุนและความเสี่ยงของทางเลือกที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว และช่วย ทำให้กระบวนการตัดสินใจเป็นไปด้วยความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (accountability) โดยการเปิดเผยต่อสาธารณะเมื่อได้มีการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายนั้นแล้ว (The Treasury, New Zealand Government, 2013: pp.4.1-4.3) ทั้งนี้ รายงาน RIS จะต้องประกอบด้วยข้อมูลที่สำคัญต่อไปนี้

(1) รายงานการเปิดเผยข้อมูล (Agency Disclosure Statement: ADS)

หน่วยงานจะต้องทำรายงานการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานในหน้าแรกของรายงาน RIS โดย จะต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับช่องว่าง (gaps) ที่สำคัญ ข้อสันนิษฐาน (assumptions) ตัวแปร (dependencies)

ข้อจำกัดที่สำคัญ ค่าเดือน หรือความไม่แน่นอนในการวิเคราะห์ และต้องลงนามโดยผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำ กระบวนการ RIS หน่วยงานต้องจัดทำกระบวนการ ADS ก่อนที่จะส่ง RIS เพื่อได้รับการประกันคุณภาพ ADS ต้องทำให้ผู้อ่านรับรู้ถึงระดับของการวิเคราะห์ในรายงาน RIS และจะต้องช่วยให้คณะรัฐมนตรีได้ทราบถึงระดับความเชื่อถือที่จะให้แก่การวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของกฎหมาย

- (2) การบรรยายเกี่ยวกับการดำเนินการที่มีอยู่และสถานการณ์ที่เป็นอยู่
- (3) การระบุปัญหา
- (4) วัตถุประสงค์
- (5) ทางเลือกและการวิเคราะห์ผลกระทบของทางเลือก (จะต้องระบุทางเลือกที่เป็นไปได้ทั้งหมด และการวิเคราะห์ต้นทุน ประโยชน์ และความเสี่ยงของแต่ละทางเลือก)
- (6) การรับฟังความคิดเห็น
- (7) ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ
- (8) แผนการนำไปใช้ในทางปฏิบัติรวมถึงความเสี่ยง
- (9) การตรวจสอบ การประเมินผลและการทบทวน

ร่างรายงาน RIS ควรเวียนให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐทราบเพื่อให้ความเห็นก่อนจัดทำเอกสารเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี หรืออาจจะเวียนไปพร้อมกับร่างเอกสารเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ร่างรายงาน RIS จะต้องรวมอยู่ในร่างเอกสารที่จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในเวลาที่เอกสารดังกล่าวได้ส่งไปยังคณะกรรมการ (Official Committees) อย่างเป็นทางการอีกด้วย

6.4 การประกันคุณภาพรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS)

รายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS) ทุกฉบับจะต้องผ่านการประกันคุณภาพ (Quality Assurance: QA) ตามหลักเกณฑ์ที่ใช้สำหรับประกันคุณภาพ ซึ่งใช้หลักเกณฑ์เดียวกันไม่ว่ารายงานนั้นจะได้จัดทำโดยหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายเองหรือโดยหน่วยงาน RIAT ก็ตาม เอกสารรายงานของการประกันคุณภาพจะถูกรวมไว้ในเอกสารที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (The Treasury, New Zealand Government, 2013: pp.4.3-4.4) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) การประกันคุณภาพโดยอิสระ ในกรณีที่การประกันคุณภาพจะกระทำโดยหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายเอง การประกันคุณภาพจะต้องกระทำโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดเตรียมกระบวนการ RIS และถูกแต่งตั้งโดยผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน (Agency's Chief Executive) รายงานคุณภาพของการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS) นั้น จะรวมอยู่ในเอกสารที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี บทบาทของผู้ประกันคุณภาพนั้นจะไม่ใช่การให้คำแนะนำเกี่ยวกับความเหมาะสม (merits) ของข้อเสนอทางกฎหมายแต่ให้ความเห็นเกี่ยวกับคุณภาพของข้อเสนอควรทำการประกันคุณภาพก่อนที่จะเสนอคำแนะนำสุดท้ายแก่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ซึ่งคู่มือไม่ได้กำหนดกระบวนการประกันคุณภาพไว้ หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายนั้นจะต้องสร้างกระบวนการประเมินที่เหมาะสมกับโครงสร้าง กระบวนการทางนโยบายและทรัพยากรของแต่ละหน่วยงานเอง ในกรณีที่หน่วยงานรับผิดชอบในการประกันคุณภาพ การประกันคุณภาพอาจจะทำได้หลายลักษณะ คือ (ก) การประกันคุณภาพโดยคณะกรรมการประกันคุณภาพภายใน (Internal RIS Review Panels) (ข) การจัดให้มีรายชื่อผู้ที่มีความเชี่ยวชาญที่อาจได้รับการแต่งตั้งเฉพาะกรณี รายชื่อดังกล่าวอาจจะประกอบด้วยบุคคลจากหน่วยงานอื่น (ค) การประกันคุณภาพโดยหน่วยงานอื่น เช่น ที่ปรึกษาเอกชน หรือนักวิชาการในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เหมาะสำหรับกรณีที่เป็นเรื่องใหญ่และมีความซับซ้อนมาก หรือกรณีที่ต้องการหลีกเลี่ยงการขัดกันผลประโยชน์ในหน่วยงาน

นอกจากนี้ ในกรณีที่หน่วยงานเป็นผู้ประกันคุณภาพ บุคคลที่จะเป็นผู้ทำการประกันคุณภาพต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญ คือ (ก) ต้องมีความสามารถที่เหมาะสม กล่าวคือ ต้องเข้าใจระบบของกลไกการจัดทำ RIA มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์นโยบาย (ข) ผู้จัดทำการประกันคุณภาพภายในจะต้องมีความอาวุโสพอสมควรที่สามารถลงนาม (sign-out authority) ในนามของหน่วยงานได้ (ค) ผู้ทำการประกันคุณภาพจะต้องมีความเป็นอิสระ กล่าวคือ ไม่ควรเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเตรียมกระบวนการทำ RIS (The Treasury, New Zealand Government, 2013: p.5.9) ทั้งนี้ ความเห็นของผู้ประกันคุณภาพรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS) ควรได้รับการพิจารณาว่าเป็นอิสระและถือเป็นที่สุด

(2) หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการประกันคุณภาพ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์สำหรับพิจารณาคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS) รวมทั้งสิ้น 4 หลักเกณฑ์ (The Treasury, New Zealand Government, 2013: p.5.2) ดังต่อไปนี้

(ก) ความสมบูรณ์ (Completed) เป็นหลักเกณฑ์พิจารณาเพื่อให้มั่นใจได้ว่า รายงาน RIS มีข้อมูลที่ถูกระบุให้แล้ว โดยพิจารณาว่า รายงาน RIS มีข้อมูลที่ถูกระบุไว้ครบถ้วนแล้วหรือไม่? สารสำคัญของแต่ละทางเลือกได้ถูกระบุในรายงาน RIS แล้วหรือไม่? ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมนั้นได้รับการระบุไว้หรือไม่? ผลกระทบดังกล่าวควรจะได้รับปริมาณเป็นตัวเลขด้วย (หากเป็นไปได้) ทั้งนี้ โดยจะต้องมีความคิดเห็นและเหตุผลของผู้ประเมินประกอบด้วย

(ข) ความน่าเชื่อถือ (Convincing) เป็นหลักเกณฑ์พิจารณาที่เกี่ยวกับกรอบในการวิเคราะห์ที่นำมาใช้ทั้งระดับและประเภทของการวิเคราะห์ที่ได้ทำขึ้น ซึ่งผู้ประกันคุณภาพจะต้องพิจารณาคู่มือในส่วนของจัดทำ RIA ประกอบด้วย โดยพิจารณาว่า รายงาน RIS มีการนำเสนอสถานะปัจจุบัน การกำหนดปัญหาและหลักฐานที่อ้างถึงอย่างถูกต้องและสมเหตุสมผลหรือไม่? วัตถุประสงค์ของการจัดทำรายงาน RIS มีความเกี่ยวข้องอย่างสมเหตุสมผลและครอบคลุมการกำหนดปัญหาหรือไม่? ทางเลือกเป็นทางเลือกที่ได้อ้างอิงและตรงตามวัตถุประสงค์ (well-targeted) หรือไม่? ระดับและประเภทของการวิเคราะห์ที่ใช้ได้สัดส่วนกับขนาดและความซับซ้อนของปัญหา ตลอดจนความสำคัญของผลกระทบและความเสี่ยงของทางเลือกหรือไม่? สภาพและความหนักแน่นของหลักฐานที่อ้างถึงได้สัดส่วนกับขนาดและความซับซ้อนของปัญหา ตลอดจนความสำคัญของผลกระทบและความเสี่ยงของทางเลือกหรือไม่? และข้อสรุปสัมพัทธ์อย่างสมเหตุสมผลและสอดคล้องกับการวิเคราะห์ทางเลือกหรือไม่? ทั้งนี้ โดยจะต้องมีความคิดเห็นและเหตุผลของผู้ประเมินประกอบด้วย

(ค) การรับฟังความเห็น (Consulted) เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้เพื่อพิจารณาว่ามีการรับฟังความเห็นที่มีประสิทธิภาพหรือไม่? รายงาน RIS จะต้องอธิบายลักษณะของประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาและความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย พร้อมอธิบายประเด็นและความคิดเห็นเหล่านั้นได้รับการพิจารณาในการพัฒนาข้อเสนอขั้นสุดท้ายอย่างไร โดยพิจารณาว่า รายงาน RIS ได้แสดงถึงหลักฐานของการรับฟังความเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบ หน่วยงานของรัฐและผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่? รายงาน RIS ได้แสดงให้เห็นหรือไม่ว่าประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาให้การรับฟังความคิดเห็นได้รับการพิจารณาหรือจัดการอย่างไร? โดยจะต้องมีความคิดเห็นและเหตุผลของผู้ประเมินประกอบด้วย

(ง) ความชัดเจนและกระชับ (Clear and Concise) เป็นหลักเกณฑ์พิจารณาที่เกี่ยวข้องกับการนำเสนอข้อมูลในรายงาน RIS ข้อมูลที่นำเสนอควรกระชับ ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย และมีความชัดเจนพอที่จะให้สาธารณชนทั่วไปเข้าใจถึงการตัดสินใจของรัฐบาล โดยพิจารณาว่า ภาษาที่ใช้ในการสื่อสารเข้าใจง่าย มีการใช้คำที่รู้กันเฉพาะกลุ่ม (jargon) ในปริมาณน้อย และมีการอธิบายคำศัพท์เทคนิคหรือไม่? โครงสร้างของเอกสารมีลักษณะที่ช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจได้ง่ายหรือไม่? การนำเสนอข้อมูลกระชับ มีความซ้ำซ้อนน้อย ใช้ตารางและแผนผังอย่างเหมาะสม อีกทั้งมีการอ้างอิงถึงแหล่งของข้อมูลเพื่อให้รายละเอียดเพิ่มเติมหรือไม่? ทั้งนี้ โดยจะต้องมีความคิดเห็นและเหตุผลของผู้ประเมินประกอบด้วย

7) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศญี่ปุ่น

7.1) ประวัติพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศญี่ปุ่น

การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ได้เริ่มเข้ามามีบทบาทในประเทศญี่ปุ่นช่วงปี ค.ศ. 1999 เนื่องจากรัฐบาลญี่ปุ่นได้เห็นความจำเป็นในการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพของกฎหมาย กระตุ้นการลงทุนภายในประเทศ รับมือกับสภาพเศรษฐกิจตกต่ำ และต้องการเสริมสร้างการแข่งขันทางการค้า กลไกของ RIA จึงเป็นเสมือนเครื่องมือที่ช่วยประเมินและตรวจสอบประสิทธิภาพของกฎหมายและเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 2004 รัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ตัดสินใจประกาศใช้แผนปฏิรูปกฎหมายครอบคลุมระยะเวลา 3 ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 ถึง 2007 เพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางกฎหมายและการแข่งขันทางการค้า เพื่อให้เทียบเท่ากับประเทศอื่น ๆ ในกลุ่มประเทศองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD, 2016: p.45) ทั้งนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้กระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications: MIC) มีความรับผิดชอบหลักในการบังคับการตามกฎหมายว่าด้วยการประเมินนโยบายของรัฐบาล (Government Policy Evaluations Act 2001) และทำหน้าที่พัฒนาคู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA Guideline) ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม

กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนามาโดยตลอด จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2013 รัฐบาลจึงได้จัดตั้งสภาปฏิรูปกฎหมาย (Council of Regulatory Reform) และดำเนินแผนการปฏิรูปกฎหมายเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายที่อาจจะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของเศรษฐกิจและสังคม โดยสภาปฏิรูปกฎหมายจะตรวจสอบผลความก้าวหน้าผ่านทางรายงานประจำปี ต่อมาในปี ค.ศ. 2015 จึงได้มีการจัดตั้งสภาประเมินนโยบาย (Policy Evaluation Council) ขึ้นมา ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นคนกลางนอกรัฐบาลเพื่อเป็นหลักประกันว่าการตรวจสอบและการพัฒนาโลก RIA ที่ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง (OECD, 2016a) สภาประเมินนโยบายแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงคุณภาพ RIA เช่น การปรับปรุงคู่มือในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย ความสามารถในการประเมินของหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการประเมิน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการประเมินผลกระทบของกฎหมายเป็นส่วนสำคัญของการปฏิรูปฝ่ายบริหาร ประเทศญี่ปุ่นจึงใช้คำว่า การประเมินผลกระทบของนโยบาย (policy evaluation) แทนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย โดยการประเมินนโยบายนั้นมีสองประเภท คือ การประเมินผลกระทบของนโยบายล่วงหน้าก่อนออกกฎหมาย (Ex-ante evaluation) และการประเมินผลกระทบของนโยบายภายหลังการออกกฎหมาย (Ex-post evaluation) หลังจากที่มีการนำนโยบายไปใช้แล้ว โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายนั้น ๆ และกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (MIC) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำ การประเมินนโยบายดังกล่าว ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ของกลไก RIA ในประเทศญี่ปุ่นมีขึ้นเพื่อเสริมสร้างศักยภาพทางด้านกฎหมายและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของญี่ปุ่นให้ทัดเทียมกับประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารจัดการภายในรัฐบาลที่สร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณชนในประเทศญี่ปุ่นและต่างประเทศ

7.2) การประเมินผลกระทบของกฎหมายก่อนการออกกฎหมายในประเทศญี่ปุ่น

7.2.1) กฎหมายที่ต้องมีการประเมินผลกระทบของนโยบายล่วงหน้าก่อนการออกกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยการประเมินนโยบายของรัฐบาล (Government Policy Evaluations Act 2001) มาตรา 3 กำหนดให้การตรา แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายที่มีผลบังคับประชาชน หรือมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพ

หรือเพิ่มภาระหน้าที่แก่ประชาชน จะต้องผ่านกระบวนการประเมินผลกระทบทางกฎหมายล่วงหน้า ดังนั้น กฎหมายที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน หรือไม่ได้จำกัดสิทธิเสรีภาพหรือสร้างภาระหน้าที่ให้แก่ประชาชน หรือกฎหมายที่โดยลักษณะแล้วไม่เหมาะสมที่จะทำการวิเคราะห์ผลกระทบล่วงหน้า จึงไม่ต้องผ่านกระบวนการ RIA ซึ่งตัวอย่างของกฎหมายที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบของนโยบายก่อนการออกกฎหมาย (Ministry of Internal Affairs and Communication, 2016: pp.2-3) มีดังต่อไปนี้

(1) กฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร (administrative organs) แตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณชนทั่วไป (general public) กับฝ่ายบริหาร เช่น กฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยงานบริหารหรือรัฐบาลท้องถิ่น กฎหมายที่ใช้บังคับกับนิติบุคคล (corporations) ซึ่งมีความสัมพันธ์พิเศษกับรัฐภายใต้กฎหมายหรือกฎระเบียบ (ordinance) เช่น นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายเฉพาะให้มีอำนาจดำเนินกิจการของฝ่ายบริหาร มหาวิทยาลัยของรัฐ สถาบันวิจัย นิติบุคคลที่ประกอบกิจการบริการสาธารณะ เป็นต้น รวมถึงกฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะบุคคลที่ได้รับการปฏิบัติแตกต่างจากบุคคลทั่วไปตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองกำหนด เช่น กฎหมายที่ใช้บังคับกับพนักงานของรัฐ (public officers) อดีตข้าราชการของรัฐ บุคคลผู้ต้องขังหรืออยู่ในสถานพินิจ เป็นต้น กฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะกับชาวต่างประเทศหรือนิติบุคคลต่างชาติ

(2) กฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษทางอาญา

(3) กฎหมายที่วางกฎเกณฑ์อย่างเท่าเทียมระหว่างเอกชน ตัวอย่างเช่น ข้อกฎหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายเกี่ยวกับธุรกรรมทางพาณิชย์ ซึ่งใช้บังคับกับความสัมพันธ์อย่างเท่าเทียมกันระหว่างเอกชน ทั้งนี้ไม่รวมถึงกรณีกำหนดหน้าที่แก่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคหรือผู้ลงทุน

(4) กฎหมายที่ไม่ได้จำกัดสิทธิของประชาชนหรือกำหนดหน้าที่แก่ประชาชน

(5) กฎหมายซึ่งตามแบบแผนทางสังคม ไม่ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการปกครอง เช่น กฎหมายสำหรับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการสำหรับการให้บริการที่ได้รับบริการจากรัฐ กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อปฏิบัติตามสัญญาในกรณีที่หน่วยงานราชการเป็นคู่สัญญา

7.2.2) กระบวนการประเมินผลกระทบของนโยบายล่วงหน้าก่อนการออกกฎหมาย

เมื่อพิจารณาแล้วว่าร่างกฎหมายฉบับใดสมควรเข้าสู่กระบวนการจัดทำ RIA สิ่งที่ต้องกระทำต่อไปคือการประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย ซึ่งหน่วย (unit) ที่จะทำการประเมินอาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะ (Ministry of Internal Affairs and Communication, 2016: p.3) ดังนี้

(1) หน่วยการประเมินที่ประกอบด้วยกฎหมายต่างลำดับชั้นกันนั้น ทั้งกฎหมายหลัก (superior law) และกฎหมายลำดับรอง (ordinance) ซึ่งเรียกว่าเป็นหน่วยการประเมินในแนวตั้ง (vertical unit) ใช้สำหรับกรณีที่กฎหมายในเรื่องหนึ่งประกอบด้วยข้อบทกฎหมายซึ่งอยู่ในกฎหมายหลักและที่อยู่ในกฎหมายลำดับรอง หน่วยงานจะทำการประเมินผลกระทบของกฎหมายไปพร้อมกัน โดยให้หน่วยงานมีดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะจัดเตรียมรายงานการประเมิน (evaluation report) และสรุปสำหรับกฎหมายแต่ละลำดับชั้นแยกกันหรือจะทำการรวมกันก็ได้

(2) หน่วยการประเมินที่ประกอบด้วยข้อกฎหมายลำดับเดียวกันหลายข้อ เรียกว่าหน่วยการวิเคราะห์ในแนวนอน (horizontal unit) หมายถึงกรณีที่กฎหมายประกอบด้วยข้อกฎหมายหลายข้อในกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองฉบับเดียวกัน หรือข้อกฎหมายในกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรองหลายฉบับ การประเมินจะต้องทำขึ้นโดยกำหนดหน่วยการประเมินที่เหมาะสมสำหรับการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างผลกระทบและภาระเป็นรายกรณีไป

สำหรับเนื้อหาของการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของการออกกฎหมายมีอยู่ด้วยกัน 7 ส่วน ดังนี้

(1) วัตถุประสงค์ สำคัญ และความจำเป็นของกฎหมาย

(ก) หน่วยงานต้องอธิบายสถานะที่เป็นอยู่และปัญหาของกฎหมายอย่างชัดเจนและเฉพาะเจาะจง รวมถึงสาเหตุของปัญหา ความไม่สะดวกหากปัญหานั้นยังคงไม่ได้รับการแก้ไข

(ข) หน่วยงานต้องอธิบายวัตถุประสงค์ เนื้อหา และความจำเป็นที่ต้องออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมาย อีกทั้งประโยชน์ของการดำเนินการดังกล่าว

(2) การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์

คำว่า “ต้นทุน” และ “ประโยชน์” ในที่นี้ หมายถึง ส่วนที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้และที่คำนวณเป็นเงินไม่ได้ ดังนั้น คำว่าต้นทุนและประโยชน์นี้ จึงไม่ได้หมายความว่าต้นทุนหรือประโยชน์ที่ไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ซึ่งได้ถูกแปลงให้เป็นเงินแล้ว วิธีการในการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์มีดังนี้

(ก) ข้อพิจารณาเบื้องต้น

- ระยะเวลาในการวิเคราะห์คือ หน่วยงานจะต้องกำหนดช่วงเวลาสำหรับการวิเคราะห์อย่างเหมาะสมเป็นรายกรณีไป โดยคำนึงถึงความไม่แน่นอนอันเนื่องมาจากกาลเวลา (fluctuation with age) และความแม่นยำของต้นทุนและประโยชน์ ในกรณีที่ต้นทุนและประโยชน์ทั้งหมดที่คำนวณเป็นเงินในระยะเวลาเกินกว่า 1 ปี ควรจะต้องคำนวณเป็นค่าเงินปัจจุบันโดยวิธีการลดค่าเงินในอนาคต (discounting the future value by cut rate)

- ฐานของการเปรียบเทียบ (baseline) สำหรับการประมาณต้นทุนและประโยชน์ฐานของการเปรียบเทียบก็คือสถานการณ์ซึ่งคาดว่าจะเกิดขึ้นหากไม่มีการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมาย ต้นทุนและประโยชน์จะต้องได้รับการประมาณการโดยพิจารณาระหว่างฐานของการเปรียบเทียบกับสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นเมื่อมีการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมาย ต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือกอื่น ๆ นอกจากมาตรการทางกฎหมายนี้ก็ควรได้รับการเปรียบเทียบในลักษณะเดียวกัน

- การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์แต่ละส่วน ส่วนของต้นทุนและประโยชน์ที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงอันเป็นผลจากการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือลดกฎหมาย จะต้องได้รับการชี้แจงและอธิบายโดยละเอียดที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ โดยควรระบุผู้ที่จะเป็นฝ่ายแบกรับต้นทุนหรือได้รับประโยชน์ส่วนนั้น ๆ ด้วยหากเป็นไปได้ก็ควรกำหนดหรือบรรยายต้นทุนและประโยชน์ในรูปตัวเงิน แต่ถ้าทำไม่ได้ก็ควรต้องอธิบายอย่างชัดเจนในเชิงคุณภาพ โดยคำนึงด้วยว่าต้นทุนถูกประมาณการณารูปตัวเงินได้ง่ายกว่าประโยชน์ นอกจากนี้ หากการกำหนดในเชิงปริมาณ (quantification) และการคำนวณเป็นตัวเงิน (conversion into monetary value) เป็นไปได้ หน่วยงานจะต้องพยายามให้คำอธิบายโดยวิธีการทั้งสองควบคู่กันไป

- ผลกระทบทุติยภูมิหรือผลกระทบโดยอ้อม หน่วยงานควรพิจารณาผลกระทบทั้งผลกระทบโดยตรงและผลกระทบโดยอ้อม โดยจะต้องระบุปัจจัยภายนอกที่อาจกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายด้วย นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องพยายามกำหนดผลกระทบทางอ้อมที่สำคัญในเชิงปริมาณหรือกำหนดเป็นตัวเงิน ทั้งนี้ การประเมินผลกระทบทางอ้อมจะต้องระมัดระวังไม่ให้ซ้ำซ้อนกับส่วนที่เป็นผลกระทบทางตรง

(ข) การจัดประเภทของต้นทุน ต้นทุนอาจได้รับการแยกแยะเป็นประเภทต่าง ๆ โดยใช้ผู้ที่ต้องแบกรับภาระเป็นเกณฑ์การแบ่งได้ดังนี้ (Ministry of Internal Affairs and Communication, 2016: p.6)

- ต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมาย (compliance costs) เป็นต้นทุนซึ่งประชาชนหรือผู้ประกอบการธุรกิจต้องแบกรับเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ต้นทุนในการขอใบอนุญาตจากหน่วยงานบริหาร ค่าใช้จ่ายภายในซึ่งประชาชนหรือผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องเสียไปเพื่อซื้อเครื่องมือใหม่ เป็นต้น

- ต้นทุนของรัฐ (administrative costs) เป็นต้นทุนซึ่งผู้ออกกฎหมายจะต้องแบกรับ รวมถึงค่าใช้จ่ายในการนำกฎหมายมาใช้ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานควรต้องระบุผู้ที่จะมี

ความรับผิดชอบดังกล่าวด้วย การทราบต้นทุนของรัฐมีความสำคัญในการตัดสินใจว่าการแทรกแซงของรัฐเหมาะสมหรือไม่และทำให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นที่ภาครัฐต้องแบกรับด้วย

- ต้นทุนทางสังคมอื่น ๆ หมายถึง ผลกระทบทางลบที่มีต่อเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมโดยรวม หากเป็นที่ชัดเจนว่าการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือการยกเลิกกฎหมายจะมีผลกระทบต่อการแข่งขัน จะต้องพิจารณาผลกระทบดังกล่าวด้วย

(3) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนและประโยชน์ (cost and benefit analysis)

วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบของกฎหมายล่วงหน้าก็เพื่อทราบว่าประโยชน์ที่จะได้รับเหมาะสมกับต้นทุนที่เกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นหรือไม่ วิธีการวิเคราะห์ที่มักนำมาใช้มี 3 วิธีด้วยกัน (Ministry of Internal Affairs and Communication, 2016: p.7) ดังนี้

(ก) การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ (cost and benefit analysis) เป็นวิธีการหลักที่ใช้ในการประเมินผลกระทบก่อนออกกฎหมายล่วงหน้า โดยวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนกับประโยชน์โดยการประมาณการต้นทุนและประโยชน์ ซึ่งได้กำหนดเป็นตัวเงิน การวิเคราะห์แบบนี้อาจไม่เหมาะสมสำหรับกรณีที่ส่วนของต้นทุนและประโยชน์ไม่สามารถคาดหมายได้ในเชิงปริมาณ หรือสามารถคาดหมายได้ในเชิงปริมาณแต่ยากที่จะกำหนดเป็นตัวเงิน นอกจากนี้ การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์นี้จะไม่ครอบคลุมถึงปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือจากควมมีประสิทธิผล เช่น การกระจายต้นทุนและประโยชน์อย่างเป็นธรรม (fair distribution) ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการประเมินภาพรวม (comprehensive evaluation) โดยพิจารณาวัตถุประสงค์ทางนโยบายอื่น ๆ นอกเหนือจากควมมีประสิทธิผลด้วย

(ข) การวิเคราะห์ควมมีประสิทธิภาพของต้นทุน (cost effectiveness analysis) เป็นการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนกับประสิทธิภาพ โดยประมาณการต้นทุนที่จำเป็นสำหรับการบรรลุประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในเชิงปริมาณ (ประสิทธิภาพ) การวิเคราะห์โดยวิธีนี้อาจจะนำมาใช้กรณีที่ต้นทุนและประโยชน์สามารถคาดการณ์ได้ในเชิงปริมาณแต่ยังยากที่จะกำหนดเป็นตัวเงิน

(ค) การวิเคราะห์ต้นทุน (cost analysis) ถือเป็นวิเคราะห์ต้นทุนเป็นหลักโดยไม่มีการวิเคราะห์ประโยชน์ในกรณีที่ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากทางเลือกต่าง ๆ เหมือนกัน หรือกรณีที่ประโยชน์มากกว่าต้นทุนอย่างชัดเจน

(4) การเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ หน่วยงานจะต้องนำเสนอทางเลือกที่อาจเป็นไปได้และเปรียบเทียบทางเลือกเหล่านั้นโดยวิธีการวิเคราะห์ที่กล่าวไว้ในข้อ 3 เพื่อให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจเลือกนโยบายที่เหมาะสมอีกทั้งเป็นการรับผิดชอบต่อสาธารณชนอีกด้วย ถ้าเป็นไปได้ จะต้องนำเสนอทางเลือกที่ไม่ใช่การออกกฎหมายด้วย คำว่า “ทางเลือก” ในที่นี้ หมายถึง วิธีการอื่น ๆ นอกเหนือการออกกฎหมาย ผู้มีอำนาจอื่น ๆ การกระทำของฝ่ายบริหารในรูปแบบอื่น ๆ หรือมาตรการในการบังคับใช้แบบอื่น ๆ มาตรฐานทางกฎหมายอื่น ๆ หรือระยะเวลาอื่น ๆ แต่คู่มือนี้ไม่ได้มุ่งหมายให้สถานการณ์ที่เป็นฐานของการเปรียบเทียบ (baseline) เป็นหนึ่งในทางเลือก (Ministry of Internal Affairs and Communication, 2016: p.7) ต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือกต่าง ๆ ต้องได้รับการวิเคราะห์โดยการเปรียบเทียบกับฐานของการเปรียบเทียบ อีกทั้งต้องระบุผลการเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกที่เสนอกับทางเลือกอื่น ๆ อย่างชัดเจน

(5) ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Ministry of Internal Affairs and Communication, 2016a: p.8) การขอความเห็นและใช้ความเห็นของผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องหน่วยงานจะต้องใช้ความระมัดระวังเพื่อให้มั่นใจว่า การดำเนินการเป็นไปตามลักษณะเฉพาะของนโยบายที่ประเมิน เนื้อหาของการประเมิน ประสิทธิภาพของการประเมิน หน่วยงานอาจจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาด้านการประเมินนโยบาย (Committee on Policy Evaluation) ที่มีบุคคลผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกิจกรรมการประเมินโดยทั่วไปและปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญเพื่อได้คำแนะนำที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับนโยบาย

ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับผลการวิเคราะห์ทางเลือกในการออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมายจะต้องได้รับระบุไว้ในรายงานการประเมิน (evaluation report) รวมทั้งข้อมูลโดยสรุป และที่มาของเอกสารและข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน นอกจากนี้ เพื่อส่งเสริมการเก็บรวบรวมข้อมูลและเพิ่มการปฏิบัติตามกฎหมาย หน่วยงานควรมีการเปิดเผยหรือรวบรวมข้อมูลหรือรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการวิเคราะห์ของการประเมินผลกระทบทางกฎหมายล่วงหน้าให้เร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ โดยให้พิจารณา กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของต่างประเทศเป็นตัวอย่าง

(6) การกำหนดเวลา/เงื่อนไขการทบทวน รายงานการประเมินต้องระบุเวลา/เงื่อนไขการทบทวน ความเหมาะสมของกฎหมายในสถานการณ์ทางสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ในการทบทวนต้องตรวจสอบ ต้นทุนและประโยชน์ที่แท้จริงอย่างสม่ำเสมอ ถ้ามีการกำหนดให้มีการตรวจสอบควรต้องระบุไว้ในรายงานด้วย

(7) ข้อพิจารณาอื่น ๆ (Ministry of Internal Affairs and Communication, 2016a: p.8)

(7.1) การตอบสนองต่อความไม่แน่นอน เนื่องจากการประเมินผลกระทบล่วงหน้านั้นตั้งอยู่บน การคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคตซึ่งมีความไม่แน่นอน จึงจำเป็นต้องอธิบายระดับความไม่แน่นอนของมูลค่าที่ประมาณการณ์ไว้ซึ่งอาจทำได้โดยการใช้ช่วงระยะของมูลค่าที่ตัวเลข

(7.2) การประเมินกฎหมายที่จำต้องออก แก้ไข หรือยกเลิกโดยเร่งด่วน ในกรณีฉุกเฉินทำให้ไม่ อาจปฏิบัติตามกระบวนการประเมินผลกระทบล่วงหน้าที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐานได้ หน่วยงานต้องทำการ ประเมินเท่าที่สถานการณ์เอื้ออำนวย โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย Government Policy Evaluation Act และต้องเตรียมรายงานการประเมินและเผยแพร่เท่าที่จำเป็นแม้ว่ารายงานการประเมินอาจ ได้รับการเผยแพร่ภายหลังการออกกฎหมายก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ หน่วยงานที่ทำการประเมินต้อง รับผิดชอบต่อสาธารณะโดยการอธิบายเหตุผลว่าเพราะเหตุใดจึงไม่สามารถปฏิบัติตามกระบวนการมาตรฐานได้ ส่วนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะในกรณีฉุกเฉินเท่านั้นจะต้องได้รับการประเมินผลกระทบล่วงหน้า เช่นเดียวกับกฎหมายอื่น ๆ เว้นแต่จะมีเหตุผลพิเศษดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

7.2.3) การพัฒนาวิธีการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของนโยบายก่อนการออกกฎหมาย

เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการวิเคราะห์ หน่วยงานจะต้องเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาการวิเคราะห์ เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะของกฎหมาย ตัวอย่างเช่น กรณีที่กฎหมายที่จะเสนอนั้นมีผลกระทบอย่างสำคัญ ต่อการแข่งขัน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรร่วมกันแสวงหาวิธีการในการตรวจสอบและวิเคราะห์ผลกระทบต่อ การแข่งขันโดยขอความร่วมมือจากคณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trade Commission)

7.2.4) ความร่วมมือระหว่างส่วนงานที่มีหน้าที่ประเมินและที่มีหน้าที่วางแผนการออกกฎหมาย

ส่วนงานภายในหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่ประเมินและที่มีหน้าที่วางแผนในการ ออกกฎหมายควรมีการประสานงานและร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อพัฒนาคุณภาพกฎหมาย เมื่อ หน่วยงานได้ทำการประเมินผลกระทบล่วงหน้าแล้วจะต้องจัดเตรียมรายงานการประเมิน (Evaluation Report) ซึ่งต้องประกอบด้วยหัวข้อสำคัญ (Ministry of Internal Affairs and Communication, 2016: pp.9-10) ได้แก่ (1) วัตถุประสงค์ เนื้อหา และความจำเป็นของกฎหมาย (2) ต้นทุนของกฎหมาย (3) ประโยชน์ที่จะได้รับจากกฎหมาย (4) ผลของการประเมินนโยบาย (เช่น การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่าง ต้นทุนและประโยชน์) (5) ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (6) เวลาหรือเงื่อนไขสำหรับการ ทบทวนในการเผยแพร่ทางเลือก หน่วยงานจะต้องระบุต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือกนั้น ๆ อีกทั้งผล การเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกเหล่านั้นกับทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมายด้วยเท่าที่จำเป็น

หลังจากที่หน่วยงานได้ทำรายงานการประเมินผลเรียบร้อยแล้ว หัวหน้าหน่วยงานต้องทำสรุปรายงานการประเมินให้เป็นตามแบบฟอร์มที่กำหนดแล้วส่งรายงานไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายใน (MIC) โดยเร็ว และเผยแพร่รายงานดังกล่าว ทั้งนี้ บทสรุปตามมาตรา 10(2) ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการประเมินนโยบายของรัฐบาล (Government Policy Evaluation Act) ซึ่งกำหนดเวลาสำหรับการเผยแพร่รายงานนั้นจะแตกต่างกันไปตามประเภทของกฎหมาย ถ้าหากกฎหมายที่จะออกเป็นกฎหมายชั้นพระราชบัญญัติก็ต้องเผยแพร่รายงานผลการประเมินก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ถ้าเป็นการออกกฎหมายระดับที่เท่ากับหรือต่ำกว่าคำสั่งคณะรัฐมนตรี รายงานการประเมินจะต้องได้รับการเผยแพร่ก่อนที่จะเริ่มกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะภายใต้พระราชบัญญัติกระบวนการบริหาร (Administrative Procedure Act 1993) แต่ถ้ากฎหมายนั้นไม่ต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น จะต้องเผยแพร่ก่อนคณะรัฐมนตรีเห็นชอบหรือก่อนตรากฎหมาย (establishment of such regulation) การเผยแพร่กระทำโดยการเผยแพร่ในเว็บไซต์ที่ชื่อว่า The Gateway of Electronic Government (www.e-gov.go.jp) ในหัวข้อ “เอกสารที่เกี่ยวข้อง” (relevant materials) กับร่างกฎหมายที่ต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ถ้าหากรายงานการประเมินได้รับการแก้ไขเนื่องมาจากความเห็นที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็น จะต้องเผยแพร่รายงานนั้นอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีที่ไม้อาจเผยแพร่รายงานตามกำหนดเวลาที่กล่าวไว้ข้างต้นได้เนื่องจากเหตุผลพิเศษ เช่น การรักษาความลับ จะต้องเผยแพร่รายงานโดยเร็วที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ เช่น การเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ หน่วยงานจะต้องสามารถให้คำอธิบายแก่สาธารณะชนได้ว่าเหตุใดจึงไม่อาจปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ปกติได้

ในกรณีที่จำเป็นต้องออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น ตามสนธิสัญญา รายงานการประเมินผลควรได้รับการเผยแพร่ก่อนเสนอสนธิสัญญาต่อสภา แต่หากกฎหมายนั้นไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ต้องเผยแพร่ก่อนมีการบังคับการตามสนธิสัญญา (execution of international agreements) นั้น ส่วนในกรณีที่ต้องมีการออกกฎหมาย แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายภายใน ต้องเผยแพร่รายงานการประเมินภายในกำหนดเวลาปกติ

7.3) การประเมินผลกระทบของนโยบายหลังจากการนำนโยบายไปใช้ (Ex-post evaluation)

การประเมินนโยบายประเภทนี้จะต้องดำเนินการภายหลังจากที่ได้ตัดสินใจไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง วัตถุประสงค์ก็เพื่อจะได้ทราบผลกระทบของนโยบายและเพื่อมีข้อมูลที่เป็นประโยชน์สำหรับการทบทวนและปรับปรุงนโยบายนั้น ตลอดจนการวางแผนและการพัฒนานโยบายใหม่ อีกทั้งการนำนโยบายไปปฏิบัติจริง (Ministry of Internal Affairs and Communication, 2016b: p.6) การประเมินนโยบายภายหลังนี้ควรจะมีขึ้นในเวลาตามสมควรโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความจำเป็นในการทบทวนหรือปรับปรุงนโยบายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และผลกระทบของนโยบาย เป็นต้น (Ministry of Internal Affairs and Communication, 2016b: p.7) พระราชบัญญัติว่าด้วยการประเมินนโยบายของรัฐบาล (Government Policy Evaluations Act) กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องกำหนดแผนการประจำปีสำหรับการประเมินภายหลังจากการนำนโยบายไปใช้ (Operational Plan) แผนการดังกล่าวจะต้องระบุนโยบายที่จะได้รับการประเมินและวิธีการเฉพาะสำหรับใช้ในการประเมินนโยบายดังกล่าว นโยบายซึ่งจะต้องได้รับการประเมิน ได้แก่ (1) นโยบายซึ่งระบุอยู่ในแผนการพื้นฐานสำหรับการประเมินนโยบาย (Basic Plan) ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานจะต้องทำขึ้นสำหรับระยะเวลา 3-5 ปี และ (2) นโยบายที่จัดอยู่ในประเภทต่อไปนี้ ในระยะเวลาประเมินแต่ละปี ดังนั้น การประเมินผลกระทบของนโยบายหลังจากที่มีการนำนโยบายไปใช้ (Ex-post evaluation) จึงเป็นการประเมินเพื่อตรวจสอบการประเมินผลกระทบของนโยบายก่อนการออกกฎหมาย (Ex-ante evaluation) ว่าเมื่อนำนโยบายไปใช้แล้วไม่มีผลกระทบแต่อย่างใด

7.4) การประเมินผลกระทบของนโยบายโดยกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (MIC)

นอกจากการประเมินนโยบายโดยหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบนโยบายนั้น ๆ โดยตรงแล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังจัดให้มีการประเมินโดยกระทรวง MIC ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระที่มีความชำนาญในการประเมินนโยบาย วัตถุประสงค์ของการประเมินโดยกระทรวง MIC ก็เพื่อส่งเสริมให้เกิดความสอดคล้องและครอบคลุมของนโยบายที่อาจจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานของกระทรวง MIC และเพื่อให้มั่นใจว่าการประเมินนโยบายนั้นมีความเป็นกลาง (objective) และจริงจัง (rigorous) การประเมินของกระทรวง MIC นั้นเป็นการประเมินด้านความจำเป็น (necessity) ประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิภาพ (effectiveness) ของนโยบายหรือจากมุมมองอื่น ๆ ขึ้นอยู่กับลักษณะพิเศษของนโยบายตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการประเมินนโยบายของรัฐบาล (Act No. 86 of 2001) ซึ่งมีสองลักษณะด้วยกันดังนี้

ลักษณะที่ 1 การประเมินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความสอดคล้องและครอบคลุมของนโยบายของรัฐบาลในภาพรวม ซึ่งเป็นการประเมินลักษณะร่วมกันของนโยบายของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานโดยมุมมองร่วมกัน (unified viewpoint) ส่วนนโยบายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหลายหน่วยงานนั้นจะได้รับการประเมินในภาพรวมเพื่อส่งเสริมการนำไปปฏิบัติ (comprehensive implementation) แนวทางตัดสินใจว่าจะประเมินนโยบายใดนั้นก็ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในคู่มือของกระทรวง MIC (Ministry of Internal Affairs and Communication; 2016a: p.15) กระทรวง MIC ยังต้องพิจารณาการศึกษาและการพิจารณาของ Commission on Policy Evaluation and Evaluation of Incorporated Administrative Agencies ประกอบด้วย เมื่อได้ประเมินนโยบายแล้ว รัฐมนตรีกระทรวง MIC จะต้องแจ้งความเห็นเกี่ยวกับสถานะของผลกระทบของนโยบายไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และยังอาจจะทำคำแนะนำให้หน่วยงานมีมาตรการที่เป็นรูปธรรมซึ่งจำเป็นในการทำให้เกิดความสอดคล้องและครอบคลุมด้วย

ลักษณะที่ 2 การประเมินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเป็นกลางและจริงจังในการประเมินนโยบายเป็นการประเมินเพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าการประเมินที่ทำ โดยหน่วยงานจะมีความเป็นกลางและจริงจัง โดยมีแนวทางตามที่คู่มือกำหนด บทบาทของกระทรวง MIC ในการประเมินนี้มีอยู่ 4 ประการด้วยกัน (Ministry of Internal Affairs and Communication, 2016b: p.15) คือ (1) ตรวจสอบการประเมินของหน่วยงาน (2) กำหนดให้หน่วยงานต้องทำการประเมินใหม่ หากเห็นว่าการประเมินที่หน่วยงานจัดทำไม่เป็นที่น่าพอใจ หรืออาจให้หน่วยงานทำการประเมินใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ด้านสังคมเศรษฐกิจ การกำหนดให้ประเมินใหม่ต้องคำนึงถึงการศึกษาและการพิจารณาของ Commission on Policy Evaluation and Evaluation of Incorporated Administrative Agencies ด้วย และ (3) ทำการประเมินเอง ในกรณีที่ได้กำหนดให้หน่วยงานจะต้องทำการประเมินใหม่ แต่เห็นว่าหากปล่อยให้หน่วยงานทำฝ่ายเดียวจะไม่อาจได้การประเมินที่เป็นกลางและจริงจัง (4) ทำการประเมินร่วมกับหน่วยงานเมื่อหน่วยงานร้องขอในกรณีที่จำเป็น เมื่อทำการประเมินแล้ว รัฐมนตรีกระทรวง MIC จะเตรียมรายงานผลการประเมินซึ่งต้องมีเนื้อหาที่ประกอบด้วย (1) นโยบายที่ได้รับการประเมิน (2) หน่วยงานหรือองค์กรที่ทำการประเมินและระยะเวลาที่ทำการประเมิน (3) ความเห็นที่ได้จากการประเมิน (4) วิธีการที่ใช้และผลของการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของนโยบาย (5) ประเด็นที่เกี่ยวกับปรึกษาหารือผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้อง (6) ประเด็นเกี่ยวกับเอกสารหรือข้อมูลอื่น ๆ ที่ใช้ในการดำเนินการประเมิน และ (7) ผลของการประเมิน

7.5) คู่มือและแม่แบบของการประเมินผลกระทบของนโยบายในการออกกฎหมาย

การประเมินผลกระทบของนโยบายในการออกกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีทั้งคู่มือและแม่แบบ โดยคู่มือได้อธิบายรายละเอียดครอบคลุมไล่เรียงว่ากฎหมายฉบับใดบ้างจะต้องทำ RIA และกฎหมายฉบับใด

เข้าช้อยกเว้นไม่ต้องทำ RIA ตลอดจนอธิบายถึงหัวข้อที่จะต้องประเมินว่าต้องประกอบไปด้วยหัวข้อใดบ้าง การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์สามารถใช้วิธีการใดในการวิเคราะห์หาผลลัพธ์ รวมทั้งอธิบายกระบวนการประเมินที่มีทั้งในส่วนของหน่วยงานภาครัฐเอง และในส่วนของกระทรวง MIC ที่ทำการประเมินและตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานรวมถึงการประกาศให้ประชาชนรับทราบเมื่อประเมินแล้วเสร็จ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายที่ประกอบด้วยคู่มือและแม่แบบแล้ว สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อไป ได้แก่ โครงสร้างการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้ทราบว่ามีแม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีโครงสร้างอย่างไรบ้าง

โครงสร้างกลไกการวิเคราะห์ในส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมี 3 แม่แบบ คือ แม่แบบ Ex-ante Evaluation Form of Regulation แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันของตลาดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการและการแข่งขัน และแม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันของตลาดด้วยวิธีการ Checklist (ฐิติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล, 2559) สรุปได้ดังนี้

(ก) แม่แบบของ Ex-ante Evaluation Form of Regulation หมายถึง แม่แบบการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายก่อนดำเนินโครงการ ซึ่งแบบฟอร์มวิเคราะห์นั้นใช้วิธีการบรรยายทั้งหมด ซึ่งประกอบหัวข้อต่าง ๆ พร้อมรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ชื่อนโยบาย

(2) หน่วยงานที่รับผิดชอบร่างกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นกระทรวง กรม หรือหน่วยงานอื่น ๆ

(3) ช่วงเวลาที่ทำการประเมิน

(4) ขอบเขต ความจำเป็นของกฎหมายและวัตถุประสงค์ ผู้จัดทำ RIA จะต้องบรรยายสภาพปัญหาว่าปัจจุบันมีปัญหาใดบ้าง เพราะเหตุใดจึงมีปัญหาดังกล่าวและหากไม่มีการแก้ไข ปัญหาเหล่านี้จะก่อผลเสียอย่างไรบ้าง รวมทั้งบรรยายขอบเขต ความจำเป็นของการร่างเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิก และวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ ควรบรรยายถึงความจำเป็นที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาจำกัดสิทธิต่าง ๆ (หากมี)

(5) ทางเลือกทางนโยบายในการประเมิน RIA จะต้องบรรยายทางเลือกที่มีโอกาสเกิดขึ้นได้ทั้งหมด

(6) ต้นทุน ซึ่งประเทศญี่ปุ่นแยกต้นทุนแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ (ก) ต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้นทุนที่ประชาชนและหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ จำต้องรับภาระเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายที่ออกมา เช่น ต้นทุนจากการฝึกอบรมบุคลากรภายในหน่วยงาน (ข) ต้นทุนของทางภาครัฐ เป็นส่วนที่หน่วยงานรัฐที่ออกกฎหมายเป็นผู้รับภาระ เช่น ค่าใช้จ่ายอันเนื่องจากการวิจัย (ค) ปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ เป็นต้นทุนที่กระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคม กรณีที่ต้นทุนดังกล่าวส่งผลทางด้านการแข่งขันต้องนำมาวิเคราะห์หาต้นทุนด้วยเช่นกัน ซึ่งการวิเคราะห์ต้นทุนต้องจัดทำให้ครบทุกทางเลือก

(7) ประโยชน์ของการวิเคราะห์และประเมินนโยบาย หมายถึง ประโยชน์ที่จะได้รับต้องวิเคราะห์หาประโยชน์ทุกด้านที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นได้ต้องวิเคราะห์ประโยชน์ให้ครบทุกทางเลือกเช่นการวิเคราะห์หาต้นทุน

(8) ผลจากการวิเคราะห์และประเมินนโยบาย ซึ่งการวิเคราะห์ที่ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบ cost-benefit analysis หรือ cost-effective analysis ซึ่งหลักการวิเคราะห์แบบ cost-benefit analysis นั้นเป็นการวิเคราะห์ด้วยวิธีการคำนวณต้นทุนและประโยชน์ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้น ๆ และคิดวิเคราะห์ในรูปของตัวเงิน ทำให้ประโยชน์ทั้งหมดถูกเปรียบเทียบกับต้นทุนเพื่อพิจารณาหาความสมดุลระหว่างกัน หากสมดุลกันแล้ว กฎหมายฉบับดังกล่าวอาจมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ และในส่วนของ cost-effective analysis จะวิเคราะห์ในส่วนของต้นทุนทุก ๆ ด้านเท่านั้น

(9) ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ หากการประเมินมีความเห็นของผู้เชี่ยวชาญให้บรรยายไว้ในแบบฟอร์ม พร้อมทั้งระบุที่มาและข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้โดยสังเขป

(10) ระยะเวลาเตรียมความพร้อมก่อนประกาศใช้กฎหมายและการประเมินกฎหมายอีกครั้ง หัวข้อนี้ต้องบรรยายถึงระยะเวลาของการทบทวนกฎหมายฉบับนั้น ๆ ว่าต้องมีการทบทวนซ้ำภายในระยะเวลาใด

(11) ประเด็นอื่น ๆ ที่ต้องพิจารณา ซึ่งมีได้ในหลายกรณี เช่น ความไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต จึงจำเป็นที่จะต้องบรรยายสิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ลงไปในรูปแบบฟอร์ม นอกจากนี้ยังมีในส่วนของการประเมินผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นจากการออก เปลี่ยนแปลงแก้ไขและยกเลิกกฎหมายในกรณีเร่งด่วน และรวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพเนื้อหาของกฎหมาย

(ข) แม่แบบของการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันของตลาดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการและการแข่งขัน เป็นแม่แบบที่ใช้วิธีประเมินแบบถามตอบ (ไม่/ใช่) และบรรยายควบคู่กันไป โดยมีหัวข้อหลักประกอบด้วยคำถาม 2 หัวข้อ ดังนี้

(1) กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการหรือไม่? ถ้าตอบว่าไม่ จะต้องบรรยายไว้ในปัจจัยสังคมอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในหัวข้อต้นทุนใน Ex-ante Evaluation Form of Regulation ว่าไม่มีผลกระทบแก่ผู้ประกอบการ แต่ถ้าตอบว่าใช่ ต้องบรรยายว่าผลกระทบดังกล่าวส่งผลแก่ผู้ประกอบการอย่างไร และกลุ่มใด?

(2) กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบต่อด้านการแข่งขันหรือไม่ หัวข้อหลักนี้แบ่งออกเป็น 3 ข้อย่อย ได้แก่

(ก) กฎหมายฉบับนี้มีส่วนไปจำกัดจำนวนผู้ประกอบการทางตรงหรือทางอ้อมหรือไม่? (ข) กฎหมายฉบับนี้มีส่วนจำกัดกระบวนการดำเนินงานของผู้ประกอบการหรือไม่ (ค) กฎหมายฉบับนี้มีส่วนจำกัดความต้องการเพื่อแข่งขันทางการค้าของบรรดาผู้ประกอบการหรือไม่? หากตอบไม่ทั้ง 3 ข้อ จะต้องบรรยายไว้ในปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ ที่อยู่ในหัวข้อต้นทุนในรูปแบบฟอร์ม Ex-ante Evaluation Form of Regulation ว่าไม่มีผลกระทบแก่ผู้ประกอบการ แต่ถ้าตอบใช่แม้เพียงข้อหนึ่งข้อใด? จะต้องบรรยายผลกระทบดังกล่าวในหัวข้อนั้น ๆ

(ค) แม่แบบวิเคราะห์ผลกระทบต่อสภาพการแข่งขันของตลาดด้วยวิธี Checklist ซึ่งใช้วิธีประเมินแบบถามตอบ (ไม่/ใช่) และบรรยายควบคู่กันไปด้วยคำถามต่าง ๆ ซึ่งมีหัวข้อใหญ่/หัวข้อย่อย ดังนี้

(1) กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบทางด้านการแข่งขันของตลาดใด หัวข้อนี้มีหัวข้อย่อย คือ กฎหมายมีผลกระทบแก่ผู้ประกอบการหรือไม่? หากตอบว่าใช่ ต้องบรรยายว่า ผู้ประกอบการได้รับผลกระทบอย่างไร? และผู้ประกอบการกลุ่มใดได้รับผลกระทบ?

(2) กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบอย่างไรบ้าง? หัวข้อนี้เชื่อมโยงกับหัวข้อข้างต้น คือ หากตอบใช่ในหัวข้อ “กฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบทางด้านการแข่งขันของตลาดใด” ต้องตอบคำถามในหัวข้อนี้มี 3 ข้อดังนี้

(2.1) ผลกระทบจากการจำกัดจำนวนบรรดาผู้ประกอบการทั้งทางตรงทางอ้อมมี 4 คำถาม ดังนี้

- กฎหมายฉบับนี้ไปจำกัดตัดสิทธิผู้ประกอบการบางกลุ่มหรือไม่? หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

- กฎหมายฉบับนี้จำกัดตัดสิทธิคุณสมบัติผู้ประกอบการจนทำให้เกิดอุปสรรคในการขออนุญาตจากทางภาครัฐหรือไม่? และส่งผลให้จำนวนผู้ประกอบการลดลงอันเนื่องมาจากผลกระทบดังกล่าวหรือไม่? หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

- กฎหมายฉบับนี้กำหนดเขตพื้นที่การประกอบการหรือไม่? หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

(2.2) คำถามเกี่ยวกับการใช้จ่ายทางด้านของการประกอบการ ประกอบด้วย 3 คำถามย่อย ดังนี้

- กฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบกิจการเดิมเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ประกอบการใหม่หรือไม่? และผลกระทบดังกล่าวสัมพันธ์กับการเลิกประกอบกิจการของผู้ประกอบการรายเดิมหรือไม่? หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

- กฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบกิจการใหม่เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ประกอบกิจการเดิมหรือไม่? และผลกระทบต่อดังกล่าวส่งผลให้ไม่สามารถเริ่มดำเนินกิจการใช้หรือไม่? หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

- กฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการบางกลุ่มต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างมาก ส่งผลให้ไม่สามารถเริ่มดำเนินกิจการหรือต้องเลิกประกอบกิจการใช้หรือไม่? หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

(2.3) ผลกระทบทางการจำกัดเครื่องมือหรือการแข่งขัน ประกอบด้วยคำถาม 4 ข้อ ดังนี้

- ผู้ประกอบการสามารถกำหนดราคาสินค้าหรือการบริการให้คงที่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ใช้หรือไม่? หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

- ผู้ประกอบการสามารถกำหนดคุณภาพและประเภทของสินค้าและบริการให้คงที่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ใช้หรือไม่? หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

- ผู้ประกอบการสามารถกำหนดกระบวนการการผลิตและจำหน่ายสินค้าและบริหารให้คงที่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ใช้หรือไม่? หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

- ผู้ประกอบการสามารถกำหนดกระบวนการและแนวทางในการโฆษณาสินค้าและบริการภายใต้กฎหมายฉบับนี้ใช้หรือไม่? หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

(2.4) ผลกระทบทางการแข่งขันทำให้ผู้ประกอบการมีความต้องการแข่งขันในตลาดลดลง ประกอบด้วย 3 คำถาม ดังนี้

- กฎหมายฉบับนี้จะบังคับให้ต้องเปิดเผยข้อมูลด้านราคาต้นทุนและจำนวนของสินค้าและบริการให้ผู้ประกอบการอื่นทราบหรือไม่? ผลดังกล่าวทำให้ผู้ประกอบการที่ต้องเปิดเผยข้อมูลความต้องการในการแข่งขันทางธุรกิจใช้หรือไม่? หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

- กฎหมายฉบับนี้จะบังคับให้ประชาชนต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนไปใช้สินค้าและบริการของผู้ประกอบการอื่น จนทำให้ผู้ประกอบการแข่งขันได้ยากขึ้นและทำให้การแข่งขันของผู้ประกอบการลดลงใช้หรือไม่? หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

- กฎหมายไปจำกัดข้อมูลหรือทางเลือกของประชาชนในการเข้าถึงสินค้าและบริการ จนทำให้ผู้ประกอบการมีอุปสรรคทางการแข่งขัน ส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่ต้องการแข่งขันในตลาดใช้หรือไม่? หากใช่ ต้องบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

8) กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศมาเลเซีย

8.1) ประวัติพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียได้จัดทำและพัฒนากลไกการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มายาวนานกว่า 30 ปี นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 โดยการสนับสนุนขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการของภาครัฐที่ผ่านกระบวนการพัฒนา กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีแนวความคิดว่ากฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพจะกลายเป็นเครื่องอุดรั้ง ความเจริญเติบโตของชาติ (Office of the Chief Secretary to the Government, 2016) เพราะกฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพย่อมบั่นทอนศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและเพิ่มภาระให้ภาคธุรกิจโดยไม่จำเป็น ดังนั้น การวิเคราะห์ประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) จึงเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อตรวจสอบคุณภาพของ กฎหมาย เพื่อให้กฎหมายที่ตราขึ้นและบังคับใช้อยู่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยัง สร้างความมั่นใจและความเชื่อใจจากประชาชนในชาติเพื่อให้พร้อมเสริมสร้างความมั่นคงให้ภาคธุรกิจ รวมทั้ง พัฒนาความโปร่งใสของภาครัฐเพื่อเตรียมความพร้อมสู่การมีฐานะเป็นประเทศที่มีรายได้สูงภายใน ค.ศ. 2020

8.2) หลักพื้นฐานของการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศมาเลเซีย

การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ถือเป็นหลักสำคัญของแนวปฏิบัติที่ดีในการออกกฎหมาย (sound regulatory practice) ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการตรวจสอบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่เสนอและทางเลือกอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐบาลได้ ดังนั้น ข้อกำหนด RIA จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายที่ดี (better regulation) ในการพัฒนาคุณภาพกฎหมายของประเทศมาเลเซีย (Malaysia Productive Corporation, 2013: p.3) โดยมีหลักพื้นฐานของการเป็นกฎหมายที่ดี สรุปได้ดังนี้

(1) การวิเคราะห์ที่ดี (sound analysis) หน่วยงานที่ออกกฎหมายจะต้องกฎหมายแสดงผลในการออกกฎหมาย พร้อมทั้งวัตถุประสงค์การประเมินผลกระทบของทางเลือกแต่ละทางเลือกนั้น ๆ และจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจากผู้มีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

(2) การตัดสินใจอย่างรอบคอบ (informed decision making) เมื่อจะต้องเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งจากหลายทางเลือก ผู้มีอำนาจตัดสินใจจะต้องเข้าใจนัยสำคัญของทางเลือกนั้น ๆ และมีข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นก่อนที่จะตัดสินใจ และ

(3) ความโปร่งใส (transparency) ข้อมูลที่เป็นพื้นฐานในการออกกฎหมายของรัฐบาลนั้น จะต้องได้รับการเผยแพร่แก่สาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นอย่างทั่วถึงและเสมอภาคด้วย

8.3) หน่วยงานที่จัดทำกรประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศมาเลเซีย

รายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Statement: RIS) ถือเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ซึ่งเป็นเอกสารที่ได้จัดทำขึ้นโดยผู้ออกกฎหมาย (regulator) เพื่อสนับสนุนข้อเสนอในการออกกฎหมายใหม่ หลังจากที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบแล้ว เอกสารนี้จะระบุขั้นตอนสำคัญในการพัฒนาข้อเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการประเมินต้นทุนและประโยชน์ของแต่ละทางเลือกนโยบายที่ได้พิจารณาหลังจากที่การตัดสินใจได้ถูกประกาศอย่างเป็นทางการรายงาน RIS จึงจะได้รับการเผยแพร่โดยสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติของมาเลเซีย (Malaysia Productivity Corporation: MPC) โดยเป็นการปรึกษาร่วมกับหน่วยงานผู้ออกกฎหมายดังกล่าว

ในการจัดทำ RIA นั้นก็จะมีหน่วยงานที่ดูแลกระบวนการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS) 2 หน่วยงาน คือ (1) คณะกรรมาธิการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (National Development Planning Committee: NDPC) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS) ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบความพอเพียงของรายงาน RIS ทั้งหมดก่อนที่จะถูกนำเสนอไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อทำการตัดสินใจ และ (2) สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติของมาเลเซีย (Malaysia Productivity Corporation: MPC) มีความรับผิดชอบในการประเมินความจำเป็นในการทำ RIS และทบทวนความเพียงพอของรายงาน RIS ก่อนที่จะถูกส่งไปยังคณะ NDPC อีกทั้งยังมีการให้คำปรึกษาแก่ผู้ออกกฎหมายในการทำ RIA และการพัฒนา RIS อีกด้วย ดังนั้น การตัดสินใจของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่จะมีผลกระทบต่อภาคธุรกิจ จึงต้องผ่านกระบวนการจัดทำ RIS การตัดสินใจนี้จึงจะรวมไปถึงการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ก่อนแล้วหรือการริเริ่มออกกฎหมายใหม่ซึ่งจะนำไปใช้ในการออกระเบียบต่าง ๆ ของฝ่ายบริการที่บังคับให้มีการปฏิบัติตาม (Malaysia Productive Corporation, 2013: pp.4-5)

8.4) กระบวนการจัดทำกรประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศมาเลเซีย

เนื่องจากการจัดทำกรประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศมาเลเซียเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการสร้างให้มีกฎหมายที่ดี (better regulation) ซึ่งในบางกรณีนั้นอาจ

ไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องดำเนินการ ดังนั้น ประเทศมาเลเซียจึงกำหนดวิธีดำเนินการก่อนการออกกฎหมายไว้ในกระบวนการ RIA ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน (Malaysia Productive Corporation, 2013: p.10) ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการประเมินผลกระทบก่อนการออกกฎหมาย ซึ่งโดยหลักการแล้ว การตัดสินใจทั้งหมดของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐบาลที่เห็นแนวโน้มว่าจะมีผลกระทบต่อภาคธุรกิจจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) โดยการตัดสินใจดังกล่าวนั้น รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือการริเริ่มกฎหมายที่จะนำไปใช้โดยการออกกฎระเบียบของฝ่ายบริหารที่บังคับให้มีการปฏิบัติตามกระบวนการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) เริ่มต้นจากการที่ผู้ออกกฎหมายติดต่อไปยังสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (Malaysia Productivity Corporation: MPC) ซึ่งอยู่ในสังกัดของกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม ตั้งแต่ในขั้นตอนแรก ๆ ของกระบวนการตัดสินใจ ไม่ว่าจะขั้นก่อนที่จะตัดสินใจว่าจะจำเป็นต้องมีการออกกฎหมาย หรือขั้นตอนก่อนที่จะตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะต้องมีการออกกฎหมายหรือไม่ ในขั้นเริ่มต้นนี้ การแจ้งไปยัง MPC จะต้องเป็นไปตามแม่แบบสำหรับการแจ้ง (Template for RIS Notification Form) ที่กำหนดไว้ และภายหลังได้รับการติดต่อจากผู้ออกกฎหมายแล้ว MPC จะพิจารณาว่าจำเป็นต้องมีการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบการออกกฎหมาย (RIA) หรือไม่ บนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้รับ หน่วยงานต้องให้ข้อมูลแก่ MPC ที่เพียงพอให้สามารถประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากข้อเสนอแนะได้ MPC จะแจ้งผลการประเมินกลับไปยังผู้ออกกฎหมาย ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็นกรณีดังนี้

(1) หากข้อเสนอทางกฎหมายใดมีผลกระทบมากและไม่เข้าช้อยกเว้นจะต้องเข้าสู่กระบวนการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) โดยระดับของการวิเคราะห์จะต้องได้สัดส่วนกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากข้อเสนอ ถ้าเป็นกรณีที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจและสังคมมาก กระบวนการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) จะต้องมีการวิเคราะห์โดยละเอียด ในกรณีนี้ MPC จะเป็นผู้ตรวจสอบว่าการวิเคราะห์เพียงพอหรือไม่ เมื่อพิจารณาพิจารณาลักษณะและขนาด (magnitude) ของข้อเสนอรวมทั้งปัญหาที่ข้อเสนอต้องการแก้ไข

(2) ในกรณีที่ข้อเสนอกฎหมายอาจจะไม่ต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) เนื่องจากเข้าช้อยกเว้น MPC ติดต่อไปยังหน่วยงานเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติม และเมื่อได้มีการปรึกษาร่วมกับหน่วยงานแล้ว MPC ก็จะทำให้คำแนะนำอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ข้อเสนอแนะได้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกกฎหมายที่ดีแล้วและไม่ต้องกระทำการใด ๆ ต่อไปอีก หรือข้อเสนอไม่เข้าข้อกำหนดที่จะต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) และหน่วยงานจะต้องทำการทบทวนหลังจากที่กฎหมายได้ใช้บังคับแล้ว (post-implementation review) กรณีช้อยกเว้นที่จะไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIS) นั้นมีดังนี้

- (ก) การออกกฎหมายที่มีผลกระทบน้อยและไม่ได้เปลี่ยนแปลงสถานะที่เป็นอยู่
- (ข) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐและอำนาจอธิปไตย
- (ค) หนังสือเวียนภายในฝ่ายบริหาร (administrative circulars) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการบริการสาธารณะ

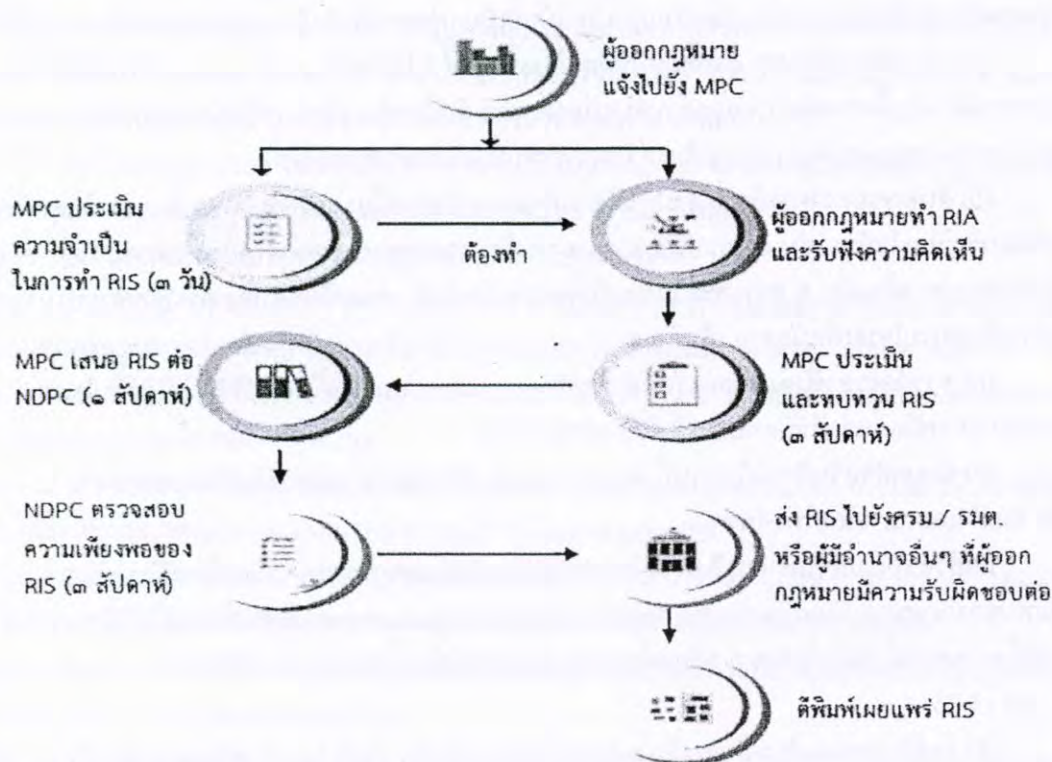
(ง) ในกรณีพิเศษ (exceptional circumstances) ที่ผู้ออกกฎหมายจะต้องออกกฎหมายเพื่อจัดการกับเรื่องเร่งด่วนที่จำเป็นต้องดำเนินการทันที ในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้ออกกฎหมายจะต้องแจ้ง MPC พร้อมด้วยเหตุผล ส่วน MPC จะแจ้งคณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (National Development Planning Committee: NDPC) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลกระบวนการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Statement: RIS) เกี่ยวกับร่างกฎหมายซึ่งพัฒนาขึ้นมาโดยไม่ได้ผ่านกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) แต่กฎหมายเหล่านี้จะต้องได้รับการทบทวนในภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับภายในหนึ่งหรือสองปีจากวันที่กฎหมายได้ประกาศใช้กฎหมายแล้ว

ขั้นตอนที่ 2 เป็นขั้นตอนทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ในกรณีที่หากข้อเสนอกฎหมายใดมีผลกระทบมากและไม่เข้าข้อยกเว้น จะต้องเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบนั้นจะต้องเป็นไปตามเนื้อหาที่แม่แบบ (RIA Template) กำหนดไว้ ซึ่งหลังจากที่ได้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเสร็จแล้ว หน่วยงานจะต้องดำเนินการจัดทำสรุปรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Statement: RIS) หนึ่งหน้าสำหรับส่งให้แก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจและ MPC ซึ่งบทสรุปดังกล่าวจะประกอบด้วยการอธิบายประเด็นหลักของการจัดทำ RIS โดยย่อผลกระทบของทางเลือกที่พิจารณาแล้วว่าดีที่สุด ผู้มีส่วนได้เสียและทางเลือกอื่น ๆ ผลสรุปนี้ยังประเมินด้วยว่าทางเลือกที่ดีที่สุดนี้จะลดต้นทุนของธุรกิจในการปฏิบัติตามกฎหมายและพัฒนาความเจริญเติบโตด้านความสามารถในการผลิตเพียงใด

รายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIS) จะต้องได้รับการรับรองโดยผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานที่ออกกฎหมาย (Chief Executive of the Regulator) หรือโดยปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะส่งไปยัง MPC เพื่อการประเมินครั้งสุดท้าย ถ้าหาก MPC ประเมินรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIS) แล้วเห็นว่าไม่เพียงพอ MPC จะต้องชี้แจงเหตุผลในการตัดสินใจดังกล่าว แต่ถ้าหาก MPC พิจารณาเห็นว่าเพียงพอแล้วก็จะส่งไปยัง NPDC เพื่อพิจารณา เมื่อ NPDC พิจารณาเสร็จแล้วก็จะส่งรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIS) ไปยังคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือผู้ที่มีความรับผิดชอบ ก่อนจะมีการเผยแพร่รายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIS) ต่อไป

ทั้งนี้ กระบวนการจัดทำประเมินผลกระทบของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนั้นสามารถแสดงในสรุปภาพรวมของวิธีดำเนินการก่อนการตรากฎหมายของประเทศมาเลเซียได้ในภาพที่ 4.2

ภาพที่ 4.2 แสดงภาพรวมวิธีดำเนินการก่อนการตรากฎหมายของประเทศมาเลเซีย



8.5) เนื้อหาในการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศมาเลเซีย

กระบวนการก่อนการตรากฎหมายเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) มีลักษณะสำคัญตามแนวปฏิบัติที่ดีในการออกกฎหมาย (sound regulatory practice) ซึ่งประกอบด้วยกระบวนการตรวจสอบผลกระทบที่น่าจะเกิดขึ้นจากกฎหมายที่เสนอและทางเลือกอื่น ๆ ซึ่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทางนโยบายของรัฐบาลได้ RIA มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายที่ดี (better regulation) มีหลักการสำคัญดังนี้

(1) การวิเคราะห์ที่ดี (sound analysis) จะต้องมีการแสดงเหตุผลในการออกกฎหมาย พร้อมทั้งวัตถุประสงค์การประเมินผลกระทบทางเลือกแต่ละทางและต้องมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) การตัดสินใจอย่างรอบคอบ (informed decision making) ผู้มีอำนาจตัดสินใจเมื่อจะต้องเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งจากหลายทางเลือก จะต้องเข้าใจนโยบายสำคัญของทางเลือกนั้น ๆ และมีข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นก่อนการตัดสินใจ และ

(3) ความโปร่งใส (transparency) ข้อมูลที่เป็นพื้นฐานของการออกกฎหมายของรัฐบาลจะต้องได้รับการเผยแพร่แก่สาธารณชน

โดยที่ประเทศมาเลเซียได้แบ่งขั้นตอนของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายออกเป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นเริ่มต้นและขั้นทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ซึ่งเนื้อหาในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) จึงมีลักษณะแตกต่างกันออกไปด้วย โดยแม่แบบในขั้นเริ่มต้นนั้นเรียกว่า Template for RIS Notification Form จึงมีลักษณะที่ง่ายและเป็นมิตรแก่หน่วยงานผู้เริ่มต้นยกร่างกฎหมายเพียงเพื่อให้เห็นถึงเจตนาในเบื้องต้นเท่านั้น โดยประกอบด้วยประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1) ชื่อกระทรวง กรม หน่วยงานที่เสนอ

(2) ชื่อข้อเสนอ

(3) เค้าโครงของข้อเสนอโดยสังเขป ประกอบด้วยปัญหาที่ร่างกฎหมายนั้นต้องการจะแก้ไข วัตถุประสงค์ ทางเลือกและรายละเอียดว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายใหม่หรือกฎหมายเก่าที่ต้องการแก้ไข

(4) ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ภาคธุรกิจและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ซึ่งแม่แบบมีส่วนที่ให้บรรยายผลกระทบที่สำคัญทั้งทางด้านบวกและด้านลบแก่ภาคธุรกิจ ผู้บริโภคและองค์กรที่ไม่ใช่ของภาครัฐบาล (non-governmental organizations) เวนเสียแต่ว่าผลกระทบนั้นเป็นผลกระทบน้อย

(5) ต้นทุนของภาคธุรกิจที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ในส่วนนี้แบบฟอร์มให้บรรยายว่า ต้นทุนที่ภาคธุรกิจต้องเผชิญมีอะไรบ้าง เช่น การรวบรวมและรายงานข้อมูลบางอย่าง การว่าจ้าง ทนายความ นักการบัญชี และผู้เชี่ยวชาญทางด้านอื่น ๆ การประสานงานกับผู้ตรวจสอบบัญชี การเปลี่ยนแปลง กระบวนการบริหารงาน การให้การฝึกอบรมใหม่แก่พนักงาน เป็นต้น

(6) การจัดเวลาซึ่งต้องแสดงวันที่สำคัญ (key dates) และลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลา (timeline) อย่างชัดเจนว่ามีขั้นตอนและสิ่งที่ต้องทำอะไรบ้าง

(7) ข้อมูลสำหรับติดต่อในส่วนนี้ หน่วยงานจะต้องให้รายละเอียดสำหรับติดต่อหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นชื่อ อีเมล และหมายเลขโทรศัพท์

แต่สำหรับกรณีขั้นทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายนั้นเรียกว่า แม่แบบการรายงานผลกระทบของกฎหมาย (Template for Regulatory Impact Statement) โดยแม่แบบนี้ใช้วิธีการบรรยายทั้งหมด ซึ่งประกอบด้วยหัวข้อต่าง ๆ พร้อมทั้งรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (Malaysia Productive Corporation, 2013: pp.13-15)

(1) ชื่อข้อเสนอจะต้องเป็นชื่อเต็ม และจะต้องมีการอ้างถึง Acts of Parliament โดยต้องระบุถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วย

(2) วัตถุประสงค์ของนโยบายหรือสภาพปัญหานั้น เป็นการบรรยายวัตถุประสงค์หรือสภาพปัญหา โดยสังเขปเพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นในการเข้าไปแก้ปัญหา และต้องมีรายละเอียด ได้แก่ ระบุและอธิบาย วัตถุประสงค์ทางนโยบายที่เกี่ยวข้อง ระบุผู้ที่ได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนได้เสีย พร้อมทั้งอธิบายด้วยว่าบุคคลเหล่านั้นได้รับผลกระทบอย่างไร ระบุว่าเพราะเหตุใด สถานะปัจจุบัน รวมถึงกรอบทางกฎหมายที่มีอยู่จึงไม่เพียงพอ และ/หรือเหตุผลที่ต้องการมีกฎหมายใหม่และการประเมินความเสี่ยง จะต้องอธิบายว่าความเสี่ยงที่กฎหมายต้องการแก้ไขคืออะไร และกำหนดเป็นปริมาณเชิงตัวเลขได้หรือไม่

(3) เป้าหมายหรือผลของมาตรการที่ต้องการจะให้เกิดขึ้น หน่วยงานจะต้องระบุความมุ่งหมายของ ข้อเสนอหรือกฎหมายที่เสนออย่างชัดเจน บรรยายผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นและบุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมาย นอกจากนี้ จะต้องระบุขอบเขตของการใช้บังคับของกฎหมายในเชิงภูมิศาสตร์ด้วย

(4) ทางเลือกที่หน่วยงานจะต้องระบุและบรรยายทางเลือก ไม่ว่าจะเป็ทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมายหรือไม่ใช่การออกกฎหมายที่อาจจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ ตัวอย่างเช่น

(4.1) ทางเลือกที่เป็นการออกระเบียบมีหลายรูปแบบดังนี้

(ก) Government regulation หมายถึง กฎหมายที่รัฐออกมา ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของกฎหมายหลัก (primary legislation) และกฎหมายลำดับรอง ทางเลือกนี้เหมาะสำหรับปัญหาที่มีความเสี่ยงสูง มีผลกระทบ หรือมีความสำคัญมาก และไม่อาจแก้ไขได้ด้วยทางเลือกอื่น ๆ

(ข) Self-regulation เป็นกฎเกณฑ์ที่ผู้ประกอบการออกมากควบคุม รับผิดชอบ และบังคับใช้กันเอง โดยใช้วิธีการออกแนวปฏิบัติ (Codes of Conduct) ทางเลือกนี้เหมาะสำหรับปัญหาที่ไม่ส่งผลกระทบต่อทางด้านสุขภาพและความปลอดภัยมากนัก เป็นปัญหาที่มีความเสี่ยงต่ำและเป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ด้วยกลไกการตลาด เช่น สถานการณ์ที่เกิดเฉพาะกลุ่ม และสามารถที่จะนำเอาวิธีการ Self-regulation ไปใช้ได้ อย่างไรก็ตาม Self-regulation มีแนวโน้มไม่มีประสิทธิภาพ หากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติดังกล่าว

(ค) Quasi-regulation รวมถึงการออกกฎหรือความตกลง (arrangements) ที่ทางรัฐบาลมีส่วนทำให้ผู้ประกอบการต้องปฏิบัติตาม แต่ไม่ได้เป็นการออกกฎหมายจากรัฐโดยตรง เช่น ประมวลวิธีปฏิบัติของภาคอุตสาหกรรม (industry codes of practice) ที่พัฒนาขึ้นมาโดยรัฐได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง คำแนะนำ (guidelines) ที่หน่วยงานของรัฐทำขึ้น หรือระบบการรับรองคุณภาพ เป็นต้น

(ง) Co-regulation เป็นกรณีที่ภาคอุตสาหกรรม (industry) จะพัฒนาและบังคับใช้กฎเกณฑ์ของตนเอง แต่รัฐจะต้องออกกฎหมายรับรองเพื่อให้กฎเกณฑ์นั้นสามารถบังคับใช้ได้

(4.2) ทางเลือกที่ไม่ใช่การออกกฎระเบียบมีหลายรูปแบบดังนี้

(ก) ทางเลือกที่จะไม่ทำอะไร (do nothing) ทุกอย่างคงไว้เช่นเดิมโดยอิงกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดและกฎหมายเดิมที่มีอยู่ ซึ่งทางเลือกนี้จะถูกหยิบยกไว้เป็นทางเลือกลำดับแรกก่อนทางเลือกอื่น ๆ

(ข) ทางเลือกที่ใช้วิธีการให้ข้อมูลและการรณรงค์ให้ความรู้แก่สาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสียในการประเมินผลกระทบของการออกกฎหมาย

(ค) ทางเลือกที่ใช้ตลาดเป็นเครื่องมือ (market-based instruments) เช่น การใช้ภาษี การให้เงินอุดหนุนและใบอนุญาตที่สามารถจำหน่ายโอนได้ (tradable permits)

(ง) ทางเลือกที่ใช้ระบบประกันคุณภาพโดยสมัครใจ เช่น การขึ้นทะเบียน การออกใบรับรอง และการออกใบอนุญาต ซึ่งจะต้องมีผลกระทบของกฎหมายอันเป็นการก่อเกิดเป็นภาระของภาคธุรกิจ

(จ) ทางเลือกที่ใช้ในการพัฒนาและส่งเสริมมาตรฐานของกฎหมายที่สามารถจะนำไปใช้ปฏิบัติตามได้ด้วยความสมัครใจ (voluntary standards)

(ฉ) ทางเลือกอื่น ๆ ทั้งที่เป็นกฎหมายและไม่เป็นกฎหมาย เช่น การขึ้นทะเบียนข้อมูลที่เปิดเผยสู่สาธารณะ เป็นต้น

(5) การประเมินผลกระทบของกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบของกฎหมายก็คือ เพื่อให้ผู้ตัดสินใจทราบถึงข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือกและจะได้นำไปพิจารณาในการตัดสินใจได้ การประเมินผลกระทบจึงเป็นการประเมินผลกระทบด้านต้นทุน ประโยชน์และความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค ภาคธุรกิจ รัฐบาล และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างครอบคลุม โดยใช้สถานะปัจจุบันเป็นฐานในการประเมินผลกระทบของแต่ละทางเลือก ผลกระทบควรจะกำหนดในเชิงปริมาณทราบเท่าที่เป็นไปได้ เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบต้นทุนและประโยชน์ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการนำทางเลือกแต่ละทางไปใช้ในการดำเนินการตามกฎหมาย

ในการประเมินผลกระทบจะต้องระบุว่าใครที่จะได้รับผลกระทบไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมนั้นอยู่ในภาคธุรกิจใด จำนวนและขนาดของผู้ประกอบการเป็นอย่างไร จะต้องรายงานผลกระทบของข้อเสนอกฎหมายต่อเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นภาวะในทางบริหาร ผลกระทบต่อธุรกิจ ผู้บริโภค การแข่งขัน การค้าภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยยังต้องอธิบายว่าทางเลือกที่แนะนำได้รับการพัฒนาเพื่อลดผลกระทบด้านลบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม ความมั่นคง และเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง ในส่วนของผลกระทบต่อพันธกรณีระหว่างประเทศ คู่มือดังกล่าวนี้จึงได้กำหนดแนวทางในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อพันธกรณีระหว่างประเทศที่ใช้ในกรณีจะออกกฎหมายกำหนดข้อบังคับทางเทคนิค (technical regulations)

นอกจากนี้ ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายจะต้องพิจารณาประเด็นในเรื่องความเท่าเทียมและความเป็นธรรมด้วยว่า ข้อเสนอแนะจะสามารถแก้ไขความไม่เท่าเทียมกันที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ร่างกฎหมายที่จะนำไปบังคับใช้สามารถแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันได้หรือไม่ และหากบังคับใช้แล้วจะส่งผลกระทบต่อภาคส่วนใดเป็นพิเศษหรือไม่ ในกรณีที่ข้อเสนอทางกฎหมายจะมีผลเป็นการจำกัดการแข่งขัน โดย RIS จะต้องแสดงให้เห็นว่า ข้อเสนอดังกล่าวจะให้ประโยชน์แก่สังคมซึ่งมากกว่าต้นทุน และไม่มีทางเลือกอื่นใดที่สามารถจะบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันได้โดยไม่จำกัดการแข่งขันในภาคธุรกิจด้วย

ในการประเมินต้นทุนและประโยชน์จะต้องประเมินให้ครอบคลุมทั้งด้านบวกและลบซึ่งได้วินิจฉัยไว้จากผลกระทบของร่างกฎหมายและมีได้หลายประเภท เช่น ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายของภาคธุรกิจทั้งที่เป็นธุรกิจขนาดเล็กและขนาดใหญ่ เช่น ค่าใช้จ่ายในการขอใบอนุญาต การขนส่ง กระบวนการผลิต ต้นทุนของผู้บริโภค รวมถึงราคาสินค้าหรือบริการในอัตราที่สูงขึ้นเป็นผลมาจากการจำกัดการแข่งขันทางการค้า การลดตัวเลือกหรือคุณภาพของสินค้าและบริการ หรือการนำสินค้าและบริการเข้าสู่ตลาดช้าส่งผลกระทบต่อทางเลือกซื้อสินค้าและบริการของผู้บริโภค ต้นทุนของสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น การทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงและก่อมลพิษ การทำให้เกิดปัญหาสุขภาพและทำให้ความปลอดภัยลดลง เงินเดือนและค่าจ้างลดลง และการทำให้การจ้างงานลดลงหรือเศรษฐกิจถดถอย ต้นทุนของภาครัฐ เช่น ค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากการพัฒนา กฎหมาย การพัฒนานโยบายทางด้านการศึกษาและการให้ข้อมูลแก่ประชาชน ต้นทุนด้านการตรวจสอบหรือการให้ใบอนุญาต ต้นทุนด้านการรวบรวมข้อมูลทางธุรกิจ และต้นทุนด้านการบังคับใช้กฎหมาย

(6) การรับฟังความเห็นสาธารณะจากผู้มีส่วนได้เสีย

หน่วยงานจะต้องระบุนการรับฟังความคิดเห็นทั้งระดับภายในรัฐบาลและการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ การรับฟังความคิดเห็นเป็นการให้ความเชื่อมั่นว่า ผลกระทบทั้งหมดจะได้รับการพิจารณาในการประเมินว่า การแก้ไขปัญหาด้วยวิธีใดจะเป็นวิธีที่ดีที่สุด อีกทั้งสร้างความโปร่งใสซึ่งจะช่วยให้เกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการทางนโยบาย หน่วยงานจะต้องระบุผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผลกระทบและจะต้องให้โอกาสบุคคลดังกล่าวเข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือที่จะต้องเป็นไปอย่างเปิดเผยจริงจัง (meaningful) และมีดุลยภาพ (balanced) ในทุกขั้นตอนของกระบวนการออกกฎหมาย โดยรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS) จะต้องแสดงให้เห็นว่า การรับฟังความคิดเห็นเป็นไปตามหลักการดังกล่าว

(7) บทสรุปและแนะนำทางเลือกที่เหมาะสม

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรวจกฎหมาย (RIS) ควรจะต้องมีข้อความที่ระบุทางเลือกที่แนะนำบนพื้นฐานของการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างชัดเจนและจะต้องแสดงให้เห็นว่า ทางเลือกนั้นเหมาะสมในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ดีที่สุด เมื่อพิจารณาต้นทุนและประโยชน์แล้วและยังต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐในการพัฒนาและการบังคับใช้กฎหมาย (National Policy on the Development and Implementation of Regulations) ด้วย นอกจากนี้ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายจะต้องระบุต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือกดังกล่าวที่เกิดแก่กลุ่มต่าง ๆ ด้วย

(8) การนำทางเลือกที่ดีที่สุดไปใช้ในทางปฏิบัติ (implementation of the preferred option)

ส่วนนี้เป็นการบรรยายแผนการสำหรับการนำทางเลือกที่ดีที่สุดไปใช้ โดยต้องอธิบายกลยุทธ์ในการนำทางเลือกที่ดีที่สุดไปใช้โดยสรุป และต้องระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบพร้อมทั้งบทบาทของหน่วยงานดังกล่าว อีกทั้งประเมินต้นทุนในการนำทางเลือกนั้นไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังจะต้องระบุหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและบรรยายวิธีการในการบังคับ อีกทั้งต้องระบุมาตรการบังคับในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากแผนการในการนำทางเลือกไปใช้แล้ว ส่วนนี้ยังต้องระบุว่ากฎหมายที่ออกมาจะได้รับการตรวจสอบและทบทวนควมมีประสิทธิภาพอย่างไรและเมื่อใดอีกด้วย โดยหลักการแล้ว กฎหมายทุกฉบับต้องได้รับการทบทวนทุก 5 ปี หากกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อภาครัฐกิจ เว้นแต่กฎหมายนั้นจะมีบทบัญญัติทบทวนซึ่งกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การทบทวนดังกล่าวจะต้องได้รับการเผยแพร่บนเว็บไซต์ของ MPC

8.6) หน่วยงานกำกับกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศมาเลเซีย

ในกระบวนการก่อนการตรากำหมายของประเทศมาเลเซีย นั้น ได้มีหน่วยงานที่กำกับกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ดังนี้

1) สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (Malaysia Productivity Corporation: MPC) รับผิดชอบในการประเมินความจำเป็นในการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรวจกฎหมายและการทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรวจกฎหมาย (RIS) และทบทวนความพอเพียงของ RIS ก่อนถูกส่งไปยังคณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ และยังมีการให้คำปรึกษาแก่ผู้ออกกฎหมาย (regulator) ในการทำ RIA และการพัฒนา RIS อีกด้วย

2) คณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (National Development Planning Committee: NDPC) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกระบวนการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรวจกฎหมาย (Regulatory Impact Statement: RIS) รวมทั้งตรวจสอบและให้ความเห็นชอบความเพียงพอของรายงาน RIS ทั้งหมดก่อนที่จะถูกส่งไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาเพื่อทำการตัดสินใจอนุมัติรายงานดังกล่าวต่อไป

4.2 การพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศไทย

4.2.1 ประวัติพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศไทย

กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศไทยมีประวัติพัฒนาการมาอย่างยาวนาน ตั้งแต่ยังมีรูปแบบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในระยะเวลาชยาวนานนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบกลไก หลักเกณฑ์และวิธีการมากมายตามแนวความคิดที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการร่างกฎหมายในยุคสมัยนั้น ๆ จนกระทั่งแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายได้เข้ามามีอิทธิพลกับกระบวนการออกกฎหมาย เริ่มมีการคำนึงถึงหลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายเพื่อนำไปสู่การมีกฎหมายที่ดี (better regulation) เช่น หลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส เพื่อให้กฎหมายที่ออกมานั้นมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาของสังคมและการพัฒนาของประเทศไทย

องค์กรที่บทบาทในกระบวนการออกกฎหมายทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้มีการพัฒนาแนวทางเพื่อนำไปสู่การมีกฎหมายที่ดี ซึ่งแนวความคิดที่ต้องการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายเหล่านี้เป็นปัจจัยให้เกิดการรวบรวม วิเคราะห์ประเมิน ข้อมูลเพื่อพิจารณาต้นทุน ผลลัพธ์ และสิ่งที่อาจจะเกิดตามมาจากการมีกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย การรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์ประกอบการพิจารณาออกกฎหมายเป็นมาอย่างรู้รูปแบบและไม่มีกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องกระทำ จนกระทั่งมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 กำหนดให้ส่วนราชการที่จะเสนอร่างกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต้องทำ “บันทึกวิเคราะห์สรุป” ซึ่งเมื่อพิจารณา ลักษณะและวัตถุประสงค์ของบันทึกวิเคราะห์สรุปดังกล่าวที่จะต้องมีการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ปัญหา และแสดงเหตุผลความจำเป็นในการเสนอให้มีร่างกฎหมาย เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี จึงอาจกล่าวได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทยอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร

4.2.2 หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายในประเทศไทย

1) ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้

ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะมีผลบังคับใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายยังไม่ปรากฏความชัดเจน เป็นแต่เพียงแนวความคิดเพื่อนำไปสู่การมีกฎหมายที่ดี จนกระทั่งในช่วงระหว่างปี 2531-2534 รัฐบาลของพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายค้าเสรีธุรกิจกับต่างประเทศ “เปลี่ยนอินโดจีนจากสนามรบเป็นตลาดการค้า” ซึ่งถือเป็นนโยบายการค้าต่างประเทศที่สำคัญ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคอินโดจีน โดยพัฒนาการค้าชายกับลาว เวียดนาม และกัมพูชา นโยบายนี้เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิรูปกฎหมายในสมัยของรัฐบาลของพลเอก ชาติชาย โดยในส่วนของ การเสนอกฎหมายนั้น มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ซึ่งเนื้อหาของข้อ 16 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว กำหนดให้การเสนอร่างกฎหมายโดยส่วนราชการเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนส่งให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องดำเนินการดังนี้

- (1) จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุป ซึ่งประกอบด้วย
 - (1.1) ความจำเป็นที่จะออกกฎหมาย พร้อมเหตุผล
 - (1.2) เหตุผลที่จำเป็นต้องเสนอร่างกฎหมายในเวลาดังกล่าว
 - (1.3) ความเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น โดยระบุด้วยว่าจะกระทบในทางแก้ไข เปลี่ยนแปลง ชัดแย้งหรือซ้ำซ้อนหรือไม่
 - (1.4) ความเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายโดยส่วนราชการต่าง ๆ ที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายอื่น โดยให้ระบุว่ามีการหารือส่วนราชการต่าง ๆ นั้นแล้วหรือไม่ และการใช้กฎหมายที่เสนอมานี้จะช่วยส่งเสริม ชัดแย้งหรือซ้ำซ้อนกับการใช้กฎหมายของส่วนราชการอื่นหรือไม่
 - (1.5) การขอข้อมูล หรือความเห็นจากส่วนราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง
 - (1.6) ประโยชน์ของกฎหมายดังกล่าวในการลดขั้นตอน หรือประหยัดเวลาทั้งของส่วนราชการและบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย รวมทั้งประโยชน์ต่อประชาชน
 - (1.7) สิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายโดยย่อ
 - (1.8) มาตรการควบคุมการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ
 - (1.9) การวิเคราะห์ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเงิน และงบประมาณของกฎหมายฉบับดังกล่าว

(1.10) การเตรียมการออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ตามกฎหมายดังกล่าวได้ดำเนินการไปเพียงใด มีสาระสำคัญอย่างไร

(2) กรณีของร่างกฎหมายที่เสนอใหม่ให้สรุปสาระสำคัญเป็นข้อ ๆ พร้อมทั้งเหตุผล และความจำเป็นโดยให้ระบุมาตราหรือข้อกำหนดต่าง ๆ

(3) กรณีของร่างกฎหมายที่เสนอแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้จัดทำบัญชีเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกับกฎหมายที่แก้ไขใหม่ โดยระบุถึงความแตกต่างของสาระสำคัญ พร้อมทั้งเหตุผลที่ขอแก้ไข

(4) กรณีของร่างกฎหมายที่เสนอปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมภาษีอากรต่าง ๆ ให้เทียบอัตราที่ใช้อยู่ในปัจจุบันกับอัตราใหม่ด้วย

การกำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ประกอบการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่มีรูปแบบของกลไก หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อกำหนดให้ส่วนราชการยึดถือปฏิบัติในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญของการเสนอร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหารและหน่วยงานของรัฐ

นอกจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายปรากฏเป็นรูปแบบกลไกที่ชัดเจนอีกครั้งหนึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2534 เห็นชอบกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาก่อนการเสนอร่างกฎหมายต่าง ๆ ในสี่ประเด็น ดังนี้

(1) จำเป็นต้องมีกฎหมายนั้น ๆ หรือไม่ ถ้าไม่มีกฎหมายนั้น จะก่อให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการอย่างไร หรือจะทำให้การบริการประชาชนเกิดความเสียหายอย่างไร จะใช้วิธีมีมติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งอื่นใดในทางการบริหารได้หรือไม่

(2) ร่างกฎหมายนั้นได้สร้างขั้นตอนหรือมีช่องทางสร้างขั้นตอนขึ้นใหม่หรือไม่ และขั้นตอนนั้นจำเป็นอย่างไร ได้มีการระบุขั้นตอนและระยะเวลาของขั้นตอนนั้นไว้ให้ชัดเจนหรือไม่และจะลดลงได้อีกหรือไม่

(3) ร่างกฎหมายนั้นได้กำหนดให้มีการขออนุญาตเพื่อทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ และจำเป็นเพียงไรที่จะเปลี่ยนจากการขออนุญาตก่อนกระทำการกำกပ်ดูแลในภายหลัง จะได้หรือไม่

(4) ถ้าจำเป็นต้องให้มีการขออนุญาต ได้กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาไว้ชัดเจนหรือไม่ ถ้ายังไม่ได้กำหนดก็ให้กำหนดไว้ให้ชัดเจนด้วยการกำหนดแนวทางให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2534 ดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ซึ่งต้องการปรับปรุงกฎหมายโดยให้เปลี่ยนแปลงหลักการจากการควบคุมมาเป็นการกำกပ်ดูแลแทน เมื่อพิจารณาหลักการสี่ประการดังกล่าวแล้ว เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเพิ่มเติมในการเสนอร่างกฎหมายโดยส่วนราชการ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักการ และสาระสำคัญก็มีความสอดคล้องกับหลักการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531

ต่อมา ประเทศไทยก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 การปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การเสนอร่างกฎหมาย โดยมีการแก้ไขในขั้นตอนและรายละเอียด โดยมีการนำหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2534 มากำหนดเพิ่มเติมแต่ก็ยังคงไว้ซึ่งหลักการและสาระสำคัญให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุป ซึ่งประกอบด้วยเหตุผลและความจำเป็นในการเสนอให้มีกฎหมายขึ้นใหม่หรือเสนอขอแก้ไขกฎหมาย ความเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายโดยส่วนราชการต่าง ๆ การขอข้อมูลหรือความเห็นจากส่วนราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

2) ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบัน

ภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับรูปแบบและหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ ในปี 2544 ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ” ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 46/2544 ลงวันที่ 12 มีนาคม 2544 ให้มีหน้าที่ตรวจสอบและเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีว่า ควรยกเลิกกฎหมายใดหรือควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใดเพื่อให้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เหมาะสมกับยุคสมัย ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ดำเนินการจัดทำหลักเกณฑ์เพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการเสนอกฎหมายทุกระดับเป็นไปเพื่อกรณีที่จำเป็นอย่างแท้จริง มีการศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและการรับฟังผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายดังกล่าวตาม “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” โดยใช้แบบอย่างหลักเกณฑ์ขององค์การ OECD (OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making) เป็นแนวทางในการดำเนินการจัดทำ และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จก็เสนอหลักเกณฑ์ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

ต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 ได้เห็นชอบ “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศเสนอ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการจัดทำคู่มืออธิบายหลักเกณฑ์ดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางปฏิบัติด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงที่มาของการจัดทำแล้ว จึงกล่าวได้ว่า “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ของประเทศไทยนั้นมีจุดเชื่อมโยงกับหลักเกณฑ์ขององค์การ OECD (OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอ “คู่มือการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 ในหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0503/ว 253 ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2547 เห็นชอบกับคู่มือดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดด้วย ในปี 2548 มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวในการออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต้องจัดทำคำชี้แจงตาม “หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” ท้ายระเบียบนี้ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เดียวกับ “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 นั้นเอง

4.2.3 รูปแบบกลไกและหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทย

รูปแบบกลไกและหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบันปรากฏขึ้นในรูปแบบกลไกและหลักเกณฑ์ตาม 1) รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติอื่น ๆ 2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 3) ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 4) หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ และ 5) คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

โดยที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติอื่น ๆ จะกำหนดกรอบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการออกกฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชน ขณะที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 หลักเกณฑ์การ

ตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ และคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย มีการกำหนดรูปแบบกลไกและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐซึ่งจะต้องคำนึงถึงหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ควบคู่กับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่เมื่อพิจารณาถึงภารกิจในกระบวนการร่างกฎหมายแล้ว เครื่องมือหนึ่งที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็คือ การนำเอา “การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย” มาใช้เป็นเครื่องมือของรัฐ เพื่อให้การตัดสินใจเชิงนโยบายในด้านกฎหมายเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว มาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการ คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าว จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องมีแผนการในการเสนอร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยต้องมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการเสนอกฎหมายและเหตุผลที่ร่างกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ชัดเจน

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเกี่ยวข้องกับ การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ในส่วนของการกำหนดให้มี “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจสอบบรรดากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ถ้าเห็นว่ากฎหมายฉบับใดหรือเรื่องใดมีบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร หรือก่อให้เกิดภาระแก่การประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ หรือเห็นว่าประเทศไทยควรจะมีกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม การเมืองหรือการบริหารราชการ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการที่ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการจะต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานด้วย

2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เป็นกรอบกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีตลอดจนการประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งมาตรา 4 (2) และมาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชกำหนด หรือการดำเนินการอื่นใด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานที่จะเสนอเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ คือ ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

3) ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 คือ ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 โดยที่ หมวด 4 การเสนอร่างกฎหมาย ข้อ 14 ข้อ 15 ของระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์โดยเฉพาะสำหรับการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยมีหลักการและสาระสำคัญดังนี้

ในการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา นอกจากต้องดำเนินการเช่นเดียวกับการเสนอเรื่องทั่วไปแล้ว จะต้องดำเนินการต่อไปนี้ด้วยดังนี้

(1) กรณีของการเสนอร่างกฎหมายที่ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

(1.1) จัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ

(1.2) จัดทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในร่างพระราชบัญญัตินั้น

(1.3) ในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่นั้น ให้จัดทำตารางเปรียบเทียบประกอบการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย แต่ในกรณีของการเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติหน่วยงานของรัฐจะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือจะระบุเฉพาะรายละเอียดแห่งหลักการสาระสำคัญที่ประสงค์จะให้มีในพระราชบัญญัติโดยไม่ต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติก็ได้พิจารณาด้วย

(2) กรณีของการเสนอร่างกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัติ

(2.1) จัดทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในร่างกฎหมายดังกล่าว

(2.2) ในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว ให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำตารางเปรียบเทียบประกอบการเสนอร่างกฎหมาย แต่ในกรณีการเสนอกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัตินี้ หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำร่างของกฎหมายดังกล่าวประกอบการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วย

เมื่อพิจารณาระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้กำหนดแนวทางของการเสนอร่างกฎหมายที่แตกต่างกันบางประการ ระหว่างการเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติ และการเสนอให้มีการตรากฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัติ คือ ในกรณีของการเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติ หน่วยงานของรัฐอาจจะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ หรือจะระบุเฉพาะรายละเอียดแห่งหลักการสาระสำคัญที่ประสงค์จะให้มีในพระราชบัญญัติ โดยไม่ต้องทำเป็นร่างพระราชบัญญัติก็ได้ ขณะที่กรณีของการเสนอกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัตินี้ หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำร่างของกฎหมายดังกล่าวประกอบการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วย และความแตกต่างในประเด็นที่สำคัญอีกประการ คือ ในกรณีของการเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติซึ่งมีการกำหนดให้ต้องจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติประกอบด้วยนั่นเอง

ดังนั้น การที่ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กำหนดให้ต้องจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ เฉพาะร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กล่าวได้ว่า การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดให้มีการแสดงการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายในรูปแบบของการจัดทำ “คำชี้แจง” เฉพาะในกรณีของการเสนอร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัตินั้น

4) หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ

หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ตามข้อ 14 (1) ของระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เป็นหลักเกณฑ์เดียวกับ

“หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ที่คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้วเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 ซึ่งให้หน่วยงานของรัฐจะต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติดังนี้

4.1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

- (1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจนั้นคืออะไร
- (2) มีความจำเป็นต้องทำภารกิจนั้นเพียงใด
- (3) เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใด
- (4) มาตรการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจคืออะไร
- (5) มีทางเลือกอื่นที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันหรือไม่
- (6) ภารกิจนั้นจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้เพียงใด

4.2) ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจ

- (1) รัฐควรทำเองหรือควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้ทำ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการคุ้มครองประชาชน ประสิทธิภาพ ต้นทุนและความคล่องตัว
- (2) ถ้ารัฐควรทำ รัฐบาลควรเป็นผู้ทำหรือควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำ

4.3) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

- (1) ในการทำภารกิจจำเป็นต้องมีกฎหมายออกมาบังคับหรือไม่ ถ้าไม่ตรากฎหมายจะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติภารกิจอย่างไร
- (2) ถ้าจำเป็นต้องกฎหมาย กฎหมายนั้นควรเป็นกฎหมายระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น
- (3) ถ้าควรเป็นกฎหมายระดับชาติจำเป็นต้องใช้บังคับพร้อมกันทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร หรือควรทยอยใช้ในแต่ละท้องที่ไปหรือเป็นเพียงบางท้องที่เท่าที่ไม่ขัดรัฐธรรมนูญและจะกำหนดอายุของกฎหมายไว้ด้วยหรือไม่
- (4) กฎหมายที่จะตราขึ้นควรใช้ระบบควบคุม ระบบกำกับ หรือระบบส่งเสริม
- (5) สภาพบังคับของกฎหมายควรกำหนดเป็นโทษทางอาญาหรือมาตรการบังคับทางปกครอง

4.4) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

- (1) ในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน มีกฎหมายอื่นไว้แล้วหรือไม่ ถ้ามีสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงภารกิจที่จะทำหรือสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่
- (2) ถ้าสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่จะดำเนินการอย่างไรกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว สมควรยกเลิกปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกันเพียงใดหรือไม่

4.5) ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า

- (1) กฎหมายที่จะตราขึ้นได้สร้างภาระหน้าที่ใดให้เกิดขึ้นบุคคลใดบ้าง
- (2) สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด
- (3) การจำกัดนั้นได้จำกัดเท่าที่จำเป็นหรือไม่
- (4) ประชาชนและสังคมส่วนรวมจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง
- (5) บทบัญญัติในกฎหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติได้โดยไม่เกิดความยุ่งยาก หรือภาระหน้าที่เกินสมควรหรือไม่
- (6) เมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับแล้วจะคุ้มค่าหรือไม่

4.6) ความพร้อมของรัฐ

- (1) รัฐมีความพร้อมด้านกำลังคน กำลังเงิน ความรู้ที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

มีประสิทธิภาพหรือไม่

(2) มีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้ผู้ที่จะต้องถูกกฎหมายบังคับมีความเข้าใจ มีความพร้อมและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างยินยอมพร้อมใจ

4.7) หน่วยงานที่รับผิดชอบ

มีหน่วยงานอื่นใดที่ปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ ถ้ามี สมควรจะยุบหน่วยงานนั้นหรือควรปรับเปลี่ยนอย่างไรหรือไม่

4.8) วิธีการทำงานและการตรวจสอบ

(1) การกำหนดวิธีทำงานได้กำหนดให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่

(2) มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจและกระบวนการที่ทำให้เกิดความรวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพอย่างไรบ้าง

4.9) อำนาจในการตราอนุบัญญัติ

ได้กำหนดกรอบหรือมาตรการป้องกันมิให้มีการตราอนุบัญญัติที่เป็นการขยายอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรไว้เพียงใดหรือไม่

4.10) การรับฟังความคิดเห็น

(1) ในการยกร่างกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแสดงความคิดเห็นแล้วหรือไม่

(2) ข้อคัดค้านของผู้ที่เกี่ยวข้องมีประการใด

5) คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 ซึ่งอนุมัติหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศเสนอ โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำคู่มืออธิบายหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและแนวทางการจัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 เห็นชอบคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายดังกล่าว และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งเวียนให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทราบและถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด ส่วนเนื้อหาของคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายนั้นประกอบด้วยเนื้อหา ความสำคัญของกฎหมายต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เหตุที่ต้องตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย แนวทางการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และการจัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย ซึ่งจะเป็นคู่มือให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติในการจัดทำรายงานการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายต่อไป

4.2.4 กระบวนการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทย

ในกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทยมีการนำเอาการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการประกอบการตัดสินใจทางนโยบายของฝ่ายบริหารเพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพกฎหมาย กล่าวคือ เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม มีกระบวนการออกกฎหมายที่โปร่งใส มีความเหมาะสมกับการส่งเสริมการแข่งขันทางเศรษฐกิจและสอดคล้องกับสภาพสังคม รัฐบาลจึงต้องมีการประเมินผลกระทบที่จะเกิดตามมาจาก การออกกฎหมาย โดยใช้หลักการตามหลักเกณฑ์ ข้อ 4.2.3 ดังกล่าวข้างต้นซึ่งมีกระบวนการและขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) ในกระบวนการยกร่างกฎหมายของประเทศไทยนั้น มีการเริ่มต้นเสนอร่างกฎหมายหลายวิธีตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งร่างกฎหมายเกือบทั้งหมดที่ผ่านกระบวนการตรากฎหมายเป็นร่างกฎหมาย

ของฝ่ายบริหาร โดยการยกร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารเกิดจากหน่วยงานดำเนินการร่างกฎหมายตามนโยบายของรัฐบาล ในการดำเนินการยกร่างกฎหมายดังกล่าว ส่วนราชการจะมีคณะทำงานยกร่างกฎหมาย รวบรวมข้อมูล ดำเนินการจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบในการตราพระราชบัญญัติ เมื่อดำเนินการเสร็จหน่วยงานก็จะเสนอร่างกฎหมายพร้อมทั้งคำชี้แจงการประเมินผลกระทบในการตราพระราชบัญญัติ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

2) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการพิจารณานำร่างกฎหมายดังกล่าวบรรจุวาระเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในหลักการ ในการพิจารณาดังกล่าวเป็นการตัดสินใจทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีว่าเห็นสมควรจะให้มีความหมายว่าด้วยเรื่องดังกล่าวหรือไม่ โดยใช้ข้อมูลจากการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับหลักการในการร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว ก็จะส่งร่างกฎหมายและเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจพิจารณาเนื้อหาและแบบกฎหมายต่อไป

3) เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับร่างกฎหมายและเอกสารประกอบแล้ว การตรวจพิจารณาจะเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย ฎระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศโดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งจะตรวจพิจารณาในส่วนของแบบกฎหมายและเนื้อหา ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายซึ่งร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาแล้วก็จะถูกส่งกลับไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติต่อไป

การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายในการออกกฎหมายของประเทศไทยสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4.1 แสดงสรุปการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทย

หัวข้อการประเมิน	หลักเกณฑ์การประเมินของประเทศไทย
1. รูปแบบและหลักเกณฑ์ของ RIA	- เป็นไปตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ
2. ขอบเขตกฎหมายและคำสั่งที่ต้องทำ RIA	- กฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั้งการเสนอร่างกฎหมายใหม่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเก่าที่ใช้บังคับอยู่
3. วัตถุประสงค์สำคัญของการทำ RIA	- ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย - เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเชิงนโยบายของฝ่ายบริหาร
4. การควบคุม ตรวจสอบคุณภาพของ RIA	- หน่วยงานต้องจัดทำ RIA ตามที่กำหนดในการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา - ยังไม่มีการตรวจสอบควบคุมคุณภาพ RIA ที่หน่วยงานจัดทำร่างกฎหมาย
5. การเผยแพร่ต่อสาธารณชน	- ไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย

4.2.5 แนวทางการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทย

เมื่อศึกษาเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทยตั้งแต่ที่มาของการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ที่พัฒนามาเป็นหลักเกณฑ์

ในการตรวจสอบความจำเป็นของการตราพระราชบัญญัติและคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ล้วนแล้วแต่ได้รับอิทธิพลจากแนวทางการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น แนวทางการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายขององค์การโออีซีดี (OECD) หรืออิทธิพลจากประเทศที่ ประสบผลสำเร็จจากการนำเอาการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือประกอบการ ตัดสินใจทางนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวแล้ว ดังนั้น เมื่อจะพิจารณาถึงปัจจัยที่อาจส่งต่อการประเมินผล กระทบในการออกกฎหมายของประเทศไทยในอนาคต จึงอาจแบ่งออกได้เป็นสองปัจจัย คือ ปัจจัยภายในและ ปัจจัยภายนอก กรณีของปัจจัยภายในที่อาจส่งผลกระทบต่อประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย ได้แก่ สภาพสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เปลี่ยนแปลงไป ขณะที่ปัจจัยภายนอก ได้แก่ อิทธิพล ของแนวความคิดเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายจากต่างประเทศ องค์การระหว่าง ประเทศหรือความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย เช่น กรอบแนวความคิดเกี่ยวกับการ ประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของประชาคมอาเซียน

เนื่องจากประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนอิทธิพลของแนวความคิดในกลุ่ม ประเทศอาเซียนย่อมส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศไทย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ ประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย ได้แก่ Good Regulatory Practice (GRP) เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการ พัฒนากฎหมายเพื่อการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งมีหลักการภายใต้ Good Regulatory Practice (GRP) ที่สำคัญรวม 5 ประการ คือ (1) การกำหนดปัญหา (Defining the problem) (2) การกำหนดวัตถุประสงค์ ประสงค์ (Setting objectives) (3) การพิจารณาประเมินทางเลือกอื่น (Assessing all feasible options) (4) การพิจารณาผลกระทบอย่างรอบด้าน (Analyzing the impacts arising from these option) (5) การรับ ฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (Consulting with stakeholders) (ปรณ นิลประพันธ์, 2555) โดย Good Regulatory Practice (GRP) ยังคงเป็นเพียงกรอบหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ยังไม่มีการ กำหนดรูปแบบที่ชัดเจน เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของหลักการดังกล่าวก็มีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ใน การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ 10 ประการของประเทศไทย

4.3 กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4.3.1 การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 แล้ว พบว่า มีบทบัญญัติที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับเดิม ซึ่งในบางหมวดได้มีการบัญญัติ ขึ้นมาใหม่และไม่เคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาก่อน เช่น หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งเจตนารมณ์ของ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ทบทวนรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาแล้ว พบว่า สิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของ ประชาชน เช่น สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ สิทธิในการฟ้องร้องให้หน่วยงานรับผิดชอบการกระทำหรือละเว้น การกระทำตามกฎหมาย สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจอย่างเปิดเผย สิทธิในการรับบริการสาธารณสุขอย่างเสมอภาคและได้มาตรฐาน เป็นต้น ไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติให้เกิดผลอย่าง แท้จริง ทำให้ประชาชนมิได้รับสิทธิประโยชน์อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐ ดังนั้น เพื่อเป็น หลักประกันให้กับประชาชนว่า รัฐมีหน้าที่และรัฐจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญคณะกรรมการ ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้นำสิทธิของประชาชนบางส่วน เช่น หน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการจัดการศึกษาภาคบังคับ หน้าที่ของรัฐในการจัดให้บริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน หน้าที่ของรัฐในการรักษาวินัยการเงินการคลัง เป็นต้น มาบัญญัติไว้ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ หากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ ประชาชนและชุมชนมีสิทธิติดตามและเร่งรัดการทำงานของรัฐบาลและสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่

เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นได้ ทั้งนี้ หมวดดังกล่าวจะบัญญัติเพียงหลักการที่สำคัญและจำเป็นเท่านั้น แตกต่างจากหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเกี่ยวกับทิศทางหรือแนวทางในการดำเนินนโยบายของรัฐ หากรัฐไม่ดำเนินการจะไม่เป็นเหตุที่จะฟ้องให้รัฐต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

บทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่กำหนดให้การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 6 ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปกฎหมายที่บัญญัติไว้ในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศให้เป็นหมวดสำคัญเป็นการเฉพาะอีกหมวดหนึ่งซึ่งไม่เคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อนเช่นกัน ดังนั้น กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายและการปฏิรูปกฎหมายจึงเป็นหนึ่งในเป้าหมายของการปฏิรูปประเทศ ซึ่งจะต้องดำเนินการปฏิรูปให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมที่ครอบคลุม 11 ด้านทุกมิติทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องจัดทำพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ตามที่ได้กำหนดไว้ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องเริ่มดำเนินการภายใน 1 ปี นับจากวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้และต้องมีผลสัมฤทธิ์ภายใน 5 ปี ซึ่งการทำแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศแต่ละด้านต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับยุทธศาสตร์ชาติด้วย (นิชพัฒน์ อาร์โชตินันต์, 2560: น.1) ดังนั้น หน่วยงานของรัฐบาลและรัฐสภาที่เกี่ยวข้องจึงต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับภารกิจในการสร้างและพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายและการปฏิรูปกฎหมายให้มีคุณภาพที่เป็นหนึ่งในกระบวนการปฏิรูปประเทศด้านอื่น ๆ ทั้ง 11 ด้านตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวด้วย

นอกจากบทบัญญัติและกลไกต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ได้ถูกกำหนดขึ้นใหม่เพื่อการบริหารจัดการประเทศ ซึ่งจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่นอกจากจะเป็นแนวทางกลไกและกระบวนการที่ภาครัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐให้ยึดถือเป็นกลไกและบรรทัดฐานใหม่ในการออกกฎหมายบังคับใช้กับประชาชนโดยกำหนดให้ดำเนินการตามแนวนโยบายการปฏิรูปด้านกฎหมาย เพื่อยกเลิก ปรับปรุง หรือพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ตามมาตรา 77 ว่าด้วยแนวทางการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย การรับฟังความเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย ซึ่งเหตุที่มีการบัญญัติมาตรานี้ขึ้นมาเนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายตามบทบัญญัติในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) กำหนดให้รัฐดำเนินการให้มีการปฏิรูปกฎหมายต่าง ๆ ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากลด้วย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 77 แล้ว พบว่า มีความสอดคล้องต่อการแก้ไขปัญหาในปัจจุบันที่มีกฎหมายบางฉบับที่ล้าสมัย บังคับใช้ไม่ได้แล้ว หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งมีกฎหมายจำนวนมากที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพของประชาชน รัฐจึงควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยการออกกฎหมายควรคำนึงถึงภาระของประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจได้ง่ายจะได้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ การเสนอร่างกฎหมายที่ผ่านมายังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้มีคุณภาพเป็นกฎหมายที่ดี (better regulation) เกิดความโปร่งใสชัดเจนและสร้างความรับผิดชอบให้กับรัฐในการตรากฎหมาย สร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย จึงได้มีการบัญญัติมาตรา 77 ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นครั้งแรก

ในการนี้ การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ นั้นประกอบด้วยขั้นตอนหลายประการเพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์และหลักการของมาตราดังกล่าว ซึ่งมีทั้งการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องเพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบของประชาชน ดังนั้น จึงสมควรที่จะต้องมีแนวทางปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ร่วมกันจัดทำ “แนวทางการจัดทำและการเสนอร่าง

กฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้ปรับปรุง“หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)” ขึ้น ซึ่งมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 ได้มีมติเห็นชอบกับแนวทางในการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และเห็นชอบหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่หน่วยงานทั้งสองได้จัดทำและปรับปรุงขึ้นเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดต่อไป (นิชพัฒน์ อาร์โซตินันต์, 2560: น.2-3) อย่างไรก็ตาม ในห้วงเวลาที่เข้าสู่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเป็นการทั่วไปในปี 2562 ซึ่งถือเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านในการเตรียมความพร้อมของรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ให้การสนับสนุนข้อมูลวิชาการหรือการวิจัยอื่นใดให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในสมัยหน้านั้น การศึกษาวิจัย เรื่อง “บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” จะสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเฉพาะมาตราที่มีความเกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อบทบาทภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

4.3.2 หลักการในการประเมินผลกระทบของกฎหมายในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

1) หลักการในการประเมินผลกระทบของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 77 วรรค 1 ได้กำหนดให้ “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง” และวรรค 2 ระบุว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป” อีกทั้งมาตรา 77 วรรค 3 ยังได้กำหนดให้ “รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่กำหนด พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” เท่านั้น

เจตนารมณ์และหลักการสำคัญของมาตรา 77 นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวนโยบายการปฏิรูปด้านกฎหมายเพื่อยกเลิก ปรับปรุง หรือพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป และมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมาย ซึ่งได้มีบทบัญญัติในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) กำหนดให้รัฐดำเนินการให้มีการปฏิรูปกฎหมายต่าง ๆ ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญและพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล (คณะอนุกรรมการจัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น. 47-48) ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 77 จึงมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ในวรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญมีความประสงค์ไม่ให้ออกกฎหมายมากเกินไป เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายบางฉบับที่ล้าสมัย บังคับการไม่ได้แล้ว หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งมีกฎหมายจำนวนมากที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพของประชาชน รัฐจึงควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยการออกกฎหมายควรคำนึงถึงภาระของประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก และเข้าใจได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

วัตถุประสงค์ในวรรคสอง รัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้นมาเนื่องจากปัจจุบันรูปแบบการเสนอร่างกฎหมายของประเทศไทยเป็นไปโดยง่าย และไม่มีการประเมินผลกระทบที่ประชาชนและสังคมได้รับจากกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ประกอบกับเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว ไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยต่อสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติในวรรคสองจึงกำหนดหลักการสำคัญ 3 หลักการ ดังนี้

หลักการที่ 1 รัฐธรรมนูญกำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ ผู้เสนอกฎหมายพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อเป็นการกลั่นกรองก่อนการเสนอร่างกฎหมายเบื้องต้น รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ทั้งนี้ บทบัญญัติในมาตรา 77 ได้กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

หลักการที่ 2 เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อเป็นช่องทางในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่ดี (better regulation) ในอีกทางหนึ่งด้วย

หลักการที่ 3 บทบัญญัติ วรรค 3 มีที่มาจากข้อเสนอการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายที่กำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความคล่องตัว

2) หลักการในการปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 258 ค.

บทบัญญัติของมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย ได้กำหนด ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล โดยเฉพาะกำหนดหลักการให้มีการปฏิรูปด้านกฎหมาย 4 ประการ ได้แก่ (1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ (2) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชา กฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมนักกฎหมาย (3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้โดยง่าย และ (4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ดังนั้น บทบัญญัติของมาตรา 258 จึงกำหนดหลักการให้ต้องมีการปฏิรูปกฎหมายเป็นหนึ่งในกลไกการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม การศึกษา เศรษฐกิจ และด้านอื่นที่จำเป็นรวม 11 ด้าน โดยเฉพาะด้านกฎหมายจะต้องมีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล

3) หลักการในยุทธศาสตร์ชาติเพื่อปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 65

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 65 วรรค 1 ได้กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว มาตรา 65 วรรค 2 ระบุให้มีการจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่บรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายนั้นจะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย บทบัญญัติของมาตรา 65 กำหนดให้มี “ยุทธศาสตร์ชาติ” เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล โดยยุทธศาสตร์ชาติจะได้กำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) ของชาติและแผนยุทธศาสตร์ (Strategic plan) ที่ประชาชนทุกภาคส่วนและรัฐเห็นชอบร่วมกัน และร่วมมือกันในทุกทางเพื่อทำให้เกิดความยั่งยืนของชาติในระยะยาว มีตัวชี้วัดความคืบหน้าในการดำเนินการ และความสำเร็จที่ชัดเจนเป็นสากล โดยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ การจัดทำกฎหมายตามมาตรา 65 วรรค 2 ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นและประชาชนทุกภาคส่วนต้องมีส่วนร่วม

4) หลักการในการจัดทำแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 259

มาตรา 259 ภายใต้บังคับมาตรา 260 และมาตรา 261 การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผน การมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศการวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน ซึ่งจะต้องกำหนดให้เริ่มดำเนินการปฏิรูปในแต่ละด้านภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้รวมตลอดทั้งผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังว่าจะบรรลุในระยะเวลาห้าปี ดังนั้น บทบัญญัติของมาตรา 259 กำหนดให้มีการจัดทำ “กฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศ” ภายใน 120 วัน และให้เริ่มดำเนินการภายใน 1 ปี นับแต่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ และต้องเป็นผลสำเร็จภายใน 5 ปี ทั้งนี้ การจัดทำกฎหมายต้องพิจารณาเรื่องวิธีการจัดทำแผน การมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงาน ขั้นตอน การวัดผลและระยะเวลาเป็นสำคัญ

จากสาระสำคัญของบทบัญญัติตามมาตราข้างต้น ล้วนมีความเชื่อมโยงและจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ซึ่งกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) กล่าวคือ หากจะต้องมีการจัดทำกฎหมายใด ๆ ก็ตามต้องพิจารณาสาระสำคัญ 3 ประการ (สมหมาย จันทรเรือง, 2560) ดังนี้

(1) ประสิทธิภาพของกฎหมาย ต้องมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน กระบวนการบัญญัติกฎหมายต้องไม่ชักช้าเพื่อมิให้เป็นภาระแก่ประชาชน และต้องสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในการเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชน ตลอดจนนำผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์มาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนและมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วย

(3) ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย จะต้องพิจารณาการแต่งตั้งคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีจำเป็น กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ให้ชัดเจน และกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง หากกรรมการปฏิบัตินอกจากหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้

4.3.3 หลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินผลกระทบของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ร่วมกันจัดทำ “แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และปรับปรุง “หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)” ซึ่งมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 ได้เห็นชอบกับแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ดังกล่าว และเห็นชอบหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่หน่วยงานทั้งสองได้จัดทำและปรับปรุงขึ้น และให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยรายละเอียดของแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย รวมทั้งแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 แบ่งออกได้เป็น 2 หลักเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้ (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2560)

หลักเกณฑ์ที่ 1 หลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

ภาพที่ 4.3 แสดงหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

ส่วนที่ 1 หลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

1. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อ รธน. และ พ.ร.ป.		
ไม่ขัดต่อหลักปิตุสสพ ไม่พินาศหรือจํากัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลกับสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ความเป็นมนุษย์	สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับแนวนโยบายแห่งรัฐ	
2. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์และแผนปฏิรูปประเทศ		
3. การร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญ		
พ.ร.บ.การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของราชการ พ.ศ.2558	พ.ร.ฎ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546	พ.ร.ฎ.การกบถกบความหมาย-สมของกฎหมาย พ.ศ.2558
จัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น	4. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักการตาม ม.77 ของ รธน. โดยหน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนี้	ใช้ระบบ กกก. เพียงเท่าที่จำเป็น
ให้มีระบบอนุญาตเพียงเท่าที่จำเป็น กรณีจำเป็นต้องยึดหลักเกณฑ์โดยระบุวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และระยะเวลาอนุญาตให้ชัดเจน		ต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ให้ชัดเจน เช่น ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการสำคัญที่ รธน. รับรองเปิดโอกาสให้ผู้ที่อาจได้รับผลกระทบได้ยื่นคัดค้านได้ และเผยแพร่หลักเกณฑ์ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

ที่มา : สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2560 จาก www.oja.go.th/TH/const77/

จากภาพที่ 4.3 ข้างต้น สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐร่วมกันดังนี้

- (1) ร่างกฎหมายจะต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบ

(2) รัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ต้องไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่ใช้บังคับแก่กรณีใดโดยเฉพาะเจาะจง รวมทั้งสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

(3) ร่างกฎหมายจะต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ การร่างกฎหมายนั้นจะต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และจะต้องคำนึงถึงแนวทางการปฏิรูปประเทศตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศของรัฐธรรมนูญ และแผนการปฏิรูปประเทศตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ

(4) การร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงหรือพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ คือ

- พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 เช่น การร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต การกำหนดระยะเวลา หรือขั้นตอนในการพิจารณาคำขออนุญาต เป็นต้น
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เช่น การร่างกฎหมาย
- พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 เช่น กรณีต้องยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ

(5) ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ โดยหน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังนี้

- จัดทำให้มีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น โดยมีการจัดทำกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) อย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องและเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายนั้นต่อประชาชน ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

- ให้มีระบบอนุญาตเพียงพอเท่าที่จำเป็น เช่น กรณีเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและความปลอดภัยสาธารณะ กรณีจำเป็นต้องยึดหลักเกณฑ์ โดยระบุวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์และระยะเวลาการอนุญาตให้ชัดเจน หน่วยงานของรัฐที่พิจารณาอนุญาตต้องแสดงหลักฐานความพร้อมและศักยภาพที่จะตรวจสอบ ส่วนกรณีที่มีการขอต่ออายุการได้รับอนุญาตจะต้องแสดงเหตุผลผลการขอต่อด้วย รวมทั้งให้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการขออนุญาตด้วย

- การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบคณะกรรมการนั้น ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น เช่น กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อวางกฎเกณฑ์ในการควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ คณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด เป็นต้น

- กรณีจำเป็นต้องมีระบบคณะกรรมการจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น ขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระของประชาชน คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์ต้องไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

- ต้องกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ให้ชัดเจน เช่น ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรองเปิดโอกาสให้ผู้ที่อาจได้รับผลกระทบได้แย้ง คัดค้านได้ และเผยแพร่หลักเกณฑ์ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

หลักเกณฑ์ที่ 2 หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

ภาพที่ 4.4 แสดงการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย

แนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย(RIA)

1. การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ



สำนักงานกิจการยุติธรรม

@weareoja

ที่มา : สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2560 จาก www.oja.go.th/TH/const77/

จากภาพที่ 4.4 ข้างต้น หลักเกณฑ์แนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้น จำแนกได้ 5 กรณี ดังนี้

(1) การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานหรือผ่านทาง www.lawamendment.go.th หรือวิธีการอื่นใดก็ได้โดยมีระยะเวลารับฟังความคิดเห็นไม่น้อยกว่า 15 วัน จากนั้นจะต้องเปิดเผยข้อมูลซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดของสภาพปัญหา ความจำเป็นที่ต้องตรา กฎหมาย หลักการสำคัญของกฎหมาย ประเด็นที่รับฟังหรือร่างพระราชบัญญัติ เมื่อระยะเวลารับฟังความคิดเห็นสิ้นสุดลง หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น พร้อมทั้งนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาในการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งต้องจัดทำคำชี้แจงตาม Checklist ที่ปรับปรุงเสนอไปพร้อมกับสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

(2) ร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรณีนี้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องวิเคราะห์ผลการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานของรัฐ ได้จัดทำขึ้นตาม Checklist ที่กำหนดเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากสำนักงาน เลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบแล้วพบว่า ทั้งสองส่วนจำเป็นจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมหรือ จัดทำ RIA เพิ่มเติม ให้ส่งเรื่องกลับไปยังหน่วยงานของรัฐให้ทำเพิ่มเติมเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้ส่งเรื่องไปยัง สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต่อไป

(3) ร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาและ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบแล้วพบว่าจำเป็นต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจะดำเนินการเอง หรือให้หน่วยงานรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้และเมื่อ ดำเนินการแล้วให้จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมด้วย ส่วนกรณีที่เห็นว่าจำเป็นต้องมีการ

วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจะดำเนินการเอง หรือให้หน่วยงานรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ เพื่อนำมาประกอบการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายต่อไป

(4) ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและอยู่ระหว่างการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรณีที่สำคัญที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างกฎหมายที่ได้ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาจนร่างแตกต่างจากร่างที่หน่วยงานของรัฐเสนอและควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมตามประเด็นที่มีการแก้ไข ให้สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการ และให้ส่ง Checklist ที่ได้ดำเนินการแล้วมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

(5) กรณีร่างกฎหมายใดที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือต้องดำเนินการเป็นการลับ

หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย แตกต่างจากแนวทางเดิมที่กำหนดไว้ก็ได้ แต่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นรายกรณีไป

4.3.4 หลักการนำการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ไปใช้ในการปฏิรูปกฎหมาย

การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) เป็นหลักการใหม่ที่ปรากฏในมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลกระทบจากการออกกฎหมาย ปรับปรุงกฎหมายให้มีคุณภาพ โปร่งใส สร้างการมีส่วนร่วมและสร้างความรับผิดชอบให้กับรัฐในการตรากฎหมาย ซึ่งตามกระบวนการที่ใช้ในการวิเคราะห์ และประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย มีเป้าประสงค์หลัก 2 ประการ (นิชพัฒน์ อารีโซตินันต์, 2560: น.10) คือ (1) เพื่อพัฒนากระบวนการในการกำหนดกฎกติกาในการกำกับดูแลของภาครัฐ และ (2) เพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพ เนื่องจากกระบวนการในการจัดทำ RIA นั้นให้ความสำคัญแก่การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสีย มีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่จะจัดทำกฎหมายขึ้นมา และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งทำให้กระบวนการพัฒนากฎหมายมีความโปร่งใสและรอบคอบมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน กระบวนการดังกล่าวสามารถช่วยให้กฎหมายที่ภาครัฐกำหนดขึ้นมานั้นมีคุณภาพที่ดีขึ้น เพราะได้ผ่านการซักถาม ชี้แจง ถกเถียง ตลอดจนการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลจากหลายภาคส่วนแล้ว ดังนั้น ร่างกฎหมายที่ผ่านการทำ RIA ที่สมบูรณ์แบบจะมีแรงต้านน้อย เนื่องจากได้รับการยอมรับจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม RIA เป็นเครื่องมือที่ดีในการปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจทั้งด้านการเมือง และการบริหารจัดการ อีกทั้งช่วยเพิ่มความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐและปรับปรุงความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องให้กับกระบวนการออกกฎหมาย

ในการศึกษาเกี่ยวกับการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พบว่า ในต่างประเทศกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) มีการนำ RIA มาใช้ในการกลั่นกรองกฎหมายอย่างแพร่หลายในปี 2538 จนถึงปัจจุบัน โดยกำหนดเป็นเกณฑ์การตรวจสอบการตัดสินใจด้านกฎหมายให้ประเทศสมาชิกรับไปใช้ปฏิบัติ (OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making) ให้เหมาะสมกับบริบทในประเทศตนเอง ซึ่งอยู่ในรูปแบบของคำถามทั้งหมด 10 ข้อที่หน่วยงานที่เสนอกฎหมายต้องตอบเพื่อที่จะให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับความจำเป็นในการตรากฎหมายและผลกระทบของกฎหมายต่อภาครัฐ ธุรกิจ และประชาชน สำหรับระดับความเข้มข้นในการนำ RIA มาใช้ในแต่ละประเทศของ OECD มีความแตกต่างกัน ใน 3 มิติ ดังนี้

(1) ระดับของกฎหมายที่ต้องทำ RIA ประเทศ OECD โดยส่วนมากจะนำ RIA มาใช้กับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายในระดับรองลงมา แต่บางประเทศจะเลือกเฉพาะกฎหมายที่มีนัยสำคัญในเชิงเศรษฐกิจหรือสังคมเท่านั้น

(2) เนื้อหาสาระของรายงาน RIA นั้น อาจจะมีรูปแบบและรายละเอียดของข้อมูลและความเข้มข้นของบทวิเคราะห์ความคุ้มค่าที่แตกต่างกัน สำหรับกฎหมายที่มีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจหรือสังคมที่ต่างกัน จึงควรที่จะมีการระบุที่ชัดเจนว่า กฎหมายประเภทไหนต้องการ RIA ที่มีรายละเอียดและบทวิเคราะห์ที่สมบูรณ์มากน้อยเพียงใด เพื่อที่จะให้มีความชัดเจนต่อผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานดังกล่าว

(3) กระบวนการและขั้นตอนในการจัดทำ RIA เพื่อให้รายงาน RIA มีความน่าเชื่อถือและมีความรอบคอบและสมบูรณ์ บางประเทศจะให้ความสำคัญแก่กระบวนการจัดทำ RIA ที่โปร่งใส ประเทศสมาชิกหลายประเทศ พบว่า ความสำเร็จในการจัดระบบ RIA นั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการทั้งปัจจัยทางการเมืองที่ต้องให้การสนับสนุนความพร้อมของหน่วยงานที่ต้องทำ RIA ความพร้อมของข้อมูลที่ใช้ในการประเมิน

ขั้นตอนในการทำ RIA สามารถแบ่งได้เป็น 2 ชั้น ชั้นแรก คือ การประเมิน “ความจำเป็นในการออกกฎหมาย” ชั้นที่สอง คือ การประเมิน “ความคุ้มค่าของกฎหมายเมื่อเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ” ซึ่งต้องมีวิธีการในการคำนวณและเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกต่าง ๆ เพื่อที่จะได้ตัดสินใจว่า ควรหรือไม่ควรที่จะมีการออกกฎหมายดังกล่าว หรือควรที่จะมีมาตรการอื่นทดแทนเพื่อแก้ไขปัญหา การศึกษาประสบการณ์ในการนำ RIA มาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ พบว่า ประเทศที่ได้รับความสำเร็จในการปฏิรูปกระบวนการขั้นตอนในการออกกฎหมายนั้นต้องมีปัจจัยที่สนับสนุนบางประการ

ประการที่ 1 การปฏิรูปกฎหมายซึ่งมี RIA เป็นเสาหลักนั้น จะต้องมีความหมายในการดำเนินการที่ชัดเจน มีใช้เป็นไปตามกระแสนิยมในต่างประเทศ หรือมาจากการผลักดันของกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของประเทศ

ประการที่ 2 เนื่องจาก RIA เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพของการกำกับดูแลของภาครัฐที่มีความซับซ้อนสูงจึงยากที่จะกระตุ้นให้มีการผลักดันในวงกว้าง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องพ่วง RIA เข้ากับโครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคม หรือ ส่วนราชการในระดับประเทศที่ได้รับการผลักดันโดยรัฐบาล

ประการที่ 3 เพื่อให้การปฏิรูปหรือการทบทวนกฎหมายสอดคล้องกับความจำเป็นของภาครัฐกิจการประสานงานและความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่ง กรณีศึกษาต่างประเทศแสดงให้เห็นว่า ประเทศที่ได้รับการจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่น่าลงทุนจากการมีกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจ เช่น สิงคโปร์ ฮองกงและเกาหลีใต้ ล้วนมีสถาบันที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ

ประการที่ 4 RIA นั้น ถือเป็นเครื่องมือที่ต้องการข้อมูลและความเชี่ยวชาญในการนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาไม่มีความพร้อม ดังนั้น ประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถคาดหวังว่าจะผลักดันให้นำ RIA มาใช้จากการออกกฎระเบียบโดยปราศจากการเตรียมพร้อมด้านข้อมูลการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และการวางระบบการตรวจสอบและติดตามกระบวนการจัดทำ RIA เพื่อที่ไม่ให้การทำรายงาน RIA เป็นเพียงการ “กากบาท” ว่า “ได้ดำเนินการแล้ว” โดยไม่มีสาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบในการกำกับดูแลของภาครัฐแต่อย่างใด สิ่งที่สำคัญ คือ การกำหนดแผนงานที่ระบุขั้นตอนต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการที่เป็นรูปธรรมเพื่อที่จะพัฒนาขีดความสามารถในการนำกลไก RIA มาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม (นิชพัณณ์ อารีโชติอนันต์, 2560: น.10-11)

ทั้งนี้ การนำกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ไปประยุกต์ใช้ในในกลุ่มประเทศสมาชิกและประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกขององค์การ OECD (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2014) สามารถสรุปผลสำคัญได้ในภาพที่ 4.5 ดังต่อไปนี้

ภาพที่ 4.5 การนำกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายไปใช้ในกลุ่มประเทศสมาชิกขององค์การ OECD

ประเภท	การดำเนินงานที่กำหนดให้ต้องใช้ RIA
เนเธอร์แลนด์	การวิเคราะห์หรืออิทธิพลในทางเศรษฐกิจ มุ่งเน้นผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นใหม่ไม่ว่าจะเกิดจากการประกอบธุรกิจ
ฝรั่งเศส	การวิเคราะห์เชิงก่อน-หลัง มุ่งเน้นด้านต้นทุนที่ต้องใช้ในการออกกฎระเบียบที่เกี่ยวกับธุรกิจและการบริหารจัดการภาครัฐ
เบลเยียม	การวิเคราะห์ความเสี่ยง มุ่งเน้นกฎระเบียบด้านสาธารณสุข ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อม
เม็กซิโก	RIA ที่มีผลกระทบสูง ผลกระทบระดับปกติ ผลกระทบที่จำกัดช่วงเวลา
เกาหลีใต้	กิจกรรมใดๆก็ตามที่มีต้นทุนเกินกว่า 10 ล้านวอน
สหรัฐอเมริกา	กิจกรรมใดๆก็ตามที่มีต้นทุนเกินกว่า 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ
แคนาดา	กำหนดการอันกล่อมนต้นทุนคือ ผลกระทบต่ำ (ต้นทุนเกิน 10 ล้านดอลลาร์แคนาดา) ผลกระทบปานกลาง (ต้นทุนระหว่าง 10 ล้านดอลลาร์แคนาดาถึง 100 ล้านดอลลาร์แคนาดา) และความเสี่ยงสูง (ต้นทุนเกินกว่า 100 ล้านดอลลาร์แคนาดา)
มาเลเซีย	กิจกรรมที่ผลกระทบที่สำคัญต่อธุรกิจ การค้า และการลงทุน ขบวนการที่เกิดผลกระทบเพียงเล็กน้อยและไม่ส่งผลกระทบต่อหลักการเดิมที่มีอยู่ หรือการปฏิบัติการใดที่กระทำขึ้นโดยมีเหตุผลเฉพาะเรื่องความมั่นคงของประเทศ อำนาจอธิปไตย หรือการบริหารจัดการภายในทางปกติ
ออสเตรเลีย	เป็นข้อเสนอสำคัญที่เข้ามามีผลต่อข้อต่อไป (1) เป็นข้อเสนอซึ่งเป็นการออกกฎหมายหลักใหม่ (2) เป็นข้อเสนอซึ่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อปัจเจกบุคคล ชุมชน หรือภาคส่วนชุมชน (3) เป็นข้อเสนอซึ่งมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อภาคธุรกิจ เช่นทำให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมาก (4) เป็นข้อเสนอที่ทำให้เกิดการจำกัดการเข้าถึงอย่างมีนัยสำคัญ (5) เป็นข้อเสนอที่ทำให้เกิดต้นทุนในการบริหารจัดการอย่างมากแก่ภาครัฐ

ที่มา : สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2560 จาก www.oja.go.th/TH/const77/

จาก ภาพที่ 4.5 ข้างต้น ตัวอย่างระบบ RIA ของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิกของ OECD ได้ใช้วิธีการ “การแจ้งข้อมูลและฟังความเห็นจากสาธารณะ” (public notice-and-comment) ระบบของสหรัฐอเมริกานั้นมีชื่อเสียงในฐานะที่เป็นระบบการออกกฎหมายที่เปิดกว้างและเข้าถึงได้จริง การรับฟังความคิดเห็นของสหรัฐอเมริกาถูกเขียนรับรองไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2489 (1946 Administrative Procedure Act: APA) ซึ่งบังคับใช้กับหน่วยงานรัฐทุกประเภทโดยไม่มีข้อยกเว้น กฎหมายนี้รับรองสิทธิของประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับกระบวนการออกกฎหมายของรัฐบาลกลาง (federal government) ซึ่งวางมาตรฐานขั้นต่ำในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อการออกกฎหมาย ระบบ RIA ของสหรัฐอเมริกาจะดำเนินการด้วย “การแจ้งข้อมูลและฟังความเห็นจากสาธารณะ” บนเว็บไซต์ของรัฐบาล คือ regulation.gov ที่ใช้กันมาตั้งแต่ปี 2546 ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 (E-Government Act of 2002) (นิชพัฒน์ อารีโชติอนันต์, 2560: น.10) ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 เผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ เมื่อหน่วยงานของรัฐต้องการจะออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายเก่า หน่วยงานของรัฐต้องเผยแพร่ “ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมายที่เสนอ” (Notice of Proposed Rulemaking: NPRM) ลงในวารสาร Federal Register ซึ่งเป็นวารสารที่รวบรวมกฎหมายและร่างกฎหมายที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐบนเว็บไซต์ Regulations.gov เอกสารนี้ประกอบด้วยร่างกฎหมายที่เสนอขึ้นและข้อมูลประกอบที่เกี่ยวข้องที่ชัดเจนว่าข้อเสนอหน่วยงานรัฐนั้นอาศัยหลักฐานอะไร อ้างอิงงานศึกษาที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอ และมีคำอธิบายที่ไม่ใช่ภาษากฎหมายถึงเหตุผลที่ต้องเสนอร่างกฎหมายนี้ เพื่อให้สาธารณชนนำไปวิเคราะห์ได้อย่างแม่นยำตรงประเด็น หลักการสำคัญของระบบการรับฟังความคิดเห็นของสหรัฐอเมริกา คือ ต้องเข้าถึงได้ ผู้มีส่วนได้เสียจะต้องเข้าถึงร่างกฎหมายใหม่ที่ถูกเสนอทั้งหมดได้โดยง่ายและรวดเร็ว เว็บไซต์ของรัฐบาลกลางจึงพัฒนาระบบการแจ้งเตือนทางอีเมลเกี่ยวกับร่างกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นไว้ด้วย

ขั้นตอนที่ 2 เปิดรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ เป็นขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียจะสามารถแสดงความคิดเห็นต่อข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐผ่านช่องทางเว็บไซต์ Regulations.gov โดยไม่

จำเป็นต้องลงทะเบียนเพื่อที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม กระบวนการทุกขั้นตอนจะเปิดเผยต่อทุกฝ่ายอย่างชัดเจนก่อน การเริ่มกระบวนการ โดยทั่วไประยะเวลาของการรับฟังความคิดเห็นประมาณ 30 ถึง 60 วันหรืออาจนานกว่านั้น หากเป็นดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐ และหากบุคคลใดไม่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ก็ส่งความคิดเห็นทางระบบไปรษณีย์ทั้งของรัฐและเอกชนหรืออีเมลก็ได้เช่นกัน กระบวนการรับความคิดเห็นนี้เป็นภาพสะท้อนที่ชัดเจนถึงความเป็นประชาธิปไตย โดยยังมีวิธีการเปิดให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมกับรัฐบาลอื่น ๆ ได้อีกด้วย

ขั้นตอนที่ 3 การเผยแพร่ร่างกฎหมายฉบับสุดท้าย หลังเสร็จการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียแล้ว ร่างกฎหมายฉบับสุดท้ายจะถูกเผยแพร่ใน Federal Register โดยปกติใช้ระยะเวลา 30 ถึง 60 วัน ก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้จริง ข้อมูลที่เผยแพร่นี้รวมตัวร่างกฎหมายและสรุปประเด็นที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในอารัมภบทของร่างกฎหมายต้องระบุด้วยว่า หน่วยงานของรัฐได้นำข้อเสนอและข้อกังวลของประชาชนมาปรับใช้อย่างไรบ้าง ดังมีตัวอย่างมากมายทั่วโลกที่ระบบการรับฟังความคิดเห็นแบบนี้ถูกนำไปใช้ได้ผลลัพธ์ที่ดี ซึ่งทำให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายได้ เช่น รัฐควีนส์แลนด์ ในประเทศออสเตรเลีย ก็ได้ใช้ระบบที่คล้ายกับของสหรัฐอเมริกานี้ รัฐบาลของรัฐควีนส์แลนด์มีเว็บไซต์ส่วนกลางชื่อว่า Queensland Regulations: Have Your Say ซึ่งเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะเกี่ยวกับร่างกฎหมายใหม่ หน่วยงานของรัฐเผยแพร่ข้อมูลบนเว็บไซต์แห่งนี้เพื่อให้ภาคธุรกิจและชุมชนเข้าร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้และยังเปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ได้เช่นเดียวกับระบบของสหรัฐอเมริกาด้วย

โดยสรุป ในการศึกษาบทบัญญัติมาตรา 77 มาตรา 258 และมาตราอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า เจตนารมณ์ของมาตรา 77 ไม่ต้องการให้มีการออกกฎหมายมากเกินไปจนความจำเป็น แต่ต้องการให้มีกฎหมายที่ดี (better regulation) มีคุณภาพและทันสมัย โดยมีกลไกกระบวนการและขั้นตอนเพิ่มประสิทธิภาพในการออกกฎหมาย ซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายและการพัฒนากฎหมายที่มีคุณภาพโดยพิจารณาว่าร่างกฎหมายที่รอบคอบละเอียดถี่ถ้วนมากขึ้น โดยถือเป็นการกรองกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรใน 3 กรณี คือ (1) คณะรัฐมนตรี (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ (3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายแล้วแต่กรณี จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 กล่าวคือ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการปฏิบัติตามแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างเคร่งครัดก่อนที่จะมีการตรากฎหมายฉบับใด ส่วนในกรณีการเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหารได้มีการกำหนดแนวปฏิบัติและจัดทำคู่มือในการดำเนินการตามมาตรา 77 โดยมีหน่วยราชการที่เสนอร่างกฎหมายและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการดังกล่าว สำหรับในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ยังไม่มีการกำหนดแนวปฏิบัติหรือการจัดทำคู่มือในการดำเนินการตามมาตรา 77 แต่อย่างใด ดังนั้น การวิจัยครั้งนี้จึงต้องมีการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวปฏิบัติตามมาตรา 77 ของฝ่ายเลขานุการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อนำมาพิจารณาประกอบการกำหนดแนวปฏิบัติตามมาตรา 77 ของสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อไป ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการออกกฎหมายเพื่อกำหนดกรอบแนวทางในการดำเนินการตามมาตรา 77 อีกทั้งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรก็จะต้องดำเนินการจัดทำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจะได้กำหนดแนวทางดังกล่าวไว้ด้วย

ในส่วนประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชน บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 เป็นมาตราสำคัญที่รองรับหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน เพราะที่ผ่านมามหาความเห็นของประชาชนไม่ได้ถูกนำมาใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมนักและไม่มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดให้เปิดเผยผลการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายให้ประชาชนทราบ ดังนั้น กระบวนการนี้จึงเปรียบเสมือนการเปิดเวทีสาธารณะให้ประชาชนที่อาจจะได้รับ

ผลกระทบโดยตรงจากกฎหมายทั้งกลุ่มที่เห็นชอบและกลุ่มที่ไม่เห็นชอบได้แสดงความเห็นเพื่อนำความเห็นนั้นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายจึงถือเป็นหลักการใหม่ที่สำคัญต่อการปฏิรูปกฎหมาย เพราะต้องการให้มีการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบรอบด้านทั้งข้อดีข้อเสีย ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ตามกำหนดมาตรฐานกลางในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานที่ต้องดำเนินการในส่วนนี้ได้ใช้เป็นแนวทางดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกับบทบัญญัติ มาตรา 77 ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายให้มีความเป็นธรรมและมีความเป็นสากลโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศต่อไป

4.3.5 กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

1) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการสร้างกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีเจตนารมณ์ที่สำคัญของการประเมินผลกระทบของกฎหมายและการปฏิรูปกฎหมาย ดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญให้เป็นการกำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบและสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของหน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารให้เหมาะสม การรับรอง ปกป้อง ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ชัดเจนและครอบคลุมกว้างขวางยิ่งขึ้น โดยถือว่าการมีสิทธิหรือเสรีภาพเป็นหลัก การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น แต่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม หรือการกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต่อประชาชนเช่นเดียวกับการให้ประชาชนมีหน้าที่ต่อรัฐ และกำหนดกลไกการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้กำหนดกลไกการปฏิรูปประเทศที่สำคัญกลไกหนึ่งคือ “การปฏิรูปด้านกฎหมาย” ซึ่งได้ระบุให้มีบทบัญญัติในหมวดต่าง ๆ รองรับไว้ในหลายมาตราของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรา 77 ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งในการยกวางกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ การตรวจพิจารณากฎหมายทั้งในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งกำหนดมาตรการที่สำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายทั้งในปัจจุบันและในอนาคตต่อไป

ส่วนรัฐธรรมนูญในหมวด 16 ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ ยังได้กำหนดไว้ในมาตรา 258 ค. ซึ่งได้กำหนดมาตรการสำคัญในการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายในภาพรวมอย่างเป็นระบบรวมทั้งสิ้น 4 ประการคือ (1) ให้มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ (2) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะที่ยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย (3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย และ (4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแล้ว จึงพบว่ารัฐธรรมนูญได้มีเจตนารมณ์กำหนดมาตรการสำคัญเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายไว้ 4 ประการ (อภิชัย กู้เมือง, 2562, น.17-18) ดังนี้

(1) มาตรการนโยบายทั่วไป (General policy) กำหนดให้รัฐมีแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการตรากฎหมายเป็นแนวนโยบายทั่วไปว่า รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น (necessity) มีการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชน (repeal or revise laws that are outdated or unnecessary) และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย (accessibility to the law)

(2) มาตรการก่อนการตรากฎหมาย (Ex-ante assessment) กำหนดกลไกก่อนการตรากฎหมายให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholder Consultation) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis) และเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

(3) มาตรการภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว (Ex-post evaluation) กำหนดกลไกภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ให้รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องด้วย

(4) มาตรการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย (Content of the principle) กำหนดให้รัฐพึงควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย คือ ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย และกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) พบว่า เป็นการรองรับถึงมาตรการภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว โดยเฉพาะในส่วนของ การดำเนินการให้กฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อปรับปรุงให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล รวมทั้งกำหนดให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเสนอให้ออกพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อเป็นกฎหมายกลางในการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 การประเมินผลกระทบของกฎหมาย และมาตรา 258 ค. การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

2) เหตุผลความจำเป็นของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญและการดำเนินการตามกลไกต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับได้บัญญัติขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบายของรัฐเพื่อการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ และการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายตามมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ รัฐบาลจึงได้มอบหมายให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกันจัดทำมติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 เห็นชอบการกำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายในบทบัญญัติ มาตรา 77 ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้ใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินการในการจัดทำร่างกฎหมายและการเสนอร่างกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,

2561) โดยกำหนดสาระสำคัญ 3 เรื่อง คือ (1) กำหนดหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ (2) กำหนดแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และ (3) กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2559 เรื่อง นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร) โดยให้เป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 (อภิชัย กู้เมือง, 2562, น.18)

ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2561 เห็นชอบหลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญาในกฎหมายเฉพาะกรณีความผิดร้ายแรงนั้นจะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างไรให้เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 ดังกล่าว โดยมีหลักเกณฑ์เพื่อเป็นกรอบแนวทางการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคตไว้ 3 ประการ (อภิชัย กู้เมือง, 2562, น.18) ได้แก่ (1) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อส่วนรวม (2) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้ และ (3) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับทำให้คดีอาญาระงับได้ หากโดยสภาพแล้วไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงสมควรใช้โทษปรับทางปกครองแทนหรือวิธีการอื่นแทนการปรับ

โดยที่มติคณะรัฐมนตรีทั้งสองเรื่องนี้มิได้มีสภาพบังคับเช่นกฎหมายและครอบคลุมเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในฝ่ายบริหารเพียงเท่านั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งให้ครอบคลุมการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีได้อยู่ในฝ่ายบริหารด้วย จึงเห็นสมควรจัดทำร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ขึ้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย (อภิชัย กู้เมือง, 2562, น.19) กล่าวคือ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบนั้นต่อประชาชน และหลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย และหลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญา หลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ ตามนัยบทบัญญัติมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ดังกล่าว

ดังนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้ระบุเป็นเหตุผลและความจำเป็นว่า โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

3) สาระสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีสาระสำคัญเป็นการกำหนด (1) หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย ได้แก่ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชน การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย และหลักเกณฑ์การกำหนดโทษอาญา (2) หลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และ (3) การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561) พระราชบัญญัตินี้มีรวมทั้งสิ้นจำนวน 40 มาตรา โดยแบ่งเป็น 6 หมวด สรุปสาระได้ดังนี้

3.1) การกำหนดบทนิยามของพระราชบัญญัติ

มาตรา 3 ได้กำหนดขอบเขตหรือความหมายของคำสำคัญที่จะใช้ในพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่

- กำหนดให้ “กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติและประมวลกฎหมาย เพื่อกำหนดประเภทของกฎหมายที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

- กำหนดให้ “กฎ” มีความหมายแคบกว่ากฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมุ่งใช้บังคับเฉพาะบรรดากฎที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชนหรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคลเท่านั้น

- กำหนดความหมายของ “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้หมายความถึงหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ

- กำหนดลักษณะ “ผู้เกี่ยวข้อง” ที่หน่วยงานของรัฐอาจรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยหมายถึงผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(2) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบรวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว

(3) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

3.2) บททั่วไปของพระราชบัญญัติ (หมวด 1 มาตรา 5 ถึง มาตรา 11)

(1) กำหนดหลักการเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ของรัฐธรรมนูญ (มาตรา 5)

(2) กำหนดกลไกการโต้แย้งหรือตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการที่ว่าจะต้องมีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน โดยถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวข้างต้น และมีใช้กรณีทับบทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้ง

ต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวข้างต้น ศาลจะไม่ลงโทษหรือจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือจะกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วแต่กรณีก็ได้ และในการนี้ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้นโดยเร็วต่อไป (มาตรา 6)

มาตรา 6 จึงกำหนดกลไกการโต้แย้งหรือตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายที่ล้าสมัย หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีโทษอาญา โทษทางปกครองหรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เพื่อกำหนดให้ศาลอาจมีดุลพินิจในการพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อเป็นช่องทางเยียวยาผลร้ายที่เกิดขึ้นกับประชาชนและเป็นกลไกในการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) และกำหนดโครงสร้างกฎหมายในมาตรา 6 ได้พิจารณาเทียบเคียงจากมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนด “เหตุ” และ “ผล” กรณีที่ให้อำนาจศาลจะไม่ลงโทษหรือจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดก็ได้ เช่น ถ้าผู้ต้องคำพิพากษาได้รับโทษในการกระทำนั้นตามคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศมาแล้ว แต่ยังไม่พ้นโทษ ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ โดยคำนึงถึงโทษที่ผู้นั้นได้รับมาแล้ว การบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจศาลในลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 จึงเป็นเรื่องที่มีการดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน และมีได้เป็นการขัดต่อมาตรา 2 และมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เพราะเป็นการดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกับมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

(3) กำหนดบทบัญญัติเพื่อรองรับเกี่ยวกับกรณีการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหากได้มีการดำเนินการตามที่ได้บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแล้ว แม้จะไม่ครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ทำให้การจัดทำร่างกฎหมายนั้นเสียไป (มาตรา 8 วรรคหนึ่ง)

(4) กำหนดให้ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น และการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้เป็นการเฉพาะ ให้หน่วยงานของรัฐทำได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย (มาตรา 9)

(5) กำหนดให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย รวมทั้งการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน (ระบบกลาง) เพื่อใช้ในการดำเนินการ เช่น การรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น รวมทั้งการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายและกฎเกณฑ์เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) จะรับผิดชอบในการจัดให้มีบำรุงรักษาและพัฒนาระบบ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะรับผิดชอบในการบริหารจัดการระบบ โดยให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะนำข้อมูลที่จำเป็นเผยแพร่ลงในระบบกลางดังกล่าว (มาตรา 11)

3.3) การตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ

(หมวด 2 มาตรา 12 ถึงมาตรา 20)

(1) การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายต้องแสดงถึงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบที่ชัดเจน (มาตรา 12)

(2) การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (มาตรา 13 ถึงมาตรา 16)

- ให้นำหน่วยงานของรัฐที่เสนอให้ตรากฎหมายมีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง
- การรับฟังความคิดเห็น ให้นำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น โดยหน่วยงานของรัฐต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น พร้อมทั้งเผยแพร่ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นอย่างเพียงพอ
- กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมทุกภาคส่วน
- การรับฟังความคิดเห็นให้กระทำผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอื่นที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสมด้วยก็ได้
- กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบและการจัดทำร่างกฎหมาย และให้สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมร่างกฎหมาย โดยให้เปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นให้ประชาชนทราบด้วย
- กำหนดให้การจัดทำร่างกฎหมายบางลักษณะ คือ กฎหมายด้านการรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ กฎหมายที่มีได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชน กฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นโดยรีบด่วนเพื่อประโยชน์สำคัญของประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือร่างกฎหมายอื่นที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน หน่วยงานของรัฐจะรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นว่าจำเป็นก็ได้ และหน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นหรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ หรือเปิดเผยตามที่เห็นสมควรก็ได้

(3) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาด้วย แล้วจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมร่างกฎหมาย ในการนี้ ให้เปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนทราบ ทั้งนี้ ตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 17 และมาตรา 18)

(4) สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 20)

3.4) การตรวจสอบและควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมาย (หมวด 3 มาตรา 21 ถึงมาตรา 24)

(1) กำหนดหลักเกณฑ์เนื้อหาของร่างกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้พิจารณาตรวจสอบในการจัดทำร่างกฎหมาย เช่น กรณีที่จะมีการนำระบบอนุญาตหรือระบบคณะกรรมการมาใช้ในกฎหมาย หรือกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ไว้ในร่างกฎหมาย หรือการนำโทษอาญามาใช้ในกฎหมาย (มาตรา 21)

(2) กำหนดให้ในกรณีการจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว (มาตรา 22 วรรคหนึ่ง)

(3) กำหนดให้ในกรณีที่กฎหมายใดที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือ

ได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ได้กำหนดกลไกการวินิจฉัยการสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติดังกล่าว โดยกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย โดยในกรณีที่มิคว่ำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติได้สิ้นผลบังคับให้ประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และกำหนดผลในทางกฎหมายกรณีหากมีบทบัญญัติใดที่สิ้นผลใช้บังคับตามวรรคสองไว้ด้วย (มาตรา 22 วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า)

(4) กำหนดกลไกการดำเนินการกรณีไม่มีการออกกฎสำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ศาลอาจไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นในการพิจารณาพิพากษาคดีก็ได้ (มาตรา 22 วรรคหก)

(5) กำหนดให้นำกลไกตาม (3) และ (4) มาใช้บังคับกับคดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารด้วยโดยอนุโลม (มาตรา 22 วรรคเจ็ด)

(6) ในกรณีที่กฎหมายใดบัญญัติให้มีผลใช้บังคับภายหลังจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยมีระยะเวลาตามที่กำหนด ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้นจัดทำร่างกฎทั้งปวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และในกรณีที่ต้องเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรีอาจเสนอคณะรัฐมนตรีก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้ ในกรณีเช่นนั้นให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติหลักการได้แม้ว่ากฎหมายนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม (มาตรา 22 วรรคแปด)

(7) กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการออกกฎ สำหรับกรณีที่ร่างกฎหมายกำหนดให้ออกกฎเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 23)

(8) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ทันสมัยอยู่เสมอ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (มาตรา 24)

3.5) การตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบ

(หมวด 4 มาตรา 25 ถึงมาตรา 27)

กำหนดเอกสารที่หน่วยงานของรัฐต้องเสนอเพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี และการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา และกำหนดเรื่องการเปิดเผยเอกสารดังกล่าวไว้ในระบบกลาง รวมทั้งกำหนดหน้าที่และอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

3.6) การประเมินผลสัมฤทธิ์ (หมวด 5 มาตรา 28 ถึงมาตรา 35)

(1) กำหนดประเภทของกฎหมายที่ต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และกฎหมายที่ไม่ต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 28 และมาตรา 29)

(2) กำหนดเป้าหมายของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และการกำกับติดตามการดำเนินการดังกล่าว (มาตรา 30 ถึงมาตรา 33)

(3) กำหนดรอบระยะเวลาหรือเหตุอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (มาตรา 34)

(4) กำหนดให้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (มาตรา 35)

3.7) การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย (หมวด 6 มาตรา 36)

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายจัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายไว้ในระบบกลางเพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง และกำหนดข้อยกเว้นที่หน่วยงานของรัฐอาจไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลบางประเภทไว้ด้วย

3.8) คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(1) ติดตามและพัฒนาการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยการเสนอแนะหรือให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง การกำหนดแนวทาง หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 7 วรรคหนึ่ง)

(2) กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม (มาตรา 7 วรรคสอง และมาตรา 35 วรรคหนึ่ง)

(3) ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งกำหนดแนวทางการดำเนินการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 7 วรรคหนึ่ง และมาตรา 8 วรรคสอง)

3.9) บทเฉพาะกาล

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561)

(1) กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 มีผลใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ มีผลใช้บังคับแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นอันยกเลิก (มาตรา 37)

(2) ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องกระทำผ่านระบบกลาง ถ้าการจัดทำระบบกลางยังไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าการดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐเป็นการดำเนินการผ่านระบบกลางตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว (มาตรา 38)

(3) กำหนดระยะเวลาการดำเนินการตามมาตรา 22 วรรคสอง และมาตรา 33 โดยในวาระเริ่มแรกสำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (มาตรา 39)

(4) กำหนดให้บรรดากฎ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับให้ใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวงหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 40)

4) หน้าที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2560

เนื่องจากพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2560 มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายโดยตรง โดยนอกเหนือจากจะเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดการดำเนินการตามมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ของรัฐธรรมนูญแล้ว วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งคือ การทำให้กระบวนการตรากฎหมายของประเทศไทย มีความชัดเจน โปร่งใส และประชาชนสามารถจะเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เพื่อให้เนื้อหาและสาระสำคัญของกฎหมายสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว นั้น บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้จึงถูกบัญญัติขึ้นในลักษณะที่เป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐ

จะต้องดำเนินการเป็นสำคัญ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้สามารถจำแนกหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ได้เป็น 2 กรณี (อภิชัย กุ่มเมือง, 2562, น.25) ดังนี้

4.1) หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการ โดยพิจารณาตามกระบวนการซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ 3 กระบวนการ คือ (1) กระบวนการตรากฎหมาย (2) กระบวนการภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว และ (3) กระบวนการเข้าถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(1) กระบวนการตรากฎหมาย

กระบวนการที่หนึ่ง : ในชั้นการจัดทำร่างกฎหมาย

หน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการที่สำคัญ 5 ประการ คือ

(1.1) การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายจะต้องแสดงผลความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบที่ชัดเจน (มาตรา 12)

(1.2) การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16 และ มาตรา 19) โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายมีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง คือ (ก) แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องตามร่างกฎหมายนั้น ๆ ทราบผ่านระบบกลาง หรือจะแจ้งผู้เกี่ยวข้องตามที่เหมาะสมโดยตรงก็ได้ (ข) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น โดยหน่วยงานของรัฐต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น พร้อมทั้งเผยแพร่ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น เช่น สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น คำอธิบายหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมาย โดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคมสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ (ค) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องให้กระทำผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสม (ง) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่เกี่ยวกับระบบการรับจดแจ้งผู้เกี่ยวข้อง โดยจะต้องรวบรวมรายชื่อและที่ติดต่อได้ทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ รับผิดชอบอยู่ หรือเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่จะเสนอ และแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบ

(1.3) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (มาตรา 17) หน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายมีหน้าที่วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ซึ่งจะต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา และจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นด้วย

(1.4) การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (มาตรา 18) โดยหน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายจะต้องเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอื่นใดด้วยก็ได้

(1.5) การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายมีหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาเนื้อหาของร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 และมาตรา 22 วรรคหนึ่ง เช่น ความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย

กระบวนการที่สอง : ในชั้นการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี

หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำเอกสารประกอบการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา (มาตรา 25 และมาตรา 27) ได้แก่ (1) ร่างกฎหมายหรือหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่

จัดทำขึ้น (2) สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและ (3) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ เพื่อใช้ประกอบการเสนอร่างกฎหมายและการพิจารณาอนุมัติหลักการร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี โดยในการตรวจสอบความถูกต้องหรือความครบถ้วนของเอกสารที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ต้องตรวจสอบให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 บัญญัติไว้

**กระบวนการที่สาม : ในขั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาและ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**

ในกรณีที่เห็นสมควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องหรือการวิเคราะห์ผลกระทบเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะดำเนินการเองหรือจะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้นเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงอาจจะมีหน้าที่เพิ่มเติมขึ้นในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องหรือการวิเคราะห์ผลกระทบเพิ่มเติมตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ้องขอได้

(2) กระบวนการภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว

(2.1) การจัดทำร่างกฎทั้งปวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้นจะต้องจัดทำร่างกฎ (กฎหมายลำดับรอง) ทั้งปวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว (มาตรา 22 วรรคแปด) ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้นสามารถรับทราบรายละเอียดและปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องและชัดเจน

(2.2) ดำเนินการเพื่อให้มีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ (ถ้ามี)

(ก) กรณีกฎหมายที่ใช้บังคับภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา 22 วรรคสอง)

- ภายในสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ
- คณะรัฐมนตรีอาจมีมติขยายเวลาได้อีกหนึ่งปี

(ข) กรณีกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา 39 (1))

- ภายในสี่ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ
- คณะรัฐมนตรีอาจมีมติขยายเวลาได้อีกหนึ่งปี

(2.3) การจัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่จัดทำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 24) โดยแนวทางปฏิบัติดังกล่าวจะต้องมีความทันสมัยอยู่เสมอ และเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบ ทั้งนี้ จะไม่ใช้บังคับแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าจะมีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

(2.4) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

(ก) การกำหนดหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย สามารถแบ่งแยกเป็น 3 กรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง กรณีมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้นหลายหน่วยงาน ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นเป็นผู้กำหนด กรณีที่สอง กรณีกฎหมายฉบับนั้นมีผู้รักษาการตามกฎหมายร่วมกันหลายคน ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นหารือร่วมกัน และกรณีที่สาม กรณีกฎหมายฉบับนั้นไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมายให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด

(ข) การประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไว้ในระบบกลาง โดยผู้รักษาการตามกฎหมายหรือนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลา 90 วัน โดยกรณีกฎหมายใหม่ ระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้

บังคับ (มาตรา 33) ส่วนกรณีกฎหมายเก่า (กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ) ระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (มาตรา 39 (2))

(ค) หน้าที่เกี่ยวกับการจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและกฎ โดยหน่วยงานของรัฐ ตามที่ผู้รักษาการตามกฎหมายหรือนายกรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีหน้าที่ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและกฎที่ออกตามกฎหมายนั้น ในคราวเดียวกัน โดยจะต้องดำเนินการตามรอบระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ หรือทุกรอบระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือเป็นไปตามกรณีเหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 34 สำหรับกรณีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชกำหนดที่ตราขึ้นภายหลังพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเป็นครั้งแรก ให้กระทำภายในระยะเวลา 2 ปี นับแต่วันที่พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับ

(ง) หน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและกฎ

(จ) หน้าที่แจ้งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและกฎที่ได้ดำเนินการแล้วไว้ในระบบกลาง

(ฉ) หน้าที่ในการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในกรณีที่พบว่ากฎหมายฉบับใดมีได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น หรือไม่คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นกับรัฐหรือประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างร้ายแรง โดยหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจะต้องดำเนินการโดยทันทีเมื่อปรากฏผลตามกรณีดังกล่าว

(3) กระบวนการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

ในส่วนของกระบวนการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายนั้นได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

(3.1) หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลดังต่อไปนี้ไว้ในระบบกลาง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง คือ (ก) ตัวบทกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบ (ข) คำแปลของกฎหมายเป็นภาษาที่ใช้ในการทำงานของอาเซียน (ค) คำอธิบายโดยสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย และ (ง) ความมุ่งหมายวัตถุประสงค์ และขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

(3.2) หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่อยู่รับผิดชอบของตนไว้ในระบบกลาง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงตัวอย่างการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

4.2) หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ (อภิชัย กู้เมือง, 2562, น.27) ดังนี้

4.2.1) หน้าที่ของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ศาลยุติธรรม, ศาลปกครอง และศาลทหาร มีหน้าที่ในการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวน 2 เรื่อง ได้แก่

(1) การออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด เกี่ยวกับกลไกทางกฎหมายในการเยียวยาผลร้ายที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนตามมาตรา 6

(2) การออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดเกี่ยวกับกลไกทางกฎหมายในการวินิจฉัยการสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายกรณีมิได้มีการออกกฎหมายในกำหนดระยะเวลาเวลาตามมาตรา 22

4.2.2) หน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา มีหน้าที่ในการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวน 1 เรื่อง ได้แก่ ข้อบังคับเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นรัฐสภาตามมาตรา 20

5) ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการเข้ามามีส่วนร่วมตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในขั้นก่อนการเสนอร่างกฎหมาย ชั้นเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ชั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือแม้กระทั่งชั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งล้วนแต่เป็นการกำหนดให้กระบวนการตรากฎหมายมีความชัดเจน โปร่งใส และประชาชนสามารถเข้าร่วมตรวจสอบได้เป็นสำคัญ โดยเมื่อพิจารณาประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนตามร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

5.1) ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในขั้นการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการตรากฎหมายในหน่วยงานของรัฐมีความโปร่งใสและประชาชนสามารถตรวจสอบสิทธิ เสรีภาพ หรือมาตรการทางกฎหมายที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้นได้ รวมทั้งประชาชนสามารถแสดงความจำนงเป็นผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดแจ้งรายชื่อผู้เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น ๆ หรือสามารถแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องได้

5.2) ประชาชนสามารถเข้าถึง ติดตาม และตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้โดยง่ายโดยผ่านระบบกลางเพียงระบบเดียวและไม่มีค่าใช้จ่าย

5.3) ความเห็นของประชาชนที่เป็นผู้เกี่ยวข้องซึ่งได้แสดงความคิดเห็นดังกล่าวไว้จะถูกนำมาใช้ประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน และในกรณีการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็อาจจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเติมได้

5.4) การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีความชัดเจนมากขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะนำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจมาใช้ในทางที่เป็นผลร้ายแก่ประชาชนมิได้จนกว่าจะมีการเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบเป็นการทั่วไป

5.5) ภายหลังจากกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ประชาชนสามารถร้องเรียนหรือเสนอแนะให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้นได้ โดยในกรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์เห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร หน่วยงานของรัฐนั้นมีหน้าที่ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามที่ประชาชนได้ร้องเรียนหรือเสนอแนะ หากหน่วยงานของรัฐพบว่า กฎหมายฉบับนั้นมีได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น หรือไม่คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐ หรือประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบต้องดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิก ปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นโดยทันทีต่อไป

5.6) ประชาชนจะมีความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือ ในการจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว นอกจากนี้ กรณีที่กฎหมายใดต้องมีการออกกฎเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้ หรือรัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนที่ประชาชนจะ

สามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับให้กฎหมายนั้นเป็นอันสิ้นผลบังคับ

5.7) ประชาชนสามารถเข้าถึงบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรอง หนังสือเวียน หนังสือสั่งการ คำพิพากษา คำวินิจฉัยของศาล หรือคณะกรรมการ การตีความกฎหมาย การตอบข้อหารือหรือแนวปฏิบัติซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ คำแปลของกฎหมายที่เป็นภาษาที่ใช้ในการทำงานของอาเซียน รวมทั้งคำอธิบายโดยสรุปเกี่ยวกับสาระสำคัญของกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนมีความสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายอันจะนำมาสู่การปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

5.9) ประชาชนที่เป็นคู่ความในคดีจะได้รับประโยชน์จากกลไกการโต้แย้งหรือตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่หมดความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพในลักษณะที่เป็นภาระแก่ประชาชน เพื่อร้องขอให้ศาลจะไม่ลงโทษหรือจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือจะกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วแต่กรณีก็ได้ อีกทั้งหากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นได้กำหนดให้ผู้รักษากฎหมายฉบับนั้นดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นให้สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง โดยเร็วต่อไป

โดยสรุป พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการตรากฎหมายของประเทศไทย และเมื่อมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วจะถือเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้กระบวนการตรากฎหมายเป็นไปโดยความละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลัง เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และกำหนดกระบวนการในการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญจากบทบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ จึงเห็นได้ว่า มีความสอดคล้องกับข้อเสนอแนะว่าด้วยนโยบายและการบริหารจัดการด้านกฎหมาย (Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance 2012) ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) และสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดีด้านกฎหมาย (Good Regulatory Practice: GRP) ของประชาคมอาเซียนด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้มีความสอดคล้องกับบริบทด้านกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปของโลก และเป็นกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติของบทบัญญัติมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงนับเป็นความท้าทายอย่างยิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะสามารถดำเนินการตามกลไกดังกล่าวให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใดและจะสมดังเจตนารมณ์ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายนี้ได้กำหนดไว้หรือไม่ การกำหนดกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงถือเป็นสิ่งที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะได้ร่วมกันตระหนักและร่วมมือกันดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้เพื่อประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนต่อไป

4.3.6 ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

ผู้วิจัยได้ประมวลข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิต่อพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รวม 4 ท่าน คือ 1) ศาสตราจารย์พิเศษธานีศ เกศวพิทักษ์ กรรมการพัฒนากฎหมายและผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา 2) รองศาสตราจารย์ สุดา วิศรุตพิชญ กรรมการพัฒนากฎหมายและกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และ 3) นายอรรถสิทธิ์ กันมล ผู้อำนวยการกองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และนายจุมพล ศรีจึงศิริกุล นักกฎหมายกฤษฎีกา กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้แสดงข้อคิดเห็นในการสัมมนา เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. กับ การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย” ซึ่งจัดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2561 (เพลินตา อุ่นรังสรรค์, 2561, น.73-91) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) ข้อคิดเห็นของศาสตราจารย์พิเศษธานีศ เกศวพิทักษ์

เมื่อพิจารณา มาตรา 5 ของร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. (ดูมาตรา 5 ในเอกสารภาคผนวก 1) แล้ว พบว่า มีความครอบคลุมหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายรวมทั้งการเข้าถึงกฎหมายของประชาชนตามที่ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไดวางหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น กำหนดกระบวนการขั้นตอนของการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมายที่จะออกมาใช้บังคับการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และวางหลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาตระบบคณะกรรมการ การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญาเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าร่างกฎหมายนั้นมีความจำเป็นและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร เมื่อร่างกฎหมายนั้นผ่านกระบวนการตราเป็นกฎหมายแล้ว หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายจะต้องจัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลของกฎหมายนั้นให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้โดยง่ายและทั่วถึง อีกทั้งยังกำหนดกรอบระยะเวลาให้หน่วยงานของรัฐต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายและประเมินความคุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชนหรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน เพื่อจัดให้มีการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไม่ให้สร้างภาระแก่ประชาชนจนเกินสมควร

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนด “บทบาทของศาลในการตรวจสอบกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ไว้อย่างชัดเจนในร่างมาตรา 6 และร่างมาตรา 22 ซึ่งถือเป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับใดมาก่อนโดยสามารถแยกการพิจารณาออกเป็น 2 กรณีคือการตรวจสอบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และการตรวจสอบการออกกฎหมายลำดับรองภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย ซึ่งแต่ละกรณีมีสาระสำคัญและเงื่อนไขในการตรวจสอบ ดังนี้

กรณีที่ 1 การตรวจสอบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง

มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ได้วางหลักการให้หน่วยงานของรัฐพึงยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่มีลักษณะใดลักษณะหนึ่ง คือ (ก) หมดความจำเป็น (ข) ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ (ค) เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน (ง) เป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

ส่วนมาตรา 6 ได้กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจตุลาการของศาลในการตรวจสอบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ใว้ 3 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 การตรวจสอบของศาลยุติธรรม กำหนดไว้ใน มาตรา 6 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ในการที่ศาลยุติธรรมจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบังคับแก่คดีใดถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และยังไม่มีความวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อ “ประธานศาลฎีกา” เพื่อเสนอต่อ “ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา” เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ในกรณีที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ศาลจะไม่ลงโทษหรือจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้”

ประการที่ 2 การตรวจสอบของศาลทหาร กำหนดไว้ในมาตรา 6 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่การพิจารณาของศาลทหารด้วยโดยอนุโลม โดยให้อำนาจของประธานศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคหนึ่งนั้นเป็นอำนาจของ “หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร” หรือ “ที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด” แล้วแต่กรณี

ประการที่ 3 การตรวจสอบของศาลปกครองกำหนดไว้ในมาตรา 6 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีใดที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ให้ “ศาลปกครอง” ส่งความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยัง “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 (1) ได้กำหนด “หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน” ว่า มีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ อย่างไรก็ตามในส่วนของ “ศาลปกครอง” จะไม่มีปัญหามากนัก เพราะกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองส่งความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 230 (1) ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่สำหรับอำนาจของ “ศาลยุติธรรม” และ “ศาลทหาร” ตามมาตรา 6 วรรคหนึ่งและวรรคสองนั้น ในกรณีที่ศาลจะใช้บังคับโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่อาจจะเป็นผลร้ายแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามในคดีใด ถ้าศาลยุติธรรมหรือศาลทหารเห็นเองก็ไม่เป็นปัญหาอะไร เพราะศาลอาจดำเนินการส่งความเห็นที่ว่ากฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ไปยังประธานศาลฎีกาหรือหัวหน้าสำนักตุลาการศาลทหาร เพื่อให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด แล้วแต่กรณีพิจารณาวินิจฉัยได้เลย แต่ในกรณีที่คู่ความในคดีโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีใดไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง อาจเป็นกรณีที่คู่ความใช้สิทธิโต้แย้งเพื่อประวิงคดีให้ล่าช้าโดยเจตนาไม่สุจริต ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมไว้ว่า (1) คู่ความต้องโต้แย้งพร้อมเหตุผล (2) ศาลเห็นว่าเป็นเหตุอันสมควรว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา 5 วรรคหนึ่ง (3) ยังไม่มีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นมาก่อน

ดังนั้น หากคู่ความเพียงแถลงขอหรือโต้แย้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือเคยมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นมาแล้ว กรณีย่อมไม่ต้องด้วยเงื่อนไขครบถ้วนตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง ที่ศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร แล้วแต่

กรณี จะต้องส่งความเห็นไปให้วินิจฉัยก่อนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไปว่า ในกรณีที่ศาลชั้นต้นเห็นว่า ข้อโต้แย้งของคุณความไม่เข้าหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ศาลจะส่งความเห็นไปที่ประชุมใหญ่พิจารณาวินิจฉัย และมีคำสั่งยกคำร้องของคุณความแล้วคุณความไม่เห็นด้วยจะใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาได้หรือไม่ ในกรณีเช่นนี้เห็นว่า คำสั่งของศาลชั้นต้นที่ยกคำร้องของคุณความดังกล่าวเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ไม่ทำให้คดีเสร็จสำนวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 196 ซึ่งห้ามมิให้อุทธรณ์คำสั่งนั้น จนกว่าจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในประเด็นสำคัญ และมีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นด้วย

กรณีที่ 2 การตรวจสอบการออกกฎหมายลำดับรองภายในกำหนดเวลาตามกฎหมาย

โดยที่กฎหมายบางฉบับอาจมีบทบัญญัติเพียงวางหลักการไว้เท่านั้น ส่วนรายละเอียดจะกำหนดให้หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายดำเนินการออกเป็นกฎหมายลำดับรอง หรือเรียกทั่วไปว่า “กฎ” ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ได้นิยามไว้ในมาตรา 3 ว่า “กฎ” หมายความว่า “กฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องรับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคล” โดยกฎหมายมักจะบัญญัติในลักษณะว่า การขออนุญาต หรืออนุญาต หรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ใน “กฎ” ซึ่งจะออกในภายหลัง แต่เมื่อกฎหมายแม่บทได้ผ่านกระบวนการตราออกมาใช้บังคับแล้ว หน่วยงานของรัฐผู้บังคับใช้กฎหมายกลับละเลยเพิกเฉยไม่รีบดำเนินการออกกฎดังกล่าวเพื่อให้การเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถจะปฏิบัติตามกฎหมายได้ หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. มาตรา 22 จึงกำหนดบทคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากข้อบกพร่องของรัฐ และอำนาจของศาลในการตรวจสอบการออกกฎหมายลำดับรองภายในกำหนดเวลาตามกฎหมายไว้ คือ (1) การห้ามมิให้ใช้กฎหมายในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกกฎหรือพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 22 วรรคหนึ่ง (2) การสิ้นผลบังคับใช้ของกฎหมาย ในกรณีที่รัฐมิได้ออกกฎ หรือดำเนินการเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้กำหนดไว้ในมาตรา 22 วรรคสอง

กรณีที่ 3 การให้ศาลตรวจสอบการสิ้นผลบังคับใช้ของกฎหมาย

เนื่องจากในทางปฏิบัติอาจจะมีประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่มีการโต้แย้งกันในคดีว่ากรณีต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา 22 วรรคสองหรือไม่ หรือบทบัญญัติกฎหมายเป็นอันสิ้นผลบังคับใช้แล้วหรือไม่ เพียงใด มาตรา 22 วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก จึงกำหนดกระบวนการให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลทหาร ดำเนินการตรวจสอบและวินิจฉัยชี้ขาด ตลอดจนกำหนดการประกาศคำวินิจฉัยและผลของการสิ้นผลบังคับใช้กฎหมายไว้

2) ข้อคิดเห็นของรองศาสตราจารย์สุตา วิสชุดพิชญ์

บทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถือเป็นหลักการสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่ดีสอดคล้องกับสภาพความต้องการของสังคม และเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เนื่องจากจะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมาย ตลอดจนมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเมื่อมีผลใช้บังคับแล้วเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับบริบทของสังคม มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ของรัฐธรรมนูญ จึงได้กำหนดผลของการปฏิรูปด้านกฎหมายรองรับไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดสภาพบังคับที่จะต้องนำหลักการของมาตรา 77 ไปปฏิบัติให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ที่ผ่านมามาตรานี้ได้มีมติเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2559 เห็นชอบนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารเพื่อวางกรอบการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะการ

กำหนดให้มีการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมายอย่างเคร่งครัด ต่อมาได้มีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 เห็นชอบแนวทางการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 77 โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียง ช่วงเริ่มต้นและเป็นไปอย่างจำกัด เพราะแม้จะมีกลไกและช่องทางเผยแพร่ร่างกฎหมายให้ประชาชนได้รับรู้ และร่วมแสดงความคิดเห็น แต่ยังมีผู้รับทราบเป็นจำนวนน้อยและไม่มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้อง มีการกำหนดกลไกเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนและมีสภาพบังคับ รวมทั้งจัดให้มี กลไกในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลของการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมจากทุก ภาคส่วน ตลอดจนต้องจัดช่องทางให้ประชาชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายได้รับทราบและเข้าใจถึง สาระสำคัญและความจำเป็นของการเสนอกฎหมายได้โดยง่ายเพื่อส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแสดง ความคิดเห็น ซึ่งการตรากฎหมายโดยกร่างเป็น “ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.” ที่มีหลักการและสาระสำคัญครอบคลุมถึงเรื่องดังกล่าวเพื่อใช้ บังคับต่อไป ในครั้งนี้ถือเป็นแนวทางการดำเนินการที่จะช่วยให้ผลอันพึงประสงค์ดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จและ เป็นการสอดคล้องกับประเด็นปฏิรูปกฎหมาย ข้อที่ 1 ที่จะต้องมีกลไกให้การออกกฎหมายเป็นกฎหมายที่ดี และเท่าที่จำเป็น รวมทั้งมีกลไกในการทบทวนกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตาม มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ตามที่แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว

3) ข้อคิดเห็นของนายอรรถสิทธิ์ กันมล และนายจุมพล ศรีจิงศิริกุล

เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่จำเป็นต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การ จัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. สามารถแบ่งวิเคราะห์ได้เป็น 7 กรณี ดังนี้

กรณีที่ 1 ประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยขณะนี้มีกฎหมายใน ระดับพระราชบัญญัติมากถึงประมาณ 1,100 ฉบับ

กรณีที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับการมีกฎหมายออกมาแล้ว แต่ยังไม่บังคับใช้ไม่ได้ เนื่องจากยังไม่มีกรอกฏ หรือกฎหมายอนุบัญญัติหรือไม่มีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้

กรณีที่ 3 ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายล้าสมัยหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว และกฎหมายบางฉบับก็ไม่มีการใช้บังคับในทางปฏิบัติแล้ว

กรณีที่ 4 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการร่างกฎหมาย เช่น ในการรับฟังความคิดเห็นอาจจะมีปัญหา การรับฟังความคิดเห็นที่ไม่ได้มาจากผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียที่แท้จริง ความเหมาะสมของวิธีการในการรับ ฟังและการให้ข้อมูลที่เพียงพอ ปัญหาการนำความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาและความจริงจังของ หน่วยงานที่รับฟังความคิดเห็น การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ปัจจุบันจะเป็นไปตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 และการออกกฎหมายจะเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนตามนโยบาย ที่ไม่มีการวิเคราะห์อย่างจริงจัง รวมทั้งหน่วยงานที่เสนอกฎหมายยังไม่มีความจริงใจในการวิเคราะห์เท่าที่ควร

กรณีที่ 5 ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของร่างกฎหมายที่มีการกำหนดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ ระบบ อนุญาต โทษอาญา ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และระยะเวลาการดำเนินการในกฎหมายนั้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งจะเป็นการสร้างขั้นตอนหรือภาระแก่ประชาชนจนเกินสมควร

กรณีที่ 6 ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับ โดยปัจจุบันจะเป็นไปตาม พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ซึ่งการประเมินความสัมฤทธิ์ผลของ การมีกฎหมาย และการประเมินต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งการ

ประเมินความคุ้มค่าของการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายกับภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชน และทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมายยังไม่เป็นไปอย่างชัดเจนและจริงจัง

กรณีที่ 7 ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงและเข้าใจกฎหมายของประชาชน โดยปัญหาของ “การเข้าถึง” กฎหมาย คือ การมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือเวียน และหนังสือสั่งการอยู่เป็นจำนวนมาก มีความซับซ้อน รวมทั้งไม่มีการเผยแพร่เป็นการทั่วไป ตลอดจนชาวต่างชาติสามารถรู้กฎหมายไทยได้ ส่วนปัญหาของ “ความเข้าใจ” กฎหมาย คือ ภาษากฎหมายที่เข้าใจยาก และแต่ละเรื่องอาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับและหลายระดับที่ซับซ้อนซึ่งบางทีก็ซ้ำซ้อนกัน

โดยสรุป พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีลักษณะเป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้การดำเนินการตามหลักการของมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ของรัฐธรรมนูญ เกิดความชัดเจน ซึ่งหน่วยงานของรัฐทั้งฝ่ายบริหารของรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสภาสามารถที่จะนำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการได้อย่างถูกต้องและปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้ง “การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง” และ “การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย” ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็จะทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีผลช่วยให้หน่วยงานของรัฐ ทั้งคณะรัฐมนตรีและรัฐสภามีข้อมูลหรือความคิดเห็นที่รอบด้านซึ่งมาจากบุคคลทุกภาคส่วน โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบของกฎหมายและผู้มีส่วนได้เสีย ทำให้การจัดทำกฎหมายเป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง และมีข้อมูลเกี่ยวกับภาระหรืออุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนอันเนื่องมาจากมีกฎหมายนั้น หรือรับทราบผลกระทบที่มีต้องประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือสิ่งที่สำคัญอื่น ๆ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจว่าสมควรมีกฎหมายฉบับนั้นหรือไม่ หรือใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายได้ในทุกขั้นตอน ในประการสำคัญการกำหนดกลไกให้ “ศาลสามารถใช้อำนาจตุลาการในการตรวจสอบกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับใดมาก่อน และการมี “ระบบกลาง” เพื่อใช้ในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งเป็นช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลกฎหมาย รับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอจากองค์กรที่เกี่ยวข้องอันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในการติดตามตรวจสอบ และการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐได้สะดวกและสามารถเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายได้ง่ายยิ่งขึ้น ล้วนเป็นหลักการและแนวทางสำคัญที่จะนำไปสู่การมีกฎหมายที่มีคุณภาพและมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น มีการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และประชาชนสามารถเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ตามหลักการที่มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ และแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายกำหนดไว้ให้บรรลุผลสำเร็จได้ในอนาคต ดังนั้น จึงมีความจำเป็นและประโยชน์อย่างยิ่งที่ต้องมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อรองรับการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อใช้บังคับต่อไป

4.4 บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

ในหลักการแล้ว รัฐบาลและรัฐสภาย่อมมีบทบาทที่สำคัญในการสร้างและพัฒนาสถาบันกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA: Regulatory Impact Assessment) โดยการจัดตั้งและมอบหมายให้องค์กรอิสระ (Independent bodies) ทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยมีเป้าหมายเพื่อลดปริมาณของกฎหมายให้น้อยลงและเพิ่มคุณภาพของกฎหมาย (better regulation) ให้

มากขึ้นกว่าเดิม แม้เป้าหมายของ การจัดทำ RIA เพื่อลดปริมาณของกฎหมายที่เป็นรูปธรรมน่าจะทำได้ง่ายกว่าการเพิ่มคุณภาพของกฎหมาย แต่การประเมินคุณภาพของกฎหมายนั้นคืออะไร ทำได้อย่างไร และวัดคุณภาพได้อย่างไร (Karpen, 2017) รัฐบาลและรัฐสภาจึงต้องจัดตั้งองค์กรอิสระในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายให้เป็นสถาบันที่น่าเชื่อถือได้ในการจัดทำ การประเมินผลกระทบของกฎหมาย โดยอิสระปราศจากอคติ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์รายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS: Regulatory Impact Statement) ที่เป็นกลางและเป็นธรรมให้มากที่สุดโดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์ยืนยันอย่างหนักแน่น

4.4.1 ประวัติพัฒนาการของกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในรัฐสภาต่างประเทศ

OECD ถือเป็นองค์การความร่วมมือเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งทำหน้าที่เป็นผดุงครรภ์ทำคลอดกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยมีการพัฒนาปรับปรุงกรอบหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนของกระบวนการจัดทำ RIA ในประเทศสมาชิก OECD และสหภาพยุโรป (EU) องค์การ OECD จึงได้รับรองและพัฒนาพิมพ์เขียว (blueprints) ที่เป็นต้นแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA Models) ให้ประเทศสมาชิกใช้พัฒนาทั่วโลก RIA ให้เป็นสถาบันที่น่าเชื่อถือได้เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ประเทศสมาชิกได้ใช้ทั่วโลก RIA กำหนดให้รัฐบาลมีบทบาทในการพัฒนากฎหมายที่ดี (better regulation) และรัฐสภามีบทบาทในการพัฒนาการตรากฎหมายโดยกระบวนการนิติบัญญัติที่ดี (better legislation) ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายรวมทั้งกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการยุติธรรมได้สำเร็จในที่สุด (Karpen, 2014) ดังปรากฏในข้อมูลเอกสารวิจัยของ OECD: “Principles of Regulatory Reform” (1997), “Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance” (2005), “Regulatory Policy and Governance” (2011), ซึ่งองค์การ OECD ได้ใช้เป็นพื้นฐานการวิจัยสำรวจ 15 ประเทศสมาชิกที่นำทั่วโลก RIA ไปประยุกต์ใช้ที่ปรากฏในเอกสารของ OECD : “Recommendation of the Council for Regulatory Policy and Governance” (2012), “Regulatory Indicators Survey” (2014), “Regulatory Policy Outlook” (2015) ซึ่งประเทศที่ไม่เป็นสมาชิกองค์การ OECD โดยเฉพาะประเทศไทยสามารถนำมาประยุกต์ใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของรัฐบาลและรัฐสภาให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยได้

4.4.2 บทบาทของรัฐสภาต่างประเทศในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

องค์การ OECD ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทั่วโลก RIA ให้เป็นสถาบันที่น่าเชื่อถือได้โดยส่งเสริมให้รัฐสภาในกลุ่มประเทศ OECD และสหภาพยุโรปมีบทบาทในการนำทั่วโลก RIA ไปใช้พัฒนาปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย ลดภาระของการบริหารกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติ ทำให้นโยบายและกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มีประสิทธิภาพและความโปร่งใสมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเพณีการปกครองและการบริหารประเทศของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน ดังนั้น บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายจึงแตกต่างกันในกระบวนการพัฒนาทั่วโลก RIA ให้เป็นสถาบัน (Institutionalization Process of RIA) ที่เป็นอิสระ น่าเชื่อถือ และมีความโปร่งใสที่แตกต่างกันตามบริบทของระบบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) บทบาทของรัฐสภาต่างประเทศในการจัดทำประเมินผลกระทบของกฎหมาย

1.1) ภาพรวมบทบาทของรัฐสภาในกลุ่มประเทศ OECD และสหภาพยุโรป (EU)

คณะมนตรีว่าด้วยนโยบายด้านกฎหมายและธรรมาภิบาล (Council on Regulatory Policy and Governance) ขององค์การ OECD ได้ออกข้อมติคำแนะนำที่ชัดเจนว่า “การประกันคุณภาพที่แน่นอนของโครงสร้างกฎหมายเป็นบทบาทที่มีพลังพลวัตและถาวรของรัฐบาลและรัฐสภา” (Ensuring the quality of

the regulatory structure is a dynamic and permanent role of governments and Parliaments) (OECD, 2013) รัฐสภาในฐานะเป็นสถาบันการเมืองที่รับผิดชอบในการตรากฎหมาย รัฐสภาสามารถมีบทบาทในการกำกับดูแลและควบคุมการใช้หลักการกฎหมายที่ดี (better regulation) ในการออกกฎหมายใหม่และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเก่า โดยผ่านการอภิปรายสาธารณะที่โปร่งใสของร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติของรัฐสภา จึงถือเป็นโอกาสในการควบคุมตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายและควบคุมติดตามการปฏิบัติงานของรัฐบาลตามกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

องค์การ OECD ได้ดำเนินการสำรวจการบริหารจัดการด้านกฎหมายของประเทศสมาชิก แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการเสริมสร้างบทบาทของรัฐสภาในการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย ในปี ค.ศ. 2008 ประเทศสมาชิก OECD 14 ประเทศและสหภาพยุโรป ได้มีคณะกรรมการกิจการรัฐสภาหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐสภาที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายพัฒนากฎหมายและการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก 11 ประเทศในปี ค.ศ. 2005 ในบรรดา 14 ประเทศดังกล่าวนี้ 7 ประเทศได้มีคณะกรรมการหรือหน่วยงานของรัฐสภาดำเนินการทบทวนคุณภาพของกฎหมายที่เสนอเป็นระยะ 8 ประเทศได้มีการตรวจสอบคุณภาพของการออกกฎหมายลำดับรอง และ 6 ประเทศได้มีคณะกรรมการหรือหน่วยงานของรัฐสภาทำหน้าที่รายงานความคืบหน้าของนโยบายการประเมินผลกระทบของกฎหมายและการปฏิรูปกฎหมายของรัฐบาลเป็นประจำ (OECD, 2013a) ซึ่งการปรึกษาหารือเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อประเมินผลการทบทวนในการออกกฎหมาย ดังเช่น ในนิวซีแลนด์ (Cabinet Office Circular, 2017) รัฐสภาได้เชิญชวนประชาชนให้ส่งความเห็นต่อการประเมินผลกระทบของกฎหมายเกือบทุกฉบับให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนมีมติให้คำแนะนำต่อที่ประชุมรัฐสภาใช้ในการอภิปรายร่างกฎหมายก่อนการตรากฎหมายเพื่อประกาศใช้บังคับด้วย

ประเทศสวีเดนได้มีการการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1990 มาตรา 170 กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางของสมาพันธ์มีหน้าที่ดำเนินการจัดทำ RIA รัฐสภาสมาพันธ์จึงมีบทบาทรับผิดชอบในการกำกับดูแลตรวจสอบร่างกฎหมายและรายงาน RIA แต่เฉพาะในด้านความชอบด้วยกฎหมาย (legality) ความถูกต้อง (regularity) ประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ของร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่รัฐสภา (มาตรา 26 วรรค 3 ของกฎหมายรัฐสภา) ในประเทศฝรั่งเศส ร่างกฎหมายถูกจัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของแต่ละกระทรวงที่เป็นผู้จัดทำรายงาน RIA (études d'impact) และตรวจสอบโดยสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในฐานะเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 สภาแห่งรัฐก็ยังตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA ก่อนเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภา ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดในสหรัฐอเมริกา ฝ่ายบริหารจึงไม่สามารถริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเบื้องต้นซึ่งเป็นอำนาจของสภาองเกรสเท่านั้น รัฐบาลจึงจัดทำ RIA และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียจะครอบคลุมเฉพาะกระบวนการกฎหมายที่รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญการลดปริมาณกฎหมายในปี ค.ศ. 1980 กิจกรรม RIA ทั้งหมดนี้จึงเกิดขึ้นในสำนักงานสารสนเทศและกิจการกฎหมาย (Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA) ภายในสำนักงานการจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget: OMB) ของสำนักงานรองประธานาธิบดี (Karpen, 2017) จึงไม่มีข้อบังคับให้มีการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนทั่วไปในการทำ RIA เพื่อประเมินร่างกฎหมายเบื้องต้น (Pocket Bills) ที่ริเริ่มโดยสภาองเกรส

1.2) บทบาทของรัฐสภาในประเทศเนเธอร์แลนด์

ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการพัฒนากลไกองค์กร RIA ที่ประสบความสำเร็จอย่างมากจนถึงเป็นแบบอย่างให้กับกลุ่มยุโรปและประเทศอื่น ๆ เมื่อเกิดปัญหาการจัดทำ RIA เราทุกคนจะ “ทำตามชาวดัตช์” (going Dutch) เนื่องจากกลไก RIA ของ Advis College Toetsing Administrative Lasten (ACTAL) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2011 เป็นองค์กรประสิทธิภาพมาก เพราะเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาอิสระภายนอกของรัฐที่ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลและรัฐสภาเพื่อลดจำนวนกฎหมายและกฎระเบียบที่ภาระของบริษัท ประชาชนและ

คนทำงานมีอาชีพด้านการดูแลสุขภาพ การศึกษา ความปลอดภัยและสวัสดิการทำงานในองค์กรทั้งในและนอกประเทศเนเธอร์แลนด์ อีกทั้งองค์กร ACTAL ยังตรวจสอบปัญหาเชิงกลยุทธ์เกี่ยวกับความกดดันที่เกิดจากกฎหมายที่เป็นอุปสรรคด้วย นอกจากนี้ การประเมินผลกระทบก่อนออกกฎหมาย (Ex-ante Evaluation) ยังกลายเป็นนโยบายภายในของทุกหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถูกกำกับดูแลและตรวจสอบเพิ่มเติมโดยสภาแห่งรัฐให้กฎหมายเหล่านั้นไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป วิธีการวัดกฎหมายที่มีผลกระทบโดยใช้ Standard Cost Model (SMC) และ National Cost Model (NET) ได้รับความนิยมแพร่กระจายไปทั่วภูมิภาคยุโรปและประเทศอื่น ๆ เช่น แคนาดาและออสเตรเลีย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในมุมมองเชิงกลยุทธ์ที่เป็นจริง พบว่า ACTAL ก็ยังมีจุดอ่อนบางประการในการกำหนดนโยบายออกกฎหมาย ดังนั้น องค์กร ACTAL-watching จึงกระตุ้นให้คณะรัฐมนตรีเลิกใช้ “กรอบการทำงานแบบบูรณาการสำหรับการวิเคราะห์นโยบายและการตรากฎหมาย” (IFPL) ไปใช้ระบบ RIA ที่ดีกว่าระบบเดิม คือ “คณะกรรมการการระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อรัฐธรรมนูญและการตรากฎหมาย” (Interdepartmental Commission for Constitutional Affairs and Legislation) ดังนั้น เนเธอร์แลนด์จึงได้เลิกใช้กลไก RIA ขององค์กร ACTAL ซึ่งสิ้นสุดลงในวันที่ 1 มิถุนายน 2017 (Karpen, 2017)

1.3) บทบาทของรัฐสภาในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศหนึ่งที่ได้นำกลไก RIA ไปใช้อย่างรวดเร็วและหนักแน่น โดยในปี ค.ศ. 1997 ได้จัดตั้งคณะทำงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Taskforce) และในปี ค.ศ. 2006 รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติกระบวนการนิติบัญญัติและการตรากฎหมายที่ดี (Legislative and Better Regulation Act, 2006) จัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายที่ดี (Better Regulation Commission: BRC) ซึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการนโยบายการตรากฎหมาย (Regulatory Policy Committee: RPC) เพื่อให้มีฐานะเป็นหน่วยงานมหาชนพิเศษ (Special Public Body) ที่เป็นอิสระโดยไม่ขึ้นกับหน่วยงานรัฐบาลใด ๆ และมีเขตอำนาจในการปฏิรูปกฎหมาย บริษัท และองค์กรธุรกิจ ก่อนหน้าในปี ค.ศ. 1997 สภาสามัญ (House of Common) ได้กำหนดหลักการ 5 ข้อในการตรากฎหมายที่ดีเพื่อทดสอบขั้นพื้นฐานว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐสภาลำดับใดที่เหมาะสมจะเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาได้หรือไม่ คือ หลักความได้สัดส่วน (proportionality) หลักความรับผิดชอบ (accountability) หลักความสอดคล้อง (consistency) หลักความโปร่งใส (transparency) หลักการกำหนดเป้าหมาย (targeting) ส่วนร่างกฎหมายลำดับรอง (secondary legislation) ให้รัฐบาลทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายก่อนเข้าสู่รัฐสภา (National Audit Office, 2017)

ข้อมูลและข้อเสนอร่างกฎหมายนั้น จะต้องถูกส่งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนาโยบายกฎหมาย โดยในระหว่างการปรึกษาหารือตามกระบวนการ RIA ก็ให้พิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้นเหมาะสมตรงกับวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายนั้นหรือไม่ ในสภาสามัญ (House of Common) ได้มีคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย (Regulatory Reform Committee: RRC) ในฐานะเป็นคณะกรรมการคัดเลือกร่างกฎหมาย จะตรวจสอบร่างกฎหมายลำดับรองที่เสนอโดยรัฐบาลให้เป็นร่างกฎหมายลำดับหลักที่เสนอโดยรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ Deregulation and Contracting Out Act, 1994 (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2001) ได้หรือไม่ คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย (RRC) จึงเป็นผู้พิจารณาถ่วงถ่วงก่อนว่า ข้อเสนอร่างกฎหมายทั้งหมดฉบับใดเหมาะสมกับเป้าหมายของการออกกฎหมายที่สมควรให้บรรจุลงในแผนการออกกฎหมายของรัฐบาลได้ โดยใช้หลักการ 5 ข้อข้างต้นเป็นเกณฑ์พิจารณาตัดสินให้ดำเนินการทำ RIA ต่อไป

1.4) บทบาทของรัฐสภาในประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีได้เรียนรู้การพัฒนาโลก RIA จากเนเธอร์แลนด์ อังกฤษ แคนาดา และออสเตรเลีย แต่ให้กลไก RIA เป็นบทบาทหน้าที่หลักของรัฐบาล โดยให้รัฐบาลสหพันธ์จัดทำ RIA กฎหมายของรัฐบาลกลางและในระดับ 16 มลรัฐให้รัฐบาลมลรัฐจัดทำ RIA กฎหมายของมลรัฐ ข้อมูลการประเมินครั้งแรกจะต้องให้หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายจัดทำ RIA ตามแนวคำถาม 27 ข้อในการประเมินผลกระทบของร่าง

กฎหมายก่อนเสนอเข้าสู่รัฐสภา รัฐบัญญัติของรัฐสภา (Act of Parliament) ปี ค.ศ. 2006 แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2011 ได้จัดตั้งสภาการควบคุมกฎหมายแห่งชาติ (National Regulatory Control Council: NRCC) ของรัฐบาลสหพันธ์ที่เป็นอิสระในการปฏิบัติงานสนับสนุนรัฐบาลเพื่อดำเนินมาตรการพัฒนาคุณภาพกฎหมายที่ดีและลดปริมาณกฎระเบียบของระบบราชการที่ย่างกร้าช้าลง โดยให้สภาการควบคุมกฎหมายแห่งชาติ (NRCC) มีอำนาจตรวจสอบร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยรัฐบาลและรัฐสภา และร่วมอยู่ในคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำร่วมของรัฐสภา (Co-advisory Standing Committees of the Parliament) ซึ่งมีหน้าที่ในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ประธานศาลตรวจเงินแผ่นดิน (President of The Audit Court) ทำการตรวจสอบประสิทธิภาพของร่างกฎหมายนั้น และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (German Federal Constitutional Court: FCC) ยังได้กำหนดเกณฑ์ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายไว้ในกฎหมายรัฐสภา ซึ่งใช้เป็นบรรทัดฐานกำหนดขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายที่ดี (good legislation) ตามหลักเกณฑ์ 3 ประการ (Karpen, 2015) คือ เหตุผลทางกฎหมายที่ดี (legal rationality) กระบวนการที่โปร่งใส (transparency of procedure) และผลลัพธ์ที่มีประสิทธิผล (results effectiveness)

1.5) บทบาทของรัฐสภาในประเทศสวีเดน

พระราชกฤษฎีกา ค.ศ. 2007 จัดตั้งสภาพัฒนากฎหมายที่ดีของสวีเดน (Swedish Better Regulation Council: Regelradet) ภายใต้การอุปถัมภ์ของหน่วยงานสวีเดนเพื่อการเติบโตทางเศรษฐกิจและภูมิภาค (Swedish Agency for Economic and Regional Growth) ร่วมกับองค์การบริหารการเงินแห่งชาติ (National Financial Management Authority) ทำหน้าที่ประเมินผลกระทบของกฎหมายต่อกิจการธุรกิจ ทั้งกฎหมายภายในสวีเดนและกฎหมายสหภาพยุโรป รัฐบาลสวีเดนแต่งตั้งสมาชิกของสภานี้ให้มีอำนาจตัดสินใจด้วยตัวเองโดยอิสระ (Staronová, 2014) ซึ่งสภาพัฒนากฎหมายนอร์เวย์ (Norwegian Regulatory Council: Regelradet) สภาประเมินผลกระทบของกฎหมายฟินแลนด์ (Finnish RIA-Council: FCRIA) และคณะกรรมการประเมินผลกระทบของกฎหมายของสาธารณรัฐเชค (Czech RIA-Board: RIAB) ได้ทำงานในกรอบกฎหมายที่เป็นองค์กรอิสระที่คล้ายคลึงกับสภาพัฒนากฎหมายที่ดีของสวีเดน (Regelradet)

1.6) บทบาทของรัฐสภาในสหภาพยุโรป

สถานการณ์ของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ภายในสหภาพยุโรปมีความเฉพาะเจาะจง เนื่องจากสหภาพยุโรปไม่มีองค์กรอิสระในการจัดทำ RIA ที่แข็งแกร่งอย่างแท้จริง กระทรวงกิจการทั่วไปของคณะกรรมการยุโรป (Commission's Directorate General) จึงมีหน้าที่หลักในการจัดทำ RIA กฎหมายของสหภาพยุโรปที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าสถาบันองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายของสหภาพยุโรปมี 3 องค์กร คือ สภายุโรป คณะมนตรียุโรป และ คณะกรรมาธิการยุโรป ซึ่งองค์กรทั้งสามต่างมีบทบาทในการออกกฎหมายของสหภาพยุโรป จึงต้องทำงานร่วมกันในการประสานระเบียบวิธีการทำ RIA (Karpen, 2015) ดังนั้น บทบาทของรัฐสภายุโรปจึงมีลักษณะเฉพาะในการจัดทำ RIA ที่ไม่เหมือนกับบทบาทในการจัดทำ RIA ของรัฐสภาภายในแต่ละประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป

2) บทบาทของรัฐสภาต่างประเทศในการตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

2.1) กลไกตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมายของรัฐสภาต่างประเทศ

กลไกรัฐสภาต่างประเทศที่นำมาใช้เพื่อฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัตินั้นแตกต่างกันไปตามบริบทรัฐสภาของแต่ละประเทศสมาชิก OECD ซึ่งอาจวิเคราะห์แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มหลัก (OECD, 2013) สรุปได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มประเทศที่ใช้คณะกรรมการรัฐสภา (Parliamentary Committee) ให้ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) รัฐสภาของประเทศสมาชิก OECD

ส่วนใหญ่ได้กำหนดให้คณะกรรมการการรัฐสภา (Parliamentary Committee) ให้มีบทบาทในการทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบคุณภาพของ RIA (World Bank Group, 2018) เช่น แคนาดาจะมีคณะกรรมการถาวรเพื่อการพิจารณาของกฎระเบียบตรวจสอบกฎระเบียบของรัฐบาลและเครื่องมือทาง (Standing Committee for Scrutiny of Regulations) นิวซีแลนด์และโปแลนด์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบขึ้นเพื่อตรวจสอบร่างกฎหมายและคุณภาพรายงาน RIA รวมทั้งให้สอบสวนข้อร้องเรียนด้วย เนเธอร์แลนด์ได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมด้านเศรษฐกิจและการเงิน (Joint Committee on Economic Affairs and Finance) ขึ้นพิจารณาทบทวนความคืบหน้าในการดำเนินงานโครงการการปฏิรูปกฎหมายของรัฐสภา

กลุ่มที่ 2 กลุ่มประเทศที่ใช้หน่วยวิเคราะห์และประเมินของรัฐสภา (Parliamentary Evaluation and Analysis Units) ให้ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยได้ดำเนินการพัฒนาหน่วยประเมินของผู้เชี่ยวชาญ (Specialist Evaluation Units) ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนสมาชิกรัฐสภาในการตรวจสอบดูแลคุณภาพของร่างกฎหมายและการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในองค์การและหลายประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การ OECD

2.2) กลไกตรวจสอบการทำ RIA ในองค์การ OECD และ EU

ทั้งองค์การ OECD และ EU ได้ทำการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) (OECD, 2012a) ดังนี้

(1) หน่วยประเมินผลกระทบก่อนการออกกฎหมาย (*Ex-ante Impact Assessment Unit*) ของสภายุโรป จัดตั้งขึ้นเมื่อต้นปี ค.ศ. 2010 และทำหน้าที่ในปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของสำนักอำนวยการด้านบริการงานวิจัยของรัฐสภา (Directorate General for Parliamentary Research Services) ซึ่งบทบาทหลักของหน่วยงานนี้คือ ก) กลั่นกรองแผนออกกฎหมายพร้อมโปรแกรมการทำงานของคณะกรรมการการยุโรป ข) ประเมินวิเคราะห์การประเมินผลกระทบของกฎหมายของคณะกรรมการการยุโรป ค) ประเมินผลกระทบของการแก้ไขกฎหมายสำคัญที่พิจารณาโดยสภายุโรป ง) ประเมินผลกระทบเสริมหรือทดแทน จ) ทำบันทึกย่อหรือการศึกษาสรุปวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของคณะกรรมการการยุโรปทั้งหมดหรือบางส่วน

(2) หน่วยประเมินผลกระทบหลังการใช้กฎหมายแล้ว (*Ex-post Impact Assessment Unit*) ของสภายุโรป ตั้งขึ้นเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2013 ให้ทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการการของสภายุโรปและหน่วยงานอื่น ๆ ของสภายุโรป (University of Hull, 2019) คือ ก) ติดตามการทำงานของคณะกรรมการการยุโรปในการนำกฎหมายไปปฏิบัติ ประเมินผลกระทบและประสิทธิผลในการใช้กฎหมายของสหภาพยุโรป ข) ติดตามและศึกษาวิเคราะห์รายงานประเภทต่าง ๆ ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและโดยองค์กรหรือสถาบันอื่นใดของสภายุโรป ค) ช่วยเหลือคณะกรรมการการของสภายุโรปในการจัดทำและติดตามรายงานนโยบายปฏิบัติงานนิติบัญญัติของสภายุโรปโดยทำเป็นรายงานการประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกโดยสหภาพยุโรป และ ง) ผลิตงานวิจัยเกี่ยวกับการนำกฎหมายไปดำเนินการใช้บังคับและประเมินผลกระทบหรือประสิทธิผลของกฎหมายตามคำร้องขอของคณะกรรมการการสภายุโรปหรือองค์กรอื่นใดของสหภาพยุโรป

2.3) กลไกตรวจสอบการทำ RIA ในประเทศชิลี

ประเทศชิลีได้จัดตั้งหน่วยประเมินกฎหมาย (Department of Law Evaluation) ขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2010 และให้ดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานการบริหารสภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Deputies' Administration) (OECD, 2012a) ทำหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายที่เลือกศึกษาว่ากฎหมายมีการใช้บังคับอย่างไร การปฏิบัติตามกฎหมายบรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพหรือไม่ หรือหากกฎหมายล่าสมัยอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในสังคม โดยใช้เกณฑ์ 7 ข้อในการเลือกกฎหมายที่จะถูกนำไปตรวจสอบคือ ความเป็นกลางทางการเมือง การบังคับใช้โดยทั่วไปของกฎหมาย การเปิดเผยต่อสาธารณะ ความเป็นไปได้ของระเบียบวิธี ความเป็นไปได้ชั่วคราว ความเป็นไปได้ทางเทคนิคและเวลาในการใช้กฎหมาย

2.4) กลไกตรวจสอบการทำ RIA ในประเทศสวีเดน

ประเทศสวีเดนได้จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการวิจัยและการประเมิน (Evaluation and Research Secretariat) ในปี ค.ศ. 2002 ให้เป็นหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญในฝ่ายบริการของคณะกรรมการการรัฐสภาสวีเดน (Riksdag) ทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการในการประเมินผลหลังการใช้กฎหมาย (Ex-post Evaluation) สำนักงานเลขาธิการนี้ประกอบด้วยบุคคล 10 คน คือ หัวหน้าสำนักเลขาธิการ 1 คน ผู้ประเมินอาวุโส 5 คน เจ้าหน้าที่วิจัยอาวุโส 3 คน และเจ้าหน้าที่ธุรการ 1 คน (Kasemets, 2001) สำนักงานเลขาธิการทำงานอย่างใกล้ชิดเพื่อสนับสนุนคณะกรรมการการรัฐสภาในการประเมินผลและปฏิบัติการกิจการของการทำ RIA คือ ก) ช่วยคณะกรรมการการรัฐสภาจัดเตรียม ดำเนินการ และสรุปผลโครงการวิจัยประเมินผลกระทบของกฎหมาย ข) ค้นหาและแต่งตั้งนักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญภายนอกเพื่อดำเนินโครงการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ค) เตรียมข้อมูลพื้นฐานสำหรับการประเมินผลและโครงการวิจัยตามคำร้องขอของคณะกรรมการ ง) ขอรายงานประเมินล่าสุดจากรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย จ) มีส่วนร่วมในโครงสร้างการดำเนินงานและการควบคุมคุณภาพขั้นสุดท้ายของโครงการ ฉ) ช่วยเหลือสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการการรัฐสภาในการวางแผนและดำเนินการสัมมนาและกิจกรรมด้านอื่น ๆ ที่เชื่อมต่อการประเมินผลและการวิจัยผลกระทบของกฎหมาย และ ข) มีส่วนร่วมในการพัฒนาทั่วไปในการประเมินผลและการวิจัยของคณะกรรมการ (OECD, 2009) ทั้งนี้ โดยมีกองทุนพิเศษได้รับการจัดสรรให้นักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญที่จัดการข้อมูลกิจกรรมติดตามและประเมินผลการวิจัย RIA ของคณะกรรมการได้

2.5) กลไกตรวจสอบการทำ RIA ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์

ตามรัฐธรรมนูญของสมาพันธ์รัฐสวิส สถานิติบัญญัติแห่งสมาพันธ์รัฐ(รัฐสภา) จะต้องประเมินประสิทธิภาพของมาตรการที่กระทำโดยสมาพันธ์รัฐสวิส คณะกรรมการการควบคุม (Control Committees) ได้รับมอบอำนาจจากสภานิติบัญญัติแห่งสมาพันธ์รัฐสวิสในการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลสมาพันธ์และฝ่ายบริหาร ในปี ค.ศ. 1991 รัฐสภาได้จัดตั้งกลไกการควบคุมฝ่ายบริหารของรัฐสภา (Parliamentary Control of the Administration: PCA) สนับสนุนกระบวนการตรวจสอบของรัฐสภาเพื่อทำการประเมินผลกระทบการนำกฎหมายไปปฏิบัติและผลกระทบของมาตรการกฎหมายที่ดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐบาลสมาพันธ์ กลไก PCA มีหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานรัฐบาลสมาพันธ์ทั้งหมดและหน่วยงานสาธารณะได้โดยตรงและอาจขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจากหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ คณะกรรมการการควบคุมจะใช้กลไก PCA มุ่งเน้นการตรวจสอบฝ่ายบริหารทั้ง 3 ด้าน (OECD, 2009) ได้แก่ (ก) การบริหารงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย) (ข) มาตรการของรัฐบาลสมาพันธ์มีความถูกต้องเหมาะสม (การควบคุมความถูกต้องเหมาะสม) และ (3) มาตรการดำเนินการโดยรัฐบาลสมาพันธ์บังเกิดผลสำเร็จ (การควบคุมประสิทธิภาพของการบริหาร)

2.6) กลไกตรวจสอบการทำ RIA ในประเทศอังกฤษ

รัฐสภาอังกฤษได้ทำการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริง (Scrutiny Unit) ขึ้นในปี ค.ศ. 2002 ให้เป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญที่ชำนาญในการคัดเลือกคณะกรรมการด้านการเงินและการพิจารณาร่างกฎหมาย หน่วยงานนี้มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 25 คนที่เป็นนักกฎหมาย นักบัญชี นักเศรษฐศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านกระบวนการนิติบัญญัติ และนักวิเคราะห์นโยบาย เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องปฏิบัติงานตามข้อกำหนดที่เป็นกลางทางการเมือง (OECD, 2013) หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายและทำหน้าที่ประมวลหลักฐานทั้งหมดที่คณะกรรมการมอบหมายให้ตรวจสอบรายละเอียดสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 หน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริง (Scrutiny Unit) ได้ช่วยเลือกคณะกรรมการการรัฐสภาเพื่อดำเนินการตรวจสอบหลังการออกกฎหมาย (post-legislative scrutiny) ภายใต

ระบบนี้จะต้องใช้ข้อมูลจากกระทรวงย้อนหลัง 3 ถึง 5 ปีในการประเมินผลกระทบเนื้อหาของพระราชบัญญัติ และลงมติตัดสินใจว่าการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ ได้มีผลกระทบในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

3) กลไกการเฝ้าระวังการประเมินผลกระทบของกฎหมายในสหภาพยุโรป

ตราสัญลักษณ์ “Regulatory Watch Europe” เป็นป้ายคำขวัญ (banner) ใช้ในการรณรงค์ให้มีการเฝ้าระวังผลกระทบกฎหมายของยุโรป โดยอยู่ภายใต้คณะกรรมการที่ปรึกษาอิสระระดับชาติทั้งเจ็ดของสหภาพยุโรปทำหน้าที่ประสานงานเพื่อประเมินและเพิ่มประโยชน์สูงสุดให้เป็นวาระแห่งกฎหมายอันชาญฉลาดของยุโรป (Europe’s smart regulation agenda) และลดภาระผลกระทบของกฎหมาย แดงการณั่วมว่าด้วย “Regulatory Watch Europe” ของสหภาพยุโรปได้มุ่งเน้นประเด็นสำคัญอันเป็นปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันองค์กรในสหภาพยุโรป ดังนั้น จึงจะต้องให้มีการปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อพัฒนาข้อเสนอร่างกฎหมายที่ดีที่สุดในการนิติบัญญัติกฎหมาย (Legisprudence) ในสหภาพยุโรปให้มีลักษณะเป็นกฎหมายที่สั้นกระชับ เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง และเป็นกฎหมายทันสมัยอยู่เสมอ โดยคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ได้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบคุณภาพของกฎหมาย (Regulatory Scrutiny Board: RSB) ขึ้นในปี ค.ศ. 2015 ให้มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ (Independent body) ตามข้อตกลงระหว่างสถาบันของคณะกรรมการยุโรปว่าด้วยการตรากฎหมายที่ดี (Commission’s Inter Institutional Agreement on Better Lawmaking) เพื่อลดปริมาณกฎหมายและพัฒนาคุณภาพกฎหมายของสหภาพยุโรป ส่วนสภายุโรป (European Commission) ก็ได้จัดตั้งฝ่ายอำนวยการประเมินผลการทบทวนกฎหมาย (RIA Directorate) เพื่อทบทวนตรวจสอบแผนนิติบัญญัติและคุณภาพรายงาน RIA กฎหมายของคณะกรรมการยุโรป (Karpen, 2017) ทั้งนี้ โดยให้ศาลผู้ตรวจสอบบัญชียุโรป (European Court of Auditors) และศาลยุติธรรมยุโรป (European Court of Justice) มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสินคดีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความเกณฑ์กำหนดคุณภาพของกฎหมายที่ดีให้ชัดเจน

โดยสรุปจากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ข้างต้น พบว่า เราไม่อาจมีข้อสรุปได้อย่างชัดเจนในการพัฒนาทั่วโลก RIA ให้บรรลุแนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practice) สำหรับทุกประเทศ เพราะแต่ละประเทศมีระบบกฎหมายและกรอบบริบทวัฒนธรรมและภูมิปัญญาสถาบัน (institutional wisdom) แตกต่างกัน กลไกการจัดทำ RIA จึงทำได้ในหน่วยงานระดับแผนกที่มีจุดแข็งทั้งในรัฐบาลหรือรัฐสภาและในหน่วยงานระดับรัฐมนตรีโดยมีฐานะเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาอิสระ (independent advisory bodies) อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของศาสตราจารย์ ดร. อุลริช คาร์เพน (Karpen (2017) ว่า ถ้าหากประเทศใดสามารถจะจัดตั้งหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระและระหว่างหน่วยงาน (Central, independent and interdepartmental body) เพื่อทำ RIA ให้ทั้งรัฐบาลและรัฐสภาก็จะเป็นที่นิยมและมีประสิทธิภาพดีกว่า ซึ่งขึ้นอยู่กับความตั้งใจทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ ที่จะมอบอำนาจทางกฎหมายให้กับหน่วยงานนั้น โดยบูรณาการกลไกการจัดทำ RIA เข้ากับกระบวนการนิติบัญญัติในการออกกฎหมาย (Mandelkern Report, 2001) ในการสร้างทีมงานและเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญที่เชื่อมโยงการประเมินก่อนการออกกฎหมาย (Ex ante assessment) และการประเมินหลังการใช้กฎหมาย (Ex-post Evaluation) ให้เป็นกลไก RIA ที่เสมือนสองด้านในหนึ่งเหรียญให้การสนับสนุนรัฐบาลและรัฐสภาที่แข็งแกร่ง

4) การประเมินความยั่งยืน (SIA) กับการประเมินผลกระทบของกฎหมายในต่างประเทศ

ภายหลังจากที่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ของสหประชาชาติมีผลบังคับใช้แล้วตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 องค์กรโออีซีดี (OECD, 2010) จึงได้กำหนดหลักการ กฎเกณฑ์ และกระบวนการประเมินผลกระทบของความยั่งยืน (Sustainability Impact Assessment: SIA) ให้มีหน้าที่หลักสำคัญ 2 คือ (1) เป็น

เครื่องมือทางนโยบายที่มีระเบียบวิธีการประเมินเพื่อพัฒนา การบูรณาการนโยบายที่แตกต่างหลากหลายให้นำไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้ง (เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม) อย่างมั่นคงในระยะยาว (2) เป็นกระบวนการสำหรับการประเมินผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงานและโครงการก่อนที่จะมีการจัดทำและประกาศใช้บังคับ (*ex ante*) สรุปหลักการสำคัญได้ดังนี้

4.1) นิยามความยั่งยืนของ SIA หมายถึง มิติการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งสามด้านต้องถูกบูรณาการ ไว้ในการประเมินผลกระทบดังกล่าวอย่างเต็มที่นอกเหนือจากได้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่ต้องรวมอยู่ด้วยกัน โดยการประเมิน SIA นั้นจะต้องประเมินผลกระทบและความเสี่ยงต่อความยั่งยืนทั้งระยะสั้นและระยะยาว

4.2) การประเมิน SIA จะต้องทำมากกว่าการประเมินเชิงปริมาณ โดยจะต้องประเมินความเสี่ยงที่มีการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (*cost-benefit analysis*) ในเชิงคุณภาพด้วยโดยเฉพาะ การพิจารณาปัญหาผลกระทบสิ่งแวดล้อม สังคม และประเด็นเศรษฐกิจที่ไม่ใช่ด้านการตลาดด้วย

4.3) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียจะต้องได้ถูกนำมาใช้ในการประเมินผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมรอบด้าน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมจะต้องมีความโปร่งใสมากที่สุดในกระบวนการพิจารณาวิเคราะห์ผลกระทบที่สามารถนำไปสู่การแก้ปัญหาเชิงนโยบายได้สำเร็จ

4.4) เป้าหมายและวัตถุประสงค์โดยรวมทั้งหมดของการทำ SIA จะต้องมีความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (*transparency and accountability*) ในการจัดทำนโยบายที่บูรณาการในการพิจารณาทุกมิติของความยั่งยืนอย่างเต็มที่โดยรวมทุกด้านทั้งขอบเขตพื้นที่และการพิจารณาระยะยาว ตลอดจนผลกระทบข้างเคียงที่ไม่ได้ตั้งใจ (*unintended side-effects*) ด้วย

4.5) การเชื่อมโยงระหว่างข้อมูลกับผลกระทบในเชิงนโยบาย (*policy impact*) ในการประเมิน SIA หน่วยงานต้องยึด “หลักการวิเคราะห์ตามสัดส่วน” (*Principle of proportionate analysis*) ซึ่งต้องมีการประเมินผลกระทบทั้งเชิงลึกและขอบเขตที่กว้างขวางที่สัมพันธ์กับความสำคัญของนโยบาย ลักษณะทางการเมือง กฎหมาย และทางเลือกอื่น

4.6) สถาบันองค์กรที่จัดตั้งให้มีหน้าที่ทำ SIA และวิเคราะห์ผลกระทบการประเมิน SIA จะต้องมีความรับผิดชอบที่ชัดเจน (*clear line of responsibility*) ทั้งในด้านการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนการตัดสินใจเชิงนโยบาย กำหนดระยะเวลาการทำ SIA เครื่องมือวิธีการวิเคราะห์ และตัวชี้วัดที่ชัดเจนแน่นอน

4.7) หน่วยงานที่ทำการประเมิน SIA จะต้องบรรจุคำถามประเมินอย่างน้อยดังนี้ (OECD, 2010)

(1) อะไรคือลักษณะและขอบเขตของปัญหาความยั่งยืน มีความเกี่ยวข้องกันกับนโยบายนั้นอย่างไร และใครได้รับผลกระทบมากที่สุดจากนโยบายดังกล่าว

(2) อะไรคือความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับนโยบายดังกล่าว

(3) อะไรคือวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย และอะไรคือปัญหาที่จำเป็นจะต้องทำการประเมินผลกระทบ หรือจะต้องหาทางแก้ไข

(4) อะไรคือผลกระทบที่น่าจะเกิดขึ้นได้ (ทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ นิเวศสิ่งแวดล้อม สถาบัน องค์กร) ในการพิจารณาทางเลือกของนโยบายนั้น ๆ

(5) อะไรคือผลกระทบข้างเคียงที่ไม่ได้ตั้งใจ (*unintended side-effects*) ที่อาจเกิดขึ้นได้

(6) อะไรคือสิ่งที่ต้องการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของกลุ่มเป้าหมายที่รับผลกระทบของความยั่งยืนนั้น ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปที่สำคัญเป็นสมาชิกองค์กร OECD ด้วย ได้รับที่จะนำแนวทางและกลไกการประเมินผลกระทบ SIA ขององค์กร OECD ดังกล่าวข้างต้นไปประยุกต์ใช้กับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ได้ประกาศเจตนารมณ์ว่า เป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ถือเป็นกระแสหลักในกระบวนการกำหนดนโยบายที่เป็นส่วนสำคัญในการ

ปฏิบัติตาม SDGs ที่ระบุไว้ใน Agenda 2030 ซึ่งสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่ได้ถูกกำหนดไว้ใน EU Better Regulation Agenda ด้วย (Renda, 2017) ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปมอบให้คณะกรรมการยุโรปทำการพัฒนากรอบประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เพื่อสร้างกฎหมายที่ดีให้เป็น State of the Art สหภาพยุโรปจึงยึดถือเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) และการประเมินผลกระทบของความยั่งยืน (SIA) เป็นกรอบการประเมินที่ดีสำหรับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่ดีมีคุณภาพโดยคณะกรรมการยุโรปได้สร้างแนวทางและวิธีปฏิบัติของกลไกความเชื่อมโยงของการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ที่ใช้อยู่ในสหภาพยุโรปกับกลไกการประเมินผลกระทบกับความยั่งยืน (SIA) ที่จะได้พัฒนาขึ้นมาใหม่เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) และการพัฒนาธรรมาภิบาลกฎหมายที่ดี (regulatory governance) ในสหภาพยุโรป

5) แนวโน้มบทบาทสหภาพยุโรปในการพัฒนากรอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

จากการวิเคราะห์ที่มีมุมมองของกฎหมายเปรียบเทียบของกระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศพบว่า ระบบการนิติบัญญัติกฎหมาย (Legisprudence) ของรัฐสภาในต่างประเทศมีแนวโน้มของการออกกฎหมายและการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในรัฐสมัยใหม่ 5 แนวโน้มดังนี้ (Karpen, 2017)

แนวโน้มที่ 1 การออกกฎหมายและการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เกิดจากระบบนิติบัญญัติกฎหมาย (Legisprudence) ซึ่งมีความแตกต่างกันในรัฐระบอบรัฐธรรมนูญที่แตกต่างกัน สหภาพยุโรปจึงมีความก้าวหน้าในการประสานกลมกลืนให้เกิดเอกภาพ (harmonization and unification) ของกฎหมายทั้งเนื้อหาและรูปแบบกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นยุโรป (Europeanization) และโลกาภิวัตน์ (globalization) ของการออกกฎหมายที่ใช้รัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกช่วยให้ทั่วโลก RIA เกื้อกูลซึ่งกันและกัน

แนวโน้มที่ 2 การออกกฎหมายเป็นบทบาทสำคัญของรัฐสภาซึ่งเป็นศูนย์อำนาจในรัฐประชาธิปไตย ทำให้บทบาทของรัฐสภาอยู่ได้แรงกดดันทางการเมืองในการประกันความมั่นคงและความยืดหยุ่นของกฎหมายในเวลาเดียวกันซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อประสิทธิผลของกฎหมาย ปริมาณกฎหมายที่เพิ่มขึ้นในทุกรัฐเป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์ ซึ่งจำเป็นต้องออกกฎหมายมาควบคุมเผชิญปัญหาสวัสดิภาพสังคมและเทคโนโลยี ผู้บัญญัติกฎหมายจึงต้องใช้กลไกการประเมินผลกระทบหลังการใช้กฎหมาย (Post-ante Evaluation) เพื่อยกเลิกกฎหมายที่ขาดคุณภาพและไม่มีความโปร่งใสเพียงพอที่เกิดจากสมาชิกสภานิติบัญญัติที่รับโอนออกกฎหมายนั้น

แนวโน้มที่ 3 การใช้กลไก RIA สร้างสมดุลปริมาณและคุณภาพของกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ช่วยแก้ปัญหาหน้าท้วมของกฎหมายที่สหภาพยุโรปออกมาใช้บังคับกับประเทศสมาชิกที่มากเกินไปจนเกิดความจำเป็นและก่อให้เกิดผลกระทบ (Brussels-Effect) กับประเทศสมาชิกในการปฏิบัติตามได้ทั้งหมด

แนวโน้มที่ 4 ศาลถือเป็นส่วนหนึ่งของวงจรการออกกฎหมาย (legislative cycle) ซึ่งมีเขตอำนาจตรวจสอบกระบวนการออกกฎหมายและการทำ RIA ของสหภาพยุโรปขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปหรือไม่ ศาลยุติธรรมแห่งชาติ ศาลศาลยุติธรรมแห่งยุโรปและศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปจึงมีบทบาทในการตรวจสอบกระบวนการออกกฎหมายและการทำ RIA ของสหภาพยุโรปด้วย

แนวโน้มที่ 5 กลไก RIA และกระบวนการออกกฎหมายควรตระหนักถึงข้อจำกัดว่าต้องออกกฎหมายที่ดี แม่นยำและมีเหตุผลเท่าที่ทำได้ ดังในการประชุมสมัชชารัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ณ เมืองฟิลาเดลเฟีย จอห์น ดิกคินสัน กล่าวเมื่อ 130 ปี ในวันที่ 13 สิงหาคม ค.ศ. 1387 ว่า “ชีวิตของกฎหมายไม่ได้มีเพียงตรรกะเหตุผล แต่มันเป็นประสบการณ์ด้วย” (The life of law has not been logic; It has been experience) ซึ่งสามารถใช้เป็นข้อควรตระหนักในการออกออกกฎหมายที่ดีได้ในสมัยปัจจุบันนี้

4.4.3 บทบาทของรัฐสภาไทยในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

ในฐานะสถาบันนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตย รัฐสภาไทยมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาระบบการนิติบัญญัติกฎหมาย (Legisprudence) กระบวนการออกกฎหมาย และการพัฒนากฎหมาย โดยให้มีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 เพื่อให้มีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย และหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค. เพื่อให้มีการปฏิรูปกฎหมายและการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัวและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็นและเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ อีกทั้งพัฒนานักกฎหมายโดยปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม ตลอดจนพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวกและสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่ายขึ้น

1) หลักการของพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในรัฐสภาไทย

รัฐสภาไทยยึดหลักพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวม 3 หลักการ (แดนชัย ไชวพิเศษ, (2560) ดังนี้

1.1) หลักการตามมาตรา 77 วรรคหนึ่ง คือ (1) รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น (2) รัฐพึงยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน กฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน และ (3) รัฐพึงดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

1.2) หลักการตามมาตรา 77 วรรคสอง คือ (1) หลักการประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมาย (Ex-ante Assessment) รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนที่เกี่ยวข้องซึ่งได้รับผลกระทบก่อนการออกกฎหมาย รัฐพึงวิเคราะห์ผลกระทบก่อนการออกกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รัฐพึงเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและผลการวิเคราะห์ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายต่อประชาชน รัฐพืงนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน (2) หลักการประเมินผลกระทบหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว (Ex-post Evaluation) รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

1.3) หลักการตามมาตรา 77 วรรคสาม คือ ไม่ให้การออกกฎหมายมีผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของประชาชน รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีเท่าที่จำเป็น รัฐพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และรัฐพึงกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

2) กลไกของรัฐสภาไทยในการเสนอร่างกฎหมายและการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

กลไกเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญต้องทำตามหลักการ วิธีการ ขั้นตอนของรัฐสภา (อภิชาติ กุ่มเมือง, 2560) สรุปได้ดังนี้

(1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 131 (2) ของรัฐธรรมนูญ

(2) การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ตามบทบัญญัติมาตรา 133 (2) ของรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือเสนอร่างพระราชบัญญัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้นั้นต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย ถึงแม้ว่ามาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้บัญญัติไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐก็ตามจะต้องนำมาบังคับใช้ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย

สำหรับในกรณีที่จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอไม่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพราะเป็นการซ้ำซ้อนกับที่คณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการมาแล้วและมีแนวทางการปฏิบัติดังนี้ (แดนชัย ไชยวิเศษ, 2560)

(1) ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณา จึงต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา แต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อน จึงต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยมีแนวทางการปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สองต่อไปได้

(2) ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง

(3) การเสนอร่างพระราชบัญญัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้น ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 133 (3) กำหนดว่า ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น จะต้องมิมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ส่วนในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอซึ่งได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว ไม่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการซ้ำซ้อนกับที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการมาแล้ว

(4) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา 256 ให้เสนอเป็นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ สำหรับญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจาก 1) คณะรัฐมนตรีหรือ 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือ 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวน

ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ 4) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา

ดังนั้น การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอไม่ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เนื่องจากเป็นการซ้ำซ้อนกับที่คณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการมาแล้วและมีแนวทางการปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภาในกรณีที่ประชุมรัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหลายฉบับรวมกัน รัฐสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้และเมื่อที่ประชุมรัฐสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้ลงมติว่าจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง

แม้ว่าการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ถือเป็นเรื่องใหม่ที่ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่การทำ RIA ซึ่งได้ดำเนินการมานานแล้วตั้งแต่ปี 2531 นั้น ยังจำกัดอยู่เฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายเป็นผู้จัดทำและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA ก่อนเสนอเข้าสู่คณะรัฐมนตรีเพื่อลงมติพิจารณาเสนอร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่รัฐสภาต่อไป ซึ่งร่างกฎหมายยังจำกัดอยู่เฉพาะร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และยังไม่ครอบคลุมถึงร่างกฎหมายในลำดับรองหรือกฎหมายอนุบัญญัติอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก (เดชรัตน์ สุขกำเนิด, 2560) รวมถึงร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ไม่ได้ผ่านคณะรัฐมนตรีเสนอเข้าสู่รัฐสภาโดยตรงด้วย เนื่องจากรัฐสภายังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานในการจัดทำ RIA และตรวจสอบคุณภาพของการจัดทำ RIA เช่นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาของรัฐบาล

3) กลไกของรัฐสภาไทยในการตรวจสอบคุณภาพการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

การจัดทำ RIA ของรัฐสภาและรัฐบาลนั้นต่างก็มีวัตถุประสงค์เดียวกันเพื่อให้มีการออกกฎหมายดีมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับที่สามารถจัดการกับปัญหาได้สำเร็จอย่างรอบด้าน โดยกฎหมายนั้นจะต้องสอดคล้องกับสภาพการณ์และไม่มีผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนตามหลักการในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐสภาและรัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินการจัดทำ การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยจะต้องทำการตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIS) ดังกล่าวนั้นด้วย (แดนชัย วิเศษ, 2560) ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า รัฐบาลและรัฐสภาควรจะต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบคุณภาพภายในโดยหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายเองและการตรวจสอบคุณภาพภายนอกโดยหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระดังนี้

3.1) หน่วยงานกลางของรัฐบาลในการตรวจสอบภายในของการทำ RIA

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายควรจะได้รับ การตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญซึ่งควรเป็น ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์ก่อนที่จะส่งผลการวิเคราะห์ประกอบการเสนอร่างกฎหมาย เพื่อให้มั่นใจว่าการวิเคราะห์ประโยชน์และต้นทุนที่อาจเกิดขึ้นเป็นไปอย่างรอบคอบและถูกต้อง ในระยะยาว หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายของแต่ละกระทรวงควรจะต้องจัดตั้งหน่วยงานย่อยภายในสำนักงานปลัดกระทรวงขึ้น เพื่อเป็นที่เลี้ยงให้คำแนะนำเกี่ยวกับการทำ RIA แก่หน่วยงานในสังกัดและทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของ RIA (กองพัฒนากฎหมาย, 2560) ก่อนที่จะเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบและเสนอให้รัฐบาลต่อไป

3.2) หน่วยงานกลางของรัฐบาลในการตรวจสอบภายนอกของการทำ RIA

นอกจากการตรวจสอบภายในดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่า รัฐบาลต้องมีการตรวจสอบภายนอกโดยหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA ของหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมาย การตรวจสอบภายนอกนี้ถือเป็นการตรวจสอบคุณภาพของ RIA ทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหา กล่าวคือ กระบวนการ RIA ที่หน่วยงานทำขึ้นมีรายละเอียดและขั้นตอนครบและถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่ อีกทั้งตรวจสอบเนื้อหาว่ามีการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างเป็นกลางจริงจัง และเพียงพอหรือไม่ โดยนำหลักความได้สัดส่วน (proportionality) หลักความรับผิดชอบ (accountability) หลักความสอดคล้อง (consistency) หลักความโปร่งใส (transparency) และหลักการกำหนดเป้าหมาย (targeting) มาปรับใช้เป็นเกณฑ์ตรวจสอบคุณภาพ RIA กล่าวคือ การวิเคราะห์ผลกระทบจะต้องได้สัดส่วนกับความสำคัญของปัญหาและผลกระทบซึ่งอาจเกิดขึ้น โดยสอดคล้องกับหลักการมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ มีกระบวนการที่มีความรับผิดชอบและโปร่งใส อีกทั้งหน่วยงานกลางควรจะมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับความสอดคล้องของร่างกฎหมายกับนโยบายของรัฐในภาพรวมด้วย ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการออกกฎหมายล่าช้าเกินสมควรก็ควรมีการกำหนดระยะเวลาสำหรับหน่วยงานกลางในการให้ความเห็นเอาไว้ด้วย

3.3) หน่วยงานกลางของรัฐสภาในการตรวจสอบการทำ RIA

การเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาลมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทำ RIA ด้วยกัน 2 หน่วยงาน คือ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในขั้นต้นควรจะต้องจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นโดยให้เป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อาจจะเรียกว่า “คณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมาย” (Better Regulation Assessment Committee) โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการทำ RIA และการตรวจสอบคุณภาพของ RIA ในระยะยาวควรจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการประเมินคุณภาพกฎหมายขึ้นให้เป็นหน่วยงานอิสระ มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการตรวจสอบการจัดทำ RIA ของหน่วยงานแต่ละแห่ง ตลอดจนการพัฒนาหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการทำ RIA อีกทั้งการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความรู้ความสามารถในการทำ RIA อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดตั้งหน่วยงานกลางให้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ RIA เป็นการเฉพาะจะทำให้เกิดการพัฒนา RIA ที่ได้คุณภาพและเป็นไปในทิศทางในแนวปฏิบัติเดียวกัน

อย่างไรก็ดี รัฐสภายังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำ RIA และการตรวจสอบคุณภาพของ RIA จึงมีความจำเป็นและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่รัฐสภาควรจะต้องจัดตั้งหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระในการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งแม้ว่ารัฐบาลได้มีการตรวจสอบคุณภาพโดยสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนเสนอเข้าสู่รัฐสภามาก่อนแล้วก็ตาม อีกทั้งรัฐสภายังมอบหมายให้หน่วยงานกลางที่เป็นอิสระที่จะจัดตั้งขึ้นดำเนินการตรวจสอบการทำ RIA ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองร่วมกัน หรือร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภาที่จะต้องจัดทำ RIA ก่อนเสนอเข้าสู่รัฐสภาเช่นกัน

4) การเปรียบเทียบบทบาทของรัฐบาลกับรัฐสภาในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

จากผลการศึกษาวิจัยเอกสารการวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลกับรัฐสภาในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของต่างประเทศทั้งที่เป็นสมาชิกและไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การ OECD เปรียบเทียบกับประเทศไทยข้างต้นนั้น ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลกับรัฐสภาในการประเมินผลกระทบของกฎหมายดังกล่าวได้ตามตารางที่ 4.1 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลกับรัฐสภาในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

ประเทศ	บทบาทและหน้าที่ของรัฐบาล	บทบาทและหน้าที่ของรัฐสภา
1.สหรัฐอเมริกา	รัฐบาลไม่มีบทบาทและหน้าที่เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาโดยตรง (หลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด) ฝ่ายบริหารไม่มีบทบาทในการทำ RIA	สภาคองเกรสมีบทบาทและหน้าที่สำคัญโดยตรงในการทำ RIA ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
2.อังกฤษ	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ RIA แล้วส่งให้ Cabinet Office Regulation Impact Unit (RIU) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA จึงจะเสนอร่างกฎหมายนั้นให้รัฐสภาพิจารณาออกกฎหมายนั้นได้	สภาขุนนาง (House of Lord) ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย แต่สภาสามัญ (House of Common) มีอำนาจหน้าที่ในการทำ RIA ร่างกฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาในการตรากฎหมาย
3.เยอรมนี	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ในการทำ RIA แล้วจึงส่งให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA ก่อนเสนอร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่รัฐสภาสหพันธ์	ฝ่ายบริหารโดยรัฐมนตรีสหพันธ์และหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่จัดทำ RIA เป็นอย่างดีแล้วรัฐสภาสหพันธ์จึงแทบไม่มีบทบาทในการทำรายงาน RIA แต่มีหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพรายงาน RIA
4.โปแลนด์	หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายจัดทำ RIA แล้วจึงส่งรายงาน RIA ให้กระทรวงเศรษฐกิจ (Ministry of Economy) ตรวจสอบคุณภาพรายงาน RIA	รัฐสภาของโปแลนด์ยังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการจัดทำ RIA
5.ออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์)	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ RIA แล้วส่งรายงาน RIA ให้ MPC และ NDPC ตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA ก่อน แล้วส่งให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายพร้อมรายงาน RIA	คณะกรรมการธิการทบทวนกฎหมาย (Legislative Review Committee: LDC) ของรัฐสภามีบทบาทและหน้าที่ประเมินรายงาน RIS ของร่างกฎหมาย
6.นิวซีแลนด์	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ RIA แล้วส่งรายงาน RIS, BRS จะให้สำนักงานกฎหมายที่ดี (BRO) ตรวจสอบรายงาน RIS, BRS	รัฐสภายังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการทำ RIA
7.ญี่ปุ่น	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่จัดทำ RIA แล้วส่ง Ministry of Internet Affairs and Communications ตรวจสอบคุณภาพ RIA	รัฐสภายังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการทำ RIA
8.มาเลเซีย	หน่วยงานของรัฐบาลส่งร่างกฎหมายให้ National Development Planning Committee (NDPC) เป็นผู้ทำ RIS แล้วส่งให้ Malaysia Productivity Corporation (MPC) ประเมินคุณภาพรายงาน RIS	รัฐสภายังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการทำ RIA
9.ประเทศไทย	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ RIA แล้วส่งรัฐบาลโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบคุณภาพของการทำรายงาน RIA	รัฐสภายังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่หรือมีบทบาทในการทำ RIA และตรวจสอบคุณภาพ RIA ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล หรือโดย ส.ส. และประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย

ที่มา: ผู้วิจัย, 2562

5) วิเคราะห์บทเรียนในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศไทย

วิเคราะห์บทเรียนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศต้นแบบที่เป็นสมาชิก OECD กับประเทศไทย เพื่อตั้งแก่นสาระหรือจุดแข็งของการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ประสบผลสำเร็จในประเทศต้นแบบมาใช้พัฒนาระบบของรัฐสภา พบว่า ก่อนการออกพระราชบัญญัติหลักการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 นั้น ประเทศไทยมีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) สรุปได้ดังนี้

5.1) การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศไทยมีเฉพาะในขั้นตอนที่มีการร่างกฎหมายออกมาแล้ว และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยมักมองว่าการจัดทำรายงาน RIA เป็นเพียงอุปสรรคที่ทำให้การตรากฎหมายนั้นล่าช้า รวมทั้งการทำรายงาน RIA ของประเทศไทยนั้นยังมีลักษณะเป็นการกากบาท (tick the box) ซึ่งเป็นเพียงการถามว่าได้ทำไม่แล้วหรือไม่พอเป็นเพียงพิธีกรรมเท่านั้น

5.2) การจัดทำรายงานวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศไทยยังจำกัดเฉพาะ กฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ในขณะที่ต่างประเทศจะเน้นกฎหมายลำดับรองและมาตรการของรัฐที่ไม่ใช่กฎหมาย อีกทั้งในการประเมินผลกระทบของกฎหมายหลักซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระ ค่อนข้างกว้างจึงทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้ผลเสียอย่างเป็นรูปธรรม

5.3) ประเทศไทยทั้งหน่วยงานของรัฐบาลและรัฐสภายังขาดการจัดทำ “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)” ซึ่งกำหนดรายละเอียดของตัวชี้วัดผลกระทบหลักเกณฑ์และวิธีการขั้นตอนในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับทุกหน่วยงานที่จะต้องจัดทำรายงาน RIA อย่างมีคุณภาพมาตรฐานสากลก่อนเสนอร่างกฎหมาย

5.4) กระบวนการในการจัดทำรายงาน RIA ของประเทศไทยยังขาดกลไกและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียและสาธารณชนทั่วไปโดยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Consultation) ที่กำหนดกรอบวิธีการในการจัดทำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5.5) ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระในการทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA Statement) ทั้งในหน่วยงานของรัฐบาลและรัฐสภาจึงทำให้คุณภาพของรายงาน RIA ไม่ได้ถูกตรวจสอบทบทวน (review) ว่ารายงาน RIA เหล่านั้นมีความถูกต้องและมีคุณภาพสมบูรณ์ครบถ้วนตามเกณฑ์มาตรฐานสากลหรือไม่

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ประเทศไทยจะต้องมีการพัฒนาระดับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย(RIA) ให้มีมาตรฐานคุณภาพดีขึ้นทัดเทียมกับประเทศสมาชิก OECD ส่วนใหญ่ที่เป็นต้นแบบแห่งความสำเร็จในการจัดทำรายงาน RIA ที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล ดังนี้

(1) ประเทศไทยต้องพัฒนาปรับปรุงเพิ่มเติมกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อให้การขับเคลื่อนRIA สู่การปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยศึกษาและดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระในการกำกับดูแลการจัดทำ RIA (RIA oversight body) เพื่อให้คำแนะนำปรึกษาและควบคุมคุณภาพของการทำ RIA และรายงานวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เสนอร่างโดยหน่วยงานของรัฐบาลที่เป็นฝ่ายบริหารในปัจจุบันนั้นถึงแม้ว่ารัฐบาลได้มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพมาตรฐานของการทำ RIA แต่ยังไม่ได้พัฒนาเครื่องมือและกลไกที่สนับสนุนการขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำ RIA สู่การปฏิบัติที่มีคุณภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

(2) ในส่วนของหน่วยงานของรัฐสภานั้นยังไม่มีระบบกลไกการจัดทำ RIA เช่นหน่วยงานของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น เพื่อให้การประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาทั้งร่างกฎหมายของรัฐบาล ร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอเข้าสู่รัฐสภาดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงควรต้องเริ่มจากกระบวนการในการจัดทำรายงาน RIA ก่อนที่จะลงรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของกฎหมายที่จะมีผลกระทบ โดยมีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายและการประเมินคุณภาพของรายงาน RIA ที่เป็นหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระโดยจัดตั้ง “หน่วยงานการประเมินผลกระทบของกฎหมายของรัฐสภา (Parliamentary RIA Agency: PRA)” ทำหน้าที่ในลักษณะคล้ายคลึงกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังให้มีหน้าที่จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกระบวนการและ ขั้นตอนในการประเมินผลกระทบของกฎหมายและมีข้อเสนอแนะ

ในการปรับปรุงกรอบและเนื้อหาของ การจัดทำรายงาน RIA ที่เหมาะสมกับขีดความสามารถของหน่วยราชการและข้อจำกัดของหน่วยงานรัฐสภา รวมถึงข้อเสนอแนะยุทธศาสตร์ในการผลักดันให้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมายให้บังเกิดผลขึ้นจริง ในทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

(3) รัฐบาลและรัฐสภาจะต้องดำเนินการจัดทำ “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)” เพื่อกำหนดกลไกและกระบวนการจัดทำ RIA ที่มีเทคนิควิธีการและขั้นตอนของการประเมินผลกระทบจากการตรากฎหมายใหม่และการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ เนื่องจากประเทศไทยยังขาดกลไกกระบวนการและแนวปฏิบัติในการจัดทำ RIA ที่ละเอียดและชัดเจนนี้ จึงทำให้การประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศไทยยังไม่มีคุณภาพและถูกต้องตามหลักวิชาการที่เป็นมาตรฐานสากลเท่าที่ควร

(4) รัฐบาลและรัฐสภาจะต้องพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อดำเนินการรับฟังความเห็นสาธารณะของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เนื่องจากการวิเคราะห์ข้อมูลผลกระทบที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในรายงาน RIA นั้น ย่อมช่วยให้กฎหมายที่จัดทำขึ้นมาอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้านจากผู้ได้รับผลกระทบ แม้ว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการจัดทำนโยบายและกฎหมาย และมีแนวปฏิบัติเพื่อการมีส่วนร่วมจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับผลกระทบของกฎหมาย แต่ผลลัพธ์ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมยังไม่มีคุณภาพมาตรฐาน ปัจจุบันการดำเนินการเพื่อให้เกิดมีส่วนร่วมตามกฎหมายที่กำหนดมากกว่าดำเนินการเพื่อให้ได้ผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น จึงต้องเรียนรู้จากต่างประเทศและปรับปรุงระบบเพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำ RIA เป็นกลไกสร้างความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อทำให้กฎหมายเป็นที่ยอมรับปฏิบัติตามและลดต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายด้วย

(5) ในการกำหนดขอบเขตและระดับของการทำ RIA ประเทศไทยยังไม่มีกำหนดกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองว่า กฎหมายประเภทไหนที่จะต้องจัดทำหรือไม่ต้องจัดทำ RIA และถ้าจัดทำจะต้องให้เข้มข้นมากน้อยขนาดไหน ซึ่งการแบ่งระดับและขอบเขตของ RIA ในต่างประเทศมี 2 รูปแบบดังนี้

(ก) การทำ RIA เฉพาะบางลำดับชั้นของกฎหมาย เช่น ประเทศไทยให้ทำ RIA เฉพาะกฎหมายหลักในระดับพระราชบัญญัติไม่ได้ดำเนินการให้ทำ RIA กับกฎหมายรองในระดับอนุบัญญัติ ซึ่งประเทศสมาชิก OECD ส่วนใหญ่ที่เป็นประเทศต้นแบบของความสำเร็จในการทำ RIA ได้ให้ความสำคัญในการจัดทำ RIA กฎหมายรอง ประเทศไทยจึงจะต้องกำหนดการทำ RIA กฎหมายรองในระดับอนุบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดของการบังคับใช้กฎหมายหลักนั้นไม่ให้มีผลกระทบของกฎหมายเมื่อมีการบังคับใช้ในทางปฏิบัติด้วย

(ข) การทำ RIA ทุกระดับชั้นของกฎหมาย แต่ความเข้มข้นในการจัดทำ RIA นั้น จะแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเข้มข้นของปัญหาหรือสิ่งที่ประเทศนั้น ๆ ให้ความสำคัญ เช่น ในประเทศเม็กซิโกหรือประเทศเกาหลีใต้ได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และความเสี่ยงต่าง ๆ ดังนั้น การพิจารณาความเข้มข้นของการจัดทำ RIA ขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายนั้นที่หน่วยงานรับผิดชอบจะส่งผลกระทบและเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศมากน้อยแค่ไหน เป็นต้น

4.5 ข้อคิดเห็นต่อบทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อคิดเห็นต่อบทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group Discussion) จึงได้ประมวลข้อคิดเห็นที่เก็บรวบรวมได้มาวิเคราะห์ผลการวิจัย สรุปได้ดังนี้

4.5.1 ข้อคิดเห็นของกลุ่มบุคคลฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสภา

ข้อคิดเห็นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อดีตสมาชิกรัฐสภาที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 77 รวมทั้งสิ้น 14 คน (ภาคผนวก 2) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)

รัฐสภาควรมีบทบาทในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และการตรวจสอบคุณภาพ RIA ให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลได้ ในฐานะที่รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในทางการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นหน่วยงานด้านการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติขึ้นไป กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและความเห็นชอบของรัฐสภาอาจจะไม่สอดคล้องหรือไม่สามารถบังคับอย่างมีผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร ดังนั้น บทบาทในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของรัฐสภาจึงควรมีโดยผ่านกลไกการตรวจสอบ กล่าวคือ การมีองค์กรคณะกรรมการหรือคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินการสอบทานการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่ทางหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ทำการประเมินผลและรายงานไว้ในระบบข้อมูลกลาง ตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยอาจจัดระบบให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำสภาทุกคณะที่จะต้องตรวจสอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ข้างต้นว่าถูกต้องหรือไม่ ขณะเดียวกันก็ไม่ตัดอำนาจที่รัฐสภาจะเป็นผู้ทำหน้าที่จัดทำ RIA เสียเอง โดยเฉพาะการประเมินก่อนออกกฎหมาย (Ex-ante Assessment) กฎหมายที่เสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภา

ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำและตรวจสอบ RIA นั้น เห็นควรกำหนดวิธีการดำเนินการไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาหรือระเบียบที่รัฐสภาจัดทำขึ้น โดยอย่างน้อยต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น มากน้อยเพียงใด คู่มาค้ำกับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด ดังนั้น รัฐสภาจึงควรมีคณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะในการตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ตรงตามเป้าหมายของเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง โดยบุคลากรส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะตำแหน่ง “นักกฎหมายนิติบัญญัติ” ควรมีบทบาทในการสนับสนุนภารกิจหน้าที่นี้ของรัฐสภา

2) บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย

รัฐสภาควรมีบทบาทในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และการตรวจสอบคุณภาพของการจัดทำ RIA นั้น รัฐสภาอาจจะกำหนดเป็นเครือข่ายในการทำงานไว้ว่า จะต้องอาศัยภาคส่วนใดบ้าง ในการเข้ามามีส่วนในการแจ้งข้อมูลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบาทของรัฐสภาและบริบทสังคมไทยที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับการประมง ก็ควรมีส่วนร่วมของชาวประมงหรือสมาคมชาวประมงควรต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นหรือสะท้อนมุมมองการบังคับใช้กฎหมายและผลกระทบของกฎหมายต่อธุรกิจการประมงและการส่งออกสินค้าประมงของประเทศไทย

3) บทบาทของรัฐสภาในการจัดตั้งองค์กรอิสระที่เป็นกลางในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

รัฐสภาควรมีบทบาทจัดตั้งสถาบันองค์กรอิสระที่เป็นกลางดำเนินการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลได้อย่างไร และควรมีรูปแบบโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ดำเนินการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เป็นอย่างไรบ้างนั้น กลุ่มบุคคลฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสภาเห็นว่า ในขณะนี้หน่วยงานสังกัดรัฐสภาสามารถที่จะดำเนินการตามบทบาทภารกิจของรัฐสภาได้เต็มที่ อยู่แล้ว หากมีการเพิ่มบทบาทภารกิจของรัฐสภาในส่วนนี้ อย่างไรก็ดี หากภารกิจดังกล่าวเป็นภารกิจที่ซับซ้อนในระดับนโยบายของรัฐสภาและมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดหน่วยงานเฉพาะขึ้นมารับผิดชอบแล้ว เห็นควรให้หน่วยงานนี้สังกัดอยู่ในหน่วยงานสังกัดรัฐสภาซึ่งจะต้องจัดตั้งขึ้นเป็นอีกหน่วยหนึ่งอีกต่างหาก หน่วยงานตามมาตรา 6 (3) ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2554 คือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งเป็นส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลและมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา โดยหน่วยงานนี้อาจกำหนดเป็นระดับสำนักในสำนักงานดังกล่าว หรือกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักตรวจสอบหรือสำนักกฎหมายสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามภารกิจดังกล่าว

4) บทบาทของรัฐสภาในการจัดทำคู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

รัฐสภาควรมีบทบาทพัฒนาการจัดทำคู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA Manuals) และคู่มือตรวจสอบคุณภาพของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS Manuals) เพื่อให้การจัดทำ RIA มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผล ตามบริบทหน้าที่และอำนาจของรัฐสภา โดยต้องนำแนวทางของฝ่ายบริหารที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาเป็นฐานในการดำเนินการ โดยอาจจะต้องต่อยอดในส่วนของกระบวนการตรวจสอบ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานรัฐ (Recheck) ที่เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภาได้

5) บทบาทของรัฐสภาในการจัดการฝึกอบรมด้านการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

รัฐสภาไทยควรจะดำเนินการจัดการฝึกอบรมหน่วยงานของรัฐสภาและหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลอย่างสม่ำเสมอ

6) บทบาทของรัฐสภาเพื่อกำหนดมาตรการบังคับใช้กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

รัฐสภาไทยมีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว ในการตรวจสอบกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจึงสามารถที่จะกำหนดมาตรการบังคับใช้กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริงไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องได้

7) ข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิในกลุ่มนี้

ผู้ทรงคุณวุฒิในกลุ่มนี้ได้มีข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของรัฐสภาและรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลดียิ่งขึ้นกว่าเดิมว่า ขณะนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่ง

มีผลใช้บังคับในวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 นี้ โดยมีแนวทางในการดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่กำหนดไว้ใน หมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ ซึ่งเห็นว่า ควรจะให้มีการดำเนินการตามกลไกดังกล่าวนี้เสียก่อน แล้วจึงค่อย มาประเมินตรวจสอบว่า จะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด มีอุปสรรคประการใดบ้าง ทั้งนี้ รัฐสภาและ รัฐบาลจึงควรเร่งทำความเข้าใจต่อพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผล สัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เพื่อให้การดำเนินการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายประสบความสำเร็จอย่างแท้จริง

4.5.2 ข้อคิดเห็นของกลุ่มบุคคลฝ่ายบริหารของรัฐบาล

ข้อคิดเห็นของกลุ่มบุคคลจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุด องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การ รัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน จำนวนรวม 5 คน (ภาคผนวก 2) สรุปสาระสำคัญได้ว่ารัฐสภาควรจะมี บทบาทในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในรูปแบบของคณะกรรมการทบทวน กฎหมายของรัฐสภาให้ทำหน้าที่ประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ ร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเข้าชื่อร่วมกันเสนอเข้าสู่รัฐสภา รวมทั้งทำหน้าที่ที่กลั่นกรอง และตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA ของร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเสนอเข้าสู่รัฐสภาโดยผ่านคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน่วยงานของกระทรวงที่เสนอร่างกฎหมายก็ได้ทำการประเมินผลกระทบของกฎหมายและผ่านการ ตรวจสอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งบทบาทของรัฐสภาในการ ตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีก็คงมีไม่มากนัก ถึงแม้จะถือว่า รัฐสภามีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารก็ตาม เพราะหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายนั้นก็ ได้ทำการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ดังกล่าวมาแล้วและผ่านกระบวนการตรวจสอบของ คณะกรรมการกฤษฎีกาของประเทศไทยที่มีประสิทธิภาพสูงมากอยู่แล้ว ซึ่งจะทำให้เป็นการตรวจสอบร่าง กฎหมายที่ซ้ำซ้อนและทำให้เสียเวลาออกกฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาที่ใช้เวลานานมากอยู่ แล้วก็จะทำให้เสียเวลาในการออกกฎหมายที่ต้องล่าช้าออกไปอีกโดยไม่จำเป็น

ส่วนบทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียที่ ได้รับผลกระทบของกฎหมายก็ควรจะต้องดึงประชาชนเหล่านั้นที่เป็นตัวแทนชุมชนหรือประชาชนชาวบ้านอันมี ความรู้และบารมีความเป็นผู้นำชุมชนอันเป็นที่น่าเชื่อถือและเคารพศรัทธาของประชาชนให้เข้ามาร่วมเป็น กรรมการในคณะกรรมการรัฐสภาที่ทำหน้าที่ประเมินและตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายทั้งก่อนและ หลังการออกกฎหมายมาบังคับใช้แล้ว ซึ่งจะสามารถประหยัดงบประมาณของรัฐสภาที่มีจำกัดอยู่แล้วแทนที่ จะต้องไปเสียเงินงบประมาณในการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานใหม่ขึ้นมาเป็นกลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมของ ประชาชนในการประเมินและตรวจสอบผลกระทบของกฎหมาย ส่วนในการสร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมของ ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) นั้นน่าจะให้รัฐสภามี บทบาทตามแนวทางของรัฐสภาออสเตรเลียที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของ กระบวนการประเมินและตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายได้อย่างต่อเนื่องตลอดเวลาเพื่อเป็นการสร้างและ กระตุ้นจิตสำนึกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขันต่อเนื่องและสม่ำเสมออีกด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐสภาไม่ ควรมีบทบาทและไม่จำเป็นจะต้องจัดตั้งสถาบันองค์กรอิสระที่เป็นกลางมาดำเนินการประเมินผลกระทบของ กฎหมาย (RIA) เพราะองค์กรอิสระที่เป็นกลางน่าจะเกิดขึ้นได้ยากในกรอบของรัฐสภาที่นักการเมืองทั้ง ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านคงจะพยายามหาช่องทางเข้ามาแทรกแซงจนทำให้องค์กรนั้นเสียอิสระความเป็นกลาง เว้นจะจัดตั้งองค์กรนั้นนอกกรอบรัฐสภาก็จะสิ้นเปลืองงบประมาณที่สูงมาก หรือหากพัฒนาส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำ RIS ก็ควรจะให้เป็นที่ของ สส. ที่ใกล้ชิดประชาชนมากกว่าองค์กรที่จัดตั้งใหม่

สำหรับการจัดทำคู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA Manuals) และคู่มือตรวจสอบคุณภาพของกระบวนการทำ RIA (RIS Manuals) รัฐสภาควรจะเป็นคู่มือทั้งสองให้คณะกรรมการการรัฐสภาใช้เป็นแนวทางในการทำหน้าที่ประเมินและตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายให้เป็นแนวทางที่ได้มาตรฐานคุณภาพเช่นเดียวกันนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่องของ สส. ทุกชุดตามวาระของการเลือกตั้ง โดยควรจะศึกษาแนวทางคู่มือและประสบการณ์ในการใช้คู่มือของรัฐสภาออสเตรเลียที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีมาแล้วนำมาปรับปรุงประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของรัฐสภาไทย ส่วนการจัดการฝึกอบรมหน่วยงานของรัฐสภาและหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) นั้นก็ควรจะใช้สถาบันพระปกเกล้าให้เข้ามามีบทบาททำหน้าที่นี้ได้เนื่องจากมีความพร้อมทั้งด้านบุคลากร ความเชี่ยวชาญ และเครือข่ายกับทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาควิชาการ ซึ่งก็จะสามารถดำเนินการจัดการฝึกอบรมในเรื่องนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลได้ดีกว่าหน่วยงานของรัฐสภาอย่างแน่นอน ทั้งนี้ มาตรการบังคับใช้กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) นั้น ก็ควรจะมีให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมมือกับสถาบันพระปกเกล้ากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวรวมทั้งดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวอย่างเคร่งครัดต่อไป ดังนั้น โดยสรุปประเทศไทยนั้น มีกลไกองค์กรในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ดีที่สุดสมควรอยู่จึงควรพัฒนาต่อยอดองค์กรที่มีอยู่แล้วให้มีคุณภาพที่เข้มแข็งมากยิ่งขึ้นดีกว่าจะต้องไปเสียเงินงบประมาณจัดตั้งองค์กรใหม่ที่ยังไม่แน่ใจว่าจะมีประสิทธิภาพดีว่าองค์กรที่มีอยู่แล้วหรือไม่ โดยควรศึกษาแนวทางจัดตั้งสถาบันพระปกเกล้ากับแนวทางการตั้งคณะกรรมการการกลั่นกรองกฎหมายของรัฐสภาออสเตรเลียมาร่วมกันให้ได้รูปแบบกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เหมาะสมที่สุดกับบริบทของรัฐสภาไทย

4.5.3 ข้อคิดเห็นของกลุ่มบุคคลฝ่ายตุลาการของศาล

ข้อคิดเห็นของกลุ่มบุคคลจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลชำนาญพิเศษ และสำนักงานศาลปกครอง จำนวนรวม 5 คน (ภาคผนวก 2) สรุปสาระสำคัญได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 นั้นได้มีผลบังคับใช้กับกระบวนการตรากฎหมายโดยรัฐแล้ว ไม่ว่าจะป็นคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร่วมกันเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภาตามมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญ ฯ ในขณะนั้นก็ยังได้มีการอนุวัติการให้เป็นไปตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ฯ โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และประกาศใช้บังคับแล้ว โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นของการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบจากกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย การตรวจสอบเนื้อหาสาระของร่างกฎหมาย การตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบและการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย ตลอดจนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไว้อย่างครอบคลุมแล้ว

นอกจากนี้ มาตรา 20 ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ยังได้บัญญัติไว้แล้วว่า สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา อาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบของกฎหมาย หรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายก่อนหรือระหว่างการพิจารณา ร่างกฎหมายนั้นได้ ตามที่เห็นสมควร ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา จึงอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้น ทั้งก่อนหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้อยู่แล้ว โดยอาจจะนำเอาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ

ฉบับนี้เป็นแนวทางในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร่วมกันเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภาตามมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญ ฯ ได้ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติไม่ได้กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เป็นผู้ได้เสียและได้รับผลกระทบจากกฎหมายภายหลังที่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายแล้ว (Ex-post Evaluation) หน่วยงานที่จะดำเนินงานในเรื่องการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้น ควรจะให้สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักเลขาธิการวุฒิสภา และสถาบันพระปกเกล้า ร่วมดำเนินการในเรื่องนี้

4.5.4 ข้อคิดเห็นของกลุ่มบุคคลภาคเอกชนและภาคประชาชน

ข้อคิดเห็นของกลุ่มบุคคลจากหอการค้าไทย สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย และสภาการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย จำนวนรวม 5 คน (ภาคผนวก 2) สรุปสาระสำคัญได้ว่า เนื่องจากกฎหมายในปัจจุบันนี้มีอยู่เป็นจำนวนมากและล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วมากปัจจุบัน ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นภาระของประชาชนในการปฏิบัติตามหรือรับรู้เข้าถึงกฎหมายเหล่านั้นได้ทั้งหมดโดยสะดวก อีกทั้งยังสาเหตุให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันและเป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการของภาคเอกชนและการแข่งขันทางธุรกิจทั้งภายในประเทศหรือกับต่างประเทศ ในเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้บัญญัติข้อกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการออกกฎหมายก็จะต้องมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมายทั้งก่อนและหลังการออกกฎหมายมาบังคับใช้แล้ว รวมทั้งต้องมีการประเมินผลกระทบของกฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายอนุบัญญัติในลำดับรองทุกระดับที่อาจจะมีผลกระทบมากกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้

นอกจากนี้ ในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปกฎหมายนั้นก็ได้อำนาจหน้าที่ในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย และหลายประเทศก็มีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และกลไกการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบของกฎหมายทุกภาคส่วนอย่างเป็นระบบรอบด้าน ซึ่งมีลักษณะรูปแบบกลไกกระบวนการที่หลากหลายแตกต่างกันและเหมาะสมตามบริบทของประเทศตนเอง โดยสามารถยกเลิกกฎหมาย (guillotine) ที่เกินความจำเป็นได้ที่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันได้เป็นจำนวนมาก อย่างที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่าในประเทศไทยนั้นมีกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมาก และกฎหมายเหล่านี้บางกฎหมายหลายฉบับก็มีผลกระทบซึ่งกันและกันอยู่ด้วยหรือขัดแย้งกันเองในบางกรณี ในบางประเทศเช่นเกาหลีใต้ก็ได้มีกลไก RIA ที่ใช้เป็นกระบวนการยกเลิกกฎหมายที่ไม่มีความจำเป็นจำนวนมากถึงหลักหลายพันฉบับ ซึ่งทำให้เกาหลีใต้สามารถพัฒนาประเทศขึ้นมาเป็นประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำได้อย่างรวดเร็ว และสามารถแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากกฎหมายดังกล่าวได้สำเร็จ ดังนั้น การออกกฎหมายของประเทศไทยโดยเฉพาะรัฐสภาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเป็นจำนวนมากจึงต้องมีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายทั้งก่อน (Ex-ante Evaluation) และหลัง (Ex-post Evaluation) การออกกฎหมายเช่นเดียวกัน รัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจตรากฎหมายควรจะต้องมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมายและกลไกการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่มีส่วนได้เสียและได้รับผลกระทบของกฎหมาย ดังนั้น รัฐสภาจึงต้องดำเนินการประเมินและตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อร่วมกันเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล

4.5.5 ข้อคิดเห็นของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภาควิชาการ

ข้อคิดเห็นของกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภาควิชาการจาก 5 สาขาวิชาการ ได้แก่ สาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยของรัฐและเอกชน รวมทั้งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) จำนวนรวม 5 คน (ภาคผนวก 2) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

รัฐสภาควรมีบทบาทในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล คือ ประการแรก ควรจะแต่งตั้งบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านนั้น ๆ ประการที่สอง ในการประเมิน RIA ควรเป็นองค์กรอิสระจากภายนอกที่เป็นกลาง ประเมินกฎหมายทั้งระบบ ตัวชี้คือการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ นั้นแล้วผลเป็นอย่างไร แล้วจัดลำดับความสำคัญของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ว่าใช้ได้อย่างไร ประการที่สาม หากกฎหมายฉบับใดไม่มีประสิทธิผล (Effective) ก็ควรจะยกเลิกเสีย หากกฎหมายใดมีผลกระทบต่อสังคมรุนแรง ก็ควรจะนำมาปรับปรุงแก้ไข ประการที่สี่ ในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เพื่อให้มีประสิทธิภาพนั้น เห็นว่าควรจะมีคณะกรรมการ 1 ชุด เพื่อทำหน้าที่ Regulator โดยตรง ไม่ควรจำกัดเพียงนักกฎหมายเท่านั้น แต่ควรมาจากหลากหลายของศาสตร์แขนงต่าง ๆ ที่มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องนั้น ๆ

รัฐสภาควรมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ได้แก่ ประการแรก ควรจะพิจารณาออกกฎหมายเฉพาะที่จำเป็นและเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมอย่างมากเท่านั้น ประการที่สอง ควรจะตั้งกรรมาธิการร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้ทั่วถึง กฎหมายฉบับใดเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใด คนกลุ่มใด ประชาชนคนไหน ควรจะมีการประเมินเบื้องต้นถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิทธิเสรีภาพ ด้านการเมืองการปกครอง หรือด้านอื่น ๆ เป็นต้น โดยให้ทำในขั้นตอนของกรรมาธิการรัฐสภา ก่อนจะไปสู่ขั้นตอนการประชาพิจารณ์อีกครั้งหนึ่ง ประการที่สาม การประเมิน RIA ควรเป็นองค์กรอิสระจากภายนอกที่เป็นกลาง ประเมินการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ แล้วจัดลำดับความสำคัญของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ว่าใช้ได้อย่างไร ประการที่สี่ เมื่อได้ผลจากข้อ 3 แล้วให้นำเสนอคณะกรรมการ Regulator ว่าควรจะยกเลิกและแก้ไขกฎหมายฉบับนั้นอย่างไรต่อไป และประการสุดท้าย รัฐสภาสามารถจะมีบทบาทในการพัฒนากลไกการยกเลิก “โล่กฎหมาย” (Guillotine) ของประเทศไทยที่มีอยู่เป็นจำนวนมากที่มีผลกระทบของกฎหมายและหมดความจำเป็นในการบังคับใช้แล้ว เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายและการพัฒนากฎหมายที่ดี (Better Regulation) ได้อย่างไร

2) บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

รัฐสภาควรมีบทบาทในการพัฒนากลไกตรวจสอบคุณภาพของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล คือ ประการที่หนึ่ง หลักเกณฑ์การออกกฎหมายที่ดีจะต้องให้ทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร่วมพิจารณา แสดงความคิดเห็น ทบทวน และไตร่ตรอง อย่างถ้วนถี่ทั้งในขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นขั้นต้นโดยแต่งตั้งตัวแทนของผู้ที่มีส่วนได้เสียมาเป็นกรรมาธิการร่วมพิจารณาได้ ประการที่สอง กฎหมายฉบับใดเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใด คนกลุ่มใด ประชาชนคนไหน ก็ควรจะมีการประเมินเบื้องต้นถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิทธิเสรีภาพ ด้านการเมืองการปกครอง หรือด้านอื่น ๆ เป็นต้น โดยให้ทำในขั้นตอนของกรรมาธิการรัฐสภา ก่อนจะไปสู่ขั้นตอนการประชาพิจารณ์อีกครั้งหนึ่ง ประการที่สาม การตรวจสอบคุณภาพกระบวนการประเมิน RIA ควรเป็นองค์กรอิสระจากภายนอกที่เป็นกลาง ประเมินการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ แล้วจัดลำดับความสำคัญของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ว่าใช้ได้อย่างไร

3) บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาโลกการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย

รัฐสภาควรจะมีบทบาทในการพัฒนาโลกการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลได้ดังนี้คือ ประการที่แรก หลักเกณฑ์การออกกฎหมายที่ดีจะต้องให้ทุกภาคส่วนที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้ร่วมพิจารณา แสดงความคิดเห็น ทบทวน ไตร่ตรอง อย่างถ่วงถ่วงทั้งในขั้นตอนการรับฟังขั้นต้นโดยแต่งตั้งตัวแทนของผู้ที่มีส่วนได้เสียมาเป็นกรรมาธิการร่วมพิจารณาได้ ประการที่สอง กฎหมายฉบับใดเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใด คนกลุ่มใด ประชาชนคนไหน ควรมีการประเมินเบื้องต้นถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิทธิและเสรีภาพ ด้านการเมืองการปกครอง หรือด้านอื่น ๆ เป็นต้น โดยให้ทำในขั้นตอนของกรรมาธิการรัฐสภา ก่อนจะไปสู่ขั้นตอนการประชาพิจารณ์อีกครั้งหนึ่ง ประการที่สาม การประเมิน RIA ควรเป็นองค์กระอิสระจากภายนอกที่เป็นกลาง ประเมินการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ แล้วจัดลำดับความสำคัญของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ว่าใช้ได้อย่างไร ประการที่สี่ เมื่อได้ผลจากข้อ 3 แล้วให้นำเสนอคณะกรรมการ Regulator ว่าควรจะยกเลิกและแก้ไขกฎหมายฉบับนั้นอย่างไรต่อไป

4) บทบาทของรัฐสภาในการจัดตั้งองค์กระอิสระที่เป็นกลางในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

รัฐสภาควรมีบทบาทจัดตั้งสถาบันองค์กระอิสระที่เป็นกลางเพื่อดำเนินการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลได้ คือ (1) ควรจะมีคณะกรรมการประเมิน RIA ที่เป็นองค์กระอิสระจากภายนอกที่เป็นกลาง ประกอบด้วย ตัวแทนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ นักวิชาการจากศาสตร์ด้านต่าง ๆ และนักกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐและสภาพนายความ ซึ่งควรมีจำนวนกรรมการอิสระไม่เกิน 7 คน โดยทำงานแบบเต็มเวลา (Fulltime) (2) ควรจะมีคณะกรรมการ Regulator โดยควรจะมีกรรมการชุดศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เพราะทำงานมาร่วม 10 ปีแล้วไม่มีผลงานใด ๆ เลย และควรเป็นองค์กระอิสระที่เป็นกลาง ประกอบด้วย ตัวแทนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ นักวิชาการจากศาสตร์ด้านต่าง ๆ และนักกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐและสภาพนายความ และควรมีจำนวนกรรมการไม่เกิน 7 คน โดยทำงานแบบเต็มเวลา (Fulltime)

5) บทบาทของรัฐสภาในการจัดทำคู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

รัฐสภาไทยควรจะต้องดำเนินการจัดทำคู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) จัดการฝึกอบรมหน่วยงานของรัฐสภาและหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง โดยจะต้องประยุกต์ใช้และควรยึดตามเกณฑ์ของคู่มือการจัดทำ RIA และการฝึกอบรมของ OECD เป็นหลัก โดยพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการให้เหมาะสมกับบริบทของรัฐสภาไทย

6) บทบาทของรัฐสภาเพื่อกำหนดมาตรการบังคับใช้กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

รัฐสภาควรจะมีบทบาทกำหนดมาตรการบังคับใช้กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริง โดยควรจะมียึดถือตามหลักเกณฑ์และมาตรการบังคับใช้ขององค์การ OECD เป็นหลักและประสบการณ์ของประเทศสมาชิก OECD บางประเทศ ซึ่งได้นำไปประยุกต์ใช้แล้วประสบความสำเร็จ โดยสามารถนำบทเรียนประสบการณ์มาพัฒนาปรับปรุงใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของรัฐสภาไทย

ทั้งนี้ จากผลการวิจัยเอกสารและผลการสัมภาษณ์เจาะลึกกับการสนทนากลุ่มย่อยดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งสรุปผลการสัมมนาวิชาการเผยแพร่ผลการวิจัย ซึ่งส่วนใหญ่ผู้นั้นมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ควรจะต้อง

มีบทบาทสำคัญในการพัฒนารูปแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่มีรูปแบบเฉพาะในส่วนที่เป็นของรัฐสภาเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77, มาตรา 258 ค. (1) และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรัฐสภายังไม่มีกลไกการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและโดยประชาชนเข้าชื่อริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภาโดยตรง ดังนั้น ในฐานะที่รัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นหน่วยงานด้านการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติขึ้นไป กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและความเห็นชอบของรัฐสภาอาจจะไม่สอดคล้องหรือไม่สามารถบังคับอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร รัฐสภาจึงจะต้องมีบทบาทสำคัญในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของรัฐสภาโดยผ่านกลไกการตรวจสอบ กล่าวคือ การมีองค์กฤษฎีกาหรือคณะกรรมการมาดำเนินการสอบทานการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่ทางหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้ทำการประเมินผลและรายงานไว้ในระบบข้อมูลกลาง ตามมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยอาจจะจัดระบบให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสามัญประจำสภาทุกคณะที่จะต้องตรวจสอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ข้างต้นว่าถูกต้องหรือไม่ ขณะเดียวกันก็ไม่ต้องอำนาจที่รัฐสภาจะเป็นผู้ทำหน้าที่จัดทำ RIA เสียเอง โดยเฉพาะการประเมินก่อนออกกฎหมาย (Ex-ante Assessment) กฎหมายที่เสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกฎหมายที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่รัฐสภา

ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำและตรวจสอบ RIA นั้น เห็นควรกำหนดวิธีการดำเนินการไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาหรือระเบียบที่รัฐสภาจัดทำขึ้น โดยอย่างน้อยต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น มากน้อยเพียงใด คำนึงกับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด ดังนั้น รัฐสภาจึงควรมีคณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะในการตรวจสอบรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ตรงตามเป้าหมายของเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง โดยบุคลากรส่วนราชการสังกัดรัฐสภา โดยเฉพาะตำแหน่ง “นักกฎหมายนิติบัญญัติ” ควรจะได้มีบทบาทในการสนับสนุนภารกิจหน้าที่ของรัฐสภาในการประสานงานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักเลขาธิการวุฒิสภา และสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งมีเครือข่ายการวิจัยจำนวนมากที่มีศักยภาพมาช่วยสนับสนุนการประเมินผลกระทบของกฎหมายให้รัฐสภาได้ ดังนั้น รัฐสภาจึงยังไม่ควรจัดตั้งองค์กรกลางอิสระขึ้นมาใหม่ให้เป็นกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในขณะนี้ เนื่องจากจะมีภาระสิ้นเปลืองงบประมาณและเพิ่มบุคลากรเป็นจำนวนมากในระยะเวลานี้ แต่อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในระยะยาว รัฐสภาก็ควรจะต้องพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่มีรูปแบบเฉพาะของรัฐสภาดังกล่าวข้างต้น โดยขยายเพิ่มบทบาทให้เป็น “สำนักงานกฤษฎีกานิติบัญญัติของรัฐสภา” ให้มีฐานะเป็น “หน่วยงานมหาชนพิเศษ” (Special Public Body) แบบประเทศอังกฤษ หรือองค์การมหาชนอิสระ ACTEL แบบประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งประสบความสำเร็จอย่างมากในการทำ RIA ที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล จนถือได้ว่าเป็นต้นแบบให้กับกลุ่มประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การ OECD และประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การ OECD นำไปประยุกต์ใช้เป็นแบบอย่างได้สำเร็จเช่นกันในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่สามารถนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายโดยการยกเลิก “โล่กฎหมาย (Guillotine)” ที่มีผลกระทบเกินความจำเป็นและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันแล้วได้เป็นจำนวนมากและพัฒนากฎหมายทั้งกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่ให้เป็นกฎหมายที่ดี (better regulation) ที่มีคุณภาพในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ต่อไป

หน้าว่าง

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัยและอภิปรายผล

5.1.1 โจทย์วิจัยของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง “บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย เพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” โจทย์วิจัยหลักที่สำคัญอยู่ที่กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มีเป้าหมายหลักอยู่ด้วยกัน 2 ด้าน คือ ด้านการพัฒนากฎหมายและด้านการปฏิรูปกฎหมาย กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายของต่างประเทศทั่วโลกส่วนใหญ่ในตอนเริ่มต้นเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่เป็นรัฐบาลในการใช้หน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายดำเนินการจัดทำ RAI ก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ส่วนรัฐสภาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการออกกฎหมายนั้นยังไม่มีกลไกการจัดทำ RIA จึงเป็นที่มาของโจทย์วิจัยในโครงการนี้ เพื่อศึกษาบทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เหมาะสม

5.1.2 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การนำกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ทั้งก่อนและหลังการออกกฎหมายมีผลดีต่อการเป็น “รัฐสภาที่ดี” และ “รัฐบาลที่ดี” ตามหลักประชาธิปไตยและส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม โดยกฎหมายที่ดี (better regulation) ที่ได้สัดส่วนและเป็นธรรม การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้นถือเป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไทยฉบับใดมาก่อน ซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตรา 77 วรรค 2 ว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป” ส่วนในหมวดที่ 16 การปฏิรูปประเทศของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย กำหนดให้ “(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัวโดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น อีกทั้งเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ตลอดจนป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ”

ดังนั้น การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) จึงถือเป็นก้าวสำคัญในการพัฒนากฎหมายเพื่อให้เป็นกฎหมายที่ดีทันสมัยตามหลักสากลและการปฏิรูปกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการมีกฎหมายมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือไม่คุ้มค่ากับภาระที่อาจเกิดขึ้นกับรัฐหรือประชาชน เนื่องจากขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างรอบด้าน ขาดการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจาก

กฎหมายอย่างเป็นทางการเป็นระบอบด้าน ตลอดจนประชาชนไม่อาจเข้าถึงกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่อาจกำหนดกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ไว้โดยละเอียดได้ จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ให้เป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดกลไกหลักเกณฑ์และวิธีการของการทำ RIA ที่มีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนเพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย แม้รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้มีกลไกการจัดทำ RIA โดยหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายและให้มีการตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาส่งให้รัฐสภาพิจารณาตั้งแต่ปี 2531 แล้วก็ตาม แต่ก็พบว่ายังมีปัญหาการออกกฎหมายจำนวนมากที่คุณภาพของการทำ RIA นั้นยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลและยังจำกัดอยู่ที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติไม่ครอบคลุมถึงกฎหมายระดับอนุบัญญัติ รวมทั้งขาดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นทางการเป็นระบอบด้านและขาดการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้แล้ว ในส่วนของรัฐสภาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายนั้นก็ยังไม่มีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายที่เสนอโดยการเข้าชื่อของ สส. หรือการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการวิจัยว่า รัฐสภาควรมีบทบาทพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่เหมาะสมเพื่อพัฒนาและปฏิรูปกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ได้อย่างไร

5.1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาประวัติพัฒนาการแนวความคิดและหลักพื้นฐานของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ในต่างประเทศและประเทศไทย
- 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในกลุ่มประเทศและนอกกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) กับประเทศไทย
- 3) เพื่อวิเคราะห์แนวทางกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย การจัดทำและการตรวจสอบคุณภาพของรายงานวิเคราะห์การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) พร้อมกับศึกษาสถานการณ์ความคืบหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามมาตรา 77 ของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
- 4) เพื่อวิเคราะห์บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนารูปแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายในส่วนที่เป็นของรัฐสภาเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77, มาตรา 258 ค. (1) และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 5) เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาในการสร้างรูปแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายในส่วนที่เป็นของรัฐสภาที่เสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และโดยประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77, มาตรา 258 ค. (1) และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง

5.1.4 สมมติฐานของการวิจัย

ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยว่า ประเทศไทยได้มีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยหน่วยงานของรัฐบาลที่มีอำนาจบริหารเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายก่อนเสนอสู่รัฐสภาซึ่งมีอำนาจนิติบัญญัติในการพิจารณาออกกฎหมาย แต่ผู้เสนอร่างกฎหมายมิได้จำกัดแต่เฉพาะจากฝ่ายบริหารเท่านั้น เนื่องจากยังมีร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่รัฐสภาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาด้วย ซึ่งรัฐสภายังไม่มีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และการ

ตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA อย่างเป็นระบบ ทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานงานของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น รัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีบทบาทในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายและการตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA ที่จะนำมาใช้เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจในการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการปฏิรูปกฎหมายตามหลักการของมาตรา 258 ที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล รัฐสภาควรที่จะสร้างและพัฒนาระบบองค์กรและกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพื่อดำเนินการปฏิรูปกฎหมายบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้สำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

5.1.5 ระเบียบวิธีการวิจัย

1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) และการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวรรณกรรมของไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสมาชิกองค์การ OECD ประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และประชาคมอาเซียน ได้แก่ เอกสารรายงานการศึกษาวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ตำรากฎหมาย บทความวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เอกสารข้อมูลและรายงานการประชุมที่เกี่ยวข้อง

2) การสัมภาษณ์เจาะลึกและการสนทนากลุ่มย่อย ผู้วิจัยได้เลือกสรรกลุ่มประชากรที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Purposive Sampling) จำนวน 35 คน ตามเกณฑ์พิจารณาคุณสมบัติ 3 เกณฑ์ คือ (1) ผู้เชี่ยวชาญจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริการ และฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่ตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และตีความกฎหมาย (2) บุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบจากกฎหมายภาคเอกชนและภาคประชาชน (3) ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาควิชาการทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อมีการตรวจสอบแหล่งข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยได้จัดทำบัญชีรายนามผู้ให้ข้อมูลสำคัญแนบท้ายในภาคผนวกของรายงานศึกษาวิจัยนี้

5.1.6 ข้อค้นพบจากผลการวิจัย

หลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารและข้อมูลการสัมภาษณ์เจาะลึกและการสนทนากลุ่มย่อยได้ครบถ้วน ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบข้อมูลสามเส้าจากข้อมูลเอกสารและข้อมูลสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ 5 กลุ่ม แล้วจึงวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิจนได้ผลวิเคราะห์ข้อมูลตรงกันหรือสอดคล้องกันที่สามารถสรุปผลการวิจัยได้ ผลการวิจัย พบว่า ในหลักการ รัฐบาลและรัฐสภาย่อมมีบทบาทที่สำคัญในการสร้างและพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยการจัดตั้งและมอบหมายให้องค์กรอิสระ (Independent bodies) ทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำ RIA โดยมีเป้าหมายเพื่อลดปริมาณของกฎหมายให้น้อยลงและเพิ่มคุณภาพของกฎหมาย (better regulation) ให้มากขึ้นกว่าเดิม แม้เป้าหมายของ RIA เพื่อลดปริมาณของกฎหมายเป็นรูปธรรมจะทำได้ง่ายกว่าการเพิ่มคุณภาพของกฎหมาย แต่การประเมินคุณภาพของกฎหมายนั้นคืออะไร ทำได้อย่างไร และวัดคุณภาพได้อย่างไร รัฐบาลและรัฐสภาจึงต้องจัดตั้งองค์กรอิสระในการพัฒนากลไก RIA ให้เป็นสถาบันที่น่าเชื่อถือได้ในการจัดทำ RIA โดยอิสระปราศจากอคติ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์รายงานประเมินผล RIS ที่เป็นกลางและเป็นธรรมมากที่สุดโดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์ยืนยันอย่างหนักแน่น

1) ประวัติพัฒนาการกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในรัฐสภาต่างประเทศ

องค์การ OECD ถือเป็นองค์การความร่วมมือเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งทำหน้าที่เป็นผดุงครรภ์ ทำคลอดกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยมีการพัฒนาปรับปรุงกรอบหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนของกระบวนการจัดทำ RIA ในประเทศสมาชิก OECD และสหภาพยุโรป (EU) ดังนั้น OECD จึงได้ รับรองและพัฒนาพิมพ์เขียว (blueprints) ที่เป็นต้นแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA Models) ให้ประเทศสมาชิกใช้พัฒนาทั่วโลก RIA ให้เป็นสถาบันที่เชื่อถือได้เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ประเทศสมาชิกได้ใช้ ทั่วโลก RIA เพื่อกำหนดให้รัฐบาลมีบทบาทพัฒนากฎหมายที่ดี (better regulation) และรัฐสภามีบทบาทใน การพัฒนาการตรากฎหมายหรือกระบวนการนิติบัญญัติที่ดี (better legislation) ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิรูป กฎหมาย รวมทั้งกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการยุติธรรมได้สำเร็จในที่สุด (Karpen, 2014) ซึ่ง ประเทศที่ไม่เป็นสมาชิกองค์การ OECD โดยเฉพาะประเทศไทยอาจนำมาประยุกต์ใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนา กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของรัฐบาลและรัฐสภาที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทยได้

2) บทบาทรัฐสภาของประเทศสมาชิก OECD และ EU ในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

องค์การ OECD ประสบความสำเร็จในการพัฒนาทั่วโลก RIA ให้เป็นสถาบันที่น่าเชื่อถือได้โดย ส่งเสริมให้รัฐสภาในกลุ่มประเทศ OECD และสหภาพยุโรปมีบทบาทในการนำทั่วโลก RIA ไปใช้พัฒนาปรับปรุง คุณภาพของกฎหมาย ลดภาระของการบริหารกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติ ทำให้นโยบายและกลไก การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มีประสิทธิภาพและความโปร่งใสมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นการ ปกครองและการบริหารประเทศของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน ดังนั้น บทบาทของรัฐสภาในการ พัฒนาทั่วโลกการประเมินผลกระทบของกฎหมายจึงแตกต่างกันในกระบวนการพัฒนาทั่วโลก RIA ให้เป็นสถาบัน (Institutionalization process of RIA) ที่เป็นอิสระ น่าเชื่อถือ และมีความโปร่งใสที่แตกต่างกัน ดังนี้

2.1) บทบาทของรัฐสภาในการจัดทำประเมินผลกระทบของกฎหมาย

2.1.1) ภาพรวมบทบาทของรัฐสภาในกลุ่มประเทศ OECD และ EU

คณะมนตรีว่าด้วยนโยบายด้านกฎหมายและธรรมาภิบาล (Council on Regulatory Policy and Governance) ขององค์การ OECD ได้ออกข้อคิดคำแนะนำที่ชัดเจนว่า “การประกันคุณภาพที่แน่นอนของ โครงสร้างกฎหมายเป็นบทบาทที่มีพลังพลวัตและถาวรของรัฐบาลและรัฐสภา” (Ensuring the quality of the regulatory structure is a dynamic and permanent role of governments and Parliaments) (OECD, 2013) รัฐสภาในฐานะเป็นสถาบันการเมืองที่รับผิดชอบในการตรากฎหมาย รัฐสภาสามารถมีบทบาท ในการกำกับดูแลและควบคุมการใช้หลักการกฎหมายที่ดี (better regulation) ในการออกกฎหมายใหม่และ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเก่า โดยผ่านการอภิปรายสาธารณะที่โปร่งใสของร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การ พิจารณานุมัติของรัฐสภา จึงถือเป็นโอกาสในการควบคุมตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายและควบคุม ติดตามการปฏิบัติงานของรัฐบาลตามกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

องค์การ OECD ได้สำรวจการบริหารจัดการด้านกฎหมายของประเทศสมาชิก OECD และ EU แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการเสริมสร้างบทบาทของรัฐสภาในการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย ในปี ค.ศ. 2008 ประเทศสมาชิก OECD 14 ประเทศและสหภาพยุโรป ได้มีคณะกรรมการรัฐสภาหรือหน่วยงาน อื่น ๆ ของรัฐสภาที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายพัฒนากฎหมายและการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่ง เพิ่มขึ้นจาก 11 ประเทศในปี ค.ศ. 2005 ในบรรดา 14 ประเทศดังกล่าวนี้ 7 ประเทศได้มีคณะกรรมการ การหรือหน่วยงานของรัฐสภาดำเนินการทบทวนคุณภาพของกฎหมายที่เสนอเป็นระยะ 8 ประเทศได้มีการ ดำเนินการตรวจสอบคุณภาพของการออกกฎหมายลำดับรอง และ 6 ประเทศได้มีคณะกรรมการหรือ

หน่วยงานของรัฐสภาทำหน้าที่รายงานความคืบหน้าเกี่ยวกับนโยบายการประเมินผลกระทบของกฎหมายและการปฏิรูปกฎหมายของรัฐบาลเป็นประจำ (OECD, 2013a) การปรึกษาหารือเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อประเมินผลการทบทวนในการออกกฎหมาย เช่น ใน **นิวซีแลนด์** รัฐสภาได้เชิญชวนประชาชนให้ส่งความเห็นต่อการประเมินผลกระทบของกฎหมายเกือบทุกฉบับให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนมีมติให้คำแนะนำต่อที่ประชุมรัฐสภาใช้ในการอภิปรายร่างกฎหมายก่อนการตรากฎหมายเพื่อประกาศใช้บังคับด้วย

ประเทศ **สวีเดน** ได้มีการการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1990 มาตรา 170 กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางของสมาพันธ์หน้าที่ดำเนินการจัดทำ RIA รัฐสภาสมาพันธ์จึงมีบทบาทรับผิดชอบในการกำกับดูแลตรวจสอบร่างกฎหมายและรายงาน RIA แต่เฉพาะในด้านความชอบด้วยกฎหมาย (legality) ความถูกต้อง (regularity) ประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ของร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่รัฐสภา (มาตรา 26 วรรค 3 ของกฎหมายรัฐสภา) ในประเทศ **ฝรั่งเศส** ร่างกฎหมายถูกจัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของแต่ละกระทรวงที่เป็นผู้จัดทำรายงาน RIA (études d'impact) และตรวจสอบโดยสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในฐานะที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 สภาแห่งรัฐก็ยังตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA ก่อนเสนอร่างกฎหมายใหม่เข้าสู่รัฐสภา ใน **สหรัฐอเมริกา** ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด ฝ่ายบริหารไม่สามารถริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเบื้องต้นซึ่งเป็นอำนาจของสภาคองเกรสเท่านั้น รัฐบาลจึงจัดทำ RIA และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในจะครอบคลุมเฉพาะกระบวนการกฎหมายที่รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญตีการลดปริมาณกฎหมายในปี ค.ศ. 1980 กิจกรรม RIA ทั้งหมดนี้จึงเกิดขึ้นในสำนักงานสารสนเทศและกิจการกฎหมาย (Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA) ภายในสำนักงานการจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget: OMB) ของสำนักงานรองประธานาธิบดี (Karpen, 2017) จึงไม่มีข้อบังคับให้มีการรับฟังความเห็นหรือปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนในการทำ RIA เพื่อประเมินร่างกฎหมายเบื้องต้น (Pocket Bills) ที่ริเริ่มโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาคองเกรส

2.1.2) บทบาทของรัฐสภาในประเทศเนเธอร์แลนด์

ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการพัฒนากลไกองค์กร RIA ที่ประสบความสำเร็จอย่างมากจนถึงเป็นแบบอย่างให้กับกลุ่มยุโรปและประเทศอื่น ๆ เมื่อเกิดปัญหาการจัดทำ RIA ขึ้น เราทุกคนจะ “ทำตามชาวดัตช์” (going Dutch) เนื่องจากกลไก RIA ของ Advis College Toetsing Administrative Lasten (ACTAL) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2011 เป็นองค์กรประสิทธิภาพมาก เพราะเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาอิสระภายนอกของรัฐบาลที่ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลและรัฐสภาเพื่อลดจำนวนกฎหมายและกฎระเบียบที่ภาระของบริษัท ประชาชนและคนทำงานมีอาชีพด้านการดูแลสุขภาพ การศึกษา ความปลอดภัยและสวัสดิการทำงานในองค์กรทั้งในและนอกประเทศเนเธอร์แลนด์ อีกทั้งองค์กร ACTAL ยังตรวจสอบปัญหาเชิงกลยุทธ์เกี่ยวกับความกดดันที่เกิดจากกฎหมายที่เป็นอุปสรรคด้วย นอกจากนี้ การประเมินผลกระทบก่อนออกกฎหมาย (Ex-ante Evaluation) ยังกลายเป็นนโยบายภายในของทุกหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถูกกำกับดูแลและตรวจสอบเพิ่มเติมโดยสภาแห่งรัฐให้กฎหมายเหล่านั้นไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป วิธีการวัดกฎหมายที่มีผลกระทบโดยใช้ Standard Cost Model (SMC) และ National Cost Model (NET) ได้นิยมแพร่กระจายไปทั่วภูมิภาคยุโรปและประเทศอื่น ๆ เช่น แคนาดาและออสเตรเลีย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในมุมมองเชิงกลยุทธ์ที่เป็นจริง พบว่า ACTAL ก็ยังมีจุดอ่อนบางประการในการกำหนดนโยบายออกกฎหมาย ดังนั้น องค์กร ACTAL-watching จึงกระตุ้นให้คณะรัฐมนตรีเล็กใช้ “กรอบการทำงานแบบบูรณาการสำหรับการวิเคราะห์นโยบายและการตรากฎหมาย” (IFPL) ไปใช้ระบบ RIA ที่ดีกว่าระบบเดิม คือ “คณะกรรมการการระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อรัฐธรรมนูญและการตรากฎหมาย” (Interdepartmental Commission for Constitutional Affairs and Legislation) ดังนั้น เนเธอร์แลนด์จึงได้เลิกใช้กลไก RIA ขององค์กร ACTAL ซึ่งสิ้นสุดลงในวันที่ 1 มิถุนายน 2017 (Karpen, 2017)

2.1.3) บทบาทของรัฐสภาในระเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้นำกลไก RIA ไปใช้อย่างรวดเร็วและหนักแน่น โดยในปี ค.ศ. 1997 ได้จัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายที่ดี (Better Regulation Taskforce) ในปี ค.ศ. 2006 รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติกระบวนการนิติบัญญัติและการตรวจกฎหมายที่ดี (Legislative and Better Regulation Act, 2006) จัดตั้งคณะกรรมการการกฎหมายที่ดี (Better Regulation Commission: BRC) ซึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการนโยบายการตรวจกฎหมาย (Regulatory Policy Committee: RPC) เพื่อให้มีฐานะเป็นหน่วยงานมหาชนพิเศษ (Special Public Body) ของรัฐบาลที่เป็นอิสระโดยไม่ขึ้นกับหน่วยงานรัฐบาลใด ๆ และมีเขตอำนาจในการปฏิรูปกฎหมาย บริษัท และองค์กรธุรกิจ ก่อนหน้านั้นในปี ค.ศ. 1997 สภาสามัญ (House of Common) ได้กำหนดหลักการ 5 ข้อในการตรวจกฎหมายที่ดีเพื่อทดสอบขั้นพื้นฐานว่ามีร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐสภาลำดับใดที่เหมาะสมจะเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาได้หรือไม่ คือ หลักความได้สัดส่วน (proportionality) หลักความรับผิดชอบ (accountability) หลักความสอดคล้อง (consistency) หลักความโปร่งใส (transparency) และหลักการกำหนดเป้าหมาย (targeting) (Karpen, 2017) ส่วนร่างกฎหมายลำดับรอง (secondary legislation) ให้รัฐบาลทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายนั้น

ข้อมูลและข้อเสนอร่างกฎหมายนั้น จะต้องถูกส่งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนานโยบายกฎหมาย โดยในระหว่างการปรึกษาหารือตามกระบวนการ RIA ก็ให้พิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้นเหมาะสมตรงกับวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายนั้นหรือไม่ ในสภาสามัญ (House of Common) ได้มีคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย (Regulatory Reform Committee: RRC) ในฐานะเป็นคณะกรรมการคัดเลือกร่างกฎหมาย จะตรวจสอบร่างกฎหมายลำดับรองที่เสนอโดยรัฐบาลให้เป็นร่างกฎหมายลำดับหลักที่เสนอโดยรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ Deregulation and Contracting Out Act, 1994 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2001) ได้หรือไม่ คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย (RRC) จึงเป็นผู้พิจารณาก่อนว่า ข้อเสนอร่างกฎหมายทั้งหมดฉบับใดเหมาะสมกับเป้าหมายของการออกกฎหมายที่สมควรให้บรรจุลงในแผนการออกกฎหมายของรัฐบาลได้ โดยใช้หลักการ 5 ข้อข้างต้นเป็นเกณฑ์พิจารณาตัดสินให้ดำเนินการทำ RIA ต่อไป

2.1.4) บทบาทของรัฐสภาในประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีได้เรียนรู้การพัฒนากลไก RIA จากประเทศเนเธอร์แลนด์ อังกฤษ แคนาดา และออสเตรเลีย โดยเห็นว่า กลไก RIA เป็นบทบาทหน้าที่หลักของรัฐบาลทั้งในระดับรัฐบาลสหพันธ์เพื่อการบัญญัติกฎหมายของรัฐบาลกลางและในศูนย์กลางของแต่ละ 16 รัฐให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลมลรัฐ ข้อมูลการประเมินครั้งแรกจะต้องให้หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายจัดทำ RIA ตามแนวคำถาม 27 ข้อในการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายก่อนเสนอเข้าสู่รัฐสภา รัฐบัญญัติของรัฐสภา (Act of Parliament) ปี ค.ศ. 2006 แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2011 ได้จัดตั้งสภาการควบคุมกฎหมายแห่งชาติ (National Regulatory Control Council: NRCC) ของรัฐบาลสหพันธ์ที่เป็นอิสระในการปฏิบัติงานสนับสนุนรัฐบาลในการดำเนินการมาตรการพัฒนาคุณภาพกฎหมายที่ดีและลดปริมาณกฎระเบียบของระบบราชการที่ยุงยากล่าช้าลง โดยให้สภาการควบคุมกฎหมายแห่งชาติ (NRCC) มีอำนาจตรวจสอบร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยรัฐบาลและรัฐสภา และร่วมอยู่ในคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำร่วมของรัฐสภา (Co-advisory Standing Committees of the Parliament) มีหน้าที่ในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยมีประธานศาลตรวจเงินแผ่นดิน (President of The Audit Court) ทำการตรวจสอบประสิทธิภาพของร่างกฎหมายนั้น และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (German Federal Constitutional Court: FCC) ยังได้กำหนดเกณฑ์ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายไว้ในกฎหมายรัฐสภา ซึ่งใช้เป็นบรรทัดฐานขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญสำหรับกระบวนการตรวจกฎหมายที่ดี (good legislation) ที่ต้องมีเหตุผลทางกฎหมายที่ดี (legal rationality) กระบวนการที่โปร่งใส (transparency of procedure) และผลลัพธ์ที่มีประสิทธิผล (results effectiveness)

2.2 บทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

กลไกของรัฐสภาที่นำมาใช้เพื่อฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัตินั้นแตกต่างกันไปตามบริบทรัฐสภาของแต่ละประเทศสมาชิก OECD ซึ่งอาจวิเคราะห์แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มหลัก (OECD, 2013) สรุปได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มประเทศที่ใช้คณะกรรมการรัฐสภา (Parliamentary Committee) ได้ให้ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) รัฐสภาของประเทศสมาชิก OECD ส่วนใหญ่ได้กำหนดให้คณะกรรมการรัฐสภา (Parliamentary Committee) ให้มีบทบาทในการทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบคุณภาพของ RIA ดังตัวอย่างเช่น แคนาดาจะมีคณะกรรมการถาวรเพื่อพิจารณาของกฎระเบียบตรวจสอบกฎระเบียบของรัฐบาลและเครื่องมือทาง (Standing Committee for Scrutiny of Regulations) นิวซีแลนด์และโปแลนด์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบขั้นเพื่อตรวจสอบร่างกฎหมายและคุณภาพรายงาน RIA รวมทั้งให้สอบสวนข้อร้องเรียนด้วย เนเธอร์แลนด์ได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมด้านเศรษฐกิจและการเงิน (Joint Committee on Economic Affairs and Finance) ขึ้นพิจารณาทบทวนความคืบหน้าในการดำเนินงานโครงการการปฏิรูปกฎหมายของรัฐสภา

กลุ่มที่ 2 กลุ่มประเทศที่ใช้หน่วยการวิเคราะห์และการประเมินของรัฐสภา (Parliamentary Evaluation and Analysis Units) ให้ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยดำเนินการพัฒนาหน่วยประเมินของผู้เชี่ยวชาญ (Specialist Evaluation Units) ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนสมาชิกรัฐสภาในการตรวจสอบดูแลคุณภาพของร่างกฎหมายและการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในองค์การและหลายประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การ OECD (OECD, 2012a) ดังนี้

1) สหภาพยุโรป ซึ่งเป็นองค์การที่สมาชิกของ OECD ได้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) (OECD, 2013a) คือ

1.1) หน่วยประเมินผลกระทบก่อนการออกกฎหมาย (*Ex Ante* Impact Assessment Unit) ของสหภาพยุโรป จัดตั้งขึ้นเมื่อต้นปี ค.ศ. 2010 และทำหน้าที่ในปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของสำนักอำนวยการด้านบริการงานวิจัยของรัฐสภา (Directorate General for Parliamentary Research Services) ซึ่งบทบาทหลักของหน่วยงานนี้คือ ก) กลั่นกรองแผนออกกฎหมายพร้อมโปรแกรมการทำงานของคณะกรรมการยุโรป ข) ประเมินวิเคราะห์การประเมินผลกระทบของกฎหมายของคณะกรรมการยุโรป ค) ประเมินผลกระทบของการแก้ไขกฎหมายสำคัญที่พิจารณาโดยสหภาพยุโรป ง) ประเมินผลกระทบเสริมหรือทดแทน จ) ทำบันทึกย่อหรือการศึกษาสรุปวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของคณะกรรมการยุโรปทั้งหมดหรือบางส่วน

1.2) หน่วยประเมินผลกระทบหลังการใช้กฎหมาย (*Ex-post* Impact Assessment Unit) ของสหภาพยุโรป ตั้งขึ้นเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2013 ปัจจุบันทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการของสหภาพยุโรป และหน่วยงานอื่น ๆ ของสหภาพยุโรป คือ ก) ติดตามการทำงานของคณะกรรมการยุโรปโดยคำนึงถึงการนำกฎหมายไปปฏิบัติ และประเมินผลกระทบการใช้บังคับและประสิทธิผลของกฎหมายของสหภาพยุโรป ข) ติดตามและศึกษาวิเคราะห์รายงานประเภทต่าง ๆ ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและโดยองค์กรหรือสถาบันอื่นใดของสหภาพยุโรป ค) ช่วยเหลือคณะกรรมการของสหภาพยุโรปในการจัดทำและติดตามรายงานนโยบายปฏิบัติงานนิติบัญญัติของสหภาพยุโรป โดยทำเป็นรายงานการประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกโดยสหภาพยุโรป และ ง) ผลิตงานวิจัยเกี่ยวกับการนำกฎหมายไปดำเนินการใช้บังคับและประเมินผลกระทบหรือประสิทธิผลของกฎหมายตามคำร้องขอของคณะกรรมการสภายุโรปหรือองค์กรอื่นใดของสหภาพยุโรป

2) ประเทศชิลี ได้จัดตั้งหน่วยประเมินกฎหมาย (Department of Law Evaluation) ขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2010 และให้ดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานการบริหารสภาผู้แทนราษฎร

(Chamber of Deputies' Administration) (OECD, 2012a) ทำหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายที่เลือกศึกษาว่า กฎหมายมีการใช้บังคับอย่างไร การปฏิบัติตามกฎหมายบรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพหรือไม่ หรือหาก กฎหมายล่าสมัยอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในสังคม โดยใช้เกณฑ์ 7 ข้อในการเลือกกฎหมายที่จะถูก นำไปตรวจสอบคือ ความเป็นกลางทางการเมือง การบังคับใช้โดยทั่วไปของกฎหมาย การเปิดเผยต่อสาธารณะ ความเป็นไปได้ของระเบียบวิธี ความเป็นไปได้ชั่วคราว ความเป็นไปได้ทางเทคนิคและเวลาในการใช้กฎหมาย

3) ประเทศสวีเดน จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการวิจัยและการประเมิน (Evaluation and Research Secretariat) ในปี ค.ศ. 2002 ให้เป็นหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญในฝ่ายบริการของคณะกรรมการการรัฐสภาสวีเดน (Riksdag) ทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการในการประเมินผลหลังการใช้กฎหมาย (Ex-Post Evaluation) สำนักงานเลขาธิการนี้ประกอบด้วยบุคคล 10 คน คือ หัวหน้าสำนักเลขาธิการ 1 คน ผู้ประเมินอาวุโส 5 คน เจ้าหน้าที่วิจัยอาวุโส 3 คน และเจ้าหน้าที่ธุรการ 1 คน สำนักงานเลขาธิการทำงานอย่างใกล้ชิดเพื่อสนับสนุน คณะกรรมการการรัฐสภาในการประเมินผลและปฏิบัติการกิจคือ ก) ช่วยคณะกรรมการการรัฐสภาจัดเตรียม ดำเนินการ และสรุปผลโครงการวิจัยประเมินผลกระทบของกฎหมาย ข) ค้นหาและแต่งตั้งนักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญภายนอกเพื่อดำเนินโครงการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ค) เตรียมข้อมูลพื้นฐานสำหรับการ ประเมินผลและโครงการวิจัยตามคำร้องขอของคณะกรรมการ ง) ขอรายงานประเมินล่าสุดจากรัฐบาลและ หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย จ) มีส่วนร่วมในโครงสร้างการ ดำเนินงานและการควบคุมคุณภาพขั้นสุดท้ายของโครงการ ฉ) ช่วยเหลือสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการ การรัฐสภาในการวางแผนและดำเนินการสัมมนาและกิจกรรมอื่น ๆ ที่เชื่อมต่อการประเมินผลและการวิจัย ผลกระทบของกฎหมาย ช) มีส่วนร่วมในการพัฒนาทั่วไปในการประเมินผลและการวิจัยของคณะกรรมการ (OECD, 2009) ทั้งนี้ โดยมีกองทุนพิเศษได้รับการจัดสรรให้นักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญอื่นที่สามารถดำเนินการ จัดการข้อมูลพื้นฐานสำหรับกิจกรรมการติดตามและประเมินผลภาพรวมการวิจัย RIA ของคณะกรรมการได้

4) ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ นั้น พบว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวิส สภานิติบัญญัติแห่ง สมาพันธรัฐ (รัฐสภา) ต้องประเมินประสิทธิภาพของมาตรการที่กระทำโดยสมาพันธรัฐสวิส คณะกรรมการ ควบคุม (Control Committees) ได้รับมอบอำนาจจากสภานิติบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐสวิสกำกับดูแลและ ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลสมาพันธและฝ่ายบริหาร ในปี ค.ศ. 1991 รัฐสภาได้จัดตั้งกลไกการควบคุม ฝ่ายบริหารของรัฐสภา (Parliamentary Control of the Administration: PCA) สนับสนุนกระบวนการ ตรวจสอบของรัฐสภาเพื่อทำการประเมินผลกระทบการนำกฎหมายไปปฏิบัติและผลกระทบของมาตรการ กฎหมายที่ดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐบาลสมาพันธ กลไก PCA มีหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานรัฐบาลสมาพันธ ทั้งหมดและหน่วยงานสาธารณะได้โดยตรงและอาจขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจากหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ คณะกรรมการควบคุมจะใช้กลไก PCA มุ่งเน้นการตรวจสอบฝ่ายบริหารทั้ง 3 ด้าน (OECD, 2009) ได้แก่ (ก) การบริหารงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (การควบคุมความชอบ ด้วยกฎหมาย) (ข) มาตรการของรัฐบาลสมาพันธมีความถูกต้องเหมาะสม (การควบคุมความถูกต้องเหมาะสม) และ (3) มาตรการดำเนินการโดยรัฐบาลสมาพันธบังเกิดผลสำเร็จ (การควบคุมประสิทธิภาพของการบริหาร)

5) ประเทศอังกฤษ รัฐสภาได้จัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริง (Scrutiny Unit) ขึ้นในปี ค.ศ. 2002 ให้เป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญที่ชำนาญในการ คัดเลือกคณะกรรมการด้านการเงินและการพิจารณาร่างกฎหมาย หน่วยงานนี้มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 25 คนที่ เป็นนักกฎหมาย นักบัญชี นักเศรษฐศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านกระบวนการนิติบัญญัติ และนักวิเคราะห์นโยบาย เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องปฏิบัติงานตามข้อกำหนดที่เป็นกลางทางการเมือง (OECD, 2013) หน่วยงานนี้จะทำ หน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายและทำหน้าที่ประมวลหลักฐานทั้งหมดที่ คณะกรรมการมอบหมายให้ตรวจสอบรายละเอียดสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของ

กระบวนการนิติบัญญัติ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 หน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริง (Scrutiny Unit) ได้ช่วยเลือก คณะกรรมาธิการรัฐสภาทำการตรวจสอบหลังการออกกฎหมาย (post-legislative scrutiny) ภายใต้ระบบนี้ จำเป็นต้องใช้ข้อมูลจากกระทรวงโดยปกติ 3-5 ปีย้อนหลังในการประเมินผลกระทบเนื้อหาของพระราชบัญญัติ และลงมติตัดสินใจว่าการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ มีผลกระทบในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

2.3 ตารางเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและรัฐสภาในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

ประเทศ	บทบาทและหน้าที่ของรัฐบาล	บทบาทและหน้าที่ของรัฐสภา
1.สหรัฐอเมริกา	รัฐบาลไม่มีบทบาทและหน้าที่เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาโดยตรง (หลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด) ฝ่ายบริหารไม่มีบทบาทในการทำ RIA	สภาองเกรสมีบทบาทและหน้าที่สำคัญโดยตรงในการทำ RIA ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
2.อังกฤษ	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ RIA แล้วส่งให้ Cabinet Office Regulation Impact Unit (RIU) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA จึงจะเสนอร่างกฎหมายนั้นให้รัฐสภาพิจารณาออกกฎหมายนั้นได้	สภาขุนนาง (House of Lord) ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย แต่สภาสามัญ (House of Common) มีอำนาจหน้าที่ในการทำ RIA ร่างกฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาในการตรากฎหมาย
3.เยอรมนี	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ในการทำ RIA แล้วจึงส่งให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA ก่อนเสนอร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่รัฐสภาสหพันธ์	ฝ่ายบริหารโดยรัฐมนตรีสหพันธ์และหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่จัดทำ RIA เป็นอย่างดีแล้ว รัฐสภาสหพันธ์จึงแทบไม่มีบทบาทในการทำรายงาน RIA แต่มีหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพรายงาน RIA
4.โปแลนด์	หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายจัดทำ RIA แล้วจึงส่งรายงาน RIA ให้กระทรวงเศรษฐกิจ (Ministry of Economy) ตรวจสอบคุณภาพรายงาน RIA	รัฐสภาของโปแลนด์ยังไม่มีการกลไกหรือหน่วยงานในการทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการจัดทำ RIA
5.ออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์)	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ RIA แล้วส่งรายงาน RIA ให้ MPC และ NDPC ตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA ก่อน แล้วส่งให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายพร้อมรายงาน RIA	คณะกรรมการทบทวนกฎหมาย (Legislative Review Committee: LDC) ของรัฐสภามีบทบาทและหน้าที่ประเมินรายงาน RIS ของร่างกฎหมาย
6.นิวซีแลนด์	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ RIA แล้วส่งรายงาน RIS, BRS จะให้สำนักงานกฎหมายที่ดี (BRO) ตรวจสอบรายงาน RIS, BRS	รัฐสภายังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการทำ RIA
7.ญี่ปุ่น	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่จัดทำ RIA แล้วส่ง Ministry of Internet Affairs and Communications ตรวจสอบคุณภาพ RIA	รัฐสภายังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการทำ RIA
8.มาเลเซีย	หน่วยงานของรัฐบาลส่งร่างกฎหมายให้ National Development Planning Committee (NDPC) เป็นผู้ทำ RIS แล้วส่งให้ Malaysia Productivity Corporation (MPC) ประเมินคุณภาพรายงาน RIS	รัฐสภายังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการทำ RIA
9.ประเทศไทย	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ RIA แล้วส่งรัฐบาลโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจสอบคุณภาพของการทำรายงาน RIA	รัฐสภายังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่หรือมีบทบาทในการทำ RIA และตรวจสอบคุณภาพ RIA ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล หรือโดย ส.ส. และประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย

2.4 กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็น “กฎหมายกลาง” ที่ออกมาเพื่อกำหนดกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ตามเจตนารมณ์และหลักการ มาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย (1) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้กำหนดแนวทางหลักเกณฑ์ของกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ไว้ 2 หลักเกณฑ์ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) หลักเกณฑ์การจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งครอบคลุมการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีได้อยู่ในฝ่ายบริหารด้วย จึงสมควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย โดยกำหนดประเภทกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมาย ในกรณีที่เป็นกฎหมายใช้บังคับเฉพาะที่มีผลให้เกิดภาวะและกระทบต่อสถานะของประชาชนเท่านั้น กำหนดให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ข้อมูล (ระบบกลาง) การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย กำหนดให้การจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐต้องมีเหตุผลความจำเป็น มีข้อมูลและหลักฐานประกอบที่ชัดเจน มีการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้อง โดยให้นำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น แล้วนำผลการรับฟังไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบและการจัดทำร่างกฎหมายและสรุปผลเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบ ตลอดจนนำผลการรับฟังไปใช้กับการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายด้วย กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้พิจารณาตรวจสอบในการจัดทำร่างกฎหมาย เช่น กรณีการนำระบบอนุญาตหรือระบบคณะกรรมการ หรือการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ มีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในการดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ นอกจากนี้กำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม และต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้กฎหมายในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าว

2) หลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีการกำหนดเป้าหมายวิธีการในการประเมินผล ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ การกำกับดูแล ตลอดจนระยะเวลาดังกล่าว และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย กำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายไว้ในระบบกลางเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง และกำหนดข้อยกเว้นการไม่เปิดเผยข้อมูลบางประเภทไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม กำหนดให้กฎหมายลำดับรองที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนที่กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับนี้โดยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ การมีหลักเกณฑ์ที่จะช่วยให้กฎหมายที่ตราขึ้นมีคุณภาพสูงขึ้น ไม่เป็นภาระกับประชาชนเกินสมควรมีการปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน ประชาชนมีช่องทางในการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายและมีฐานข้อมูลกฎหมายที่เข้าถึงได้

สะดวกและไม่มีค่าใช้จ่าย กำหนดให้มีกลไกที่จะให้อำนาจแก่ศาลในการใช้ดุลพินิจเพื่อกำหนดโทษที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร เพื่อเป็นการบรรเทาและเยียวยาผลร้ายที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนในระหว่างที่ยังมิได้มีการยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าว

2.5) วิเคราะห์เปรียบเทียบในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศไทย

วิเคราะห์เปรียบเทียบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศต้นแบบที่เป็นสมาชิก OECD กับประเทศไทย เพื่อดึงแก่นสาระหรือจุดแข็งของการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ประสบความสำเร็จในประเทศต้นแบบมาใช้พัฒนาระบบของรัฐสภา พบว่า ก่อนการออกพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 นั้น ประเทศไทยมีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) สรุปได้ดังนี้

(1) การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศไทยมีเฉพาะในขั้นตอนที่มีการร่างกฎหมายออกมาแล้วเท่านั้น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยมักมองว่าการจัดทำรายงาน RIA เป็นเพียงอุปสรรคที่ทำให้การตรากฎหมายนั้นล่าช้า รวมทั้งการทำรายงาน RIA ของประเทศไทยนั้นยังมีลักษณะเป็นการกากบาท (tick the box) ซึ่งเป็นเพียงการถามว่าได้ทำแล้วหรือไม่ทำพอเป็นเพียงพิธีกรรมเท่านั้น

(2) การจัดทำรายงานวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศไทยยังจำกัดเฉพาะ กฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ในขณะที่ต่างประเทศจะเน้นกฎหมายลำดับรองและมาตรการของรัฐที่ไม่ใช่กฎหมาย อีกทั้งในการประเมินผลกระทบของกฎหมายหลักซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระค่อนข้างกว้างจึงทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้ผลเสียอย่างเป็นรูปธรรม

(3) ประเทศไทยทั้งหน่วยงานของรัฐบาลและรัฐสภายังขาดการจัดทำ “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)” ซึ่งกำหนดรายละเอียดของตัวชี้วัดผลกระทบหลักเกณฑ์และวิธีการขั้นตอนในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับทุกหน่วยงานที่จะต้องจัดทำรายงาน RIA อย่างมีคุณภาพมาตรฐานสากลก่อนเสนอร่างกฎหมาย

(4) กระบวนการในการจัดทำรายงาน RIA ของประเทศไทยยังขาดกลไกและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียและสาธารณชนทั่วไปโดยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Consultation) ที่กำหนดกรอบวิธีการในการจัดทำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(5) ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระในการทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA Statement) ทั้งในหน่วยงานของรัฐบาลและรัฐสภาจึงทำให้คุณภาพ ของรายงาน RIA ไม่ได้ถูกตรวจสอบทบทวน (review) ว่า รายงาน RIA เหล่านั้นมีความถูกต้องและมีคุณภาพสมบูรณ์ครบถ้วนตามเกณฑ์มาตรฐานสากลหรือไม่

5.2 สรุปผลรายงานการประชุมสัมมนาวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อผลวิจัย

ในการประชุมสัมมนาวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อผลการวิจัย เรื่อง “บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” เมื่อวันอังคารที่ 2 กรกฎาคม 2562 เวลา 13.00 – 16.30 น. ณ ศูนย์ประชุมวายุภักษ์ ห้อง 206 โรงแรมเซ็นทารา ศูนย์ราชการแจ้งวัฒนะ ซึ่งสรุปผลรายงานการประชุมสัมมนาวิชาการดังกล่าวปรากฏอยู่ในเอกสารภาคผนวก 4-5

5.3 ข้อเสนอแนะของการวิจัย

5.3.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะจากการวิจัยครั้งนี้ว่า ประเทศไทยจะต้องมีการพัฒนาระดับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ให้มีมาตรฐานคุณภาพดีขึ้นทัดเทียมกับประเทศสมาชิก OECD ส่วนใหญ่ที่เป็นต้นแบบแห่งความสำเร็จในการจัดทำรายงาน RIA ที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล ดังนี้

1) รัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร ควรจะต้องมีบทบาทที่สำคัญในการพัฒนารูปแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของร่างกฎหมายที่เสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และโดยประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย โดยการสร้างกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่เหมาะสมเฉพาะร่างกฎหมาย 2 ประเภทดังกล่าวที่เสนอเข้าสู่รัฐสภาโดยตรงและยังไม่ได้มีการทำ RIA โดยออกเป็นคำสั่งของรัฐสภาให้หน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่กำลังจะพัฒนา “นักกฎหมายนิติบัญญัติ” ให้มีบทบาททำหน้าที่เป็นกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายของรัฐสภา โดยประสานความร่วมมือกับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งมีเครือข่ายนักวิจัยเป็นจำนวนมากมาช่วยสนับสนุนงานประเมินผลกระทบของกฎหมายในรัฐสภา เพื่อดำเนินการพัฒนารูปแบบองค์กรในระยะยาวที่ทำหน้าที่คล้ายเป็น “หน่วยงานกฤษฎีการัฐสภา” ให้มีหน้าที่ทำการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อประหยัดงบประมาณที่จะต้องใช้ในการตั้งองค์กรอิสระด้านการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ขึ้นมาใหม่ ซึ่งจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติที่ใช้เวลานานและจะต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดตั้งองค์กรอิสระนี้เป็นจำนวนมาก ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลนั้น หน่วยราชการที่เสนอร่างกฎหมายได้ทำ RIA มาแล้วก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA ก่อนเสนอเข้าสู่รัฐสภา ซึ่งรัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติที่มีอำนาจตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารควรมีบทบาทเพียงตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA ที่แนบมากับร่างกฎหมายของรัฐบาลได้เท่านั้น โดยน่าจะให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมายในรัฐสภาเป็นผู้ตรวจสอบทบทวนรายงาน RIA ทั้งร่างกฎหมายของรัฐบาลและรัฐสภาดังกล่าว

2) ประเทศไทยควรจะต้องพัฒนาปรับปรุงเพิ่มเติมกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อให้การขับเคลื่อน RIA สู่การปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยศึกษาและดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระ ในการกำกับดูแลการจัดทำ RIA (RIA oversight body) เพื่อให้คำแนะนำปรึกษาและควบคุมคุณภาพของการทำ RIA และรายงานวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เสนอร่างโดยหน่วยงานของรัฐบาลที่เป็นฝ่ายบริหารในปัจจุบันนั้นถึงแม้ว่ารัฐบาลได้มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพมาตรฐานของการทำ RIA แต่ยังไม่ได้พัฒนาเครื่องมือและกลไกที่สนับสนุนการขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำ RIA สู่การปฏิบัติที่มีคุณภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร ในส่วนของหน่วยงานของรัฐสภานั้น ยังไม่มีระบบกลไกการจัดทำ RIA เช่นหน่วยงานของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น เพื่อให้การประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาทั้งร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอเข้าสู่รัฐสภาดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงควรต้องเริ่มจากกระบวนการในการจัดทำรายงาน RIA ก่อนที่จะลงรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของกฎหมายที่จะมีผลกระทบ โดยมีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายและการประเมินคุณภาพของรายงาน RIA ที่เป็นหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระ โดยดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่ 1 ข้างต้น ซึ่งเหมาะสมกับขีดความสามารถและข้อจำกัดของหน่วยงานของรัฐสภาในการสร้างกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ให้บังเกิดผลขึ้นจริงในทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของรัฐสภาไทย

3) รัฐบาลและรัฐสภาควรจะต้องดำเนินการจัดทำ “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)” เพื่อกำหนดกลไกและกระบวนการจัดทำ RIA ที่มีเทคนิควิธีการและขั้นตอนของการประเมินผลกระทบจากการตรากฎหมายใหม่และการแก้ปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ เนื่องจากประเทศไทยยังขาดกลไกกระบวนการและแนวปฏิบัติในการจัดทำ RIA ที่ละเอียดและชัดเจนนี้ จึงทำให้การประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศไทยยังไม่มีคุณภาพและถูกต้องตามหลักวิชาการที่เป็นมาตรฐานสากลเท่าที่ควร

4) รัฐบาลและรัฐสภาควรจะต้องพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เพื่อดำเนินการรับฟังความเห็นสาธารณะของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เนื่องจากการวิเคราะห์ข้อมูล ผลกระทบที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในรายงาน RIA นั้นย่อมช่วยให้กฎหมายที่จัดทำขึ้นมาอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้านจากผู้ได้รับผลกระทบ แม้ว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการจัดทำนโยบายและกฎหมาย และมีแนวปฏิบัติเพื่อการมีส่วนร่วมจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับผลกระทบของกฎหมาย แต่ผลลัพธ์ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมยังไม่มีคุณภาพมาตรฐาน ปัจจุบันการดำเนินการเพื่อให้เกิดมีส่วนร่วมตามกฎหมายที่กำหนดมากกว่าดำเนินการเพื่อให้ได้ผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น จึงต้องเรียนรู้จากต่างประเทศและปรับปรุงระบบเพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำ RIA เป็นกลไกสร้างความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อทำให้กฎหมายเป็นที่ยอมรับปฏิบัติตามและลดต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายด้วย

5) ในการกำหนดขอบเขตและระดับของการทำ RIA นั้น ก่อนหน้าปี 2562 ประเทศไทยยังไม่ได้มีการกำหนดกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองว่า กฎหมายประเภทไหนที่จะต้องจัดทำหรือไม่ต้องจัดทำ RIA และถ้าจัดทำจะต้องให้เข้มข้นมากน้อยขนาดไหน แต่ต่อมาจึงได้ออกพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดขอบเขตและระดับของการทำ RIA และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายไว้ใน มาตรา 28 และมาตรา 29 ดังนี้

5.1) นอกจากกฎหมายในมาตรา 3 คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติแล้ว มาตรา 28 ยังได้กำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชกำหนดและประกาศหรือคำสั่งบรรดาที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายด้วย

5.2) มาตรา 29 ได้ยกเว้นกฎหมายที่ไม่ต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย คือ (1) กฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะระยะเวลาหนึ่งและระยะเวลานั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว (2) กฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว เช่น กฎหมายให้ใช้ประมวลกฎหมาย กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กฎหมายจัดตั้งศาล กฎหมายจัดตั้งจังหวัด กฎหมายเกี่ยวกับการออกเหรียญ ธนบัตร หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กฎหมายกำหนดยศ กฎหมายกำหนดวิทยฐานะ (๓) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือการจัดตั้งหรือการจัดองค์กรของหน่วยงานของรัฐเฉพาะที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน (๔) กฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ เครื่องหมาย หรือเครื่องแบบ เช่น กฎหมายกำหนดครุฑวิทยฐานะ กฎหมายกำหนดเครื่องหมายราชการ กฎหมายกำหนดเครื่องแบบ (5) ประมวลกฎหมาย (6) กฎหมายอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ดังนั้น ประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรจึงควรจะต้องเร่งดำเนินการทำ RIA และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกระดับชั้นของกฎหมาย แต่ความเข้มข้นในการจัดทำ RIA นั้นอาจจะแตกต่างกันได้ โดยเฉพาะกฎหมายรองในระดับอนุบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดของการบังคับใช้กฎหมายหลักนั้นจะต้องไม่ให้มีผลกระทบของกฎหมายเมื่อมีการบังคับใช้ในทางปฏิบัติด้วย

5.3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) ควรจะมีการศึกษาวิจัยแนวทางและวิธีการเกี่ยวกับการจัดตั้ง “สำนักงานกฤษฎีกานิติบัญญัติของรัฐสภา” ในลักษณะที่เป็นองค์กรพิเศษของรัฐสภา (Parliamentary Special Entity) ในระยะยาว โดยการขยายบทบาทหน้าที่ขององค์กรของระบบรัฐสภาไทยที่มีอยู่แล้วแทนการจัดตั้งองค์กรกลางอิสระใหม่ด้าน RIA เพื่อประหยัดงบประมาณ คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสถาบันพระปกเกล้า ให้ร่วมมือกันดำเนินงานพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และกลไกการตรวจสอบคุณภาพของกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIS) ที่สามารถปฏิบัติงานการปฏิรูปกฎหมายที่มีผลกระทบและการพัฒนากฎหมายให้เป็นกฎหมายที่ดี (Better Regulation) ตามเจตนารมณ์ในมาตรา 77 และมาตรา 258 ค. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลต่อไป

2) ควรจะมีการศึกษาวิจัยแนวทางหลักเกณฑ์และวิธีการของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 3 กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ได้เกิดขึ้นหลังจากการบังคับใช้กฎหมาย และกฎ (Ex - post Evaluation) ว่าได้ผลตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คำนึงค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้ เพื่อให้กลไกและวิธีการทำ RIA และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของประเทศไทย สามารถนำไปสู่การปฏิรูปยกเลิกกฎหมายที่มีผลกระทบ (Legal Guillotine) และการพัฒนากฎหมายให้เป็นกฎหมายที่ดี (Better Regulation) ในระบบการปกครองโดยกฎหมายตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) อย่างแท้จริง ทั้งนี้ โดยควรจะดำเนินการให้มีการจัดทำคู่มือกำหนดหลักการ หลักเกณฑ์ กระบวนการ ขั้นตอน และกรอบเวลาของกลไกการประเมินผลกระทบหลังการบังคับใช้กฎหมาย (Ex - post Evaluation) ที่ละเอียดชัดเจนอย่างมีมาตรฐานคุณภาพระดับสากลอันจะนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายอย่างจริงจังต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- กรมควบคุมมลพิษ. (2557). การวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน. สืบค้น 9 กุมภาพันธ์ 2559 จาก www.pcd.go.th/info_serv/EcoAsean/files/ASEAN_Analysis_1.pdf.
- กระทรวงยุติธรรม. (2560). แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. สืบค้น 4 เมษายน 2562 จาก <http://www.oja.go.th/TH/const77/>.
- กองพัฒนากฎหมาย. (2560). คู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- คณพล จันทน์หอม. (2559). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA). กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม, สำนักงานกิจการยุติธรรม.
- คณพล จันทน์หอม และโชติกา วิทยาวรากุล. (2559). รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ การนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม, สำนักงานกิจการยุติธรรม.
- คณพล จันทน์หอม. (2560). RIA เกิดขึ้นเพราะต้องการให้มีการปฏิรูปกฎหมาย นำมาซึ่งการทำ RIA. สืบค้น 11 มิถุนายน 2560 จาก <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=3530>.
- คณพล จันทน์หอม และโชติกา วิทยาวรากุล. (2561). การนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, 11(1), 99-129.
- คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย. (2558). ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติ). สืบค้น 4 เมษายน 2562 จาก http://cdc.parliament.go.th/draftconstitution/ewt_dl_link.php?nid=633.
- คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย. (2559). การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย RIA กับการปฏิรูปกฎหมาย. โครงการสัมมนาวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 5 ปี คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย, 30 พฤษภาคม 2559 ณ อาคารเฉลิมราชกุมารี 60 พรรษา ห้อง 801 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. สืบค้น 4 ตุลาคม 2560 จาก www.lrc.go.th/th/?p=19777.
- คณะกรรมการการวิสามัญชั้นที่กเจตนาธรรมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2551). เจตนาธรรมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. สืบค้น 4 กันยายน 2561 จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_cons50/cons50-intention.pdf.
- คณะอนุกรรมการจัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2560). องค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับสมุดไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- จามร โสมานันท์. (2544). การปรึกษาหารือและการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการนิติบัญญัติและการออกกฎหมาย ข้อบังคับ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะนิติศาสตร์.
- จินตพันธ์ หังสุบุตร. (2550). การปฏิรูปกฎหมายไทย. สืบค้น 29 ตุลาคม 2651 จาก www.led.go.th/train_law/2/170350m2.pdf.
- จุฑารัตน์ ชมพันธ์. (มกราคม - มิถุนายน 2555). การวิเคราะห์หลัก “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ในบริบทประเทศไทย. วารสารการจัดการสิ่งแวดล้อม, 8(1), 123 - 141.

- ฉัตรสมุน พฤตมิถุนโย. (พฤษภาคม-สิงหาคม 2559). การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายกบนโยบายของรัฐบาล. วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข, 2(2), 243-256.
- ฉัตรไชย รัตนไชย. (2553). การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- เฉลิมชัย ก๊กเกียรติกุล. (2556). แนวคิดพื้นฐานของการประเมินผลกระทบการกำกับดูแล (RIA). สืบค้น 20 ตุลาคม 2561 จาก chalerchai-nbtc.blogspot.com/2013/06/regulatory-impact-assessment-regulatory.html.
- ชัยรัตน์ พิชรไตรรัตน์. (30 มิถุนายน 2560). กฎหมายดีมีคุณภาพ ต้องเปิดรับฟังทุกเสียง. โพสต์ทูเดย์ออนไลน์. สืบค้น 20 ตุลาคม 2561 จาก <https://www.posttoday.com/politic/analysis/500731>.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2536). การพัฒนากฎหมาย (Legal Development). สืบค้น 29 ตุลาคม 2561 จาก web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=63.
- _____. (2553). หลักนิติธรรม (The Rule of Law). (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จิตติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล. (2559). คู่มือประเมินผลกระทบในการตรากฎหมายของประเทศญี่ปุ่น. สืบค้น 23 ตุลาคม 2561 จาก <https://thainetizen.org/wp-content/uploads/2015/02/jp-ria-guideline-2007-th.pdf>.
- ณิชพัฒน์ อาร์โซตินันต์. (2560). สารสำคัญและแนวทางเพื่อดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (เอกสารวิชาการด้านกฎหมาย). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการการ 1, กลุ่มงานคณะกรรมการการอุตสาหกรรม.
- เดชรัต สุขกำเนิด. (2560ก). การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่. โพสต์ทูเดย์ออนไลน์. สืบค้น 11 มิถุนายน 2560 จาก <http://www.posttoday.com/social/think/492621>.
- _____. (2560ข). RIA ต้องระดมความเป็นห่วงมาไว้ตรงกลาง เพื่อที่จะมาศึกษาว่าแล้วจะยังไถกันต่อจากสิ่งที่เรากำลังเป็นห่วง... สืบค้น 11 มิถุนายน 2560 จาก <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=3530>.
- แดนชัย ไชวพิเศษ. (2560). แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. สืบค้น 4 เมษายน 2562 จาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-049.pdf>.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. (2558). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Agreement). กรุงเทพฯ, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ).
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (2560). RIA ไม่ใช่การทำจุดใดจุดหนึ่งแล้วจบแต่ต้องทำทุกจุด. สืบค้น 11 มิถุนายน 2560 จาก <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=3530>.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. นนทบุรี: เอ.พี กราฟฟิคดีไซน์ แอนพริ้นติ้ง.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ปกรณ์ นิลประพันธ์ และคณะ. (2551). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายในกระบวนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติภายในฝ่ายบริหาร. นนทบุรี, สถาบันพระปกเกล้า.

- ปกรณ นิลประพันธ์. (2555ก). การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment). สืบค้น 4 เมษายน 2561 จาก lawdrafter.blogspot.com/2012/06/regulatory-impact-assessment.html.
- _____. (2555ข). เรื่อง การประเมินผลกระทบในการออกระเบียบ. (เอกสารประกอบการบรรยาย). กรุงเทพฯ, โรงแรมเซ็นจูรี่ปาร์ค, วันที่ 17-18 กรกฎาคม พ.ศ. 2555.
- _____. (มกราคม – มิถุนายน 2557). การพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ. *Assumption University Law Journal*, 5(1), น. 1-12.
- _____. (2557). การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment). (เอกสารเผยแพร่). สืบค้น 18 พฤศจิกายน 2561 จาก www.lawdrafter.blogspot.com.
- ปัทมา วะรินทร์. (2559). การประเมินผลหลังการออกกฎหมาย (Ex post evaluation). สืบค้น 29 ตุลาคม 2561 จาก web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=304.
- พงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์. (2560). ทำอย่างไรให้ทุกหน่วยงานคิดว่าการวิเคราะห์ ช้ำแล้วช้ำอีกไม่ใช่เรื่องขี้ไปทีแต่เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องทำอย่างจริงจัง. สืบค้น 11 มิถุนายน 2560 จาก <https://enlawfoundation.org/newweb/?p=3530>.
- เพลินตา ตันรังสรรค์. (กรกฎาคม-สิงหาคม 2557). การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis: RIA). *จุลนิติ*, 14(5), น.42-72.
- _____. (กันยายน-ตุลาคม 2560). กลไกในการปฏิรูปกฎหมายและพัฒนาคุณภาพของกฎหมายไทยในปัจจุบัน. *จุลนิติ*, 14(5), น.42-72.
- _____. (กันยายน-ตุลาคม 2561). ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.กับการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย. *จุลนิติ*, 14(5), น.73-91.
- ผจญ คงเมือง. (2559). การทำผลวิเคราะห์ก่อนตรากฎหมาย: หลักการใหม่ในร่างรัฐธรรมนูญ. 4 สิงหาคม 2559 กรุงเทพฯธุรกิจ. สืบค้น 4 พฤษภาคม 2560 จาก www.bangkokbiznews.com/blog/detail/638503.
- ฝ่ายพัฒนากฎหมาย (2549). กระบวนการตรากฎหมายของต่างประเทศ. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพของกระบวนการร่างกฎหมายภายในฝ่ายบริหาร. กรุงเทพฯ, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, น.1-5.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง และการกระทำทางปกครอง**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- _____. (2553). **หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม**. (PUBLIC LAW NET). สืบค้น 4 กันยายน 2561 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx>.
- วันชัย วัฒนศัพท์, ถวิลวดี บุรีกุล, และ เมธิดา พงษ์ศักดิ์ศรี. (2552). **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิทยา ศรีสมานวัตร. (2560). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ศรัรัตน์ งามนิสัย. (2550). **หลักความพอสมควรแก่เหตุ: พัฒนาการและการปรับใช้ในระบบกฎหมายไทย**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.

- ศูนย์ข้อมูลกฎหมายและคดีเสรีภาพ. (2559). **ความรู้เบื้องต้นเรื่องการทำ RIA: ดูแบบอย่างการจัดรับฟังความคิดเห็นจากอเมริกา**. สืบค้น 7 กันยายน 2561 จาก <http://www.llaw.or.th/node/4557>.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2557ก). **รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis)**. สืบค้น 7 พฤศจิกายน 2560 จาก <https://tdri.or.th/2015/04/ria-final>.
- _____. (2557ข). **เสนอทำ RIA (การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย) – ประเมินกฎหมายเพื่อพัฒนาประเทศ**. สืบค้น 11 มิถุนายน 2560 จาก tdri.or.th/tdri-insight/propose-ria/.
- สถาพร ปัญญาดี. (2555). **การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บัณฑิตวิทยาลัย, นิติศาสตร์.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2560). **สรุปประเด็นข่าวเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติประจำวันจันทร์ที่ 10 เมษายน 2560**. สืบค้น 4 ตุลาคม 2560 จาก www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/massmedia/2560/apr/10/news.pdf.
- สมหมาย จันทร์เรือง. (10 ตุลาคม 2560). **ปฏิรูปกฎหมาย: พื้นฐานการปฏิรูปประเทศ. มติชนออนไลน์**. สืบค้น 22 เมษายน 2561 จาก <https://www.matichon.co.th> > คอลัมน์นิสต์.
- _____. (10 พฤศจิกายน 2560). **การปฏิรูปกระบวนการเสนอกฎหมาย ก่อนเข้าสู่ระบบรัฐสภา. มติชนออนไลน์**. สืบค้น 29 ตุลาคม 2561 จาก <https://www.matichon.co.th> > คอลัมน์นิสต์.
- สำนักข่าวแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์. (2560). **ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเชื้อสามารถเปิดรับฟังความคิดเห็นประชาชนได้โดยไม่ต้องรอกฎหมายขั้นตอนรับฟังความเห็นตามมาตรา 77**. สืบค้น 4 ตุลาคม 2560 จาก <http://nwnt.prd.go.th>.
- สำนักข่าวอิศรา. (2559). “**วิชญ์ ชี ม. 77 ร่าง รธน. มีชัย เป็นของดี กำหนดให้วิเคราะห์ข้อดี-เสีย ออก กม.ทุกขั้นตอน**”, วันจันทร์ ที่ 30 พฤษภาคม 2559. สืบค้น 27 กันยายน 2560 จาก https://www.isranews.org/thaireform-news-politics/47321-ria_47321.html.
- สำนักงาน กสทช. (2558). **รายงานโครงการฝึกอบรมหลักสูตร Comprehensive Regulatory Impact Analysis in Broadcast Regulation**. กรุงเทพฯ, โรงแรมเซนต์จอร์จ พาร์ค, 27-29 เมษายน 2558.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2559). **คู่มือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม. สืบค้น 20 ตุลาคม 2561 จาก www.nesdb.go.th/download/RIA/Development%20of%20Regulatory%20.pdf.
- _____. (2560). **แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**. สืบค้น 8 พฤศจิกายน 2560 จาก www.oja.go.th/TH/const77/.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2523). **พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522**. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- _____. (2551). **การพัฒนากฎหมาย (Legal Development)**. สืบค้น 29 ตุลาคม 2561 จาก www.openbase.in.th > หมวดหมู่ > สังคม (2813) > นิติศาสตร์ (399).
- _____. (2559). **คู่มือการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ฝ่ายพัฒนากฎหมาย.
- _____. (2560ก). **เอกสารประกอบการสัมมนา การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการของร่างกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการตามมาตรา 77 และมาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: กองพัฒนากฎหมาย.

- _____. (2560ข). การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. สืบค้น 29 มีนาคม 2562 จาก www.krisdika.go.th/th/interesting-law.
- สำนักงานคณะกรรมการการสื่อสารและโทรคมนาคมแห่งชาติ. (2556). ประกาศ กสทช. เรื่องมาตรการคุ้มครองผู้ใช้ บริการชั่วคราวในกรณีสิ้นสุดการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญาการให้บริการ โทรศัพท์เคลื่อนที่ พ.ศ. 2556.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2559). แนวปฏิบัติในการวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายสำหรับหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย. สืบค้น 20 ตุลาคม 2561 จาก 20of%20Regulatory%20.pdf.
- _____. (2560). การพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบการออก กฎ ระเบียบ และกฎหมายของไทย. สืบค้น 20 ตุลาคม 2561 จาก www.nesdb.go.th/download/RIA/Development%20of%20Regulatory%20.pdf.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2557). **หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.** สืบค้น 1 กันยายน 2561 จาก www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2550). **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน.** กรุงเทพฯ, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.
- สำนักนายกรัฐมนตรี. (2532). ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531.
- _____. (2535). หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0203/ว 65 วันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2534 เรื่องหลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณาก่อนการเสนอร่างกฎหมาย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี.
- _____. (2549ก). พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548.
- _____. (2549ข). ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2560). โครงการสัมมนาแนวทางการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. สืบค้น 4 ตุลาคม 2560 จาก www.soc.go.th/.
- สถาบันอนาคตไทยศึกษา. (2555). 3G: รายได้ที่มีมองเห็น vs ค่าเสียโอกาสที่มองไม่เห็น, ธันวาคม 2555.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ (2539). **รัฐธรรมนูญและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม.** กรุงเทพฯ, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- หนังสือพิมพ์มติชน. (2560). วิษณุ แนะ ทุกกระทรวง หาคณรับผิดชอบรัฐธรรมนูญ ม. 77. 24 พฤษภาคม 2560. สืบค้นจาก 27 กันยายน 2560 จาก <https://www.matichon.co.th> > นิวส์มอนิเตอร์.
- หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ. (2560). “เค้าโครงเศรษฐกิจ” มีเสียว! ม.77 กฎเหล็กรัฐธรรมนูญใหม่. ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 27 เมษายน 2560. สืบค้น 27 กันยายน 2560 จาก https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1493186142.
- อภิชัย กู้เมือง. (2560ก). การดำเนินการจัดทำและเสนอข้อร่างกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. ในการบรรยายการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ 20 ในวันที่ 12 เมษายน 2560. กรุงเทพมหานคร.
- _____. (2560ข). **เทคนิคในการพัฒนากฎหมาย. ในเอกสารประกอบการบรรยายการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ ระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ 21.**
- _____. (เมษายน – พฤษภาคม 2562). **สาระสำคัญเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.** *กฤษฎีกาสาร*, 14(4), น.16-25.

อุษา จันทลอย บุญเปี่ยม. (2557). รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย ศึกษาเปรียบเทียบประเทศมาเลเซีย และออสเตรเลีย. หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9. กรุงเทพฯ, กระทรวงการต่างประเทศ, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ.

ภาษาต่างประเทศ

- Ambler, T., Chittenden, F., and Shamutkova, M. (2003). *Do Regulators Play by the Rules? An Audit of Regulatory Impact Assessments*, London: British Chambers of Commerce.
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216 – 224.
- Australian Government. (2014). *Regulatory Impact Analysis*. Retrieved October 18, 2018 from <https://cuttingredtape.gov.au/annual-reports/annual-deregulation-report-2014/regulatory-impact-analysis>.
- Better Regulation Office. (2009). *Guide to Better Regulation*. Retrieved May 25, 2016 from http://www.dpc.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009/16848/01_Better_Regulation_eGuide_October_2009.pdf.
- Better Regulation Unit. (1997). *Regulatory Compliance Cost Assessment: UK Experience*. (In OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*). Paris: OECD Publications.
- Beierle, T. C. & Cayford, J. (2002). *Democracy in Practice: Public Participation in Environmental Decisions*. Washington DC: Resources for the Future.
- Bond, A., Palerm, J. & Haigh, P. (2004). Public Participation in EIA of Nuclear Power Plant Decommissioning Projects: A Case Study Analysis. *Environmental Impact Assessment Review*, 24(6), 617 – 641.
- British Government. (2003). *Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment*. Regulatory Impact Unit, Cabinet Office, London.
- Cabinet Office Circular. (2017). *CO (17) 3: Impact Analysis Requirements of New Zealand*. Retrieved April 4, 2019 from <https://dpmc.govt.nz/publications/co-17-3-impact-analysis-requirements>
- Canadian Government. (2007). *Canadian Cost-Benefit Analysis Guide: Regulatory Proposals*. Treasury Board of Canada Secretariat.
- Central Intelligence Agency. (2013a). *The World Factbook: United States*. Retrieved June 24, 2018 from www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html.
- _____. (2013). *The World Factbook: United Kingdom*. Retrieved June 24, 2018 from www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html.
- Central Intelligence Agency, *the World Factbook: Germany*. (N.D.) Retrieved June 24, 2018 from www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html

- Colin Kirkpatrick and David Parker. (July 2003). **Regulatory Impact Assessment: Developing its Potential for use in Developing Countries**. Centre on Regulation and Competition, Working Paper Series, Paper N^o 56, University of Manchester and Aston University.
- Comptroller and Auditor General. (2004). **Evaluation of Regulatory Impact Assessment Compendium Report 2003-2004**. (HC 358 2003-2004: 4 March 2004).
- Creighton, J. L. (1992). **Involving Citizens in Community Decision making: A Guidebook**. Washington, DC: Program on Community Problem Solving.
- _____. (2005). **The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement**. San Francisco: Jossey Bass.
- Darren Welch and Richard Waddington. (2005). **Introducing Regulatory Impact Assessment (RIA) in Developing Countries: The Case of Uganda**. Retrieved June 1, 2017 from <http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/80/Session3.4WaddingtonDoc.pdf>.
- Delia Rodrigo. **Regulatory Impact Analysis in OECD Countries: Challenges for developing Countries**. South Asian-Third High Level Investment Roundtable, Bangladesh, June 2005. Retrieved June 1, 2017 from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>.
- Department for Business, Innovation and Skills. (2015). **Better Regulation Framework Manual: Practical Guidance for UK Government Officials**. Retrieved August 20, 2016 from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulationframework-manual.pdf.
- Department of Education, Australia. (2007). **Registration of home schooling Regulatory Impact Statement**, February 2007. Retrieved June 4, 2017 from [http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/WebObj/HomeSchoolingRIS/\\$File/Home%20Schooling%20RIS.pdf](http://www.vcec.vic.gov.au/CA256EAF001C7B21/WebObj/HomeSchoolingRIS/$File/Home%20Schooling%20RIS.pdf).
- Diduck, A. & Sinclair, A. J. (2002). Public Involvement in Environmental Assessment: The Case of the Nonparticipant. *Journal of Environmental Management*, 29(4), 578 – 588.
- Draft Regulatory Impact Analysis: Proposed Rulemaking to Establish Greenhouse Gas Emissions Standards and Fuel Efficiency Standards for Medium and Heavy Duty Engines and Vehicles**. Retrieved June 1, 2017 from www.nhtsa.gov/staticfiles/rulemaking/.../HD_FE_GHG_DRIA_101025.pdf.
- Driver & Vehicle Testing Agency. (2001). **Regulatory Impact Assessment in Respect of Seat Belts on Buses**, July 2001.
- Forss, K. A. (2005). An Evaluation Framework for Information, Consultation and Public Participation. In Organisation for Economic Co-Operation and Development (Ed.), **Evaluating Public Participation in Policy Making** (pp. 41 – 84). Paris: OECD Publications.
- Frewer, L. J. & Rowe, G. (2005). Evaluating Public Participation Exercises: Strategic and Practical Issues. In Organisation for Economic Co-Operation and Development (Ed.), **Evaluating Public Participation in Policy Making** (pp. 85 – 108). Paris: OECD Publication.
- Gunes, Y. & Coskun, A. A. (2005). Legal Structure of Public Participation in Environmental Issues in Turkey. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 7(3), 543–568.

- Hazle, Thomas; Munoz, Roberto; Avanzier, Diego. (2012). What Really Matters in Spectrum Allocation Design? *Northwestern Journal of Technology and Intellectual Property*, 10(3), 1-14.
- Impact Assessment: Spectrum Management. IA No.: DCMS070. Retrieved June 14, 2017 from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/225787/Spectrum_IA.pdf.
- International Finance Corporation, Multilateral Investment Guarantee Agency, World Bank. (2010). *Regulatory Governance in Developing Countries*. New York, UN Publications.
- Jacobs, Scott (2011). *Good Regulatory Practices in APEC Member Economies—Baseline Study*. Retrieved June 4, 2018 from aimp.apec.org/documents/2011/SOM/CSOM/11_csom_032.pdf.
- _____. (1997). "An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries," *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Paris, OECD Publications.
- _____. (2002). *Convergence in Impact Analysis: Toward an Integrated Framework for RIA and SIA in European Institutions*. Paper presented at the Sustainability Impact Appraisal Seminar, British Embassy, Brussels.
- Jacobs and Associates. (2003). *Assisting Economic Transition: An RIA Strategy for Developing Countries*. Presentation at the Conference on "Regulatory Impact Assessment: Strengthening Regulatory Policy and Practice, Centre on Regulation and Competition, University of Manchester, 26-27 November 2003. Retrieved June 14, 2017 from <https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/8.DevelopingCountriesManchester.pdf>.
- Jacobzone, Stephane et al. (2007). *Indicators of Regulatory Management Systems, OECD Working Paper on Public Governance 2007/4*. Paris, OECD Publication doi:10.1787/112082475604, 2007. Retrieved June 4, 2017 from <http://www.oecd.org/gov/39954493.pdf>.
- Karpen, Ulrich. (2015). *Regulatory Impact Assessment: Current Situation and Prospects in the German Parliament*. Retrieved April 4, 2019 from journals.sas.ac.uk/amicus/article/download/2342/2294.
- _____. (2017). *Regulatory Impact Assessment (RIA) by Independent Bodies*. Law Faculty University of Hamburg, Germany. Retrieved April 4, 2019 from <https://www.europa.eu/.../regulatory-impact-analysis.../Article%20K...>
- Kasemets, Aare. (2001). *Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: a Comparative Study*. Retrieved April 4, 2019 from https://www.riigikogu.ee/rva/ecprd/04_part_2.pdf.
- Kirkpatrick, Colin and Parker, David. (2007a). *Regulatory Impact Assessment: Toward Better Regulation?*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- _____. (2007b). *Regulatory Impact Assessment: An Overview*. Cheltenham: Edward Elgar, Legal Development Division, Office of the Council of State.
- Konisky, D. M. & Beierle, T. C. (2001). Innovations in Public Participation and Environmental Decision Making: Examples from the Great Lakes Region. *Society and Natural Resources*, 14 (9), 815 – 826.

- Lee, N. and Kirkpatrick, C. (2006). A Pilot Study of the Quality of European Commission Extended Impact Assessments. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 24 (1).
- M. Radaelli, Claudio & De Francesco, Fabrizio. (2017). Chapter 15 Regulatory Impact Assessment. In Martin Cave, Robert Baldwin and Martin Lodge (Editors). *The Oxford Handbook of Regulation*. Retrieved October 9, 2017 from citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.452.8798...
- Malaysia Productivity Corporation (2013). *Malaysia Best Practice Regulation Handbook*. Retrieved October 9, 2017 from <http://regulatoryreform.com/content/uploads/2015/02/wp-Malaysia-Best-PracticeRegulation-Hand-Book-2013.pdf>.
- Martha Fabile Careon–Gomez. (2007). *COFEMER and the Mexican Experience on Regulatory Reform*, Presentation presented at the OECD Global Forum on Governance, Rio de Janeiro, October 2007.
- Michael J. Trebilock, Marsha J. Chandler and Robert Howse. (2001). *Trade and Transitions: A Comparative Analysis of Adjustment Policies*. London, Routledge Publication. Retrieved June 4, 2017 from <http://f3.tiera.ru/1/genesis/580-584/581000/08d803d00f910dfb0fb36d48ec1623cb>, 26 December 2013.
- Ministry of Economy. (2014). *Guidelines for the Regulation Impact Assessment (RIA)*. Retrieved May 25, 2016 from http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2164/File/Poland_Guidelines_Regulation_Impact_Assessment_.pdf.
- Ministry of Internal Affairs and Communication. (2016 a). *Implementation Guidelines for Ex-ante Evaluation of Regulations*. Retrieved July 4, 2018 from http://www.soumu.go.jp/main_content/00008222.
- _____. (2016b). *Policy Evaluation Implementation Guidelines*. Retrieved July 4, 2018 from http://www.soumu.go.jp/main_content/000082220.pdf.
- _____. (2016c). *Basic Guidelines for Implementing Policy Evaluation (Revised)*. Retrieved July 4, 2018 from http://www.soumu.go.jp/main_content/000082219.pdf.
- Morrall III, John F. (1997). An Assessment of the US Regulatory Impact Analysis Programme. In OECD, *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in Countries*. Paris, OECD Publications.
- National Audit Office. (2017). *Scrutiny of Regulatory Impact Assessments*. Retrieved April 4, 2019 from <https://www.parliament.uk/documents/commons/.../RIA-briefing-note.pdf...>
- OECD. (2002). *Regulatory Policies in the OECD Countries: From Intervention to Regulatory Governance*, Paris: OECD Publications.
- _____. (2004a). *Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory*, note prepared for OECD Secretariat for the Public Governance Committee Meeting, 2004. Retrieved June 4, 2017 from <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35258430.pdf>.
- _____. (2004b). *Explanatory Note for a Survey of RIA Systems in OECD Countries*. Retrieved June 4, 2017 from www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/OECD_Regulation_ImpactAssess_Inventory_2004.pdf.

- _____. (2008a). **Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Makers**, Retrieved June 4, 2017 from <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990>.
- _____. (2008b). **Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)**, Organisation for Economic Co-operation and Development, version 1.0, October 2008. Retrieved June 4, 2017 from <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/44789472.pdf>.
- _____. (2009). **Indicators of Regulatory Management Systems**. Retrieved April 18, 2019 From www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf.
- OECD Regulatory Policy Committee. (2009). **Indicators of Regulatory Management Systems**. Paris: OECD Publications.
- OECD. (2010). **Sustainability Impact Assessment: An Introduction**. Retrieved March 29, 2019, from www.oecd.org/greengrowth/48305527.pdf.
- _____. (2011). **Sustainability in Impact Assessments: A Review of Impact Assessment System: selected OECD countries and the European Union, 2012**. Retrieved June 4, 2017 from [http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SGSD\(2011\)6-FINAL.pdf](http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/Sustainability%20in%20impact%20assessment%20SGSD(2011)6-FINAL.pdf).
- _____. (2012a). **Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance**. Retrieved April 18, 2019 from www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/2012recommendation.htm.
- _____. (2012b). **Evaluating Laws and Regulations: the Case of the Chilean Chamber of Deputies**. Paris, OECD Publishing, doi: 10.1787/9789264176263-en.
- _____. (2013a). **Law Evaluation and Better Regulation: The Role for Parliaments**. Retrieved April 4, 2019 from https://www.oecd.org/.../regulatory.../Concept%20note_role%20for%20parliaments.pdf.
- _____. (2013b). "The Institutions and Key Players of Regulatory Reform: Survey of OECD Members - Results and Analysis", **Background Document to the Roundtable on Regulatory Reform**. Paris, OECD Publishing.
- _____. (2014). **Regulatory Impact Analysis Best Practices in OECD Countries**. Retrieved June 4, 2017 from <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/35258430.pdf>.
- _____. (2016a). **OECD Reviews of Regulatory Reform Japan Progress in Implementing Regulatory Reform Executive Summary**. Retrieved November 22, 2016 from <https://www.oecd.org/regreform/32983995.pdf>.
- _____. (2016b). **OECD Regulatory Policy Outlook 2015 Country Profile Japan**. Retrieved July 8, 2018 from: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/japan-web.pdf>.
- Office of the Chief Secretary to the Government. (2016). **Official Opening of the Seminar on Enhancing Regulatory Quality**. Retrieved July 8, 2018 from <http://www.pmo.gov.my/ksn/home.php?frontpage/speech/detail/1912>.

- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (2014). **Assessment of the Legislative Process of the Republic of Armenia**. Retrieved April 4, 2019 from <https://www.legislationline.org/documents/id/19365>.
- P. Prokopowicz, G. Zmuda, and M. Król. (2015). Legislation and Institutional Frameworks for the Process of Impact Assessment in Poland. (In J. Górniak, **Evidence-based Impact Assessment: a Model for Poland**). Warsaw, Place and Space Marta Nowak.
- Petts, J. (1999). Public Participation and Environmental Impact Assessment. In J. Petts (Ed.), **Handbook of Environmental Impact Management** Vol. 1 (pp. 145 – 173). Oxford: Blackwell Science.
- Popelier, Patricia. (2017). A Legal Perspective on Regulatory Impact Assessments. Retrieved June 14, 2017 from <https://www.eca.europa.eu/.../regulatory-impact-analysis.../Intervention%20and%20Regulatory%20Impact%20Assessment>.
- Productivity Commission. (2012). **Regulatory Impact Analysis: Benchmarking**. Retrieved October 23, 2018 from <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/regulatory-impact-analysis-benchmarking/report/riabenchmarking.pdf>.
- Radaelli, C. (2002). **The Politics of Regulatory Impact Analysis in the OECD Countries**. Mimeo: University of Bradford.
- Renda, Andrea. (2017). How can Sustainable Development Goals be “mainstreamed” in the EU’s Better Regulation Agenda? Retrieved March 29, 2019, from <https://www.ceps.eu/.../Better%20regulation%20and%20sustainable%20development>.
- Roberts, R. (1995). Public Involvement: From Consultation to Participation. In F. Vanclay & D. A. Bronstein (Eds.), **Environmental and Social Impact Assessment** (pp. 221 – 245). New York: John Wiley and Son.
- Rodrigo, Delia. (2005). **Regulatory Impact Analysis in OECD Countries Challenges for Developing Countries**. (South Asian–Third High Level Investment Roundtable). Paris, OECD Publications.
- Rowe, G. & Frewer, L. J. (2000). Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. **Science, Technology and Human Values**, 25(1), 3 – 29.
- Sinclair, A. J. & Diduck, A. P. (1995). Public Education: An Undervalued Component of the Environmental Assessment Public Involvement Process. **Environmental Impact Assessment Review**, 15(3), 219 – 240.
- Scott Jacobs. (2011). **Good Regulatory Practices in APEC Member Economies – Baseline Study, Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) organization as part of the APEC Technical Assistance and Training Facility program**. Retrieved June 4, 2017 from http://www.aimp.apec.org/documents/2011/SOM/CSOM/11_csom_032.pdf.
- Sole Porpora, Maria. (2014, September). The Introduction of Regulatory Impact Assessment in American Independent Regulatory Commissions. Retrieved October 9, 2018 from www.osservatorioair.it/.../OssAIR_Porpora_RIA-US-Indep-Reg-Commis...
- Staronová, Katarína. (2014). **Overview of Development of Regulatory Impact Assessment in Eastern Europe**. Retrieved April 4, 2019 from www.sigmaweb.org/.../DEL_PO_14734_JA_78640_KStaranova_14June...

- Schwarze, Jürgen. (1992). **European Administrative Law**. London: Sweet and Maxwell.
- The Treasury, New Zealand Government. (2013). **Regulatory Impact Analysis Handbook**. Retrieved July 14, 2018 from <http://www.treasury.govt.nz/regulation/regulatoryproposal/ria/handbook/ria-handbkjul13.pdf>.
- University of Hull. (2019). **Legislative ex-post Evaluation, Legislative Impact Assessment and Post-Legislative Scrutiny**. Retrieved April 4, 2019 from <https://www.wfd.org/.../2019-02-01-PLS-expert-seminar-2019-London...>
- Vasseur, L., Lafrance, L., Anseau, C., Renaud, D., Morin, D. & Audet, T. (1997). Advisory Committee: A Powerful Tool for Helping Decision Makers in Environmental Issues. **Journal of Environmental Management**, 21(3), 359 – 365.
- Vatanasapt, V. (2003). Public Participation in Thailand: Country Trends on Development and Public Participation. In K. J. Haller & P. Siroros (Eds.), **Legal Foundations for Public Consultation in Government Decision-Making** (pp. 65 – 82). Bangkok: Kobfai Publishing Project.
- Vibert, F. (2004). **The EU's New System of Regulatory Impact Assessment – A Scorecard**. London: European Policy Forum.
- Weigel, Wolfgang. (2017). **Why “Regulatory Impact Analysis” and not “Economic Analysis of Law”?-Reflections on recent OECD - Policy**. Retrieved October 9, 2018 from homepage univie.ac.at/wolfgang.weigel/Lehre/.../EAL_versus_RIA.pdf
- Welch, Darren and Waddington, Richard. (2005). **Introducing Regulatory Impact Assessment (RIA) in Developing Countries: The Case of Uganda**. Retrieved July 4, 2018 from <http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/80/Session3.4WaddingtonDoc.pdf>.
- Weller, Sally, Retailing. (2007). **Clothing and Textiles Production in Australia**, Working paper no. 29, Victoria University, Melbourne. Retrieved June 4, 2017 from <http://www.cfses.com/documents/wp29.pdf>.
- Wilcox, D. (1994). **The Guide to Effective Participation**. Brighton, Partnership Books.
- World Bank. (2014). **Regulatory Governance in Developing Countries**, International Finance Corporation, Multilateral Investment Guarantee Agency. World Bank, Doing Business Report 2013.
- World Bank Group. (2018). **Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments**. Retrieved April 4, 2019 from pubdocs.worldbank.org/.../GIRG-Case-Study-Worldwide-Practices-of-R...

ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

หน้าว่าง



พระราชบัญญัติ

หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พ.ศ. ๒๕๖๒

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒

เป็นปีที่ ๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว
มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์
ของกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย
และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และ
ประมวลกฎหมาย

“กฎ” หมายความว่า กฎตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บรรดาที่มีผลให้เกิดภาระแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิ หรือกระทบต่อสถานะของบุคคล

“การจัดทำร่างกฎหมาย” หมายความว่า การจัดทำและพิจารณาร่างกฎหมายเพื่อให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ ยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

“การวิเคราะห์ผลกระทบ” หมายความว่า การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

“การประเมินผลสัมฤทธิ์” หมายความว่า การประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎว่าได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นมากน้อยเพียงใด คำนวณค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนหรือไม่ หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือไม่เพียงใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ

“ผู้เกี่ยวข้อง” หมายความว่า ผู้ซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย กฎหมาย หรือกฎ อันมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ประกอบการ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีหรืออาจมีสิทธิหรือหน้าที่ หรือได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(๒) กลุ่มบุคคลหรือชุมชนซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีวัตถุประสงค์กระทำการเพื่อประโยชน์ของกลุ่มบุคคลหรือชุมชนดังกล่าว

(๓) หน่วยงานของรัฐซึ่งมีภารกิจเกี่ยวข้องหรือที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น

“องค์กรที่เกี่ยวข้อง” หมายความว่า สมาคมหรือมูลนิธิที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สภาหรือนิติบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย

“ระบบกลาง” หมายความว่า ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและเครือข่ายเชื่อมโยงที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ รวมทั้งการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน

“คณะกรรมการกฤษฎีกา” หมายความว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

“คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” หมายความว่า คณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน

ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่เหมาะสม และพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน รวมทั้งพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับแก่การจัดทำร่างกฎหมายที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๖ .ในการที่ศาลยุติธรรมจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และมีใช้กรณีที่บทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และยังมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย

หน้า ๔

เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๗๒ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒

ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ศาลจะไม่ลงโทษ หรือจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือจะกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วแต่กรณี ก็ได้ คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ให้ใช้ได้กับคดีทั้งปวงที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และในกรณีนี้ ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้นให้สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โดยเร็วต่อไป

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ศาลปกครองเห็นว่างบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษปรับทางปกครองที่ใช้บังคับแก่คดีใดนั้นไม่สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ด้วยโดยอนุโลม โดยให้อำนาจของประธานศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคหนึ่ง เป็นอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุด หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่การพิจารณาของศาลทหารด้วยโดยอนุโลม โดยให้อำนาจของประธานศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามวรรคหนึ่ง เป็นอำนาจของหัวหน้าสำนักตุลาการทหาร หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด แล้วแต่กรณี

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด แล้วแต่กรณี

กฎหมายตามมาตรานี้ ให้หมายความรวมถึงประกาศหรือคำสั่งบรรดาที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมาย

มาตรา ๗ ในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะเสนอแนะหรือให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง การกำหนดแนวทาง หรือการดำเนินการอื่นใด เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ได้ รวมตลอดทั้งให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะกำหนดแนวทางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามก็ได้

เมื่อมีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

หน้า ๕

เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๗๒ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒

มาตรา ๘ การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหากได้ดำเนินการตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญแล้ว แม้จะไม่ครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่ทำให้การจัดทำร่างกฎหมายนั้นเสียไป

ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐดำเนินการในเรื่องใด โดยไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ จะเสนอแนะแนวทางการดำเนินการในเรื่องนั้น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามก็ได้ และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติตามแล้ว ให้ถือว่าเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยพระราชบัญญัตินี้แล้ว

มาตรา ๙ ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมายหรือการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้เป็นการเฉพาะ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมายนั้น

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกาศหรือเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปไว้เป็นการเฉพาะ ให้ถือว่าการประกาศหรือเผยแพร่ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐหรือระบบหรือวิธีการอื่นใดที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก เป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยพระราชบัญญัตินี้แล้ว

มาตรา ๑๑ ให้สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) รับผิดชอบในการจัดให้มีบำรุงรักษา และพัฒนาระบบกลางตามที่สำนักงานร้องขอ เพื่อใช้ในการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) รับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์
- (๒) เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบ และร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น รวมทั้งร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา
- (๓) รับจัดแจ้งผู้เกี่ยวข้องซึ่งสมควรรับฟังความคิดเห็นตาม (๑)
- (๔) ประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ และเปิดเผยผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น
- (๕) รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายและกฎเกณฑ์เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการดำเนินการตามหมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์ และหมวด ๖ การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย
- (๖) เป็นช่องทางในการรับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนว่าสมควรยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใด
- (๗) การดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด

การจัดให้มีระบบกลางตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องดำเนินการให้ผู้เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลและแสดงความคิดเห็นได้อย่างสะดวก แต่ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็น

ให้สำนักงานรับผิดชอบในการบริหารจัดการระบบกลางดังกล่าว

ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการนำข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ รวมทั้งการประเมินผลสัมฤทธิ์เข้าสู่ระบบกลาง และเผยแพร่ผลการดำเนินการดังกล่าวไว้ในระบบกลางด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบที่สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) และสำนักงานร่วมกันกำหนด

หมวด ๒

การตรวจสอบความจำเป็น การรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ

มาตรา ๑๒ เมื่อมีกรณีจำเป็นต้องเสนอให้มีการตรากฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐแสดงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายและต้องวิเคราะห์โดยมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบชัดเจนว่า ไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น คำนึงค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน รวมทั้งไม่สามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นใดนอกจากการตราเป็นกฎหมาย

มาตรา ๑๓ ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

- (๑) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น
- (๒) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น
- (๓) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น
- (๔) การสำรวจความคิดเห็น
- (๕) วิธีการอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสม

มาตรา ๑๔ ให้หน่วยงานของรัฐนำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น โดยต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยดังต่อไปนี้

- (๑) สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์

(๒) คำอธิบายหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายโดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย

(๓) บุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

(๔) เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐทราบที่อยู่หรือที่ติดต่อของผู้เกี่ยวข้อง ให้แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบถึงการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หรือจะแจ้งให้ทราบถึงการประกาศตามวรรคหนึ่งก็ได้ โดยการแจ้งอาจกระทำผ่านระบบกลาง หรือหน่วยงานของรัฐจะแจ้งผู้เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรทราบโดยตรงก็ได้

มาตรา ๑๕ เพื่อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็น ให้สำนักงานรับจดแจ้งผู้เกี่ยวข้องผ่านระบบกลาง โดยสำนักงานอาจเพิ่มรายชื่อผู้เกี่ยวข้องซึ่งสมควรรับฟังความคิดเห็น หรือเพิ่มรายชื่อผู้เกี่ยวข้องที่ได้รับแจ้งจากหน่วยงานของรัฐตามวรรคสองไว้ในระบบกลางด้วยก็ได้

ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหรือบังคับการตามกฎหมายใด หรือหน่วยงานของรัฐที่จะเสนอร่างกฎหมาย รวบรวมรายชื่อผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นพร้อมด้วยที่อยู่ติดต่อได้ทางอิเล็กทรอนิกส์ และแจ้งให้สำนักงานทราบ

การรับจดแจ้งและการแจ้งตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด

มาตรา ๑๖ เมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบและการจัดทำร่างกฎหมาย และให้สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น และสรุปความเห็นในแต่ละประเด็นของฝ่ายต่าง ๆ ให้ครบถ้วน รวมทั้งการปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายตามความเห็นดังกล่าวพร้อมเหตุผล

มาตรา ๑๗ ในการวิเคราะห์ผลกระทบ หน่วยงานของรัฐต้องกระทำอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาและจัดทำเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

รายงานตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายสำหรับการดำเนินการตามภารกิจนั้น

- (๒) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
- (๓) สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ต้องถูกจำกัด
- (๔) ภาระหรืออุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน อันเนื่องมาจากการมีกฎหมายนั้น
- (๕) ผลกระทบต่องบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบต่ออื่นที่สำคัญ
- (๖) เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (๗) หน่วยงานผู้รับผิดชอบ จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ อุปกรณ์ และงบประมาณที่ต้องใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (๘) การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ถ้ามี

มาตรา ๑๘ ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา ๑๖ และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบตามมาตรา ๑๗ ผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอื่นใดด้วยก็ได้

มาตรา ๑๙ การจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ร่างกฎหมายที่มีได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชน ร่างกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นโดยรีบด่วนเพื่อประโยชน์สำคัญของประเทศเกี่ยวกับความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือร่างกฎหมายอื่นที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นว่าเป็นแล้ว ให้ถือว่าได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นโดยชอบตามหมวดนี้แล้ว และเพื่อประโยชน์แห่งการนี้ หน่วยงานของรัฐจะไม่เปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นหรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าว หรือจะเปิดเผยตามที่เห็นสมควรก็ได้

มาตรา ๒๐ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือในระหว่างการศึกษาพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

หมวด ๓

การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย

มาตรา ๒๑ หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่เป็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

(๒) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

(๓) สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๔) ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน

(๕) ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่ต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณายื่นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

(๖) ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่น่าระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจนด้วยว่ามติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย

(๗) การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจน

(๘) การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(ข) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

(๙) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๒ การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามวรรคสองบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควร ให้ศาลส่งความเห็นต่อประธานศาลฎีกาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือประธานศาลปกครองสูงสุด เพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อวินิจฉัย ในระหว่างนั้น ให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี

เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดเข้าลักษณะที่จะเป็นอันสิ้นผลบังคับตามวรรคสอง ให้ประกาศคำวินิจฉัยดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

คำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องใดสิ้นผลบังคับตามวรรคสี่ ไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว เว้นแต่ในคดีอาญาให้ถือว่าผู้ซึ่งเคยถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สิ้นผลบังคับดังกล่าว เป็นผู้ไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดดังกล่าว หรือถ้าผู้นั้นยังรับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเสียหายใด ๆ

ในกรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลและศาลเห็นว่าเป็นเหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ให้ศาลดำเนินการตามวรรคสาม และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะตามวรรคสอง ศาลจะไม่ใช้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้ และให้ศาลแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจูงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายต่อไป

ความในวรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก ให้ใช้บังคับแก่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารด้วย โดยอนุโลม โดยให้หัวหน้าสำนักตุลาการทหารเสนอเรื่องต่อประธานศาลฎีกา เพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติให้มีผลใช้บังคับภายหลังจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีระยะเวลาตามที่กำหนด ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้น จัดทำร่างกฎทั้งปวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และในกรณีที่ต้องเสนอกฎต่อคณะรัฐมนตรี อาจเสนอคณะรัฐมนตรีก่อนวันที่กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับได้ ในกรณีเช่นนั้นให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติหลักการได้แม้ว่ากฎหมายนั้นยังไม่มีผลใช้บังคับก็ตาม

การดำเนินการตามวรรคสาม วรรคสี่ วรรคหก และวรรคเจ็ด ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด หรือระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด แล้วแต่กรณี

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่ร่างกฎหมายกำหนดให้ออกกฎเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎดังกล่าวต้องกำหนดให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- (๑) ไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญรับรอง
- (๒) สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- (๓) สอดคล้องและปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- (๔) ต้องยึดหลักความพอสมควรแก่เหตุ และหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับกับสิทธิและเสรีภาพและประโยชน์ที่บุคคลต้องเสียไป
- (๕) ต้องยึดหลักความเสมอภาคและต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

มาตรา ๒๔ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๒๓ ให้ทันสมัยอยู่เสมอ และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

แนวทางปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจตามวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคล จนกว่าจะมีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบ

ความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ใช้บังคับแก่การใช้ดุลพินิจในการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมและการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ และการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการสอบสวน ไต่สวน การบังคับคดี และการวางทรัพย์

หมวด ๔

การตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบ

มาตรา ๒๕ ในการเสนอร่างกฎหมายหรือหลักการของร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี
ให้หน่วยงานของรัฐเสนอเอกสารดังต่อไปนี้ต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- (๑) ร่างกฎหมายหรือหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่จะจัดทำขึ้น
- (๒) สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น
- (๓) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ

มาตรา ๒๖ ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงาน
ให้นำเอกสารตามมาตรา ๒๕ มาประกอบการพิจารณา และให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ให้ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยในกรณีที่เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้อง
จัดทำร่างกฎหมายฉบับใด ให้สำนักงานส่งเรื่องพร้อมความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังสำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้ทบทวนหรือพิจารณาตามที่เห็นสมควรต่อไป

(๒) ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายให้ดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕
และที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย

(๓) ในกรณีที่เห็นสมควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องหรือการวิเคราะห์ผลกระทบ
เพิ่มเติม สำนักงานจะดำเนินการดังกล่าวเองหรือจะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

มาตรา ๒๗ ในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา ให้คณะรัฐมนตรีจัดส่งเอกสารตามมาตรา ๒๕
(๒) และ (๓) และเอกสารตามมาตรา ๒๖ (๓) เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภา และให้เปิดเผย
เอกสารดังกล่าวไว้ในระบบกลางด้วย

หมวด ๕

การประเมินผลสัมฤทธิ์

มาตรา ๒๘ ในหมวดนี้ กฎหมายให้หมายความรวมถึงพระราชกำหนดและประกาศหรือ
คำสั่งบรรดาที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายด้วย

มาตรา ๒๙ บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ใช้บังคับแก่กฎหมาย ดังต่อไปนี้

- (๑) กฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะระยะเวลาหนึ่งและระยะเวลานั้นได้ล่วงพ้นไปแล้ว

(๒) กฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว เช่น กฎหมายให้ใช้ประมวลกฎหมาย กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กฎหมายจัดตั้งศาล กฎหมายจัดตั้งจังหวัด กฎหมายเกี่ยวกับการออกเหรียญ ธนบัตร หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กฎหมายกำหนดยศ กฎหมายกำหนดวิทยฐานะ

(๓) กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือการจัดตั้งหรือการจัดองค์กรของหน่วยงานของรัฐเฉพาะที่ไม่มีผลกระทบต่อประชาชน

(๔) กฎหมายที่กำหนดลักษณะของเครื่องแสดงวิทยฐานะ เครื่องหมาย หรือเครื่องแบบ เช่น กฎหมายกำหนดครุยวิทยฐานะ กฎหมายกำหนดเครื่องหมายราชการ กฎหมายกำหนดเครื่องแบบ

(๕) ประมวลกฎหมาย

(๖) กฎหมายอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๐ การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้ดำเนินการประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย และกฎที่ออกตามกฎหมายนั้นในคราวเดียวกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

(๑) การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน

(๒) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๓) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย

(๔) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(๕) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎใดเห็นว่ากฎนั้นก่อให้เกิดการแก่ประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคลอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์เฉพาะกฎนั้นเป็นการเฉพาะ

ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพบว่า มีกฎตามวรรคสอง จะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎนั้นเป็นการเฉพาะภายในเวลาที่กำหนดก็ได้

มาตรา ๓๑ ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ต้องดำเนินการโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักการตามหมวด ๑ บททั่วไป และหมวด ๓ การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย รวมทั้งต้องคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่ได้รับจากการบรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เทียบกับภาระของประชาชนและทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมาย

(๒) สถิติการดำเนินคดีและการลงโทษอาญาตามกฎหมาย

(๓) ความสอดคล้องหรือการอนุวัติการตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม ภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ

(๔) เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๓๒ ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น ในกรณีมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับใดหลายหน่วย ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฉบับนั้น

ในกรณีกฎหมายใดมีผู้รักษาการตามกฎหมายร่วมกันหลายคน การกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะรับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำโดยการปรึกษาร่วมกัน

ในกรณีกฎหมายใดไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมาย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามวรรคหนึ่ง

ผู้รักษาการตามกฎหมายหรือนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่กำกับและติดตามการประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานของรัฐ

มาตรา ๓๓ ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายหรือนายกรัฐมนตรีประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรา ๓๒ ไว้ในระบบกลางภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ

มาตรา ๓๔ การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้กระทำอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ หรือในรอบระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชน และหน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ เห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้นมีเหตุผลอันสมควร

(๒) ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

(๓) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชกำหนดใดที่ตราขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นครั้งแรก ให้กระทำภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับ ส่วนครั้งต่อ ๆ ไป ให้กระทำตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๓๕ ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ ให้นำหน่วยงานของรัฐกระทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และแจ้งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ไว้ในระบบกลาง

เมื่อปรากฏจากผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ว่า กฎหมายใดมิได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น หรือไม่คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชน หรือมีผลกระทบต่ออื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างร้ายแรง ให้นำหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นโดยทันที

หมวด ๖

การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

มาตรา ๓๖ เพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง ให้นำหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรา ๓๒ จัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลดังต่อไปนี้ไว้ในระบบกลาง

- (๑) ตัวบทกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน
- (๒) คำแปลของกฎหมายเป็นภาษาที่ใช้ในการทำงานของอาเซียน
- (๓) คำอธิบายโดยสรุปสาระสำคัญของกฎหมายในลักษณะที่ประชาชนจะสามารถเข้าใจได้
- (๔) ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และขอบเขตการมีผลบังคับใช้ของกฎหมาย

กฎเกณฑ์ตาม (๑) ให้หมายความถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หนังสือเวียน หนังสือสั่งการ คำสั่ง คำพิพากษา คำวินิจฉัยของศาลหรือคณะกรรมการ การตีความกฎหมาย การตอบข้อหารือ หรือแนวปฏิบัติ และให้หมายความรวมถึงเอกสารหรือการสั่งการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีผลต่อการบังคับใช้หรือปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือประชาชนตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด

การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวกับกฎหมายใด ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้น เป็นผู้เผยแพร่

ในกรณีที่การเผยแพร่ข้อมูลตามวรรคหนึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อความมั่นคงปลอดภัยหรือประโยชน์ของประเทศหรือเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือความปลอดภัยของบุคคล หน่วยงานของรัฐจะไม่เผยแพร่รายละเอียดบางส่วนหรือทั้งหมดก็ได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎหมายใดไม่มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบโดยตรง ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานที่จะเป็นผู้จัดทำตามวรรคหนึ่ง

การดำเนินการตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบที่สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) และสำนักงานร่วมกันกำหนด

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๓๗ ให้พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ และเมื่อแนวทางเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามหมวด ๕ การประเมินผลสัมฤทธิ์ มีผลใช้บังคับแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นอันยกเลิก

มาตรา ๓๘ ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องกระทำผ่านระบบกลาง ถ้าการจัดทำระบบกลางยังไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าการดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐเป็นการดำเนินการผ่านระบบกลางตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

มาตรา ๓๙ ในวาระเริ่มแรก

(๑) ระยะเวลาสองปีตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

(๒) ระยะเวลาเก้าสิบวันตามมาตรา ๓๓ สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

มาตรา ๔๐ บรรดากฎ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผย ผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย ที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการ ตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลัง เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๗๗ ประกอบกับมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) และ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

หน้าว่าง

หน้าว่าง

รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานที่เข้าร่วมการสัมภาษณ์เจาะลึกและการสนทนากลุ่มย่อย

1. กลุ่มบุคคลฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสภา

- 1) รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล
อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร
- 2) รองศาสตราจารย์ ดร. ลลิตา ฤกษ์สำราญ
อดีตรองประธานสภาผู้แทนราษฎร
- 3) เอกอัครราชทูต กฤต ไกรจิตติ
อดีตรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ
(คณะกรรมการที่ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน)
- 4) เอกอัครราชทูต นายกษิต ภิรมย์
อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์
- 5) คุณหญิง ดร. กัลยา โสภณพานิช
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์
- 6) นางสาวสุภาสินี ชมะสุนทร
รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- 7) ดร. กมลินทร์ พินิจภูวดล
อนุกรรมการจัดทำกฎหมายเปรียบเทียบด้านประชาคมอาเซียน
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- 8) นางสาวนงทิพา ของสิริวัฒนกุล
ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานพระราชบัญญัติ และนิติ 2 ส่วนการประชุม
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- 9) นางสินี สัมมี
ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานระเบียบวาระ ส่วนการประชุม
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
10. นายศักดิ์ดา ภารา
กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ส่วนกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
11. นายอัครเดช คนชื่อ
กลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง ส่วนกรรมการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
12. นายนาถะ ดวงวิชัย
ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานประธานรัฐสภา
สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร
- 13 นายบุญสงค์ ทองอินทร์
ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานกฎหมาย 1
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- 14 นายประเสริฐ ศรีเลิศ ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มคณะกรรมการวิสามัญ 2
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

2. กลุ่มบุคคลฝ่ายบริหารของรัฐบาลและองค์กรอิสระ

- 1) ผู้แทนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- 2) นายเทพสิทธิ์ ไตรรัตน์
สำนักงานอัยการสูงสุด
- 3) นายรักษเกชา แฉ่ฉ่าย
เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
- 4) นายภูวดล วีระเวฬุส
ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- 5) ดร. กฤษฎา เปี่ยมพงศ์สานต์
รองประธานกรรมการแข่งขันทางการค้า

3. กลุ่มบุคคลฝ่ายตุลาการของศาล

- 1) ศาสตราจารย์พิเศษ จริญญา ภักดีนากุล
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- 2) ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. ชามูชัย แสงวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง
รองประธานศาลปกครองสูงสุด
- 3) นายณกรณ์ กุลพิโมกษ์
ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์ภาค 3
ศาลยุติธรรม
- 4) ศาสตราจารย์พิเศษวิชัย อริยะนันท์ทกะ
ผู้พิพากษาอาวุโส ประจำศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง
- 5) นางสาวชนาภา ชอบพิเชียร
ผู้พิพากษาศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง

4. กลุ่มบุคคลภาคเอกชนและภาคประชาชน

- 1) ดร.พรชัย มงคลวนิช
อธิการบดี มหาวิทยาลัยสยาม
- 2) นางสาวสุนีย์ วรรณางกูร
ผู้แทนประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- 3) นายกฤษฎา แยมบรรจง
ผู้แทนประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- 4) นายปรัชญ์ วัฒนวิถิ
ผู้แทนประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
- 5) ดร. สมศักดิ์ นันทกนก
กรรมการตรวจสอบและกรรมการอิสระ
บริษัท เจมาร์ท มหาชน จำกัด

5. กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภาควิชาการ

- 1) ภาควิชาการทางนิติศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร. ทวีฤทธิ์ ศิริศักดิ์บรรจง
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม
- 2) ภาควิชาการทางรัฐศาสตร์
อาจารย์ ดร. เชวณะ ไตรมาศ
เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- 3) ภาควิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ดนุวิส สาคริก
รองคณบดี คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- 4) ภาควิชาการทางเศรษฐศาสตร์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รัตพงษ์ สอนสุภาพ
วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต
- 5) ภาควิชาการทางด้านสาธารณสุข
รองศาสตราจารย์ ดร. สุรชาติ ฦ หนองคาย
คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

หมายเหตุ:

ผู้วิจัยได้พยายามติดต่อขอสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ในกลุ่ม 4 กลุ่มบุคคลภาคเอกชนและภาคประชาชน (ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย และผู้แทนสภาการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย) และในกลุ่ม 5 กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ ภาควิชาการ (ผู้แทนสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) แต่ไม่ได้รับคำตอบรับการให้สัมภาษณ์ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงทำการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในกลุ่ม 4 และกลุ่ม 5 เสริมแทน เพื่อให้ครบจำนวนกลุ่มละ 5 คน ดังต่อไปนี้

กลุ่ม 4 กลุ่มบุคคลภาคเอกชนและภาคประชาชน

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเพิ่มเติมอีก 2 คน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เพื่อเสริมแทนผู้แทนสมาคมธนาคารไทย และผู้แทนสภาการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

กลุ่ม 5 กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภาควิชาการ

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ รศ. ดร. สุรชาติ ฦ หนองคาย ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายสาธารณสุข คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งสำเร็จการศึกษาในสาขานิติศาสตร์และมีความรู้เรื่องการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เพื่อเสริมแทนผู้แทนสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

หน้าว่าง

หน้าว่าง

แบบบันทึกสัมภาษณ์เชิงลึกในการประชุมสนทนากลุ่มย่อย
In-depth Interview Form in Focus Group Discussion
โครงการศึกษาวิจัย

เรื่อง บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้
สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ด้วยทุนสนับสนุนการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปีงบประมาณ 2561

คำชี้แจง

แบบสัมภาษณ์เชิงลึกในการประชุมสนทนากลุ่มย่อยนี้ใช้สำหรับการประชุมกลุ่มย่อยของผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้กรุณาเกียรติรับเชิญเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยการสุ่มเลือกกลุ่มประชากรเป้าหมายตามวัตถุประสงค์การวิจัย (Purposive Sampling) ในโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ด้วยทุนสนับสนุนการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปีงบประมาณ 2561 ผู้วิจัยจึงใคร่ขอความอนุเคราะห์จากท่านได้โปรดกรุณาให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะอันทรงคุณค่าและคุณประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงในความกรุณาอนุเคราะห์ของผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านมาในโอกาสนี้

- แบบบันทึกสัมภาษณ์เชิงลึกประกอบด้วยประเด็นคำถามในการประชุมกลุ่มย่อยแบ่งออกเป็น 4 ตอนดังนี้
- ตอนที่ 1. ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ทรงคุณวุฒิ
 - ตอนที่ 2. สรุปผลวิจัยเบื้องต้นเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
 - ตอนที่ 3. คำถามข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ
 - ตอนที่ 4. สรุปข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิ

ข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านมีคุณค่าและคุณประโยชน์อย่างสูงยิ่งต่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้ในการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับ “บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” คำตอบข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของท่านถือเป็นความเห็นส่วนบุคคลทางวิชาการที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ท่านสังกัด โดยบันทึกเก็บเป็นข้อมูลวิชาการและใช้เฉพาะในการวิจัยครั้งนี้เท่านั้น ตามหลักจริยธรรมและจรรยาบรรณของการวิจัยอย่างเคร่งครัด โดยยึดถือว่า ผลการศึกษาวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวมในแวดวงการศึกษา หน่วยงานของรัฐและเอกชน องค์การภาคประชาสังคม ตลอดจนสาธารณชนทั่วไป ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านอย่างสูงยิ่งมา ณ โอกาสนี้ด้วย

ผศ.ดร. สุรพล ศรีวิทยา
หัวหน้าโครงการวิจัยและนักวิจัย

แบบบันทึกสัมภาษณ์เชิงลึกในการประชุมสนทนากลุ่มย่อย
In-depth Interview Form in Focus Group Discussion

ตอนที่ 1. ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ทรงคุณวุฒิ

1. ชื่อ/นามสกุล.....
2. คุณวุฒิ: ต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี ปริญญาโท ปริญญาเอก อื่นๆ.....
3. ตำแหน่งงาน..... ตำแหน่งวิชาการ
4. หน่วยงาน/องค์กร.....

ตอนที่ 2. ผลวิจัยเบื้องต้นเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมาย เพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2560

ในหลักการแล้ว รัฐบาลและรัฐสภาย่อมมีบทบาทที่สำคัญในการสร้างและพัฒนาสถาบันกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยการจัดตั้งและมอบหมายให้องค์กรอิสระ (Independent bodies) ทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำ RIA โดยมีเป้าหมายเพื่อลดปริมาณของกฎหมายให้น้อยลงและเพิ่มคุณภาพของกฎหมาย (better regulation) ให้มากขึ้นกว่าเดิม แม้เป้าหมายของ RIA เพื่อลดปริมาณของกฎหมายที่เป็นรูปธรรมน่าจะทำได้ง่ายกว่าการเพิ่มคุณภาพของกฎหมาย แต่การประเมินคุณภาพของกฎหมายนั้นคืออะไร ทำได้อย่างไร และวัดคุณภาพได้อย่างไร (Karpen, 2017) ดังนั้น รัฐบาลและรัฐสภาจึงต้องจัดตั้งองค์กรอิสระในการพัฒนาหลักการ RIA ให้เป็นสถาบันที่น่าเชื่อถือได้ในการจัดทำ RIA โดยอิสระปราศจากอคติ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์รายงานประเมินผล RIS ที่เป็นกลางและเป็นธรรมให้มากที่สุดโดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์ยืนยันอย่างหนักแน่น

1. ประวัติพัฒนาการกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในรัฐสภาต่างประเทศ

องค์การ OECD ถือเป็นองค์การความร่วมมือเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งทำหน้าที่เป็นผดุงครรภ์ ทำคลอดกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยมีการพัฒนาปรับปรุงกรอบหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนของกระบวนการจัดทำ RIA ในประเทศสมาชิก OECD และสหภาพยุโรป (EU) ดังนั้น OECD จึงได้รับรองและพัฒนาพิมพ์เขียว (blueprints) ที่เป็นต้นแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA Models) ให้ประเทศสมาชิกใช้พัฒนาหลักการ RIA ให้เป็นสถาบันที่น่าเชื่อถือได้เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ประเทศสมาชิกได้ใช้กลไก RIA เพื่อกำหนดให้รัฐบาลมีบทบาทพัฒนากฎหมายที่ดี (better regulation) และรัฐสภามีบทบาทในการพัฒนาการตรากฎหมายหรือกระบวนการนิติบัญญัติที่ดี (better legislation) ซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายรวมทั้งกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการยุติธรรมได้สำเร็จในที่สุด (Karpen, 2014) ซึ่งประเทศที่ไม่เป็นสมาชิกองค์การ OECD โดยเฉพาะประเทศไทยอาจนำมาประยุกต์ใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของรัฐบาลและรัฐสภาที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทยได้

2. บทบาทรัฐสภาของประเทศสมาชิก OECD และ EU ในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

องค์การ OECD ประสบความสำเร็จในการพัฒนาหลักการ RIA ให้เป็นสถาบันที่น่าเชื่อถือได้โดยส่งเสริมให้รัฐสภาในกลุ่มประเทศ OECD และสหภาพยุโรปมีบทบาทในการนำหลักการ RIA ไปใช้พัฒนาปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย ลดภาระของการบริหารกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติ ทำให้นโยบายและกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มีประสิทธิภาพและความโปร่งใสมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเพณีการปกครองและการบริหารประเทศของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน ดังนั้น บทบาทของรัฐสภาในการ

พัฒนาการของการประเมินผลกระทบของกฎหมายจึงแตกต่างกันในกระบวนการพัฒนาการ RIA ให้เป็นสถาบัน (Institutionalization process of RIA) ที่เป็นอิสระ น่าเชื่อถือ และมีความโปร่งใสที่แตกต่างกัน ดังนี้

2.1) บทบาทของรัฐสภาในการจัดทำประเมินผลกระทบของกฎหมาย

(1) ภาพรวมบทบาทของรัฐสภาในกลุ่มประเทศ OECD และ EU

คณะมนตรีว่าด้วยนโยบายด้านกฎหมายและธรรมาภิบาล (Council on Regulatory Policy and Governance) ขององค์การ OECD ได้ออกข้อมติคำแนะนำที่ชัดเจนว่า “การประกันคุณภาพที่แน่นอนของโครงสร้างกฎหมายเป็นบทบาทที่มีพลังพลวัตและถาวรของรัฐบาลและรัฐสภา” (Ensuring the quality of the regulatory structure is a dynamic and permanent role of governments and Parliaments) (OECD, 2013) รัฐสภาในฐานะเป็นสถาบันการเมืองที่รับผิดชอบในการตรากฎหมาย รัฐสภาสามารถมีบทบาทในการกำกับดูแลและควบคุมการใช้หลักการกฎหมายที่ดี (better regulation) ในการออกกฎหมายใหม่และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเก่า โดยผ่านการอภิปรายสาธารณะที่โปร่งใสของร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติของรัฐสภา จึงถือเป็นโอกาสในการควบคุมตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายและควบคุมติดตามการปฏิบัติงานของรัฐบาลตามกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

องค์การ OECD ได้สำรวจการบริหารจัดการด้านกฎหมายของ ประเทศสมาชิก OECD และ EU แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการเสริมสร้างบทบาทของรัฐสภาในการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย ในปี ค.ศ. 2008 ประเทศสมาชิก OECD 14 ประเทศและสหภาพยุโรป ได้มีคณะกรรมการรัฐสภาหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐสภาที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายพัฒนากฎหมายและการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก 11 ประเทศในปี ค.ศ. 2005 ในบรรดา 14 ประเทศดังกล่าวนี้ 7 ประเทศได้มีคณะกรรมการหรือหน่วยงานของรัฐสภาดำเนินการทบทวนคุณภาพของกฎหมายที่เสนอเป็นระยะ 8 ประเทศได้มีการดำเนินการตรวจสอบคุณภาพของการออกกฎหมายลำดับรอง และ 6 ประเทศได้มีคณะกรรมการหรือหน่วยงานของรัฐสภาทำหน้าที่รายงานความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการประเมินผลกระทบของกฎหมายและการปฏิรูปกฎหมายของรัฐบาลเป็นประจำ (OECD, 2013a) การปรึกษาหารือเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย เช่น ใน นิวซีแลนด์ รัฐสภาได้เชิญชวนประชาชนให้ส่งความเห็นต่อการประเมินผลกระทบของกฎหมายเกือบทุกฉบับให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนมีมติให้คำแนะนำต่อที่ประชุมรัฐสภาใช้ในการอภิปรายร่างกฎหมายก่อนการตรากฎหมายเพื่อประกาศใช้บังคับด้วย

ในประเทศ สวีเดน ได้มีการการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1990 มาตรา 170 กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางของสมาพันธ์มีหน้าที่ดำเนินการจัดทำ RIA รัฐสภาสมาพันธ์จึงมีบทบาทรับผิดชอบในการกำกับดูแลตรวจสอบร่างกฎหมายและรายงาน RIA แต่เฉพาะในด้านความชอบด้วยกฎหมาย (legality) ความถูกต้อง (regularity) ประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ของร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่รัฐสภา (มาตรา 26 วรรค 3 ของกฎหมายรัฐสภา) ในประเทศ ฝรั่งเศส ร่างกฎหมายถูกจัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของแต่ละกระทรวงที่เป็นผู้จัดทำรายงาน RIA (études d'impact) และตรวจสอบโดยสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในฐานะเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 สภาแห่งรัฐก็ยังคงตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA ก่อนเสนอร่างกฎหมายใหม่เข้าสู่รัฐสภา ใน สหรัฐอเมริกา ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด ฝ่ายบริหารไม่สามารถริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเบื้องต้นซึ่งเป็นอำนาจของสภาองเกรสเท่านั้น รัฐบาลจึงจัดทำ RIA และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในจะครอบคลุมเฉพาะกระบวนการกฎหมายที่รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญลดปริมาณกฎหมายในปี ค.ศ. 1980 กิจกรรม RIA ทั้งหมดนี้จึงเกิดขึ้นในสำนักงานสารสนเทศและกิจการกฎหมาย (Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA) ภายในสำนักงานการจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget: OMB) ของสำนักงานรองประธานาธิบดี (Karpen, 2017) จึงไม่มีข้อบังคับให้มีการรับฟังความเห็น

หรือปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนในการทำ RIA เพื่อประเมินร่างกฎหมายเบื้องต้น (Pocket Bills) ที่ริเริ่มโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรส

(2) บทบาทของรัฐสภาในประเทศเนเธอร์แลนด์

ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการพัฒนากลไกองค์กร RIA ที่ประสบความสำเร็จอย่างมากจนถึงเป็นแบบอย่างให้กับกลุ่มยุโรปและประเทศอื่น ๆ เมื่อเกิดปัญหาการจัดทำ RIA ขึ้น เราทุกคนจะ“ทำตามชาวดัตช์” (going Dutch) เนื่องจากกลไก RIA ของ Advis College Toetsing Administrative Lasten (ACTAL) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2011 เป็นองค์กรประสิทธิภาพมาก เพราะเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาอิสระภายนอกของรัฐบาลที่ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลและรัฐสภาเพื่อลดจำนวนกฎหมายและกฎระเบียบที่ภาระของบริษัท ประชาชนและคนทำงานมืออาชีพด้านการดูแลสุขภาพ การศึกษา ความปลอดภัยและสวัสดิการทำงานในองค์กรทั้งในและนอกประเทศเนเธอร์แลนด์ อีกทั้งองค์กร ACTAL ยังตรวจสอบปัญหาเชิงกลยุทธ์เกี่ยวกับความกดดันที่เกิดจากกฎหมายที่เป็นอุปสรรคด้วย นอกจากนี้ การประเมินผลกระทบก่อนออกกฎหมาย (Ex-ante Evaluation) ยังกลายเป็นนโยบายภายในของทุกหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถูกกำกับดูแลและตรวจสอบเพิ่มเติมโดยสภาแห่งรัฐให้กฎหมายเหล่านั้นไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป วิธีการวัดกฎหมายที่มีผลกระทบโดยใช้ Standard Cost Model (SMC) และ National Cost Model (NET) ได้นิยมแพร่กระจายไปทั่วภูมิภาคยุโรปและประเทศอื่น ๆ เช่น แคนาดาและออสเตรเลีย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในมุมมองเชิงกลยุทธ์ที่เป็นจริง พบว่า ACTAL ก็ยังมีจุดอ่อนบางประการในการกำหนดนโยบายออกกฎหมาย ดังนั้น องค์กร ACTAL-watching จึงกระตุ้นให้คณะรัฐมนตรีเลิกใช้ “กรอบการทำงานแบบบูรณาการสำหรับกรณีวิเคราะห์นโยบายและการตรากฎหมาย” (IFPL) ไปใช้ระบบ RIA ที่ดีกว่าระบบเดิม คือ “คณะกรรมการการระหว่งหน่วยงานของรัฐเพื่อรัฐธรรมนูญและการตรากฎหมาย” (Interdepartmental Commission for Constitutional Affairs and Legislation) ดังนั้น เนเธอร์แลนด์จึงได้เลิกใช้กลไก RIA ขององค์กร ACTAL ซึ่งสิ้นสุดลงในวันที่ 1 มิถุนายน 2017 (Karpen, 2017)

(3) บทบาทของรัฐสภาในสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้นำกลไก RIA ไปใช้อย่างรวดเร็วและหนักแน่น โดยในปี ค.ศ. 1997 ได้จัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายที่ดี (Better Regulation Taskforce) และในปี ค.ศ. 2006 รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติกระบวนการนิติบัญญัติและการตรากฎหมายที่ดี (Legislative and Better Regulation Act, 2006) จัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายที่ดี (Better Regulation Commission: BRC) ซึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 ได้เปลี่ยนไปเป็นคณะกรรมการนโยบายการตรากฎหมาย (Regulatory Policy Committee: RPC) เพื่อให้มีฐานะเป็นหน่วยงานมหาชนพิเศษ (Special Public Body) ของรัฐบาลที่เป็นอิสระโดยไม่ขึ้นกับหน่วยงานรัฐบาลใด ๆ และมีเขตอำนาจในด้านการปฏิรูปกฎหมาย บริษัท และองค์กรธุรกิจ ก่อนหน้านั้นในปี ค.ศ. 1997 สภาสามัญ (House of Common) ได้กำหนดหลักการ 5 ข้อในการตรากฎหมายที่ดีเพื่อทดสอบขั้นพื้นฐานว่ามีร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐสภาลำดับใดที่เหมาะสมจะเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาได้หรือไม่ คือ หลักความได้สัดส่วน (proportionality) หลักความรับผิดชอบ (accountability) หลักความสอดคล้อง (consistency) หลักความโปร่งใส (transparency) และหลักการกำหนดเป้าหมาย (targeting) (Karpen, 2017) ส่วนร่างกฎหมายลำดับรอง (secondary legislation) ให้รัฐบาลทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายนั้น

ข้อมูลและข้อเสนอร่างกฎหมายนั้น จะต้องถูกส่งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนานโยบายกฎหมาย โดยในระหว่างการปรึกษาหารือตามกระบวนการ RIA ก็ให้พิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้นเหมาะสมตรงกับวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายนั้นหรือไม่ ในสภาสามัญ (House of Common) ได้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Regulatory Reform Committee: RRC) ในฐานะเป็นคณะกรรมการคัดเลือกร่างกฎหมาย จะตรวจสอบร่างกฎหมายลำดับรองที่เสนอโดยรัฐบาลให้เป็นร่างกฎหมายลำดับหลักที่เสนอโดยรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ Deregulation and Contracting Out Act, 1994 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ.

2001) ได้หรือไม่ คณะกรรมาธิการปฏิรูปกฎหมาย (RRC) จึงเป็นผู้พิจารณาถ่วงถ่วงก่อนว่า ข้อเสนอร่างกฎหมายทั้งหมดฉบับใดเหมาะสมกับเป้าหมายของการออกกฎหมายที่สมควรให้บรรจุลงในแผนการออกกฎหมายของรัฐบาลได้ โดยใช้หลักการ 5 ข้อข้างต้นเป็นเกณฑ์พิจารณาตัดสินให้ดำเนินการทำ RIA ต่อไปได้

ง) บทบาทของรัฐสภาในประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีได้เรียนรู้การพัฒนากลไก RIA จากประเทศเนเธอร์แลนด์ อังกฤษ แคนาดา และออสเตรเลีย โดยเห็นว่า กลไก RIA เป็นบทบาทหน้าที่หลักของรัฐบาลทั้งในระดับรัฐบาลสหพันธ์เพื่อการบัญญัติกฎหมายของรัฐบาลกลางและในศูนย์กลางของแต่ละ 16 รัฐให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลมลรัฐ ข้อมูลการประเมินครั้งแรกจะต้องให้หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายจัดทำ RIA ตามแนวคำถาม 27 ข้อในการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายก่อนเสนอเข้าสู่รัฐสภา รัฐบัญญัติของรัฐสภา (Act of Parliament) ปี ค.ศ. 2006 แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2011 ได้จัดตั้งสภาการควบคุมกฎหมายแห่งชาติ (National Regulatory Control Council: NRCC) ของรัฐบาลสหพันธ์ที่เป็นอิสระในการปฏิบัติงานสนับสนุนรัฐบาลในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพกฎหมายที่ดีและลดปริมาณกฎระเบียบของระบบราชการที่ยุ่ยากล่าช้าลง โดยให้สภาการควบคุมกฎหมายแห่งชาติ (NRCC) มีอำนาจตรวจสอบร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยรัฐบาลและรัฐสภา และร่วมอยู่ในคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำร่วมของรัฐสภา (Co-advisory Standing Committees of the Parliament) ซึ่งมีหน้าที่ในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยมีประธานศาลตรวจเงินแผ่นดิน (President of The Audit Court) ทำการตรวจสอบประสิทธิภาพของร่างกฎหมายนั้น และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (German Federal Constitutional Court: FCC) ยังได้กำหนดเกณฑ์ในการประเมินผลกระทบของกฎหมายไว้ในกฎหมายรัฐสภา ซึ่งใช้เป็นบรรทัดฐานขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญสำหรับกระบวนการตรากฎหมายที่ดี (good legislation) ที่ต้องมีเหตุผลทางกฎหมายที่ดี (legal rationality) กระบวนการที่โปร่งใส (transparency of procedure) และผลลัพธ์ที่มีประสิทธิผล (results effectiveness)

2.2) บทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

กลไกของรัฐสภาที่นำมาใช้เพื่อฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัตินั้นแตกต่างกันไปตามบริบทรัฐสภาของแต่ละประเทศสมาชิก OECD ซึ่งอาจวิเคราะห์แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มหลัก (OECD, 2013) สรุปได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มประเทศที่ใช้คณะกรรมการรัฐสภา (Parliamentary Committee) ให้ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) รัฐสภาของประเทศสมาชิก OECD ส่วนใหญ่ได้กำหนดให้คณะกรรมการรัฐสภา (Parliamentary Committee) ให้มีบทบาทในการทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบคุณภาพของ RIA ดังตัวอย่างเช่น แคนาดาจะมีคณะกรรมการถาวรเพื่อการพิจารณาของกฎระเบียบตรวจสอบกฎระเบียบของรัฐบาลและเครื่องมือทาง (Standing Committee for Scrutiny of Regulations) นิวซีแลนด์และโปแลนด์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบขึ้นเพื่อตรวจสอบร่างกฎหมายและคุณภาพรายงาน RIA รวมทั้งให้สอบสวนข้อร้องเรียนด้วย เนเธอร์แลนด์ได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมด้านเศรษฐกิจและการเงิน (Joint Committee on Economic Affairs and Finance) ขึ้นพิจารณาทบทวนความคืบหน้าในการดำเนินงานโครงการปฏิรูปกฎหมายของรัฐสภา

กลุ่มที่ 2 กลุ่มประเทศที่ใช้หน่วยวิเคราะห์และประเมินของรัฐสภา (Parliamentary Evaluation and Analysis Units) ให้ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยได้ดำเนินการพัฒนาหน่วยประเมินของผู้เชี่ยวชาญ (Specialist Evaluation Units) ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนสมาชิกรัฐสภาในการตรวจสอบดูแลคุณภาพของร่างกฎหมายและการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในองค์การและหลายประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การ OECD (OECD, 2012a) ดังนี้

(1) สหภาพยุโรป ซึ่งเป็นองค์การที่สมาชิกของ OECD ได้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) (OECD, 2013a) คือ

(1.1) หน่วยประเมินผลกระทบก่อนการออกกฎหมาย (*Ex Ante Impact Assessment Unit*) ของสภายุโรป จัดตั้งขึ้นเมื่อต้นปี ค.ศ. 2010 และทำหน้าที่ในปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของสำนักอำนวยการด้านบริการงานวิจัยของรัฐสภา (Directorate General for Parliamentary Research Services) ซึ่งบทบาทหลักของหน่วยงานนี้คือ ก) กลั่นกรองแผนออกกฎหมายพร้อมโปรแกรมการทำงานของคณะกรรมการยุโรป ข) ประเมินวิเคราะห์การประเมินผลกระทบของกฎหมายของคณะกรรมการยุโรป ค) ประเมินผลกระทบของการแก้ไขกฎหมายสำคัญที่พิจารณาโดยสภายุโรป ง) ประเมินผลกระทบเสริมหรือทดแทน จ) ทำบันทึกย่อหรือการศึกษาสรุปวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของคณะกรรมการยุโรปทั้งหมดหรือบางส่วน

(1.2) หน่วยประเมินผลกระทบหลังการใช้กฎหมายแล้ว (*Ex Post Impact Assessment Unit*) ของสภายุโรป ตั้งขึ้นเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2013 ปัจจุบันทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการของสภายุโรป และหน่วยงานอื่น ๆ ของสภายุโรป คือ ก) ติดตามการทำงานของคณะกรรมการยุโรปโดยคำนึงถึงการนำกฎหมายไปปฏิบัติ รวมทั้งประเมินผลกระทบการใช้บังคับและประสิทธิผลของกฎหมายของสหภาพยุโรป ข) ติดตามและศึกษาวิเคราะห์รายงานประเภทต่าง ๆ ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและโดยองค์กรหรือสถาบันอื่นใดของสภายุโรป ค) ช่วยเหลือคณะกรรมการของสภายุโรปในการจัดทำและติดตามรายงานนโยบายปฏิบัติงานนิติบัญญัติของสภายุโรปโดยทำเป็นรายงานการประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกโดยสหภาพยุโรป และ ง) ผลิตงานวิจัยเกี่ยวกับการนำกฎหมายไปดำเนินการใช้บังคับและประเมินผลกระทบหรือประสิทธิผลของกฎหมายตามคำร้องขอของคณะกรรมการสภายุโรปหรือองค์กรอื่นใดของสหภาพยุโรป

(2) ประเทศชิลี ได้จัดตั้งหน่วยประเมินกฎหมาย (Department of Law Evaluation) ขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2010 และให้ดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานการบริหารสภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Deputies' Administration) (OECD, 2012a) ทำหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายที่เลือกศึกษาว่ากฎหมายมีการใช้บังคับอย่างไร การปฏิบัติตามกฎหมายบรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพหรือไม่ หรือหากกฎหมายล่าสมัยอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในสังคม โดยใช้เกณฑ์ 7 ข้อในการเลือกกฎหมายที่จะถูกนำไปตรวจสอบคือ ความเป็นกลางทางการเมือง การบังคับใช้โดยทั่วไปของกฎหมาย การเปิดเผยต่อสาธารณะ ความเป็นไปได้ของระเบียบวิธี ความเป็นไปได้ชั่วคราว ความเป็นไปได้ทางเทคนิคและเวลาในการใช้กฎหมาย

(3) ประเทศสวีเดน ได้จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการวิจัยและการประเมิน (Evaluation and Research Secretariat) ในปี ค.ศ. 2002 ให้เป็นหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญในฝ่ายบริการของคณะกรรมการรัฐสภาสวีเดน (Riksdag) ทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการในการประเมินผลหลังการใช้กฎหมาย (*Ex-Post Evaluation*) สำนักงานเลขาธิการนี้ประกอบด้วยบุคคล 10 คน คือ หัวหน้าสำนักเลขาธิการ 1 คน ผู้ประเมินอาวุโส 5 คน เจ้าหน้าที่วิจัยอาวุโส 3 คน และเจ้าหน้าที่ธุรการ 1 คน สำนักงานเลขาธิการทำงานอย่างใกล้ชิดเพื่อสนับสนุนคณะกรรมการของรัฐสภาในการประเมินผลและปฏิบัติการก็คือ ก) ช่วยคณะกรรมการรัฐสภาจัดเตรียมดำเนินการ และสรุปผลโครงการวิจัยประเมินผลกระทบของกฎหมาย ข) ค้นหาและแต่งตั้งนักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญภายนอกเพื่อดำเนินโครงการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ค) เตรียมข้อมูลพื้นฐานสำหรับการประเมินผลและโครงการวิจัยตามคำร้องขอของคณะกรรมการ ง) ขอรายงานประเมินล่าสุดจากรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย จ) มีส่วนร่วมในโครงสร้างการดำเนินงานและการควบคุมคุณภาพขั้นสุดท้ายของโครงการ ฉ) ช่วยเหลือสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการรัฐสภาในการวางแผนและดำเนินการสัมมนาและกิจกรรมอื่น ๆ ที่เชื่อมต่อการประเมินผลและการวิจัยผลกระทบของกฎหมาย ข) มีส่วนร่วมในการพัฒนาทั่วไปในการประเมินผลและการวิจัยของคณะกรรมการ

(OECD, 2009) ทั้งนี้ โดยมีกองทุนพิเศษได้รับการจัดสรรให้แก่นักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญอื่นที่สามารถดำเนินการจัดการข้อมูลพื้นฐานสำหรับกิจกรรมการติดตามและประเมินผลภาพรวมการวิจัย RIA ของคณะกรรมการมาธิการได้

(4) ประเทศสวีเดน ภายใต้รัฐธรรมนูญของสมาพันธ์รัฐสวีเดน สภานิติบัญญัติแห่งสมาพันธ์รัฐ (รัฐสภา) จะต้องประเมินประสิทธิภาพของมาตรการที่กระทำโดยสมาพันธ์รัฐสวีเดน คณะกรรมการมาธิการควบคุม (Control Committees) ได้รับมอบอำนาจจากสภานิติบัญญัติแห่งสมาพันธ์รัฐสวีเดนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลสมาพันธ์และฝ่ายบริหาร ในปี ค.ศ. 1991 รัฐสภาได้จัดตั้งกลไกการควบคุมฝ่ายบริหารของรัฐสภา (Parliamentary Control of the Administration: PCA) สนับสนุนกระบวนการตรวจสอบของรัฐสภาเพื่อทำการประเมินผลกระทบการนำกฎหมายไปปฏิบัติและผลกระทบของมาตรการกฎหมายที่ดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐบาลสมาพันธ์ กลไก PCA มีหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานรัฐบาลสมาพันธ์ทั้งหมดและหน่วยงานสาธารณะได้โดยตรงและอาจขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจากหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ คณะกรรมการมาธิการควบคุมจะใช้กลไก PCA มุ่งเน้นการตรวจสอบฝ่ายบริหารทั้ง 3 ด้าน (OECD, 2009) ได้แก่ (ก) การบริหารงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย) (ข) มาตรการของรัฐบาลสมาพันธ์มีความถูกต้องเหมาะสม (การควบคุมความถูกต้องเหมาะสม) และ (3) มาตรการดำเนินการโดยรัฐบาลสมาพันธ์บังเกิดผลสำเร็จ (การควบคุมประสิทธิภาพของการบริหาร)

(5) ประเทศอังกฤษ รัฐสภาได้จัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริง (Scrutiny Unit) ขึ้นในปี ค.ศ. 2002 ให้เป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญที่ชำนาญในการคัดเลือกคณะกรรมการด้านการเงินและการพิจารณาร่างกฎหมาย หน่วยงานนี้มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 25 คนที่เป็นนักกฎหมาย นักบัญชี นักเศรษฐศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านกระบวนการนิติบัญญัติ และนักวิเคราะห์นโยบาย เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องปฏิบัติงานตามข้อกำหนดที่เป็นกลางทางการเมือง (OECD, 2013) หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายและทำหน้าที่ประมวลหลักฐานทั้งหมดที่คณะกรรมการมาธิการมอบหมายให้ตรวจสอบรายละเอียดสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 หน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริง (Scrutiny Unit) ได้ช่วยเลือกคณะกรรมการรัฐสภาทำการตรวจสอบหลังการออกกฎหมาย (post-legislative scrutiny) ภายใต้ระบบนี้ จำเป็นต้องใช้ข้อมูลจากกระทรวงโดยปกติ 3-5 ปีย้อนหลังในการประเมินผลกระทบเนื้อหาของพระราชบัญญัติ และลงมติตัดสินใจว่าการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ มีผลกระทบในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

2.3 ตารางเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและรัฐสภาในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

ประเทศ	บทบาทและหน้าที่ของรัฐบาล	บทบาทและหน้าที่ของรัฐสภา
1.สหรัฐอเมริกา	รัฐบาลไม่มีบทบาทและหน้าที่เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาโดยตรง (หลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด) ฝ่ายบริหารไม่มีบทบาทในการทำ RIA	สภาองเกรสมีบทบาทและหน้าที่สำคัญโดยตรงในการทำ RIA ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
2.อังกฤษ	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ RIA แล้วส่งให้ Cabinet Office Regulation Impact Unit (RIU) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA จึงจะเสนอร่างกฎหมายนั้นให้รัฐสภาพิจารณาออกกฎหมายนั้นได้	สภาขุนนาง (House of Lord) ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย แต่สภาสามัญ (House of Common) มีอำนาจหน้าที่ในการทำ RIA ร่างกฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาในการตรากฎหมาย
3.เยอรมนี	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ในการทำ RIA แล้วจึงส่งให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA ก่อนเสนอร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่รัฐสภาสหพันธ์	ฝ่ายบริหารโดยรัฐมนตรีสหพันธ์และหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่จัดทำ RIA เป็นอย่างดีแล้ว รัฐสภาสหพันธ์จึงแทบไม่มีบทบาทในการทำรายงาน RIA แต่มีหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพรายงาน RIA

3. ท่านเห็นว่า รัฐสภาไทยควรจะมีบทบาทในการพัฒนาหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลอย่างไร?

4. ท่านเห็นว่า รัฐสภาไทยควรจะมีบทบาทในการสร้างจิตสำนึกการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลอย่างไร? และควรมีรูปแบบองค์กรและกระบวนการรณรงค์สนับสนุนสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) อย่างไรบ้าง?

5. ท่านเห็นว่า รัฐสภาไทยควรมีบทบาทจัดตั้งสถาบันองค์กรอิสระที่เป็นกลางดำเนินการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลได้อย่างไร? และควรมีรูปแบบโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ดำเนินการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เป็นอย่างไรบ้าง?

หน้าว่าง

ภาคผนวก ง

การประชุมสัมมนาวิชาการ

เรื่อง บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมาย
ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

หน้าว่าง

หนังสือเชิญและกำหนดการประชุมสัมมนาวิชาการ



ด่วนมาก

มหาวิทยาลัยสยาม ถนนเพชรเกษม กรุงเทพฯ

๑๐๑๖๐

๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๒

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมการประชุมสัมมนาวิชาการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อผลการวิจัย
เรียนเชิญ

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. กำหนดการประชุมสัมมนาวิชาการ จำนวน ๑ ฉบับ
๒. แบบตอบรับการเข้าร่วมประชุมสัมมนา จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยมหาวิทยาลัยสยาม ร่วมกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะจัดการประชุมสัมมนาวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลการวิจัย เรื่อง “บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” ซึ่งได้ทุนในโครงการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ เพื่อให้โครงการศึกษาวิจัยดังกล่าวได้มีการเผยแพร่แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องและนำมาประมวลแก้ไขปรับปรุงให้รายงานการศึกษามีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนั้น มหาวิทยาลัยสยาม จึงได้กำหนดการประชุมสัมมนาทางวิชาการในเรื่องข้างต้น ในวันอังคารที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๒ เวลา ๑๓.๐๐ – ๑๖.๐๐ น. ณ ศูนย์ประชุมวายุภักษ์ ห้อง ๒๐๖ โรงแรมเซ็นทาราศูนย์ราชการ แจ้งวัฒนะ ดังรายละเอียดปรากฏในสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

ในการนี้ มหาวิทยาลัยสยาม และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาแล้วเห็นว่า ท่านเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่จะกรุณาอนุเคราะห์ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงขอเรียนเชิญท่านหรือผู้แทนเข้าร่วมการประชุมสัมมนาวิชาการครั้งนี้ ตามกำหนดการสัมมนาที่แนบมาพร้อมนี้ ทั้งนี้ ขอได้โปรดกรุณาแจ้งการตอบรับเข้าร่วมสัมมนาตามแบบฟอร์มตอบรับตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒ ภายในวันศุกร์ที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๒ ทาง E-mail : iamsuraphol@hotmail.com ด้วย จักขอบคุณอย่างสูงยิ่ง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างสูงยิ่ง

(ผศ.ดร.สุรพล ศรีวิทยา)

หัวหน้าโครงการวิจัยและนักวิจัย

โทร : ๐๘๙-๑๑๘-๓๒๕๑, ๐๖๓,๙๘๙-๙๕๒๒ E-mail : iamsuraphol@hotmail.com



กำหนดการประชุมสัมมนาวิชาการ

เรื่อง บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้
สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

วันอังคารที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๒ เวลา ๑๓.๐๐ – ๑๖.๓๐ น.

ณ ศูนย์ประชุมวายุภักษ์ ห้อง ๒๐๖ โรงแรมเซ็นทราศูนย์ราชการ แจ้งวัฒนะ

๑๒.๐๐ – ๑๓.๐๐ น. ลงทะเบียน

๑๓.๐๐ – ๑๓.๓๐ น. พิธีเปิดการประชุมสัมมนาวิชาการ

● กล่าวต้อนรับและกล่าวรายงานโดย ดร. สุรพล ศรีวิทยา หัวหน้าโครงการวิจัย

● กล่าวเปิดการประชุมสัมมนาโดย ดร. พรชัย มงคลวนิช อธิการมหาวิทยาลัยสยาม

๑๓.๓๐ – ๑๔.๓๐ น. การเสนอรายงานผลการศึกษาวิจัย เรื่อง “บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการ
ประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา
77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”

โดย ผศ.ดร. สุรพล ศรีวิทยา หัวหน้าโครงการศึกษาวิจัยและนักวิจัย

● เสิร์ฟน้ำชา-กาแฟ และอาหารว่างระหว่างการประชุมสัมมนาวิชาการ

๑๔.๓๐ – ๑๕.๓๐ น. การรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจาก

● ศาสตราจารย์ (พิเศษ) จรรย์ ภักดิธนานกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ทรงคุณวุฒิ

๑๕.๓๐ – ๑๖.๓๐ น. การรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมการประชุมสัมมนาวิชาการ

๑๖.๓๐ – ๑๖.๓๕ น. กล่าวขอบคุณและกล่าวปิดการประชุมสัมมนาวิชาการ



แบบตอบรับการเข้าร่วมประชุมสัมมนาวิชาการ

เรื่อง บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนากลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้
สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

วันอังคารที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๒ เวลา ๑๓.๐๐ - ๑๖.๓๐ น.

ณ ศูนย์ประชุมวายุภักษ์ ห้อง ๒๐๖ โรงแรมเซ็นทราศูนย์ราชการ แจ้งวัฒนะ

ชื่อ นาย/นาง/นางสาว.....ชื่อสกุล.....
ตำแหน่ง.....ชื่อหน่วยงาน.....
โทรศัพท์.....โทรสาร.....E-mail.....

การเข้าร่วมสัมมนา (***สามารถเข้าร่วมได้มากกว่า ๑ ท่าน***)

- เข้าร่วมประชุมสัมมนาได้
 ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมสัมมนาได้ และมอบหมายให้ผู้แทนเข้าร่วมประชุมคือ

ชื่อ นาย/นาง/นางสาว.....ชื่อสกุล.....
ตำแหน่ง.....ชื่อหน่วยงาน.....
โทรศัพท์.....โทรสาร.....E-mail.....

ชื่อ นาย/นาง/นางสาว.....ชื่อสกุล.....
ตำแหน่ง.....ชื่อหน่วยงาน.....
โทรศัพท์.....โทรสาร.....E-mail.....

ชื่อ นาย/นาง/นางสาว.....ชื่อสกุล.....
ตำแหน่ง.....ชื่อหน่วยงาน.....
โทรศัพท์.....โทรสาร.....E-mail.....

กรุณาส่งแบบตอบรับภายในวันศุกร์ที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๒ ทาง E-mail : iamsuraphol@hotmail.com และ
สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ ผศ.ดร. สุรพล ศรีวิทยา โทร : ๐๘๙-๑๑๘-๓๒๕๑, หรือ ๐๖๓-๗๘๗-๙๕๒๒

รายชื่อผู้เข้าร่วมการประชุมสัมมนาวิชาการ

เรื่อง บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับ

หลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

วันอังคารที่ 2 กรกฎาคม 2562 เวลา 13.00 – 16.30 น.

ณ ศูนย์ประชุมวายุภักษ์ ห้อง 206 โรงแรมเซ็นทราศูนย์ราชการ แจ้งวัฒนะ

วิทยากร

1. ดร. พรชัย มงคลวนิช ประธานการประชุม
อธิการบดี มหาวิทยาลัยสยาม
โทร: 089-000-3451
Email: pornchai@siam.edu
2. ศาสตราจารย์พิเศษ จริญญา ภักดีธนากุล ผู้ทรงคุณวุฒิ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
โทร: 081-801-3426
Email: pjaran_sec@hotmail.com
3. ผศ.ดร. สุรพล ศรีวิทยา หัวหน้าโครงการวิจัย
นักวิจัยและอาจารย์ประจำ วิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยสยาม
อดีตคณบดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
อดีตผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตร์ดุสิต-มหาบัณฑิต
โทร: 089-118-3261, 063-787-9522
Email: iamsuraphol@hotmail.com
4. อาจารย์จักรพงษ์ ลิ้มสุวรรณ ผู้จัดบันทึกการประชุม
รองคณบดีฝ่ายวิชาการ
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

ผู้เข้าร่วมประชุม

1. หน่วยงานรัฐสภา: คณะอนุกรรมการจัดทำกฎหมายเปรียบเทียบด้านประชาคมอาเซียน

ชื่อ/นามสกุล โทร. Email	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
1. เอกอัครราชทูต กฤต ไกรจิตติ โทร: 086-383-8663 Email: kritkraichitti@gmail.com	- อดีตอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย และกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ - อดีตเอกอัครราชทูตประจำเวียดนาม อินเดี ยังการ์ และมาเลเซีย - อดีตกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (คณะที่ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน) - กรรมการสมาคมกฎหมายอาเซียน
2. ดร. กมลินทร์ พินิจภูวดล โทร: 081-424-6288 Email: kamalinne@gmail.com	- อดีตผู้อำนวยการสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน) - อนุกรรมการจัดทำกฎหมายเปรียบเทียบด้านประชาคมอาเซียน

2. หน่วยงานสภาผู้แทนราษฎร

ชื่อ/นามสกุล โทร. Email	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
1. นายคณาธิป ไกยชน โทร: 02-244-2062	วิทยากรปฏิบัติการ สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
2. นางสาวปิยะวรรณ ปานโต โทร: 02-244-2062	วิทยากรชำนาญการพิเศษ สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักวิชาการ
3. นางสาวนารีลักษณ์ ศิริวรรณ โทร: 02-244-2062	วิทยากรชำนาญการพิเศษ สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
4. นางสาวปรียวรรณ สุวรรณสุนย์ โทร: 02-244-2062	วิทยากรชำนาญการพิเศษ สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
5. นางสาวอัญชลี จวงจันทร์ โทร: 02-244-2062	วิทยากรชำนาญการพิเศษ สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
6. นางสาววิมลรักษ์ ศานติธรรม โทร: 02-244-2062	วิทยากรชำนาญการพิเศษ สำนักวิชาการ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
7. นางสาวฐานพร ม่วงมณี โทร: 02-357-3100 ต่อ 3125	นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
8. นางสาวจิราวัฒน์ จันทร์ตัน โทร: 02-242-2692	นิติกรชำนาญการ สำนักกรรมการ 1 สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
9. นายมาณิข อินทนิม โทร: 081-809-6102	ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ 2 สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
10. นายเกียรติศักดิ์ หลงแสง โทร: 081-809-6102	นิติกรชำนาญการ สำนักกรรมการ 3 สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
11. นายศักดิ์ดา ภารา โทร: 098-959-5299	นิติกรชำนาญการ สำนักการประชุม สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
12. นายอัครเดช คนชื้อ โทร: 02-244-2605	กลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

3. หน่วยงานภาคตุลาการ

ชื่อ/นามสกุล โทร. Email	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
1. ดร.ปัญญา อุดชาชน โทร: 081-984-1708 Email: panya2499@yahoo.com	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ
2. นางสาวจินต์จุฬา พานิชวงศ์ โทร: 085-189-5958	ผู้ช่วยเลขานุการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ
3. นายพิศุทธิ์ แสงจันทร์ผ่อง โทร: 086-775-8086	ผู้ช่วยเลขานุการตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ
4. นายวัชรพล สุนทระตานติ โทร: 095-204-8874 Email: watcharapon@hotmail.co	เลขานุการ ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง

ชื่อ/นามสกุล โทร. Email	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
5. นางสาวชานาภา ชอบพิเชียร โทร: 081-454-5919 Email: Chanapa_nan@hotmail.co	ผู้พิพากษา ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง

4. หน่วยงานภาคเอกชน

ชื่อ/นามสกุล โทร. Email	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
1. นางสาวสุนีย์ วรุดามงกูร โทร: 02-345-1055 Email: napata@off.fti.or.th	สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
2. นายกฤษฎา แยมบรรจง โทร: 02-345-10507 Email: krissada@off.fti.or.th	เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
3. นายปรัชญ์ วัฒนวิถิ โทร: 02-345-1055 Email: prichw@off.fti.or.th	เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
4. ดร. สมศักดิ์ นันทกนก 02-457-0068	กรรมการตรวจสอบและกรรมการอิสระ บริษัท เจมาร์ท มหาชน จำกัด

5. หน่วยงานภาคมหาวิทยาลัย

ชื่อ/นามสกุล โทร. Email	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
1. นายจักรพงษ์ ลิ้มสุวรรณ โทร: 085-551-8515 Email: chakrapong.li@rmu.ac.th	รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
2. นางสาวชัชวรินทร์ ลิโรหวุฒิกุล โทร: 02-831-9286 Email: chatchawan@rmu.ac.th	รองคณบดีฝ่ายวางแผน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
3. นางกานต์สินี ทิพย์มณฑิยาน โทร: 02-831-9286 Email: kansini@rmu.ac.th	รองคณบดีฝ่ายประกันคุณภาพ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
4. ผศ.ดร. ปูมิ มูลศิลป์ โทร: 0 2649 5000 ต่อ 15570 โทรมือถือ: 085-985-3636 E-mail: poom@swu.ac.th	ผู้ช่วยคณบดีฝ่ายกิจการพิเศษ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ อดีตรองคณบดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
5. ผศ.ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ โทร: 084-654-2525 E-mail: rattsornsuphap@gmail.com	รองคณบดีฝ่ายวิชาการ วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต

ชื่อ/นามสกุล โทร. Email	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
6. ผศ.ดร. อดุลย์ ทานาราช โทร: 081-556-4983 E-mail: drtingtana@gmail.com	อาจารย์ประจำ หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
7. ดร. ฐปนวัชร สระสม โทร: 089-889-5343 E-mail: tapanawat.siam@gmail.com	อาจารย์ประจำ ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยปทุมธานี
8. รศ.ดร. ทวีฤทธิ์ ศิริศักดิ์บรรจง โทร: 081-556-4983 E-mail: siri007us@yahoo.com	คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม
9. ดร. พิเชษฐ์ มุสิกะโปดก โทร: 086-963-5555 E-mail: pichmus2456@gmail.com	รองคณบดีฝ่ายบริหาร คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยสยาม
10. อาจารย์เสาวนีย์ ประโลมรัมย์ E-mail: soawanee@siam.edu	ผู้อำนวยการสำนักรับนักศึกษาและทุนช่วยเหลือนักศึกษา มหาวิทยาลัยสยาม
11. อาจารย์มัลลิกา คล่องแคล่ว E-mail: mullika.klo@siam.edu	สำนักรับนักศึกษาและทุนช่วยเหลือนักศึกษา มหาวิทยาลัยสยาม
12. นางสาวนัชพร โลหะญาณจारी โทร: 082-571-2103	นักศึกษา ชั้นปีที่ 4 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม
13. นายไชโย ส. โอนส	นักศึกษา ชั้นปีที่ 2 คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม
14. นางสาวสุนิสา หงส์ทอง โทร: 086-407-3190	นักวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า
15. นางสาวนงนภัส ศรีธรรมรัตน์ โทร: 080-395-8064	นักวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า

หน้าว่าง

ภาคผนวก จ

รายงานการประชุมสัมมนาวิชาการ

หน้าว่าง

รายงานการประชุมสัมมนาวิชาการ

เรื่อง บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

วันอังคารที่ 2 กรกฎาคม 2562 เวลา 13.00 – 16.30 น.

ณ ศูนย์ประชุมวายุภักษ์ ห้อง 206 โรงแรมเซ็นทราศูนย์ราชการ แจ้งวัฒนะ

1. การกล่าวเปิดประชุมการสัมมนาวิชาการของ ดร. พรชัย มงคลวนิช อธิการบดีมหาวิทยาลัยสยาม (ประธานการประชุมการสัมมนาวิชาการ)

ดร. พรชัย มงคลวนิช อธิการบดีมหาวิทยาลัยสยาม ประธานการประชุมการสัมมนาวิชาการ ได้กล่าวเปิดประชุมการสัมมนาวิชาการแสดงความยินดีอย่างยิ่งที่อาจารย์ ดร. สรุพล ศรีวิทยา ในนามมหาวิทยาลัยสยามได้จัดทำการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้และความเห็นในเบื้องต้นว่า การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้จะมีประโยชน์อย่างยิ่งเนื่องจากกฎหมายในปัจจุบันนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้บัญญัติข้อกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ผมเองก็ได้ทราบว่าในต่างประเทศนั้นก็ได้มีองค์กรที่ทำหน้าที่เช่นนี้ในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย และหลายประเทศก็มีกลไก RIA ที่มีลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันโดยมีกระบวนการที่นำศึกษาเป็นอย่างยิ่ง อย่างที่ทราบกันทั่วไปแล้วว่าในประเทศไทยนั้นมีกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมาก และกฎหมายเหล่านี้บางกฎหมายหลายฉบับก็มีผลกระทบซึ่งกันและกันอยู่ด้วยหรือขัดแย้งกันเองในบางกรณี ในบางประเทศเช่นเกาหลีใต้ก็ได้มีกระบวนการ RIA นี้ใช้ในการยกเลิกกฎหมายที่ไม่มีความจำเป็นจำนวนมากถึงหลักหลายพันฉบับ ผมคิดว่าถ้าเราจะสร้างตึกก็จะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) การออกกฎหมายก็จะต้องมีการประเมินผลกระทบในด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกัน คำถามก็คือว่า ส่วนใดเป็นส่วนที่ฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนใดเป็นส่วนที่ทางด้านฝ่ายอำนาจนิติบัญญัติจะเป็นผู้ดำเนินการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เมื่อได้ดำเนินการแล้วควรจะมีกระบวนการไปสิ้นสุดที่จุดใดที่หน่วยงานใด ซึ่งผมคิดว่าในเรื่องนี้นั้นถ้าเราสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพก็จะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นได้รับการคุ้มครองจากผลกระทบของกฎหมายดังกล่าวได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น ดังนั้นผมจึงมีความยินดีเป็นอย่างยิ่งและต้องขอขอบคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ได้กรุณาให้เกียรติมาร่วมรับฟังและร่วมให้ความเห็นในการนำเสนอผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ รวมทั้งทุกท่านที่ได้เข้าร่วมการประชุมวิชาการในครั้งนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานวิจัยครั้งนี้ก็คงจะได้มีโอกาสนำไปสู่การพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและจะได้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนต่อไป ในโอกาสนี้ผมก็ขอเปิดการประชุมวิชาการเพื่อการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อผลการวิจัยในเรื่องนี้ครับ

2. รายงานผลการศึกษาวิจัยของ ผศ.ดร.สรุพล ศรีวิทยา (หัวหน้าโครงการวิจัยและผู้วิจัย)

ผศ.ดร. สรุพล ศรีวิทยา ได้รายงานผลการวิจัยเพื่อรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เข้าร่วมการประชุมต่อผลการวิจัย สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

2.1 โจทย์วิจัยสำคัญของโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง “บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาหลักการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” น้อยที่หลักการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มีเป้าหมาย

หลักอยู่ด้วยกัน 2 ด้าน คือ ด้านการพัฒนากฎหมายและด้านการปฏิรูปกฎหมาย กลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายของต่างประเทศทั่วโลกส่วนใหญ่ในตอนเริ่มต้นเป็นบทบาทของฝ่ายบริหารที่เป็นรัฐบาลในการใช้หน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายดำเนินการจัดทำ RAI ก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ส่วนรัฐสภาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในการออกกฎหมายนั้นยังไม่มีกลไกการจัดทำ RIA จึงเป็นที่มาของโจทย์วิจัยในโครงการนี้เพื่อศึกษาบทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เหมาะสม

2.2 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การนำกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ทั้งก่อนและหลังการออกกฎหมายมีผลต่อการเป็น “รัฐสภาที่ดี” และ “รัฐบาลที่ดี” ตามหลักประชาธิปไตยและส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม โดยกฎหมายที่ดี (better regulation) ที่ได้สัดส่วนและเป็นธรรม การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้นถือเป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไทยฉบับใดมาก่อน ซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตรา 77 วรรค 2 ว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป” ส่วนในหมวดที่ 16 การปฏิรูปประเทศของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย กำหนดให้ “(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัวโดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น อีกทั้งเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ตลอดจนป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ”

ดังนั้น การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) จึงถือเป็นก้าวสำคัญในการพัฒนากฎหมายเพื่อให้เป็นกฎหมายที่ดีทันสมัยตามหลักสากลและการปฏิรูปกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการมีกฎหมายมากเกินไปเกินความจำเป็นที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน หรือไม่คุ้มค่ากับภาระที่อาจเกิดขึ้นกับรัฐหรือประชาชน เนื่องจากขาดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างรอบด้าน ขาดการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากกฎหมายอย่างเป็นระบบรอบด้าน ตลอดจนประชาชนไม่อาจเข้าถึงกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่อาจกำหนดกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ไว้โดยละเอียดได้ จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ให้เป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของการทำ RIA ที่มีประสิทธิภาพ โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนเพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย แม้รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารได้มีกลไกการจัดทำ RIA โดยหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายและให้มีการตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาส่งให้รัฐสภาพิจารณาตั้งแต่ปี 2531 แล้วก็ตาม แต่ก็พบว่ายังมีปัญหาการออกกฎหมายจำนวนมากที่คุณภาพของการทำ RIA นั้นยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลและยังจำกัดอยู่ที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติไม่ครอบคลุมถึงกฎหมายระดับอนุบัญญัติ รวมทั้งขาดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างเป็นระบบรอบด้านและขาดการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้แล้ว ในส่วนของรัฐสภาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายนั้นก็ยังไม่มีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของร่างกฎหมายที่

เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายที่เสนอโดยการเข้าชื่อของ สส. หรือการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการวิจัยว่า รัฐสภาควรจะมีบทบาทพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่เหมาะสมเพื่อพัฒนาและปฏิรูปกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ได้อย่างไร

2.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาประวัติพัฒนาการแนวความคิดและหลักพื้นฐานของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ในต่างประเทศและประเทศไทย

2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในกลุ่มประเทศและนอกกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) กับประเทศไทย

3) เพื่อวิเคราะห์แนวทางกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย การจัดทำและการตรวจสอบคุณภาพของรายงานวิเคราะห์การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) พร้อมกับกรณีศึกษาสถานการณ์ความคืบหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามมาตรา 77 ของภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

4) เพื่อวิเคราะห์บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายในส่วนที่เป็นของรัฐสภาเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77, มาตรา 258 ค. (1) และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง

5) เพื่อเสนอแนะแนวทางพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายในส่วนที่เป็นของรัฐสภาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายและประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และ มาตรา 258 ค. (1) การปฏิรูปกฎหมาย

2.4 สมมติฐานของการวิจัย

ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยว่า ประเทศไทยได้มีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยหน่วยงานของรัฐบาลที่มีอำนาจบริหารเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายก่อนเสนอสู่รัฐสภาซึ่งมีอำนาจนิติบัญญัติในการพิจารณาออกกฎหมาย แต่ผู้เสนอร่างกฎหมายมิได้จำกัดแต่เฉพาะจากฝ่ายบริหารเท่านั้น เนื่องจากยังมีร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่รัฐสภาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาด้วย ซึ่งรัฐสภายังไม่มีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และการตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA อย่างเป็นระบบ ทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานงานของรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น รัฐสภาจึงจำเป็นต้องมีบทบาทในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายและการตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA ที่จะนำมาใช้เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจในการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการปฏิรูปกฎหมายตามหลักการของมาตรา 258 ที่มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล รัฐสภาควรที่จะสร้างและพัฒนาระบบองค์กรและกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพื่อดำเนินการปฏิรูปกฎหมายบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์และหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้สำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2.5 ระเบียบวิธีการวิจัย

1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) และการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวรรณกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) ของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสมาชิกองค์การ OECD ประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก และประชาคมอาเซียน ได้แก่ เอกสารรายงานการศึกษาวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์

ตำรากฎหมาย บทความวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เอกสารข้อมูลและรายงานการประชุมที่เกี่ยวข้อง

2) การสัมภาษณ์เจาะลึกและการสนทนากลุ่มย่อย ผู้วิจัยได้เลือกสรรกลุ่มประชากรที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Purposive Sampling) จำนวน 35 คน ตามเกณฑ์พิจารณาคูสมบัติ 3 เกณฑ์ คือ (1) ผู้เชี่ยวชาญจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริการ และฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่ตรากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย และตีความกฎหมาย (2) บุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบจากกฎหมายภาคเอกชนและภาคประชาชน (3) ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาควิชาการทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อมีการตรวจสอบแหล่งข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ในการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ตามระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยได้จัดทำบัญชีรายนามผู้ให้ข้อมูลสำคัญแนบท้ายในภาคผนวกของรายงานศึกษาวิจัยนี้

3) การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้ใช้แบบบันทึกสัมภาษณ์ที่มีแนวคำถามเชิงลึกประกอบการสัมภาษณ์ (Interview Guideline) เพื่อเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) การสนทนากลุ่มย่อย (Focus Groups Discussion) รวมทั้งการประชุมสัมมนาวิชาการเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อผลวิจัยเพื่อนำมาปรับปรุงรายงานการวิจัยให้ถูกต้องสมบูรณ์ต่อไป

2.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำผลการศึกษาวิจัยนี้เสนอให้รัฐสภาและรัฐบาลพิจารณาดำเนินการใช้ประโยชน์ในการร่างกฎหมายในการพัฒนาปรับปรุงกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศไทย

2) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำผลการศึกษาวิจัยเสนอให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาและรัฐบาล โดยเฉพาะสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และมาตรา 258

3) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำผลการศึกษาวิจัยนี้ไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดบทบาท อำนาจและหน้าที่ที่เหมาะสมในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และมาตรา 258

4) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำผลการศึกษาวิจัยและข้อเสนอแนะของการวิจัยนี้ไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการพัฒนาการปฏิรูปสภาในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และโดยประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย เพื่อปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และมาตรา 258 ค.(1) รวมทั้งมาตราอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

5) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำผลการศึกษาวิจัยนี้ไปใช้ประโยชน์ในการประเมินผลการดำเนินงานทางวิชาการและการวิจัยของรัฐสภาเพื่อการประกันคุณภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐสภา

2.7 ผลการวิจัย พบว่า ในหลักการแล้ว รัฐสภาและรัฐสภาย่อมมีบทบาทที่สำคัญในการสร้างและพัฒนาสถาบันกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยการจัดตั้งและมอบหมายให้องค์กรอิสระ (Independent bodies) ทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำ RIA โดยมีเป้าหมายเพื่อลดปริมาณของกฎหมายให้น้อยลงและเพิ่มคุณภาพของกฎหมาย (better regulation) ให้มากขึ้นกว่าเดิม แม้เป้าหมายของ RIA เพื่อลด

ปริมาณของกฎหมายที่เป็นรูปธรรมน่าจะทำได้ง่ายกว่าการเพิ่มคุณภาพของกฎหมาย แต่การประเมินคุณภาพของกฎหมายนั้นคืออะไร ทำได้อย่างไร และวัดคุณภาพได้อย่างไร (Karpen, 2017) ดังนั้น รัฐบาลและรัฐสภาจึงต้องจัดตั้งองค์กรอิสระในการพัฒนาโลก RIA ให้เป็นสถาบันที่น่าเชื่อถือได้ในการจัดทำ RIA โดยอิสระปราศจากอคติ เพื่อให้ได้ผลลัพธ์รายงานประเมินผล RIS ที่เป็นกลางและเป็นธรรมให้มากที่สุดโดยมีหลักฐานเชิงประจักษ์ยืนยันอย่างหนักแน่น

2.2.1 ประวัติพัฒนาการกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายในรัฐสภาต่างประเทศ

องค์การ OECD ถือเป็นองค์การความร่วมมือเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งทำหน้าที่เป็นผดุงครรภ์ทำคลอดกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยมีการพัฒนาปรับปรุงกรอบหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนของกระบวนการจัดทำ RIA ในประเทศสมาชิก OECD และสหภาพยุโรป (EU) ดังนั้น OECD จึงได้รับรองและพัฒนาพิมพ์เขียว (blueprints) ที่เป็นต้นแบบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA Models) ให้ประเทศสมาชิกใช้พัฒนาโลก RIA ให้เป็นสถาบันที่น่าเชื่อถือได้เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ประเทศสมาชิกได้ใช้กลไก RIA เพื่อกำหนดให้รัฐบาลมีบทบาทพัฒนากฎหมายที่ดี (better regulation) และรัฐสภามีบทบาทในการพัฒนาการตรากฎหมายหรือกระบวนการนิติบัญญัติที่ดี (better legislation) ซึ่งนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายรวมทั้งกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการยุติธรรมได้สำเร็จในที่สุด (Karpen, 2014) ซึ่งประเทศที่ไม่เป็นสมาชิกองค์การ OECD โดยเฉพาะประเทศไทยอาจนำมาประยุกต์ใช้เป็นต้นแบบในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของรัฐบาลและรัฐสภาที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทยได้

2.2.2 บทบาทรัฐสภาของประเทศสมาชิก OECD และ EU ในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

องค์การ OECD ประสบความสำเร็จในการพัฒนาโลก RIA ให้เป็นสถาบันที่น่าเชื่อถือได้โดยส่งเสริมให้รัฐสภาในกลุ่มประเทศ OECD และสหภาพยุโรปมีบทบาทในการนำกลไก RIA ไปใช้พัฒนาปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย ลดภาระของการบริหารกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติ ทำให้นโยบายและกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) มีประสิทธิภาพและความโปร่งใสมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นการปกครองและการบริหารประเทศของแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน ดังนั้น บทบาทของรัฐสภาในการพัฒนาการประเมินผลกระทบของกฎหมายจึงแตกต่างกันในกระบวนการพัฒนาโลก RIA ให้เป็นสถาบัน (Institutionalization process of RIA) ที่เป็นอิสระ น่าเชื่อถือ และมีความโปร่งใสที่แตกต่างกัน ดังนี้

2.2.2.1 บทบาทของรัฐสภาในการจัดทำประเมินผลกระทบของกฎหมาย

1) ภาพรวมบทบาทของรัฐสภาในกลุ่มประเทศ OECD และ EU

คณะมนตรีว่าด้วยนโยบายด้านกฎหมายและธรรมาภิบาล (Council on Regulatory Policy and Governance) ขององค์การ OECD ได้ออกข้อมติคำแนะนำที่ชัดเจนว่า “การประกันคุณภาพที่แน่นอนของโครงสร้างกฎหมายเป็นบทบาทที่มีพลังพลวัตและถาวรของรัฐบาลและรัฐสภา” (Ensuring the quality of the regulatory structure is a dynamic and permanent role of governments and Parliaments) (OECD, 2013) รัฐสภาในฐานะเป็นสถาบันการเมืองที่รับผิดชอบในการตรากฎหมาย รัฐสภาสามารถมีบทบาทในการกำกับดูแลและควบคุมการใช้หลักการกฎหมายที่ดี (better regulation) ในการออกกฎหมายใหม่และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเก่า โดยผ่านการอภิปรายสาธารณะที่โปร่งใสของร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาอนุมัติของรัฐสภา จึงถือเป็นโอกาสในการควบคุมตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายและควบคุมติดตามการปฏิบัติงานของรัฐบาลตามกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

องค์การ OECD ได้สำรวจการบริหารจัดการด้านกฎหมายของประเทศสมาชิก OECD และ EU แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการเสริมสร้างบทบาทของรัฐสภาในการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย ในปี ค.ศ. 2008 ประเทศสมาชิก OECD 14 ประเทศและสหภาพยุโรป ได้มีคณะกรรมการรัฐสภาหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐสภาที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายพัฒนาคุณภาพและการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่ง

เพิ่มขึ้นจาก 11 ประเทศในปี ค.ศ. 2005 ในบรรดา 14 ประเทศดังกล่าวนี้ 7 ประเทศได้มีคณะกรรมการธิการหรือหน่วยงานของรัฐสภาดำเนินการทบทวนคุณภาพของกฎหมายที่เสนอเป็นระยะ 8 ประเทศได้มีการดำเนินการตรวจสอบคุณภาพของการออกกฎหมายลำดับรอง และ 6 ประเทศได้มีคณะกรรมการธิการหรือหน่วยงานของรัฐสภาทำหน้าที่รายงานความคืบหน้าเกี่ยวกับนโยบายการประเมินผลกระทบของกฎหมายและการปฏิรูปกฎหมายของรัฐบาลเป็นประจำ (OECD, 2013a) การปรึกษาหารือเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อประเมินผลการทบทวนในการออกกฎหมาย เช่น ในนิวซีแลนด์ รัฐสภาได้เชิญชวนประชาชนให้ส่งความเห็นต่อการประเมินผลกระทบของกฎหมายเกือบทุกฉบับให้คณะกรรมการธิการพิจารณาก่อนมีมติให้คำแนะนำต่อที่ประชุมรัฐสภาใช้ในการอภิปรายร่างกฎหมายก่อนการตรากฎหมายเพื่อประกาศใช้บังคับด้วย

ในประเทศสวีเดนและเดนมาร์กได้มีการการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1990 มาตรา 170 กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางของสมาพันธ์มีหน้าที่ดำเนินการจัดทำ RIA รัฐสภาสมาพันธ์จึงมีบทบาทรับผิดชอบในการกำกับดูแลตรวจสอบร่างกฎหมายและรายงาน RIA แต่เฉพาะในด้านความชอบด้วยกฎหมาย (legality) ความถูกต้อง (regularity) ประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ของร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่รัฐสภา (มาตรา 26 วรรค 3 ของกฎหมายรัฐสภา) ในประเทศฝรั่งเศส ร่างกฎหมายถูกจัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของแต่ละกระทรวงที่เป็นผู้จัดทำรายงาน RIA (études d'impact) และตรวจสอบโดยสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ในฐานะเป็นที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 สภาแห่งรัฐก็ยังตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA ก่อนเสนอร่างกฎหมายใหม่เข้าสู่รัฐสภา ในสหรัฐอเมริกา ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด ฝ่ายบริหารไม่สามารถริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเบื้องต้นซึ่งเป็นอำนาจของสภาองเกรสเท่านั้น รัฐบาลจึงจัดทำ RIA และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในจะครอบคลุมเฉพาะกระบวนการกฎหมายที่รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญลดปริมาณกฎหมายในปี ค.ศ. 1980 กิจกรรม RIA ทั้งหมดนี้จึงเกิดขึ้นในสำนักงานสารสนเทศและกิจการกฎหมาย (Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA) ภายในสำนักงานการจัดการและงบประมาณ (Office of Management and Budget: OMB) ของสำนักงานรองประธานาธิบดี (Karpen, 2017) จึงไม่มีข้อบังคับให้มีการรับฟังความเห็นหรือปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนในการทำ RIA เพื่อประเมินร่างกฎหมายเบื้องต้น (Pocket Bills) ที่ริเริ่มโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาองเกรส

2) บทบาทของรัฐสภาในประเทศเนเธอร์แลนด์

ประเทศเนเธอร์แลนด์ได้มีการพัฒนากลไกองค์กร RIA ที่ประสบความสำเร็จอย่างมากจนถึงเป็นแบบอย่างให้กับกลุ่มยุโรปและประเทศอื่น ๆ เมื่อเกิดปัญหาการจัดทำ RIA ขึ้น เราทุกคนจะ“ทำตามชาวดัตช์” (going Dutch) เนื่องจากกลไก RIA ของ Advis College Toetsing Administrative Lasten (ACTAL) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2011 เป็นองค์กรประสิทธิภาพมาก เพราะเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาอิสระภายนอกของรัฐที่ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลและรัฐสภาเพื่อลดจำนวนกฎหมายและกฎระเบียบที่ภาระของบริษัท ประชาชนและคนทำงานมีอาชีพด้านการดูแลสุขภาพ การศึกษา ความปลอดภัยและสวัสดิการทำงานในองค์กรทั้งในและนอกประเทศเนเธอร์แลนด์ อีกทั้งองค์กร ACTAL ยังตรวจสอบปัญหาเชิงกลยุทธ์เกี่ยวกับความกดดันที่เกิดจากกฎหมายที่เป็นอุปสรรคด้วย นอกจากนี้ การประเมินผลกระทบก่อนออกกฎหมาย (Ex-ante Evaluation) ยังกลายเป็นนโยบายภายในของทุกหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถูกกำกับดูแลและตรวจสอบเพิ่มเติมโดยสภาแห่งรัฐให้กฎหมายเหล่านั้นไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป วิธีการวัดกฎหมายที่มีผลกระทบโดยใช้ Standard Cost Model (SMC) และ National Cost Model (NET) ได้รับความนิยมกระจายไปทั่วภูมิภาคยุโรปและประเทศอื่น ๆ เช่น แคนาดาและออสเตรเลีย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในมุมมองเชิงกลยุทธ์ที่เป็นจริง พบว่า ACTAL ก็ยังมีจุดอ่อนบางประการในการกำหนดนโยบายออกกฎหมาย ดังนั้น องค์กร ACTAL-watching จึงกระตุ้นให้คณะรัฐมนตรีเล็กใช้ “กรอบการทำงานแบบบูรณาการสำหรับการวิเคราะห์นโยบายและการตรากฎหมาย” (IFPL) ไปใช้ระบบ

RIA ที่ดีกว่าระบบเดิม คือ “คณะกรรมการการระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อรัฐธรรมนูญและการตรากฎหมาย” (Interdepartmental Commission for Constitutional Affairs and Legislation) ดังนั้น เนเธอร์แลนด์จึงได้เลิกใช้กลไก RIA ขององค์กร ACTAL ซึ่งสิ้นสุดลงในวันที่ 1 มิถุนายน 2017 (Karpen, 2017)

3) บทบาทของรัฐสภาในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้นำกลไก RIA ไปใช้อย่างรวดเร็วและหนักแน่น โดยในปี ค.ศ. 1997 ได้จัดตั้งคณะทำงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Taskforce) และในปี ค.ศ. 2006 รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติกระบวนการนิติบัญญัติและการตรากฎหมายที่ดี (Legislative and Better Regulation Act, 2006) จัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายที่ดี (Better Regulation Commission: BRC) ซึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 ได้เปลี่ยนไปเป็นคณะกรรมการนโยบายการตรากฎหมาย (Regulatory Policy Committee: RPC) เพื่อให้มีฐานะเป็นหน่วยงานมหาชนพิเศษ (Special Public Body) ของรัฐบาลที่เป็นอิสระโดยไม่ขึ้นกับหน่วยงานรัฐบาลใด ๆ และมีเขตอำนาจในด้านการปฏิรูปกฎหมาย บริษัท และองค์กรธุรกิจ ก่อนหน้านั้นในปี ค.ศ. 1997 สภาสามัญ (House of Common) ได้กำหนดหลักการ 5 ข้อในการตรากฎหมายที่ดีเพื่อทดสอบขั้นพื้นฐานว่ามีร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลลำดับใดที่เหมาะสมจะเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาได้หรือไม่ คือ หลักความได้สัดส่วน (proportionality) หลักความรับผิดชอบ (accountability) หลักความสอดคล้อง (consistency) หลักความโปร่งใส (transparency) และหลักการกำหนดเป้าหมาย (targeting) (Karpen, 2017) ส่วนร่างกฎหมายลำดับรอง (secondary legislation) ให้รัฐบาลทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายนั้น

ข้อมูลและข้อเสนอร่างกฎหมายนั้น จะต้องถูกส่งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนานโยบายกฎหมาย โดยในระหว่างการปรึกษาหารือตามกระบวนการ RIA ก็ให้พิจารณาว่าร่างกฎหมายนั้นเหมาะสมตรงกับวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายนั้นหรือไม่ ในสภาสามัญ (House of Common) ได้มีคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย (Regulatory Reform Committee: RRC) ในฐานะเป็นคณะกรรมการคัดเลือกร่างกฎหมาย จะตรวจสอบร่างกฎหมายลำดับรองที่เสนอโดยรัฐบาลให้เป็นร่างกฎหมายลำดับหลักที่เสนอโดยรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ Deregulation and Contracting Out Act, 1994 (ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2001) ได้หรือไม่ คณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย (RRC) จึงเป็นผู้พิจารณาก่อนการส่งร่างกฎหมายทั้งหมดฉบับใดที่เหมาะสมกับเป้าหมายของการออกกฎหมายที่สมควรให้บรรจุลงในแผนการออกกฎหมายของรัฐบาลได้ โดยใช้หลักการ 5 ข้อข้างต้นเป็นเกณฑ์พิจารณาตัดสินให้ดำเนินการทำ RIA ต่อไปได้

4) บทบาทของรัฐสภาในประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนีได้เรียนรู้การพัฒนากลไก RIA จากประเทศเนเธอร์แลนด์ อังกฤษ แคนาดา และออสเตรเลีย โดยเห็นว่า กลไก RIA เป็นบทบาทหน้าที่หลักของรัฐบาลทั้งในระดับรัฐบาลสหพันธ์เพื่อการบัญญัติกฎหมายของรัฐบาลกลางและในศูนย์กลางของแต่ละ 16 รัฐให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลมลรัฐ ข้อมูลการประเมินครั้งแรกจะต้องให้หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายจัดทำ RIA ตามแนวคำถาม 27 ข้อในการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายก่อนเสนอเข้าสู่รัฐสภา รัฐบัญญัติของรัฐสภา (Act of Parliament) ปี ค.ศ. 2006 แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 2011 ได้จัดตั้งสภาการควบคุมกฎหมายแห่งชาติ (National Regulatory Control Council: NRCC) ของรัฐบาลสหพันธ์ที่เป็นอิสระในการปฏิบัติงานสนับสนุนรัฐบาลในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพกฎหมายที่ดีและลดปริมาณกฎระเบียบของระบบราชการที่ยุงยากล่าช้าลง โดยให้สภาการควบคุมกฎหมายแห่งชาติ (NRCC) มีอำนาจตรวจสอบร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยรัฐบาลและรัฐสภา และร่วมอยู่ในคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำร่วมของรัฐสภา (Co-advisory Standing Committees of the Parliament) ซึ่งมีหน้าที่ในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยมีประธานศาลตรวจเงินแผ่นดิน (President of The Audit Court) ทำการตรวจสอบประสิทธิภาพของร่างกฎหมายนั้น และศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (German Federal Constitutional Court: FCC) ยังได้กำหนดเกณฑ์ในการ

ประเมินผลกระทบของกฎหมายไว้ในกฎหมายรัฐสภา ซึ่งใช้เป็นบรรทัดฐานขั้นตอนตามรัฐธรรมนูญสำหรับกระบวนการตรากฎหมายที่ดี (good legislation) ที่ต้องมีเหตุผลทางกฎหมายที่ดี (legal rationality) กระบวนการที่โปร่งใส (transparency of procedure) และผลลัพธ์ที่มีประสิทธิผล (results effectiveness)

2.2.2.2 บทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

กลไกของรัฐสภาที่นำมาใช้เพื่อฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทและหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัตินั้นแตกต่างกันไปตามบริบทรัฐสภาของแต่ละประเทศสมาชิก OECD ซึ่งอาจวิเคราะห์แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มหลัก (OECD, 2013) สรุปได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มประเทศที่ใช้คณะกรรมการรัฐสภา (Parliamentary Committee) ให้ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) รัฐสภาของประเทศสมาชิก OECD ส่วนใหญ่ได้กำหนดให้คณะกรรมการรัฐสภา (Parliamentary Committee) ให้มีบทบาทในการทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบคุณภาพของ RIA ดังตัวอย่างเช่น แคนาดาจะมีคณะกรรมการถาวรเพื่อการพิจารณาของกฎระเบียบตรวจสอบกฎระเบียบของรัฐบาลและเครื่องมือทาง (Standing Committee for Scrutiny of Regulations) นิวซีแลนด์และโปแลนด์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบขึ้นเพื่อตรวจสอบร่างกฎหมายและคุณภาพรายงาน RIA รวมทั้งให้สอบสวนข้อร้องเรียนด้วย เนเธอร์แลนด์ได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมด้านเศรษฐกิจและการเงิน (Joint Committee on Economic Affairs and Finance) ขึ้นพิจารณาทบทวนความคืบหน้าในการดำเนินงานโครงการปฏิรูปกฎหมายของรัฐสภา

กลุ่มที่ 2 กลุ่มประเทศที่ใช้หน่วยวิเคราะห์และประเมินของรัฐสภา (Parliamentary Evaluation and Analysis Units) ให้ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) โดยได้ดำเนินการพัฒนาหน่วยประเมินของผู้เชี่ยวชาญ (Specialist Evaluation Units) ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนสมาชิกรัฐสภาในการตรวจสอบดูแลคุณภาพของร่างกฎหมายและการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในองค์การและหลายประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การ OECD (OECD, 2012a) ดังนี้

1) สหภาพยุโรป ซึ่งเป็นองค์การที่สมาชิกของ OECD ได้ดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นเพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) (OECD, 2013a) คือ

1.1) หน่วยประเมินผลกระทบก่อนการออกกฎหมาย (Ex Ante Impact Assessment Unit) ของสภายุโรป จัดตั้งขึ้นเมื่อต้นปี ค.ศ. 2010 และทำหน้าที่ในปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของสำนักอำนวยการด้านบริการงานวิจัยของรัฐสภา (Directorate General for Parliamentary Research Services) ซึ่งบทบาทหลักของหน่วยงานนี้คือ ก) ถิ่นกรองแผนออกกฎหมายพร้อมโปรแกรมการทำงานของคณะกรรมการยุโรป ข) ประเมินวิเคราะห์การประเมินผลกระทบของกฎหมายของคณะกรรมการยุโรป ค) ประเมินผลกระทบของการแก้ไขกฎหมายสำคัญที่พิจารณาโดยสภายุโรป ง) ประเมินผลกระทบเสริมหรือทดแทน จ) ทำบันทึกย่อหรือการศึกษาสรุปวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของคณะกรรมการยุโรปทั้งหมดหรือบางส่วน

1.2) หน่วยประเมินผลกระทบหลังการใช้กฎหมายแล้ว (Ex Post Impact Assessment Unit) ของสภายุโรป ตั้งขึ้นเมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2013 ปัจจุบันทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการของสภายุโรป และหน่วยงานอื่น ๆ ของสภายุโรป คือ ก) ติดตามการทำงานของคณะกรรมการยุโรปโดยคำนึงถึงการนำกฎหมายไปปฏิบัติ รวมทั้งประเมินผลกระทบการใช้บังคับและประสิทธิผลของกฎหมายของสภายุโรป ข) ติดตามและศึกษาวิเคราะห์รายงานประเภทต่าง ๆ ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับและโดยองค์กรหรือสถาบันอื่นใดของสภายุโรป ค) ช่วยเหลือคณะกรรมการของสภายุโรปในการจัดทำและติดตามรายงานนโยบายปฏิบัติงานนิติบัญญัติของสภายุโรปโดยทำเป็นรายงานการประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกโดยสภายุโรป และ ง) ผลิตงานวิจัยเกี่ยวกับการนำกฎหมายไปดำเนินการใช้บังคับและประเมินผลกระทบหรือประสิทธิผลของกฎหมายตามคำร้องขอของคณะกรรมการสภายุโรปหรือองค์กรอื่นใดของสภายุโรป

2) ประเทศชิลี ได้จัดตั้งหน่วยประเมินกฎหมาย (Department of Law Evaluation) ขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2010 และให้ดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานการบริหารสภาผู้แทนราษฎร (Chamber of Deputies' Administration) (OECD, 2012a) ทำหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายที่เลือกศึกษาว่ากฎหมายมีการใช้บังคับอย่างไร การปฏิบัติตามกฎหมายบรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพหรือไม่ หรือหากกฎหมายล่าสมัยอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในสังคม โดยใช้เกณฑ์ 7 ข้อในการเลือกกฎหมายที่จะถูกนำไปตรวจสอบคือ ความเป็นกลางทางการเมือง การบังคับใช้โดยทั่วไปของกฎหมาย การเปิดเผยต่อสาธารณะ ความเป็นไปได้ของระเบียบวิธี ความเป็นไปได้ชั่วคราว ความเป็นไปได้ทางเทคนิคและเวลาในการใช้กฎหมาย

3) ประเทศสวีเดน ได้จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการวิจัยและการประเมิน (Evaluation and Research Secretariat) ในปี ค.ศ. 2002 ให้เป็นหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญในฝ่ายบริการของคณะกรรมการรัฐสภาสวีเดน (Riksdag) ทำหน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการในการประเมินผลหลังการใช้กฎหมาย (Ex-Post Evaluation) สำนักงานเลขาธิการนี้ประกอบด้วยบุคคล 10 คน คือ หัวหน้าสำนักเลขาธิการ 1 คน ผู้ประเมินอาวุโส 5 คน เจ้าหน้าที่วิจัยอาวุโส 3 คน และเจ้าหน้าที่ธุรการ 1 คน สำนักงานเลขาธิการทำงานอย่างใกล้ชิดเพื่อสนับสนุนคณะกรรมการของรัฐสภาในการประเมินผลและปฏิบัติการก็คือ ก) ช่วยคณะกรรมการรัฐสภาจัดเตรียมดำเนินการ และสรุปผลโครงการวิจัยประเมินผลกระทบของกฎหมาย ข) ค้นหาและแต่งตั้งนักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญภายนอกเพื่อดำเนินโครงการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ค) เตรียมข้อมูลพื้นฐานสำหรับการประเมินผลและโครงการวิจัยตามคำร้องขอของคณะกรรมการ ง) ขอรายงานประเมินล่าสุดจากรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย จ) มีส่วนร่วมในโครงสร้างการดำเนินงานและการควบคุมคุณภาพขั้นสุดท้ายของโครงการ ฉ) ช่วยเหลือสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการรัฐสภาในการวางแผนและดำเนินการสัมมนาและกิจกรรมอื่น ๆ ที่เชื่อมต่อการประเมินผลและการวิจัยผลกระทบของกฎหมาย ข) มีส่วนร่วมในการพัฒนาทั่วไปในการประเมินผลและการวิจัยของคณะกรรมการ (OECD, 2009) ทั้งนี้ โดยมีกองทุนพิเศษได้รับการจัดสรรให้นักวิจัยและผู้เชี่ยวชาญอื่นที่สามารถดำเนินการจัดการข้อมูลพื้นฐานสำหรับกิจกรรมการติดตามและประเมินผลภาพรวมการวิจัย RIA ของคณะกรรมการได้

4) ประเทศสวีเดนภายใต้รัฐธรรมนูญของสมาพันธรัฐสวีเดน สภานิติบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐ (รัฐสภา) จะต้องประเมินประสิทธิภาพของมาตรการที่กระทำโดยสมาพันธรัฐสวีเดน คณะกรรมการควบคุม (Control Committees) ได้รับมอบอำนาจจากสภานิติบัญญัติแห่งสมาพันธรัฐสวีเดนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลสมาพันธ์และฝ่ายบริหาร ในปี ค.ศ. 1991 รัฐสภาได้จัดตั้งกลไกการควบคุมฝ่ายบริหารของรัฐสภา (Parliamentary Control of the Administration: PCA) สนับสนุนกระบวนการตรวจสอบของรัฐสภาเพื่อทำการประเมินผลกระทบการนำกฎหมายไปปฏิบัติและผลกระทบของมาตรการกฎหมายที่ดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐบาลสมาพันธ์ กลไก PCA มีหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานรัฐบาลสมาพันธ์ทั้งหมดและหน่วยงานสาธารณะได้โดยตรงและอาจขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจากหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ คณะกรรมการควบคุมจะใช้กลไก PCA มุ่งเน้นการตรวจสอบฝ่ายบริหารทั้ง 3 ด้าน (OECD, 2009) ได้แก่ (ก) การบริหารงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย) (ข) มาตรการของรัฐบาลสมาพันธ์มีความถูกต้องเหมาะสม (การควบคุมความถูกต้องเหมาะสม) และ (3) มาตรการดำเนินการโดยรัฐบาลสมาพันธ์บังเกิดผลสำเร็จ (การควบคุมประสิทธิภาพของการบริหาร)

5) ประเทศอังกฤษ รัฐสภาได้จัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริง (Scrutiny Unit) ขึ้นในปี ค.ศ. 2002 ให้เป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญที่ชำนาญในการคัดเลือกคณะกรรมการด้านการเงินและการพิจารณาร่างกฎหมาย หน่วยงานนี้มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 25 คนที่เป็นนักกฎหมาย นักบัญชี นักเศรษฐศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านกระบวนการนิติบัญญัติ และนักวิเคราะห์นโยบาย เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องปฏิบัติงานตามข้อกำหนดที่เป็นกลางทางการเมือง (OECD, 2013) หน่วยงานนี้จะทำ

หน้าที่สนับสนุนคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาการร่างกฎหมายและทำหน้าที่ประมวลหลักฐานทั้งหมดที่คณะกรรมการมอบหมายให้ตรวจสอบรายละเอียดสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008 หน่วยงานตรวจสอบข้อเท็จจริง (Scrutiny Unit) ได้ช่วยเลือกคณะกรรมการรัฐสภาทำการตรวจสอบหลังการออกกฎหมาย (post-legislative scrutiny) ภายใต้ระบบนี้จำเป็นต้องใช้ข้อมูลจากกระทรวงโดยปกติ 3-5 ปีย้อนหลังในการประเมินผลกระทบเนื้อหาของพระราชบัญญัติและลงมติตัดสินใจว่าการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ มีผลกระทบในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

2.2.3 ตารางเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลและรัฐสภาในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

ประเทศ	บทบาทและหน้าที่ของรัฐบาล	บทบาทและหน้าที่ของรัฐสภา
1.สหรัฐอเมริกา	รัฐบาลไม่มีบทบาทและหน้าที่เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาโดยตรง (หลักการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาด) ฝ่ายบริหารไม่มีบทบาทในการทำ RIA	สภาองครวมมีบทบาทและหน้าที่สำคัญโดยตรงในการทำ RIA ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
2.อังกฤษ	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ RIA แล้วส่งให้ Cabinet Office Regulation Impact Unit (RIU) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA จึงจะเสนอร่างกฎหมายนั้นให้รัฐสภาพิจารณาออกกฎหมายนั้นได้	สภาขุนนาง (House of Lord) ไม่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย แต่สภาสามัญ (House of Common) มีอำนาจหน้าที่ในการทำ RIA ร่างกฎหมายที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาในการตรากฎหมาย
3.เยอรมนี	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ในการทำ RIA แล้วจึงส่งให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงยุติธรรมตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA ก่อนเสนอร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่รัฐสภาสหพันธ์	ฝ่ายบริหารโดยรัฐมนตรีสหพันธ์และหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่จัดทำ RIA เป็นอย่างดีแล้วรัฐสภาสหพันธ์จึงแทบไม่มีบทบาทในการทำรายงาน RIA แต่มีหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพรายงาน RIA
4.โปแลนด์	หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายจัดทำ RIA แล้วจึงส่งรายงาน RIA ให้กระทรวงเศรษฐกิจ (Ministry of Economy) ตรวจสอบคุณภาพรายงาน RIA	รัฐสภาของโปแลนด์ยังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการจัดทำ RIA
5.ออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์)	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ RIA แล้วส่งรายงาน RIA ให้ MPC และ NDPC ตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA ก่อน แล้วส่งให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายพร้อมรายงาน RIA	คณะกรรมการทบทวนกฎหมาย (Legislative Review Committee: LDC) ของรัฐสภามีบทบาทและหน้าที่ประเมินรายงาน RIS ของร่างกฎหมาย
6.นิวซีแลนด์	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ RIA แล้วส่งรายงาน RIS, BRS จะให้สำนักงานกฎหมายที่ตี (BRO) ตรวจสอบรายงาน RIS, BRS	รัฐสภายังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการทำ RIA
7.ญี่ปุ่น	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่จัดทำ RIA แล้วส่ง Ministry of Internet Affairs and Communications ตรวจสอบคุณภาพ RIA	รัฐสภายังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการทำ RIA
8.มาเลเซีย	หน่วยงานของรัฐบาลส่งร่างกฎหมายให้ National Development Planning Committee (NDPC) เป็นผู้ทำ RIS แล้วส่งให้ Malaysia Productivity Corporation (MPC) ประเมินคุณภาพรายงาน RIS	รัฐสภายังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานในการทำหน้าที่หรือมีบทบาทในการทำ RIA
9.ประเทศไทย	หน่วยงานของรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายมีหน้าที่ทำ RIA แล้วส่งรัฐบาลโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบคุณภาพของการทำรายงาน RIA	รัฐสภายังไม่มีกลไกหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่หรือมีบทบาทในการทำ RIA และตรวจสอบคุณภาพ RIA ของร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล หรือโดย ส.ส. และประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย

2.2.4) วิเคราะห์บทเรียนในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศไทย

วิเคราะห์บทเรียนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศต้นแบบที่เป็นสมาชิก OECD กับประเทศไทย เพื่อตั้งแก่นสาระหรือจุดแข็งของการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ประสบผลสำเร็จในประเทศไทยต้นแบบมาใช้พัฒนาระบบของรัฐสภา พบว่า ก่อนการออกพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 นั้น ประเทศไทยมีปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) สรุปได้ดังนี้

1) การจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศไทยมีเฉพาะในขั้นตอนที่มีการร่างกฎหมายออกมาแล้วเท่านั้น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยมักมองว่าการจัดทำรายงาน RIA เป็นเพียงอุปสรรคที่ทำให้การตราภควุหมายนั้นล่าช้า รวมทั้งการทำรายงาน RIA ของประเทศไทยนั้นยังมีลักษณะเป็นการกากบาท (tick the box) ซึ่งเป็นเพียงการถามว่าได้ทำไม่แล้วหรือไม่พอเป็นเพียงพิธีกรรมเท่านั้น

2) การจัดทำรายงานวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในประเทศไทยยังจำกัดเฉพาะกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ในขณะที่ต่างประเทศจะเน้นกฎหมายลำดับรองและมาตรการของรัฐที่ไม่ใช่กฎหมาย อีกทั้งในการประเมินผลกระทบของกฎหมายหลักซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระค่อนข้างกว้างจึงทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้ผลเสียอย่างเป็นรูปธรรม

3) ประเทศไทยทั้งหน่วยงานของรัฐบาลและรัฐสภายังขาดการจัดทำ “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)” ซึ่งกำหนดรายละเอียดของตัวชี้วัดผลกระทบหลักเกณฑ์และวิธีการขั้นตอนในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับทุกหน่วยงานที่จะต้องจัดทำรายงาน RIA อย่างมีคุณภาพมาตรฐานสากลก่อนเสนอร่างกฎหมาย

4) กระบวนการในการจัดทำรายงาน RIA ของประเทศไทยยังขาดกลไกและกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียและสาธารณชนทั่วไปโดยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Consultation) ที่กำหนดกรอบวิธีการในการจัดทกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5) ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระในการทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA Statement) ทั้งในหน่วยงานของรัฐบาลและรัฐสภาจึงทำให้คุณภาพของรายงาน RIA ไม่ได้ถูกตรวจสอบทบทวน (review) ว่า รายงาน RIA เหล่านั้นมีความถูกต้องและมีคุณภาพสมบูรณ์ครบถ้วนตามเกณฑ์มาตรฐานสากลหรือไม่

2.2.5) ข้อเสนอแนะเบื้องต้นของการวิจัย

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเบื้องต้นของการวิจัยว่า ประเทศไทยจะต้องมีการพัฒนาระดับการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ให้มีมาตรฐานคุณภาพดีขึ้นทัดเทียมกับประเทศสมาชิก OECD ส่วนใหญ่ที่เป็นต้นแบบแห่งความสำเร็จในการจัดทำรายงาน RIA ที่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล ดังนี้

1) ประเทศไทยต้องพัฒนาปรับปรุงเพิ่มเติมกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อให้การขับเคลื่อนRIA สู่การปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยศึกษาและดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระในการกำกับดูแลการจัดทำ RIA (RIA oversight body) เพื่อให้คำแนะนำปรึกษาและควบคุมคุณภาพของการทำ RIA และรายงานวิเคราะห์ประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เสนอร่างโดยหน่วยงานของรัฐบาลที่เป็นฝ่ายบริหารในปัจจุบันนั้นถึงแม้ว่ารัฐบาลได้มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมคุณภาพมาตรฐานของการทำ RIA แต่ยังไม่ได้พัฒนาเครื่องมือและกลไกที่สนับสนุนการขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำ RIA สู่การปฏิบัติที่มีคุณภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

2) ในส่วนของหน่วยงานของรัฐสภานั้นยังไม่มีระบบกลไกการจัดทำ RIA เช่นหน่วยงานของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น เพื่อให้การประเมินผลกระทบของกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาทั้งร่าง

กฎหมายของรัฐบาล ร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอเข้าสู่รัฐสภาดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงควรต้องเริ่มจากกระบวนการในการจัดทำรายงาน RIA ก่อนที่จะลงรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของกฎหมายที่จะมีผลกระทบ โดยมีกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมายและการประเมินคุณภาพของรายงาน RIA ที่เป็นหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระ โดยจัดตั้ง “หน่วยงานการประเมินผลกระทบของกฎหมายของรัฐสภา (Parliamentary RIA Agency: PRA)” ทำหน้าที่ในลักษณะคล้ายคลึงกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาของรัฐสภา นอกจากนี้ ยังให้มีหน้าที่จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกระบวนการและ ขั้นตอนในการประเมินผลกระทบของกฎหมายและมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกรอบและเนื้อหาสาระของ การจัดทำรายงาน RIA ที่เหมาะสมกับขีดความสามารถของหน่วยราชการและข้อจำกัดของหน่วยงานรัฐสภา รวมถึงข้อเสนอแนะยุทธศาสตร์ในการผลักดันให้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมายให้บังเกิดผลขึ้นจริง ในทางปฏิบัติที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

3) รัฐบาลและรัฐสภาจะต้องดำเนินการจัดทำ “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA)” เพื่อกำหนดกลไกและกระบวนการจัดทำ RIA ที่มีเทคนิควิธีการและขั้นตอนของการประเมินผลกระทบจากการตรากฎหมายใหม่และการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการเพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ เนื่องจากประเทศไทยยังขาดกลไกกระบวนการและแนวปฏิบัติในการจัดทำ RIA ที่ละเอียดและชัดเจนนี้ จึงทำให้การประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศไทยยังไม่มีคุณภาพและถูกต้องตามหลักวิชาการที่เป็นมาตรฐานสากลเท่าที่ควร

4) รัฐบาลและรัฐสภาจะต้องพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เพื่อดำเนินการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของผู้มีส่วนได้เสียและผู้ได้รับผลกระทบจากกฎหมายถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เนื่องจากการวิเคราะห์ข้อมูล ผลกระทบที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะในรายงาน RIA นั้น ย่อมช่วยให้กฎหมายที่จัดทำขึ้นมาอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้านจากผู้ได้รับผลกระทบ แม้ว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการจัดทำนโยบายและกฎหมาย และมีแนวปฏิบัติเพื่อการมีส่วนร่วมจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับผลกระทบของกฎหมาย แต่ผลลัพธ์ที่เกิดจากกระบวนการมีส่วนร่วมยังไม่มีคุณภาพ มาตรฐาน ปัจจุบันการดำเนินการเพื่อให้เกิดมีส่วนร่วมตามกฎหมายที่กำหนดมากกว่า ดำเนินการเพื่อให้ได้ผล ตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น จึงต้องเรียนรู้จากต่างประเทศและปรับปรุงระบบเพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมในการจัดทำ RIA เป็นกลไกสร้างความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อทำให้กฎหมายเป็นที่ยอมรับปฏิบัติตามและลดต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายด้วย

5) ในการกำหนดขอบเขตและระดับของการทำ RIA นั้น ประเทศไทยยังไม่มีกำหนดกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ในการกลั่นกรองว่า กฎหมายประเภทไหนที่จะต้องจัดทำหรือไม่ต้องจัดทำ RIA และถ้าจัดทำจะต้องให้เข้มข้นมากน้อยขนาดไหน ซึ่งการแบ่งระดับและขอบเขตของ RIA ในต่างประเทศมี 2 รูปแบบคือ

5.1) การทำ RIA เฉพาะบางลำดับชั้นของกฎหมาย เช่น ประเทศไทยให้ทำ RIA เฉพาะกฎหมายหลักในระดับพระราชบัญญัติไม่ได้ดำเนินการให้ทำ RIA กับกฎหมายรองในระดับอนุบัญญัติ ซึ่งประเทศสมาชิก OECD ส่วนใหญ่ที่เป็นประเทศต้นแบบของความสำเร็จในการทำ RIA ได้ให้ความสำคัญในการจัดทำ RIA กฎหมายรอง ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรจะมีการทำ RIA กฎหมายรองในระดับอนุบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดของการบังคับใช้กฎหมายหลักนั้นไม่ให้มีผลกระทบของกฎหมายเมื่อมีการบังคับใช้ในทางปฏิบัติด้วย

5.2) การทำ RIA ทุกระดับชั้นของกฎหมาย แต่ความเข้มข้นในการจัดทำ RIA นั้น จะแตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเข้มข้นของปัญหาหรือสิ่งที่ประเทศนั้น ๆ ให้ความสำคัญ เช่น ในประเทศเม็กซิโกหรือประเทศเกาหลีใต้ได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และความเสถียรต่าง ๆ ดังนั้น

การพิจารณาความเข้มข้นของการจัดทำ RIA ขึ้นอยู่กับว่ากฎหมายนั้นที่หน่วยงานรับผิดชอบจะส่งผลกระทบ และเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศมากน้อยแค่ไหน เป็นต้น

3. ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของศาสตราจารย์พิเศษ จรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (ผู้ทรงคุณวุฒิวิพากษ์ผลวิจัย)

ในการวิพากษ์ผลการศึกษาวิจัย ศาสตราจารย์พิเศษ จรัญ ภักดีธนากุล ผู้ทรงคุณวุฒิ กล่าวว่าได้อ่านงานวิจัยของท่านอาจารย์สุรพลแล้วก็ชื่นชมว่า รูปแบบการทำวิจัยของผู้วิจัยรวมทั้งความลึกซึ้งกว้างขวางในเนื้อหาเป็นคุณภาพงานวิจัยของท่านอาจารย์สุรพลหลายงานวิจัยที่ผมได้มีส่วนร่วมรับรู้ในการทำงานของท่าน ผมขอเริ่มที่สมมุติฐานหรือโจทย์วิจัยก่อนก็แทบไม่ต้องสงสัยเลยว่า เรื่องนี้มีโจทย์วิจัยชัดเจนซึ่งปรากฏให้เห็นประเด็นอยู่ในสมมุติฐาน 3 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง หน่วยงานที่จะทำหน้าที่การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ของประเทศไทย ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้น หน่วยงานอื่นนอกจากนี้ไม่มี แม้แต่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ก็ไม่ได้ทำหน้าที่นี้ อาจจะไม่อยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งคณะกรรมการ คปก. อีกด้วย จึงไม่ได้มีการกำหนดให้คณะกรรมการ คปก. มีอำนาจหน้าที่ในการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ด้วย

ประการที่สอง ร่างกฎหมายที่จะผ่านการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) และการตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานของฝ่ายรัฐบาลโดยฝ่ายพัฒนากฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ก็มีจำกัดแต่เฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งในรายละเอียดการประเมินผลกระทบของกฎหมายก็ไม่ครบถ้วนด้วย จึงอาจจะนำมาซึ่งคำถามตามมาได้ เช่น มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวต้องผ่านการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ด้วยหรือไม่ ต้องผ่านการตรวจสอบของคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยไหมครับ

สำหรับในกรณีของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 10 ฉบับตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็เช่นเดียวกัน ถือเป็นการยากที่หน่วยงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเข้าไปทำการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ซึ่งน่าจะยากกว่าร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี ยากยิ่งกว่าร่างกฎหมายที่มาจากสภาผู้แทนราษฎร (House Bills) ที่เสนอโดย สส. หรือร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเข้าชื่อร่วมกันเสนอขึ้นมา เพราะร่างกฎหมายที่ สส. หรือประชาชนเสนอนั้นไม่ใช่ร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีซึ่งโดยสภาพในหลักการก็จะไม่ถูกนำมาทำการประเมินตรวจสอบผลกระทบโดยหน่วยงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ก็ยังมีกระบวนการทางอ้อมที่สามารถทำได้ที่ส่วนใหญ่เมื่อร่างกฎหมายเข้ามาอยู่ในวาระประชุมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รัฐบาลก็มักจะขอรับร่างกฎหมายนั้นไปพิจารณาก่อนในคณะรัฐมนตรีก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติว่าจะรับหลักการไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งทำให้วาระนั้นก็ต้องเลื่อนออกไปต่อท้ายวาระอื่น ๆ แล้วฝ่ายรัฐบาลก็จะมีเวลาไปทำการศึกษาพิจารณาก่อนเพื่อจะได้ทำความเข้าใจหรือทำร่างกฎหมายของรัฐบาลเสนอประกบร่างกฎหมายของ สส. เข้ามาในสภา คณะรัฐมนตรีทำเองไม่ได้ก็จะมอบหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมาย ซึ่ง 90% คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไม่ได้ไปทำอะไรเอง ท่านก็จะไปคิดว่า ร่างเนื้อหา กลไกและกระบวนการของร่างกฎหมายฉบับนั้นรัฐบาลรับไหวได้ไหม ซึ่งถ้ารัฐบาลรับได้ก็มักจะทำการยกร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีประกบเข้ามาเลย อาจจะเหมือนหรือมีลักษณะใกล้เคียงโดยปรับเปลี่ยนเนื้อหาหรือรายละเอียดเพียงเล็กน้อย นานานถึงจะมีความเห็นว่า คณะรัฐมนตรีไม่อาจยอมรับร่างกฎหมายนั้นได้ ต้องค้านสุดเหวี่ยงไม่ยอมให้ผ่านออกไปเป็นกฎหมายได้ ซึ่งก็ไม่มีผลอะไร เพราะในที่สุดเป็นร่างกฎหมายของ สส. ที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยลงมติรับหลักการแล้ว กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นก็จะดำเนินการต่อไป คณะรัฐมนตรีก็ไปขัดขวางกระบวนการนิติบัญญัติอะไรไม่ได้ เว้นแต่กรณีที่ฝ่ายรัฐบาลนั้นสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรได้ นั่นก็เป็นโจทย์วิจัยที่สองที่ทำให้เห็นได้เลยว่า ถ้าเราจะทำกฎหมายของเรา พัฒนากฎหมายและปฏิรูปกฎหมายให้บรรลุผลสำเร็จตามมาตรา 258 ค. ก็ต้องมี

ระบบหน่วยงานประเมินผลกระทบของกฎหมายขึ้นมาเติมเต็มให้ได้ หน่วยงานเท่าที่มีอยู่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาอย่างที่ผลวิจัยได้นำเสนอแล้วว่าไม่ได้ดำเนินการประเมินผลกระทบของกฎหมายและตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายอย่างจริงจัง เป็นเพียงการทำให้ผ่านด่านการเสนอร่างกฎหมายเท่านั้นเองนะครับ

ประการที่สาม เป็นโจทย์ที่สามก็คือ ระบบปัจจุบันในการประเมินผลกระทบของกฎหมายของไทยยังไม่มืองค์กรเฉพาะ ไม่มีกระบวนการพิจารณาการทำงานที่มีหลักเกณฑ์และวิธีการเฉพาะที่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่จะทำให้งานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) บรรลุผลสำเร็จได้จริงจัง ซึ่งก็เป็นโจทย์วิจัยที่ชัดเจนอย่างที่ปรากฏในสมมติฐานของการวิจัยซึ่งผู้วิจัยได้เขียนสรุปมาเฉพาะประเด็นที่เด่นเท่านั้น ส่วนรายละเอียดผู้วิจัยได้นำไปสรุปไว้ในข้อสรุปผลวิจัยถึง 5 ข้อ แล้วผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะกว้าง ๆ เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เข้าร่วมประชุมได้ช่วยกันเสนอแนะ ความจริงผู้วิจัยก็ได้ชี้จุดอ่อนของระบบปัจจุบันในการประเมินผลกระทบของกฎหมายก็สามารถนำไปสู่ข้อเสนอแนะได้หมดทั้งห้าข้อครับ

ทั้งนี้ ศาสตราจารย์พิเศษ จริญญา ภักดีธนากุล ได้มีข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเป็นแง่คิดเพิ่มเติมในการพิจารณาผลการศึกษาวิจัยต่อที่ประชุมว่า ขอชื่นชมงานการวิจัยนี้อีกครั้งที่มีการใช้ระเบียบวิธีวิจัยที่ชัดเจนมาก โดยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลวิจัยที่ครบถ้วนทั้งในเชิงลึกและกว้างที่มีความรอบคอบเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าสัมพันธ์ด้วยกัน ซึ่งยังไม่ค่อยมีปรากฏให้เห็นการวิจัยในลักษณะนี้กับการทำวิจัยด้านกฎหมายส่วนใหญ่ของประเทศไทยมากนัก การเลือกกลุ่มเป้าหมายที่ผู้วิจัยได้ไปสัมภาษณ์เชิงลึกก็ได้กระจายครอบคลุมได้สัดส่วนมากเพียงพอที่จะได้คุณภาพของข้อมูลกลับมาเป็นผลการวิจัย และท่านได้มีความเห็นต่อสรุปผลการศึกษาวิจัยว่า ในการวิเคราะห์บทเรียนของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย จุดที่เป็นปัญหาของระบบปัจจุบันของไทย 5 ข้อ ท่านเห็นด้วยทั้งห้าข้อ โดยเฉพาะข้อเสนอแนะของผู้วิจัยทั้ง 5 ข้อในรายงานผลการศึกษาวิจัยเบื้องต้นนั้น มีคุณค่าในทางวิชาการเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งรัฐสภาสามารถที่จะนำข้อมูลจากรายงานการศึกษาวิจัยดังกล่าวนี้ไปประกอบการพิจารณาเพื่อดำเนินการต่อไปได้ในประเด็นต่อไปนี้

1) ประเทศไทยเรามีขั้นตอนการประเมินผลกระทบของกฎหมายเฉพาะตอนก่อนกฎหมายใช้บังคับ (Ex-ante Evaluation) เพราะหลังจากกฎหมายบังคับใช้แล้วมักจะไม่มีมีการพิจารณาทบทวน หรือประเมินผลกระทบของกฎหมายหลังการบังคับใช้ (Ex-post Evaluation) เลยนะครับ โดยหากเกิดกรณีมีการกล่าวหาว่ากฎหมายนั้น ๆ เป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นกฎหมายซึ่งเสนอโดยกระทรวงที่เป็นเจ้าของกฎหมายนั้น กระทรวงผู้เสนอกฎหมายนั้น ๆ มักจะไม่ยอมรับฟัง อาจนำมาซึ่งการตอบโต้ หรือความขัดแย้งตามมา ก็ไม่สามารถเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงตามมาได้ แต่หากมีระบบกลไกการทำ RIA อย่างชัดเจนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 และมาตรา 258 ค. เกิดขึ้น ก็น่าจะช่วยคลี่คลายปัญหานี้ได้บ้าง อย่างไรก็ตาม ตาม มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมีสภาพบังคับที่อ่อนมากในรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยนำหมวดนี้มาใช้พิจารณาคดีเช่นกัน แต่ไม่เคยใช้เดี่ยว ๆ โดยลำพังไปล้มการใช้อำนาจรัฐขององค์การใดเลย ส่วนใหญ่ถ้าจะปรับใช้แล้วก็ต้องไปหาหรืออาศัยบทบัญญัติอื่น ๆ เสริมเข้ามาตีความประกอบเพื่อให้มีผลบังคับใช้ได้ ไม่อาจปรับใช้ได้โดยลำพัง เช่นถ้าหาอะไรไม่ได้แล้วก็ใช้หลักนิติธรรมในมาตรา 3 หรือมาตรา 26 วรรคแรก เข้ามาเสริม เป็นต้น แม้มาตรา 77 อยู่ในหมวดแนวนโยบายเป็นบทบัญญัติที่อ่อนมาก แต่หากพิจารณากันจริง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังมีมาตรา 258 ค. (1) (4) ซึ่งมีลักษณะเป็นบทบังคับให้รัฐต้องทำและปฏิบัติตามได้เช่นกัน น่าสนใจว่าหากจะมีการทำการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) อย่างจริงจัง และให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 258 ค. ก็เป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีหน่วยงานและระบบกลไกในการทำ RIA ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะเท่าที่มีการประเมินผลกระทบของกฎหมายอยู่ในปัจจุบันเป็นเพียงการประเมินผลกันในเชิงรูปแบบ (Tick the box) เท่านั้น จึงไม่ได้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมายในเชิงเนื้อหาสาระอย่างลึกซึ้งจริงจัง

2) การทำประเมินผลกระทบก่อนออกกฎหมายในปัจจุบันจะทำเฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติก็ยังไม่ครบทุกพระราชบัญญัติ แต่พระราชกำหนดกลับไม่เคยได้มีการทำประเมินผลกระทบของกฎหมายเลย เพราะเห็นว่าโดยสภาพท่านเห็นว่าไม่สามารถทำการประเมินผลกระทบก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ (เนื่องจากมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องตรากฎหมาย) แต่ในความเป็นจริงผมเห็นว่าน่าจะพอทำได้ เพราะพระราชกำหนดจะไปทำตอนก่อนออกกฎหมายไม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติน่าจะทำได้ โดยการทำการประเมินเป็นประเด็นทางวิจัย เช่น การประเมินในประเด็นทางนโยบายว่าจำเป็นต้องใช้กฎหมายในลักษณะใดจึงจะไปสู่เป้าหมายทางนโยบายที่วางไว้ได้ ไม่ใช่ประเด็นการทำพระราชกำหนด จากนั้นจึงทำการประเมินเป็นรายประเด็นนโยบายไปได้ใหม่ ถ้าไปได้จำเป็นต้องมีกฎหมายใดออกมารองรับตามผลวิจัยก็ออกกฎหมายมาได้เลย ซึ่งหากผิดเพี้ยนไปจากนี้ย่อมจะมีปัญหาเมื่อจะขออนุมัติจากรัฐสภา หรือในกรณีขั้นตอนการอนุมัติของสภาก็สามารถใช้การประเมินย้อนหลังถึงผลกระทบหลังกฎหมายประกาศใช้ (Ex-post Evaluation) แล้วก็ได้ ทั้งนี้ การสร้างระบบประเมิน RIA ในลักษณะนี้จึงนำมาซึ่งข้อมูลในการพิจารณาประเมินผลกระทบทางกฎหมาย ซึ่งน่าจะมีประสิทธิภาพมากกว่าการส่งร่างพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาด้วย เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเองไม่ได้มีข้อมูลและไม่อาจรอบรู้ในกฎหมายทั้งปวงได้ภายในระยะเวลา 30 วัน ที่รัฐธรรมนูญกำหนดกรอบเวลาไว้อย่างกระชั้นชิดได้ ดังนั้น หากเราสามารถประเมิน RIA กับพระราชกำหนดได้ ประกาศคณะปฏิวัติก็ควรจะทำให้ได้ด้วยเช่นกัน อย่างน้อยก็ทำหลังมีการประกาศใช้ ซึ่งถ้าหากมีผลเสียหรือผลกระทบก็สมควรยกเลิกเช่นกัน

ส่วนกรณีของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (พรป.) ก็ควรทำ RIA ด้วยเช่นกัน เช่น พรป. ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอเอง ไม่ต้องไปผ่านคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการกฤษฎีกา สามารถเสนอเข้ารัฐสภาโดยตรงจึงเป็นหน้าที่และภาระของรัฐสภา ในการตั้งคณะกรรมการในการตรวจสอบล้วน ๆ ซึ่งที่ผ่านมารัฐสภาไม่มีข้อมูลเพราะไม่ได้มีการทำ RIA ทำให้ขาดความเข้าใจที่เพียงพอเพื่อจะไปทำการตรวจสอบ ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา พรป. ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้นไม่เคยผ่านออกมาเป็นกฎหมายได้เลยมากกว่า 10 ปี ทั้งที่ศาลรัฐธรรมนูญเร่งรัดส่งร่าง พรป. ไปตามกรอบเวลาของรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วยกับหลักการร่าง พรป. ที่ศาลรัฐธรรมนูญเสนอก็ใช้วิธีการเลื่อนพิจารณาออกไปเรื่อย ๆ โดยไม่กล้าลงมติว่าไม่รับร่าง พรป. นี้ ส่งผลให้ศาลรัฐธรรมนูญตกเป็นจำเลยของสังคมว่าไม่มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาที่ชัดเจน กระทั่งมาสำเร็จในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่ง พรป. ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ก็ไม่ได้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) หรือการประเมินความเหมาะสมในทางวิชาการ ตลอดจนพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหรือสร้างภาระให้กับประชาชนในสังคม จึงไม่มีข้อมูลทางวิชาการที่จะนำมาวิพากษ์ร่าง พรป. ดังนั้น เมื่อออกมาแล้วจึงทำให้รัฐธรรมนูญ มาตรา 213 เป็นอัมพาตใช้ไม่ได้ในทันที ทั้งที่ให้ประชาชนสามารถยื่นคำร้องตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรมทางรัฐธรรมนูญได้อย่างสะดวกขึ้น กลับกลายเป็นบังคับใช้ไม่ได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งถ้ามีระบบ RIA ก็จะมีข้อมูลเชิงประจักษ์ในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของร่างกฎหมายนี้

สำหรับในกรณีพระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งไม่อยู่ในกรอบที่จะต้องทำ RIA แม้พระราชกฤษฎีกาจะมีลำดับต่ำกว่าพระราชบัญญัติก็จริง แต่ก็มีความสำคัญมากและมีกระบวนการที่พิเศษยิ่งกว่ากฎหมายลำดับรองทั่วไป เพราะต้องผ่านมติของคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ต้องมีการกราบบังคมทูลเกล้าถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธย เป็นต้น ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงจำนวนของพระราชกฤษฎีกาก็ไม่ได้มีมาก จะมีเฉพาะเพียงเรื่องสำคัญจริง ๆ ซึ่งถ้าหากผ่านกระบวนการ RIA ก็ย่อมจะเป็นเรื่องดี แม้ว่าบางเรื่องโดยสภาพไม่อาจจะผ่านกระบวนการ RIA ได้ เช่น พระราชกฤษฎีกายุบสภาหากมีการประเมินผลกระทบหลังการบังคับใช้ อย่างน้อยถ้ามีการประเมินผลกระทบภายหลังออกเป็นกฎหมาย (Ex-ante Evaluation) ก็จะเป็นบทเรียนสำหรับการออกกฎหมายคราวต่อไปหรือเป็นมาตรฐานใหม่ของบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้ดียิ่งขึ้นในอนาคตได้

3) การขาดคู่มือการทำ RIS ถ้าเรามีกลไกกระบวนการ หลักเกณฑ์และวิธีการทำ RIA ดีแล้ว แต่ไม่มีคู่มือที่จะช่วยให้เกิดการปฏิบัติที่ถูกต้อง มีความชัดเจน และมีความแน่นอนต่อเนื่อง ไม่ขึ้นอยู่กับวาระดำรงตำแหน่ง การโยกย้ายตำแหน่งหน้าที่หรือเกษียณอายุราชการของผู้ปฏิบัติงาน ก็จะทำให้การทำ RIA ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล แต่ละคนเป็นสำคัญและผู้ปฏิบัติงานประเมินผลกระทบของกฎหมายก็จะไม่สามารถทำงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกันได้อย่างต่อเนื่อง ถ้ามีคู่มือให้ปฏิบัติตามก็จะสามารถทำให้ทุกคนทำงานได้เป็นมาตรฐานเดียวกันได้

4) กระบวนการและกลไกในการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีการอย่างจริงจัง เนื่องจากปัจจุบันกระบวนการทำ RIA ดังกล่าวนั้นไม่ได้มีการทำในเนื้อหาสาระกันอย่างจริงจัง แต่เป็นกระบวนการทำเชิงรูปแบบเท่านั้น เนื่องจาก โอกาสที่ประชาชนจะเข้าถึงและให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายมีอยู่ค่อนข้างจำกัด เช่น การใส่ไว้บนเว็บไซต์ซึ่งอาจทำให้ประชาชนบางกลุ่ม เช่น ผู้สูงอายุซึ่งไม่ค่อยมีทักษะในการใช้สื่ออินเทอร์เน็ตได้ จึงเสียโอกาสในการร่วมแสดงความคิดเห็นได้ ดังนั้น ในการพิจารณาออกแบบสร้างกลไกกระบวนการ RIA จึงควรพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการที่ทำให้สามารถเข้าถึงประชาชนได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งต้องระบุเอาไว้ในกฎหมายที่จะอนุวัติการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 ซึ่งควรจะนำเสนอเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวนี้เข้าไปไว้ในรายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ด้วย

5) รูปแบบของหน่วยงานที่จัดทำประเมินผลกระทบของกฎหมายตามข้อเสนอแนะของการวิจัยซึ่งได้เสนอแนวทางในการจัดตั้งองค์กรกลางที่เป็นอิสระที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการทำ RIA มีสามองค์การ ไม่ว่าจะเป็นกรณีรัฐบาลที่มีคณะกรรมการกฤษฎีกา รัฐสภามี Parliamentary RIA Agency: PRA) ทำหน้าที่เป็น Special Public Body แบบของรัฐสภาอังกฤษ และการประเมินผลกระทบหลังการออกกฎหมาย (Ex-post Evaluation) ให้ไปอยู่ที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) การมีองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ น่าจะสร้างประโยชน์ได้มากแน่นอนดีแน่ แต่การมีองค์กรมากมายก็อาจจะทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกันได้นั้นจะคุ้มค่าต่อการสร้างองค์กรและบุคลากรจำนวนมากต้นทุนมันจะสูงเกินไปหรือไม่ จึงเสนอว่าจะเป็นไปได้หรือไม่ให้ใช้องค์กรเก่าที่มีอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ให้ขยายความรับผิดชอบให้กว้างขึ้นและจริงจังขึ้นกับการทำ RIA ด้วย ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องลงทุนมากขึ้น เพียงแต่สร้างกระบวนการให้สามารถทำ RIA ได้กว้างขวางและเข้มแข็งมากขึ้น แต่ผมเห็นด้วยในกรณีของรัฐสภาควรจะต้องมีองค์กรทำ RIA เพราะว่าเท่าที่ผ่านมาในอดีตนั้นรัฐสภาไทยขาดความต่อเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองบ่อยครั้ง และรัฐสภาของไทยจึงไม่มีเครื่องมือและไม่มีข้อมูลที่เพียงพอที่ติดตามร่างกฎหมายของฝ่ายรัฐบาลได้ อีกทั้งเสียงข้างมากในรัฐสภาก็เป็นของรัฐบาลอยู่แล้ว ไม่ถึงกับติดคกว่าร่างกฎหมายของรัฐบาล เพียงแต่ขอปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายก็ยังสามารถส่งผลให้ขาดความเข้าใจที่จะตรวจสอบร่างกฎหมายที่ถูกผลักดันมาจากคณะรัฐมนตรีได้ เนื่องจากปัจจุบันในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารก็จะกำชับให้กฤษฎีการ่างกฎหมายโดยให้หลักการและเหตุผลอย่างกระชับมาก ๆ ซึ่งเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ก็เป็นที่ทราบกันว่ามีกรห้ามไม่ให้ สส. ฝ่ายรัฐบาลไปขอแก้ไขหลักการ จึงไม่สามารถแก้ไขในหลักการสำคัญ ๆ ได้ จะแก้ไขเพิ่มเติมได้เฉพาะในรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น เว้นแต่ว่าจะเป็นเรื่องที่เป็นเรื่องใหญ่หนักหนาสาหัสจริง ๆ จึงจะมีการเสนอเพื่อขอเข้าที่ประชุมใหญ่และลงมติโดยอาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐบาลก็ย่อมควบคุมเสียงข้างมากของสภาเอาไว้

ดังนั้น การจะเปลี่ยนหลักการกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีนั้นจึงแทบจะเป็นไปไม่ได้ รัฐสภาไทยจึงไม่สามารถทำหน้าที่เหมือนรัฐสภาของต่างประเทศได้ เพราะในบริบทของรัฐสภาไทย สภาผู้แทนราษฎรจึงไม่ใช่ผู้ที่จะตุลาการอำนาจของคณะรัฐมนตรีได้ แต่มีสถานะเป็นเพียงกลไกการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาเท่านั้น รัฐสภาจึงไม่มีอำนาจทำอะไรได้มาก แต่ถ้าจะมีองค์กรทำหน้าที่ในลักษณะคล้ายเป็นกฤษฎีกาของรัฐสภา (Parliamentary Special Entity) การทำงานของรัฐสภาทั้งสองก็จะไม่ถูกรอบจำกัดด้วยความรู้ข้อมูลและแง่คิดการประเมินผลกระทบของกฎหมายของฝ่ายรัฐบาลจากฝ่ายบริหารเพียงด้านเดียว การมีองค์กรดังกล่าวจึงจะทำให้รัฐสภาที่มีข้อมูลและตัวเลข หลักวิชาการ ฯลฯ เป็น

โครงสร้างพื้นฐานให้แก่รัฐสภาได้มีข้อมูลวิชาการไปค้ำมติพรรคการเมืองและมติวิปรัฐบาลได้เป็นอย่างดี ดังนั้น การมีองค์กรลักษณะ Parliamentary Special Entity ในรัฐสภาให้มีหน้าที่ทำการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ทั้งสองด้านจึงเป็นเรื่องที่ดี โดยจะต้องทำ RIA ทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้กฎหมาย เพราะจะได้ไม่ต้องไปใช้บริการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ซึ่งไม่ค่อยมีผลงานของการปฏิรูปกฎหมายที่เด่นชัดมากนัก รูปแบบดังที่กล่าวนี้ น่าจะเป็นรูปแบบที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบริบทของรัฐสภาไทยมากที่สุด อย่าไปหวังพึ่งคณะกรรมการของรัฐสภา เพราะการตั้งกรรมการแบบของต่างประเทศไม่น่าจะประสบความสำเร็จ เนื่องจากฝ่ายการเมืองของไทยยังไม่มี ความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลกัน ในทางการเมืองเหมือนกรณีของต่างประเทศซึ่งมีคณะกรรมการที่เข้มแข็งมาก ดังนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่ทางวิชาการของรัฐสภาจึงน่าจะเป็นผู้ช่วยติดตามหาทางปัญญาให้ สส. กับ สว. ฝ่ายการเมือง ในรัฐสภาที่มีข้อมูล มีความรู้ ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

การให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ RIA ให้กับรัฐบาล และสถาบันพระปกเกล้าซึ่งมีระบบค่อนข้างเป็นอิสระและพอจะทำงานด้าน RIA ให้กับรัฐสภาได้ เราก็จะสององค์กรทำงานด้าน RIA และก็น่าจะมีค่าใช้จ่ายที่น้อยกว่าการสร้างองค์กรขึ้นมาใหม่มาก ดังนั้น กรณีการสร้างองค์กรใหม่ขึ้นมาเป็นองค์กรที่ 3 ในลักษณะ RIA Oversight Body ที่มีต้นทุนสูงจึงน่าจะไม่เหมาะกับบริบทของประเทศไทย และถ้าจะให้ เป็นองค์กรกลางที่เป็นอิสระก็หวังได้ยากมากที่จะได้องค์กรที่มีคุณภาพ แต่เราควรจะใช้วิธีการที่ประหยัดกว่านั้น โดยให้ผลการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายจากฝ่ายบริหารจะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรประเมินของรัฐสภา ในทางกลับกันการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายที่มาจากองค์กรของรัฐสภา ก็จะต้องถูกตรวจสอบจากองค์กรประเมินของฝ่ายบริหารเช่นกัน ดังนั้น ประการสุดท้าย ท่านอาจารย์จรัญจึงเสนอแนะให้ผู้วิจัยเปลี่ยนข้อเสนอการทำคู่มือ เป็นการเสนอโครงสร้างของกฎหมายอนุวัติการตามมาตรา 77 ว่าควรมีหลักการ หลักเกณฑ์ ขั้นตอน กระบวนการ และกรอบเวลาแค่ไหนอย่างไร โดยให้มีคู่มืออยู่ในกฎหมายอนุวัติการตามมาตรา 77 ในระดับพระราชบัญญัตินั้นจึงไม่ใช่เป็นเพียงแค่มือเล่มเล็กๆ และควรให้มีการทำ RIA ทั้งก่อนและหลังการออกกฎหมายโดยบังคับให้ไปถึงกฎหมายลำดับรองทั้งพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา ส่วนกฎหมายลำดับรองที่ต่ำลงไปกว่านั้น ถ้าฝ่ายที่ประเมินมีสององค์กรเห็นว่ามี ความจำเป็นและสมควรให้เข้าสู่ระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ก็อาจเปิดช่องให้สามารถนำกฎหมายนั้นที่อาจมีผลกระทบบางฉบับเข้าสู่การประเมินด้วยกลไก RIA ได้ในกรณีที่องค์กรนั้นเห็นควรว่าจะต้องมีการประเมินผลก็ได้

ผศ.ดร.สุพล ศรีวิทยา (หัวหน้าโครงการวิจัยและผู้วิจัย)

เห็นด้วยอย่างยิ่งกับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) จรัญ ภักดีธนากุล ซึ่งประเทศไทยน่าจะมืองค์กรที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่นี้ให้กับรัฐสภาที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติด้วยเช่นกัน

4. ผลการระดมความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดร. ปัญญา อุดชาชน (ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ)

ผู้แทนภาคตุลาการ

ผลงานวิจัยชิ้นนี้มีความแตกต่างและมีคุณค่าทางวิชาการอย่างยิ่ง เนื่องจากมีการศึกษาวิจัยถึงกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายทั้งก่อนและหลังการออกกฎหมาย แต่โดยทั่ว ๆ ไปมักจะถกเถียงกันในเรื่องว่าจะทำอย่างไรเท่านั้น

ผมเห็นด้วยกับท่านอาจารย์จรรย์ว่ากฎหมายในลำดับรองอย่างพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกา หรือแม้กระทั่งประกาศหรือคำสั่งของคณะรัฐประหารก็ควรอยู่ในข่ายที่จะต้องทำ RIA ได้ รวมไปถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเองก็ควรอยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องทำ RIA ด้วย ซึ่งโดยส่วนตัวเห็นว่า แม้แต่ตัวรัฐธรรมนูญเองก็ควรต้องถูกประเมิน RIA ด้วยเช่นกัน เพราะตัวรัฐธรรมนูญเองก็อาจเป็นกฎหมายที่เป็นต้นตอของปัญหาที่มีผลกระทบของกฎหมายได้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ไม่เว้นแม้แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เองก็ควรจะเข้าสู่กระบวนการ RIA เช่นกัน เพื่อประเมินผลกระทบของกฎหมายด้วยกันทั้งสิ้น

ในส่วนกระบวนการ วิธีการ ขั้นตอนต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญก็จะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งหากจะให้เป็นที่น่าเชื่อถือสถาบันพระปกเกล้าก็จะต้องไปแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติของสถาบันพระปกเกล้า หรือหากจะจัดตั้งเป็นองค์กรใหม่ก็จะต้องมีการจัดทำเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้วย

ในเรื่องกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของร่างกฎหมายในปัจจุบันมีปัญหาหลาย เช่น การเข้าถึงของประชาชน เช่น การนำร่างกฎหมายขึ้นเว็บไซต์ในระยะเวลาอันสั้น ทำให้ประชาชนอาจเข้าถึงได้ไม่ทั่วถึง หรือกรณีขั้นตอนวิธีการต่าง ๆ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบของกฎหมายที่แท้จริง ซึ่งที่ผ่านมามีทำให้กระบวนการรับฟังความคิดเห็นขาดประสิทธิภาพ องค์กรประกอบเหล่านี้จึงเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่น่าไปกำหนดเอาไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน

ในเรื่องเนื้อหา มาตรา 77 ควรจะนำหลักสากลเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งก็คือ หลักนิติธรรม เนื่องจากกฎหมายที่ตีนั้นเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม โดยส่วนตัวเห็นว่ากฎหมายที่ตีนั้นจะต้องผ่านกระบวนการ RIA ทั้งก่อนและหลังการประกาศใช้ และเพื่อให้มีสภาพบังคับจึงควรกำหนดให้มีกรอบเวลาในการประเมินผลกระทบของกฎหมายหลังบังคับใช้ไปแล้ว 5 ปี เป็นต้น

ในส่วนของผู้ประเมินผลกระทบของกฎหมาย น่าจะเปิดช่องให้ศาลซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมาย แต่ควรให้ศาลเป็นผู้ร่วมประเมินผลกระทบการใช้กฎหมายด้วย เพราะเป็นผู้ที่ใช้และอยู่กับตัวบทกฎหมายจึงมีมุมมองที่สามารถสะท้อนถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมายด้วยเช่นกัน

เอกอัครราชทูต กฤต ไกรจิตติ (อดีตกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ อดีตอธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย อดีตเอกอัครราชทูตประจำเวียดนาม อินเดีย ยังการี และมาเลเซีย)

ผู้แทนภาครัฐสภา : อนุกรรมการจัดทำกฎหมายเปรียบเทียบด้านประชาคมอาเซียนของรัฐสภา

จากการที่ได้มีส่วนร่วมเป็นกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า มาตรา 77 เป็นมาตราที่ลึกลับอำนาจอธิปไตยด้านการนิติบัญญัติ เนื่องจากหลักการตามมาตราดังกล่าว คือ ให้ลด ละ เลิกการออกกฎหมายซึ่งไม่จำเป็นและเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจหรือการใช้ชีวิตของประชาชน เท่าที่ทราบไม่เคยเห็นประเทศไหนที่มีกฎหมายออกมาให้ให้ลด ละ เลิก กฎหมาย เพราะกฎหมายที่ออกมานั้นล้วนมีความจำเป็นทั้งสิ้นจึงออกมา เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญก็เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาด้วยเหตุผลความจำเป็นต่าง ๆ เช่น การใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 อำนาจ หรือกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อป้องกัน ปราบปราม อาชญากรรมทุกรูปแบบ หรือกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ทุกฉบับก็ล้วนตราขึ้นมาเพราะมีวัตถุประสงค์ มีความจำเป็น มีจุดมุ่งหมายทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 จึงอาจจะไปมองถึงการเปิดเสรีทางการค้าการลงทุนมากเกินไปหรือไม่

ข้อสังเกตอีกประการว่างานวิจัยชิ้นนี้มีคุณภาพดีมาก แต่ที่น่าจะเพิ่มการตัวอย่างของกฎหมายที่ควรเอามาทำ RIA หรือปฏิรูปกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับระเบียงเขตเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor: EEC) ซึ่ง คสช. ใช้มาตรา 44 ในการยกเว้นกฎหมายผังเมือง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ต่างชาติเข้ามาลงทุน เพื่อส่งเสริมให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษอนุญาตให้มีการทำ

โรงงานในเขตกิจกรรมริมแม่น้ำบางปะกง โดยไม่ทราบว่ามีการทำประชาพิจารณ์หรือไม่ ซึ่งการกระทำลักษณะดังกล่าวเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้เป็นตัวอย่างของการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา 77 เลย หรือกรณีพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ซึ่งก่อนหน้านั้นกฎหมายดังกล่าวเป็นประกาศของคณะรัฐประหารฉบับที่ 281 ในเรื่องคำนิยามของบริษัทต่างชาติ ว่า บริษัทต่างชาติหมายถึงบริษัทซึ่งจดทะเบียนในต่างประเทศ หรือบริษัทซึ่งจดทะเบียนในไทยแต่มีคนต่างชาติถือหุ้นหรือลงทุนเกินกึ่งหนึ่ง หรือมีกรรมการที่มีอำนาจจัดการมากกว่าคนไทย ซึ่งในเวลาต่อมาในปี พ.ศ. 2523 มีการแก้ไขคำนิยามซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการตัดเรื่องอำนาจในการจัดการออก ดูเพียงสัดส่วนการถือหุ้นไม่ดูอำนาจของกรรมการ ทำให้บริษัทต่างชาติกลายเป็นบริษัทไทยทั้งหมด ส่งผลให้ทำธุรกิจทั้งหลายได้เหมือนคนไทย

กรณีกฎหมายผังเมืองซึ่งใช้มานานมากแล้ว ไม่สอดคล้องต่อความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่น ปัจจุบันบริษัทก่อสร้างใหญ่ ๆ ต้องการเข้าไปก่อสร้างคอนโดสูงในซอยแคบ กรณีดังกล่าวนี้เกิดปัญหาในการตีความกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายกำหนดว่าอาคารสูงกว่า 23 เมตร หากจะสร้างต้องมีที่ดินติดถนนสาธารณะที่มีเขตทางกว้าง 10 เมตร ขึ้นไป โดยถนนในซอยดังกล่าวกลับมีความกว้างเพียง 4 เมตร 50 เซนติเมตร แต่ในทางปฏิบัติรัฐกลับตีความว่าคำว่า “เขตทาง” รวมไปถึงทางเท้าหรือทางระบายน้ำด้วย อีกประเด็นคือ งานก่อสร้างฐานราก ซึ่งกำหนดให้การตอกเสาเข็มต้องทำในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก ซึ่งหากจะทำงานในยามวิกาลก็ยังคงสามารถทำได้ โดยจะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ ปัญหาที่ตามมาคือ เวลาพระอาทิตย์ขึ้นหรือตกนั้นไม่มีความแน่นอนในแต่ละวัน และการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ ไม่ควรมีอำนาจถึงขนาดสั่งให้ยกเว้นกฎหมายซึ่งใช้คุ้มครองสิทธิของประชาชนในการได้รับการพักผ่อน

ประการต่อมาเห็นด้วยกับข้อคิดเห็นของท่านอาจารย์จรัญ และท่านอาจารย์ปัญญา อย่างยิ่งที่ควรจะต้องทบทวนผลกระทบของรัฐธรรมนูญ หรืออาจไปถึงการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ เพราะรัฐธรรมนูญของไทยตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา โครงสร้างอำนาจระหว่างอำนาจอภิไธยทั้ง 3 ผิดเพี้ยนไป เพราะมีการตั้งศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ ซึ่งมาจากการสรรหาโดยการแต่งตั้งภายใต้การยินยอมของวุฒิสภา ซึ่งในอดีต สว. มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งอย่างละครึ่ง เมื่อใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกลับมาจาก การแต่งตั้งทั้งหมด ทำให้อำนาจอภิไธยทั้ง 3 ผิดเพี้ยนไปอยู่ภายใต้อำนาจที่ 4 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น ซึ่งแท้จริงแล้วมันก็มาจากอำนาจบริหารนั่นเอง องค์กรที่จะตั้งขึ้นตามผลการวิจัยนี้จึงไม่ควรจะเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งใช้วิธีการแต่งตั้ง หรือไม่เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร

ส่วนประเด็นขององค์กรที่จะตั้งขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่ประเมินผลกระทบคิดว่าไม่มีความจำเป็น เพราะกระทรวง ทบวง กรม มีความสามารถที่จะทำได้อยู่แล้ว แต่ข้อสำคัญที่สุด คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ยกตัวอย่าง เช่น การที่ไทยเป็นภาคีความตกลง FTA หรือการเป็นทวีภาคีอื่น ๆ หรืออาเซียน ซึ่งจะต้องมีการปรับแก้กฎหมายให้เป็นไปตามความตกลง เช่น เรื่องความตกลงว่าด้วยการค้าสินค้า ก็ต้องมีการลด เลิก ภาษีศุลกากร ความตกลงด้านการค้าบริการ ก็ต้องมีการแก้กฎหมายที่อาจเป็นอุปสรรคต่อบริษัทต่างชาติในการมาจัดทำบริการในประเทศไทย เป็นต้น

รอบ 2 เพื่อความกระชับและอ่านง่าย ผมได้นำเอาความเห็นของท่านในรอบที่ 2 มารวมไว้ในครั้งเดียวกันเลยครับ ในแง่ระหว่างประเทศ ในขณะที่เราเป็นสมาชิก UN แต่เราใช้บริการของ UN น้อยมาก ซึ่งกฎหมายหลาย ๆ ตัวมี Model Law อยู่แล้ว แต่เรายังไม่นำมาปรับใช้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่กฎหมาย ปปช. ของเรากลับร่างโดยไม่ได้พิจารณาถึง Model law ที่มีอยู่เลย และควรนำกระทรวงต่างประเทศ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ หรือกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย เข้ามาร่วมในการประเมินผลกระทบของกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในทางระหว่างประเทศด้วย

ดร. กมลินทร์ พินิจภูวดล

ผู้แทนภาครัฐสภา : อนุกรรมการจัดทำกฎหมายเปรียบเทียบด้านประชาคมอาเซียนของรัฐสภา

กล่าวชื่นชมว่างานวิจัยเป็นงานที่มีคุณภาพมาก ซึ่งในงานวิจัยได้ศึกษากรอบของ RIA จาก OECD ค่อนข้างมาก ซึ่งสุดท้ายออกไปในเรื่องของ training ในประเทศละตินอเมริกา ซึ่งของประเทศไทยยังไม่ถึงจุดนั้นโดยเฉพาะกระบวนการของ RIA นั้นเชื่อมโยงไปยังกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย ส่วนเรื่องการพัฒนากฎหมายในงานวิจัยนี้จะชี้ให้เห็นเพิ่มเติมว่ามีความเชื่อมโยงอย่างไรระหว่างกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) กับการปฏิรูปกฎหมาย และกลไก RIA จะเข้ามาช่วยหรือเสริมได้อย่างไร

ในส่วนขององค์กรในต่างประเทศพยายามจะลดองค์กรลง ซึ่งหากมีการตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่ปัญหาที่จะตามมาก็คือ การทับซ้อนกันระหว่างหน้าที่และอำนาจขององค์กร ดังนั้น โจทย์น่าจะอยู่ที่เราจะทำอย่างไรให้องค์กรที่มีอยู่แล้วสามารถทำหน้าที่นี้ได้

ประการสุดท้ายในงานวิจัยนี้จะเพิ่มเติมตัวอย่างของกฎหมายที่ควรนำมาประเมินผลกระทบ ไม่ว่าจะประเมินก่อนหรือหลังการบังคับใช้ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์มากต่อการนำผลงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ต่อไป

นางสาวสุนีย์ วรรณางกูร

ผู้แทนภาคเอกชน: สภาอุตสาหกรรมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ในระหว่างที่ คสช. เข้ามาบริหาร มีกฎหมายออกใหม่เยอะมากและมีผลกระทบต่อภาคธุรกิจมากที่สุด ซึ่งในกระบวนการก่อนการประกาศใช้กฎหมายมีความร่วมมือระหว่างภาคเอกชนมีการตั้งคณะอำนวยการด้านกฎหมาย 3 สถาบัน ได้แก่ สภาหอการค้า สมาอุตสาหกรรม และสมาคมธนาคารไทย เพื่อดูกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน แม้ว่ามิควิตาของภาคเอกชนในการเป็น สนช. ซึ่งภาคเอกชนสามารถส่งความเห็นต่อร่างกฎหมายผ่านเข้าไปทางโควตาเหล่านั้นได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบมีน้อยมาก ซึ่งแม้ภาคเอกชนจะสะท้อนให้เห็นปัญหาและผลกระทบที่ได้รับก็มักจะไม่รับฟัง ซึ่งเมื่อเกิดปัญหากลางกันไม่ได้ก็จะต่อร้องให้ไปพิจารณาตอนออกกฎหมายลำดับรอง ซึ่งตัวกฎหมายลำดับรองนี้เองที่เป็นปัญหาที่กระทบกับภาคเอกชนมาก กล่าวคือ การออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติโดยให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกประกาศ ยกตัวอย่าง พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ซึ่งเมื่อถึงขั้นตอนการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติกลับมีการออกกฎหมายซึ่งทำได้ยากมากในการปฏิบัติ เช่น การกำหนดให้องค์กรผู้ใช้น้ำไปจดทะเบียน กลับอนุญาตให้มีการจัดตั้งได้แค่ 4 แห่ง

กลไกการรับฟังความคิดเห็นน่าจะเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบสามารถร้องเรียนในกรณีที่รัฐไม่ฟังความคิดเห็นของประชาชนในการทำการประเมินผลกระทบของกฎหมายก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ซึ่งองค์กรผู้ออกกฎหมายเองควรมีการออกร่างกฎหมายลำดับรองไว้พร้อมกันกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้วย เพื่อเวลาทำ RIA จะได้เห็นภาพของกฎหมายอย่างครบถ้วน ซึ่งหากใช้กฎหมายมาระยะหนึ่งแล้วเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวไม่ได้สร้างผลกระทบในเชิงลบ หรือไม่มีการร้องเรียนจากผู้ได้รับผลกระทบ จึงค่อนข้างน่ามาพิจารณาว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวควรได้รับการประเมินผลกระทบหลังบังคับใช้หรือไม่

ดังนั้น จึงขอสนับสนุนข้อคิดเห็นของท่านอาจารย์จรรย์ว่า งานวิจัยชิ้นนี้ดีมาก แต่ไม่ทราบว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะนำไปใช้ได้อย่างจริงจังหรือไม่ในบริบทของประเทศไทย และในส่วนขององค์กรที่จะทำ RIA เห็นด้วยว่าควรจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ มีข้อมูลทางวิชาการ เพื่อที่จะประเมินผลกระทบของกฎหมาย เช่น กรณีของสมานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งมาจากผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์จากหลากหลายภาคส่วน และน่าจะสามารถทำหน้าที่ได้ดีกว่าโมเดลในอนาคตที่ไทยจะสร้างขึ้น หากโมเดลที่จะสร้างขึ้นนั้นขาดผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงในกฎหมายแต่ละฉบับเข้าไปร่วมด้วย

ขอยกตัวอย่างกฎหมายที่น่าจะประเมินผลกระทบ เช่น กรณีร่างพระราชบัญญัติการกำจัดขยะอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งหลักการในกฎหมายกำหนดให้ภาคเอกชนจะต้องเป็นผู้จัดการขยะดังกล่าวทุกอย่าง 100 % ซึ่งเป็นไปไม่ได้หากไม่นำเอาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาช่วยในการดำเนินการ การให้ภาระทั้งหมดมาตกที่ผู้ประกอบการรายเดียวจึงสร้างภาระให้กับภาคเอกชนมาก

กรณีกฎหมายเปิดเสรีทางการค้าซึ่งจะต้องพิจารณาว่าการไปทำความตกลงกับต่างประเทศนั้นเกินกว่ากรอบของกฎหมายที่เรามีอยู่แล้วหรือไม่ เพราะไม่เช่นนั้นเมื่อเราไปตกลงมาแล้วกลายเป็นว่าจะต้องมาแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อตกลง ซึ่งในอดีตที่ผ่านมากฎหมายของเรายังไม่ครอบคลุมทำให้บริษัทต่างชาติเข้ามามีอำนาจในการควบคุมบริษัท ดังนั้นเราจึงมีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมาย แต่เมื่อต่างชาติเข้าเจรจากับนายกกฎหมายดังกล่าวจึงถูกระงับไป (ไม่แน่ใจว่าการบันทึกตกลงไปจะส่งผลกระทบต่อในเชิงลบหรือไม่ครับ) กลายเป็นว่าปัจจุบันนี้เกิดตัวแทนเซิต (nominee) เต็มไปหมด ทำให้ประเทศไทยพัฒนาแบบตามมีตามเกิดมาโดยตลอด

อยากให้งานวิจัยเน้นให้คำตอบในการสร้างกระบวนการนำกฎหมายลำดับรองให้ต้องเข้ากระบวนการ RIA และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียให้มากขึ้น ซึ่งน่าจะใช้วิธีการอธิบายข้อมูลความรู้ที่ถูกต้องให้ผู้คัดค้านได้รู้หรือเข้าใจในหลักการของกฎหมาย ซึ่งการมีคำตอบบนพื้นฐานของข้อมูลและเหตุผลสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยให้ได้มาซึ่งหนทางในความเข้าใจร่วมกันอย่างสันติระหว่างผู้คัดค้านร่างกฎหมายกับผู้ออกกฎหมาย ท้ายนี้แม้ว่าจะมาในนามของสภาอุตสาหกรรมแต่ความคิดเห็นที่ไปนั้นเป็นเพียงความคิดเห็นส่วนตัวจากประสบการณ์ที่ได้ติดตามร่างกฎหมายในระยะเวลาที่ผ่านมา

ดร. พิเชษฐ มุสิกโปดก (รองคณบดีฝ่ายบริหาร คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยสยาม)
ผู้แทนภาควิชาการ

เมื่อเทียบ RIA กับ OECD ซึ่งมีอยู่ประมาณ 7 องค์กรประกอบ ซึ่งไทยไม่มีหลายประการ เช่น

- การไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิรูปกฎหมาย (Oversight body) ซึ่งเห็นด้วยกับความเห็นของท่าอาจารย์จริญ ในการนำองค์กรที่มีอยู่แล้วมาขยายอำนาจหน้าที่ เนื่องจากหากไปเพิ่มองค์กรก็จะต้องเป็นภาระของประเทศในด้านค่าใช้จ่ายที่จะตามมา ซึ่งโดยสภาพปัจจุบันคณะกรรมการกฤษฎีกาน่าจะสามารถทำหน้าที่นี้ช่วยฝ่ายบริหารได้ แต่ในส่วนของรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัตินั้นอาจจะต้องเพิ่มองค์กรด้าน RIA ขึ้นมาเพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลกันกับฝ่ายรัฐบาล

- การพิจารณาในเรื่องของความคุ้มค่า (Cost benefit) กรอบการกำกับดูแล (Regulatory Compliance Management Framework) เราจะต้องมีเพราะเป็นสิ่งที่สำคัญมาก เพราะจะเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับค่าใช้จ่ายที่ลงทุนไปเป็นอย่างไร

- ในเรื่องของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Public participation) ในงานวิจัยเห็นว่าของไทยไม่มี แต่จริง ๆ แล้วของไทยมี ซึ่งเมื่อก้าวถึงการมีส่วนร่วมฯ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับ คือ National policy กับ Province policy ซึ่งในระดับ National policy ก็ยังสามารถแบ่งออกได้เป็นอีก 2 ระดับ คือ Inform level กับ consult level ซึ่งของไทยอยู่เพียงแค่ระดับ Inform level คือเพียงแค่มิการรับฟังความคิดเห็น ไม่ไปถึงระดับ consult level ซึ่งจะต้องมีการดู Cost benefit หรือ Need Assessment ต่าง ๆ เพราะไทยยังไม่มีกระบวนการผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ที่ชัดเจน ซึ่งในระดับ Province policy เป็นสิ่งที่ยังไกลมากสำหรับประเทศไทย

หากมองไปถึงการประเมินผลกระทบของกฎหมายก่อนการบังคับใช้ (Ex-ante) จะมี พ.ร.บ. ตัวหนึ่งที่น่าสนใจ คือ พระราชบัญญัติกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายที่มีข้อจำกัดในการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งพ.ร.บ. ดังกล่าวกำหนดให้การเสนอร่างกฎหมายซึ่งมาจาก

คณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาให้ต้องทำการประเมินผลกระทบ แต่ไม่ได้กำหนดให้ต้องทำการประเมินกับกฎหมายลำดับรองทั้งหลายหรือกฎหมายที่มาจากกรเข้าซื้อเสนอกฎหมายของประชาชน ซึ่งกฎหมายนี้เป็นอีกฉบับหนึ่งที่ต่อไปแก่ เพื่อที่จะปลดล็อคไปที่ละเรื่อง ซึ่งจากประสบการณ์ของตนเองในการเป็นกรรมการด้านการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ในการวางแผนยุทธศาสตร์ต่าง ๆ จะต้องพิจารณาถึงว่า 1) ณ ปัจจุบันเราอยู่จุดไหนที่ใด (Where are we now) 2) เราต้องการจะไปอยู่ ณ จุดใด (What do you want to become) 3) ทำอย่างไรจึงจะไปถึง ณ จุดนั้น (How do we get there) ซึ่งเราอาจนำเอากรอบของ OECD มาเป็นตัวเปรียบเทียบ

ผศ.ดร. อดุลย์ ทานาราช (อาจารย์ประจำหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา)

ผู้แทนภาควิชาการ

การมีส่วนร่วมจะทำให้เป็นรูปธรรมได้ สิ่งที่เราขาดไม่ได้คือการทำความเข้าใจหรือประชาภิปรายหรือประชามติ ซึ่งการทำประชาภิปรายผลกระทบกฎหมายควรจะทำทั้งก่อนและหลังการใช้บังคับกฎหมาย เช่น การที่รัฐกำลังจะผลักดันให้เกิดหอยบินดินขึ้นมา หรือในกรณีที่กำหนดราคาล็อคเตอรี่ยี่จะต้องขายในราคา 80 บาท ซึ่งน่าจะนำเข้ามาสู่กระบวนการ RIA ดังนั้น การจะทำให้ RIA เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมได้จริง มาตรา 77 การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญมาก โดยส่วนตัวเห็นว่ามาตรา 77 นี้เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้รัฐบาลหรือผู้ที่ผลักดันกฎหมายใช้เป็นเกราะกำบังในการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ เนื่องจากจะมีข้อมูล มีเหตุผลในการตรากฎหมายมากขึ้น

ผศ. ดร. รัตพงษ์ สอนสุภาพ (รองคณบดีฝ่ายวิชาการ วิทยาลัยนวัตกรรมการศึกษา มหาวิทยาลัยรังสิต)

ผู้แทนภาควิชาการ

ในฐานะที่ไม่ได้เป็นนักกฎหมายมีมุมมองว่า มาตรา 77 จะทำให้ประเทศไทยมีศักยภาพในการแข่งขันทางการค้ามากขึ้น เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายเยอะมาก และหลาย ๆ ฉบับเป็นกฎหมายที่ล้าสมัย ทั้งที่สถานการณ์ของปัญหาเร็วมาก แต่กระบวนการแก้ไขกฎหมายไม่ได้พัฒนาให้เร็วตาม ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้ได้ให้ข้อมูลประกอบที่ตีเทียมในการนำไปสร้างกระบวนการประเมินผลกระทบซึ่งคล้าย ๆ กับการประเมินผลกระทบอื่น ๆ เช่น การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม หรือการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจ ซึ่งการประเมินผลกระทบด้านกฎหมายก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

ปัญหาด้านกฎหมายของประเทศไทยประการหนึ่ง คือ การออกกฎหมายเยอะมากเกินความจำเป็น เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศซึ่งพยายามลดการออกกฎหมายให้เหลือเฉพาะที่จำเป็น แต่ในทางกลับกันประเทศไทยกลับพยายามที่จะตรากฎหมายเยอะมากขึ้นเรื่อย ๆ แทน ดังนั้น ความเชื่องช้าของการพัฒนาประเทศก็น่าจะมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการมีกฎหมายที่เยอะมากเกินความจำเป็น

ในประเด็นองค์กร เห็นสอดคล้องกับท่านอาจารย์จรัญว่า ควรจะเป็นองค์กรที่มีอยู่เดิมแล้วปรับการทำงานให้สอดคล้องแทน เพราะค่าใช้จ่ายน่าจะสูงมาก และแม้ว่าจะสร้างองค์กรใหม่ให้ทำงานช่วยรัฐสภาก็ไม่อาจมั่นใจได้ว่าจะไม่ถูกรวบงำโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นโจทย์ของผู้วิจัยว่ารูปแบบใดจึงจะเหมาะสมกับกลไกการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ในบริบทของประเทศไทย เพราะรูปแบบของ OECD นั้นค่อนข้างไกลกว่าประเทศไทยจะไปถึงมาก ซึ่งอาจมอบให้เป็นหน้าที่ของสถาบันพระปกเกล้าหรือหน่วยงานอื่นใด แต่โดยส่วนตัวก็ไม่ทราบว่าจะเกิดประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใดซึ่งเป็นคำตอบที่จะต้องค้นหากันต่อไป

ดร. ฐปนวัชร สระสม ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยปทุมธานี
ผู้แทนภาควิชาการ

ปัญหาในปัจจุบัน คือ กฎหมายในยุคของ คสช. ออกมาเยอะมากและมีความซับซ้อนในหลายเรื่อง ซึ่งปัจจุบันมีการออกกฎหมาย อยากรู้ให้ผู้วิจัยเพิ่มเติมประเด็นของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ยังขาดรายละเอียดซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้น่าจะไปเสริมกฎหมายดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

ประการต่อมา เสนอให้ต้องมีการประเมินกฎหมายที่ออกไปแล้วให้มากกว่าการประเมินกฎหมายที่กำลังจะออก เพราะได้เกิดผลกระทบต่อประชาชนไปแล้ว โดยเฉพาะกฎหมายที่มักเขียนว่า ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งมีผลกระทบต่อภาคธุรกิจเยอะมาก เนื่องจาก มีระยะเวลาานานมากกว่าจะมีการประกาศ และผู้ประกาศนั้นก็ไม่ได้เป็นผู้ได้รับผลกระทบ ดังนั้น โดยหลักที่ถูกต้องจึงควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนหรือภาคธุรกิจ

นายศักดิ์ ภารา (นิติกรชำนาญการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร)
ผู้แทนภาครัฐสภา

ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการจัดรับฟังความคิดเห็นตลอดจนการประเมินผลกระทบของกฎหมายในร่างพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างที่ผลักดันโดยสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเข้าชื่อร่วมกันเสนอร่างกฎหมาย

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจำนวนกฎหมายมีจำนวนมาก ซึ่งเมื่อฝ่ายบริหารต้องการใช้อำนาจเมื่อใดก็จะเสนอกฎหมาย หรือกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะเสนอกฎหมายเพื่อแสดงผลงาน โดยปกติร่างกฎหมายจะต้องยื่นต่อประธานรัฐสภา เมื่อยื่นต่อประธานรัฐสภาแล้วก็จะถือว่าเป็นงานของรัฐสภา ซึ่งหากเป็นร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารจะมีการประเมินผลกระทบมาก่อนแล้ว ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติควรมิบทบาทในการพิจารณาว่าการประเมินผลกระทบซึ่งทำโดยฝ่ายบริหารนั้น คำนี้ถึงผลกระทบของกฎหมายหรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด เพราะในอดีตบางร่างกฎหมายก็มักจะทำการประเมินเพียงเป็นพิธีกรรม หรือทำให้ครบ Check list เท่านั้น ดังนั้น รัฐสภาจึงควรมีส่วนในการพิจารณาถึงคุณภาพการประเมินทางกฎหมายผลกระทบของฝ่ายบริหารด้วย

สำหรับองค์กร เห็นว่าควรมีการใช้สำนักงานเลขาธิการเพื่อรองรับการทำ RIA ในอนาคตมากกว่าการสร้างองค์กรขึ้นมาใหม่ เพราะจะส่งผลกระทบในเรื่องงบประมาณตามมา ซึ่งฝ่ายสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนข้อมูลทางด้านวิชาการให้แก่สภาผู้แทนราษฎรอยู่แล้ว จึงน่าจะสามารรถปรับโครงสร้างและพัฒนาบุคคลากรให้สามารถทำงานตอบสนองในเรื่องดังกล่าวนี้ได้

ผู้แทนจาก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน 2 (ไม่ได้แจ้งชื่อครับ)

ในทางปฏิบัติรัฐบาลจะไม่ต้องทำให้มีการทำ RIA เพราะจะทำให้กระบวนการตรากฎหมายช้าลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อคะแนนเสียงหรือคะแนนนิยมของประชาชน ดังนั้น จะต้องออกแบบองค์กรซึ่งไม่ควรจะเป็นองค์กรอิสระ เพราะอาจจะเกิดปัญหาในเรื่องความไม่อิสระอย่างแท้จริงในการทำงานขององค์กร ซึ่งในทางปฏิบัติหากให้การทำการประเมินผลกระทบทางกฎหมายไปเป็น พ.ร.บ. ไม่น่าจะทำได้เพราะกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะที่จะทำให้กฎหมายออกได้ช้าลง และรัฐบาลก็สามารถใช้กลไกทางการเมืองในการทำให้กฎหมายดังกล่าวนี้ไม่สามารถผ่านออกมาได้ ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงมองว่าเป็นไปได้ยากมากที่จะทำ RIA ในไทยอย่างจริงจัง โดยส่วนตัวคาดหวังเพียงว่าขอให้มีการนำเสียงคัดค้าน เหตุผล และข้อมูลไปประกอบการพิจารณาก่อนบังคับใช้กฎหมาย รวมไปถึงให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น

ส่วนกฎหมายที่ควรเข้า RIA เห็นว่าควรเข้าในทุกระดับไล่ตั้งแต่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นต้นเหตุของปัญหา พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และประกาศกระทรวง

นางสาวจิรารัตน์ จันทรัตน์ (นิติกรชำนาญการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร)
ผู้แทนภาครัฐสภา

ในปัจจุบันสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำลังจะมีนักกฎหมายนิติบัญญัติ ดังนั้นจึงเสนอให้นักกฎหมายนิติบัญญัติได้ทำหน้าที่ในการประเมิน RIA ให้กับรัฐสภาด้วย

ผศ.ดร.สุรพล ศรีวิทยา (หัวหน้าโครงการวิจัยและผู้วิจัย)

เห็นด้วยกับการเสนอให้นักกฎหมายนิติบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจจะเป็นผู้รับหน้าที่การทำ RIA ให้กับรัฐสภา เพื่อให้ค่อย ๆ พัฒนาไปให้เทียบเท่ากับนักกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่มีข้อที่น่าพิจารณาว่าควรแยกให้คณะกรรมการกฤษฎีกาออกจากฝ่ายบริหารหรือไม่ เพื่อให้ไม่ถูกฝ่ายบริหารครอบงำ แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นการยากมาก เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นพึงพอใจที่จะอยู่กับฝ่ายบริหารมากกว่า ดังนั้น ข้อเสนอแนะเมื่อสักครู่ผู้วิจัยก็จะนำไปพิจารณาเพิ่มเติม โดยอาจเสนอเป็นทางเลือกและทำการเปรียบเทียบถึงข้อดีข้อเสียให้รอบด้านต่อไป

ส่วนการที่จะนำโมเดลของ OECD มาทั้งหมดเลยก็น่าจะเป็นไปได้ เพราะแม้แต่ประเทศสมาชิกใน OECD เองก็ไม่ได้นำโมเดลของ OECD ไปใช้ทั้งหมด แต่นำมาปรับให้เข้ากับบริบทของแต่ละประเทศ ซึ่งประเทศไทยเองก็เป็นประเทศนอก OECD และความเจริญทางเศรษฐกิจของไทยก็แตกต่างจากประเทศสมาชิก OECD มาก จึงไม่น่าจะเป็นไปได้ที่จะนำเอารูปแบบการทำ RIA ของ OECD มาใช้ได้ทั้งหมดเช่นกัน

ปิดการประชุมสัมมนาวิชาการ เวลา 16.45 น.



ประวัติและผลงานวิชาการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุรพล ศรีวิทยา
Assistant Professor Dr. Suraphol Srivithaya

ข้อมูลส่วนบุคคล

วันเกิด	วันศุกร์ที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2495
สถานที่เกิด	ตำบลศรีพนมมาศ อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ประเทศไทย
ศาสนา	พระพุทธศาสนา
ที่อยู่ปัจจุบัน	15/308 ซอยเสือใหญ่อุทิศ ถนนรัชดาภิเษก แขวงจันทระเกษม เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900 มือถือ : (081) 832-5101, (089) 118-3251 E-mail: iamsuraphol@hotmail.com
ที่ทำงาน	คณะนิติศาสตร์ อาคารอุไรรัตน์ (ตึก 3 ชั้น 5) มหาวิทยาลัยรังสิต เมืองเอก 52/347 ถนนพหลโยธิน ตำบลหลักหก อำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี 12000 โทรศัพท์: 02 997 2222 ต่อ 1273 โทรสาร: 02 997 2222 ต่อ 1264
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (LL.D.) และนิติศาสตรมหาบัณฑิต (LL.M) อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
ความรู้ทางภาษา	ภาษาไทย ภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส (ระดับดีมาก)

ประวัติการศึกษา

- มหาวิทยาลัยปารีส 1 (ซอร์บอนน์) Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne) ประเทศฝรั่งเศส
2523 นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1) – Docteur d’Etat en Droit (Mention très honorable)
2521 ปริญญาโท สาขาวิชากฎหมายสหภาพยุโรป (D.E.A. Droit des Communautés Européennes)
2519 ปริญญาโท สาขาวิชาการบริหารระหว่างประเทศ (D.E.S.S. Administration Internationale)
Hague Academy of International Law
2521 Certificate of Public International Law, International Court of Justice (ICJ)
ศาลโลก ณ กรุงเฮกส์ ประเทศเนเธอร์แลนด์
- มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
2543 วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (สุศึกษา) เกียรตินิยมอันดับ 1
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2516 รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) สาขาวิชาการต่างประเทศและการทูต
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
2536 นิเทศศาสตรบัณฑิต (สาขาวิชาวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์)
2548 คหกรรมศาสตรบัณฑิต (สาขาวิชาการโรงแรมและภัตตาคาร)
2552 แพทย์แผนไทยบัณฑิต
2542 ใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะแพทย์แผนโบราณ สาขาเภสัชกรรม
-

ประสบการณ์ทำงาน (ภาควิชาการ)

มหาวิทยาลัยรังสิต

- 2557-2560 ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (LL.D)
 2557-2560 ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (LL.M)
 2558-2559 อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
 2555-2558 อดีตรองคณบดีฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
 2554-2560 รองประธานคณะกรรมการวิจัยกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
 2554-2555 อดีตรองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
 2551-2555 อดีตผู้อำนวยการนิติศาสตรมหาบัณฑิต (LL.M.) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต
 2550-2551 ประธานคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนงานวิจัย วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต
 2550-2551 ผู้เชี่ยวชาญประจำคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สถาบันบัญญัติแห่งชาติ
 2548-2551 อาจารย์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (ผู้นำสังคม ธุรกิจและการเมือง) วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม

มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

- 2551-2552 นักวิจัยศูนย์วิจัยธรรมาภิบาล มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม
 2549-2552 อาจารย์พิเศษ หลักสูตรปริญญาเอกปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาธรรมาภิบาล

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร

- 2552-2555 อาจารย์พิเศษ หลักสูตรปริญญาตรีวิทยาศาสตร์บัณฑิต (เทคโนโลยีการจัดการธุรกิจสุขภาพ)
 2551-2552 ผู้ทรงคุณวุฒิวิพากษ์หลักสูตรปริญญาตรีวิทยาศาสตร์บัณฑิต (เทคโนโลยีการจัดการธุรกิจสุขภาพ)

มหาวิทยาลัยปทุมธานี

- 2544-2548 คณบดี (ผู้ก่อตั้งคณะนิติศาสตร์) และอาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี

มหาวิทยาลัยมหิดล

- 2543-2543 ที่ปรึกษาระดับชาติ (National Consultant) คณะวิจัยเพื่อประเมินกรอบความร่วมมือทางวิชาการระหว่างไทยกับโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) รอบ 4 ปี (ค.ศ. 1997-2001)
 2541-2544 นักวิจัยและอาจารย์ประจำหลักสูตรวิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาการบริหารกฎหมาย สาธารณสุขและการแพทย์ คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

สถาบันการแพทย์แผนไทย

- 2540-2541 ที่ปรึกษากฎหมายและนักวิจัย สถาบันการแพทย์แผนไทย กระทรวงสาธารณสุข
 2540-2541 ที่ปรึกษามูลนิธิการแพทย์แผนไทยพัฒนา กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข

ประสบการณ์ทำงาน (ภาคเอกชน)

- 2545-2546 ที่ปรึกษาบริหารและกฎหมาย (Legal & Executive Consultant)
 บริษัท Bangkok Bodywork Training Center Co. Ltd. (ธุรกิจสุขภาพและสปา)
 2541-2543 ที่ปรึกษาบริหาร (Executive Consultant)
 บริษัท Eco Life Co. Ltd. (ธุรกิจท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์และสุขภาพ)
 2540-2541 ที่ปรึกษาบริหาร (Executive Consultant)
 บริษัท Hiller Aircraft International จำกัด (ธุรกิจการบินและเฮลิคอปเตอร์)
 2538-2540 รองประธานคณะกรรมการบริหาร (Vice President) บริษัท Master Call (Thailand) จำกัด

ประสบการณ์ทำงาน (ภาคการทูต)

- 2545-2547 ผู้ช่วยทูตฝ่ายข่าวและสารนิเทศ (Assistant de Presse et d'Information)
สถานเอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย
- 2537-2538 อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงออตตาวา ประเทศแคนาดา
- 2535-2537 ผู้อำนวยการกองแอฟริกา กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา
- 2532-2535 อัครราชทูตที่ปรึกษา สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงปักกิ่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน
- 2531-2532 หัวหน้าฝ่ายเจรจา GATT – UNCTAD กองเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจ
- 2530-2531 เลขานุการกรมและเลขานุการอธิบดี กรมองค์การระหว่างประเทศ
- 2529-2530 หัวหน้าฝ่ายกิจการยุโรปตะวันตก กองยุโรป กรมการเมือง
- 2525-2529 เลขานุการเอก สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม
- 2523-2525 เลขานุการเอก กองงานพัฒนา (ESCAP) กรมองค์การระหว่างประเทศ
- 2518-2523 ศึกษาต่อปริญญาโท-เอก ที่มหาวิทยาลัยปารีส 1 (ซอร์บอนน์) ด้วยทุนรัฐบาลฝรั่งเศส
- 2516-2518 เลขานุการตรี กองเอกสิทธิและความคุ้มกันทางการทูต กรมพิธีการทูต กระทรวงการต่างประเทศ
- 2515-2518 นักจัดรายการวิทยุ สถานีวิทยุ ป.ต.อ. สถานีวิทยุยานเกราะ และสถานีวิทยุหนึ่ง ป.ณ.
- 2515-2518 เจ้าหน้าที่แปลข่าวต่างประเทศ สถานีวิทยุ ข.ส.ท.บ. กองทัพบก กระทรวงกลาโหม

ประสบการณ์ด้านการสอน

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต (อาจารย์ประจำ)

- 2557-2560 หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (LL.D.)
- LAW 600 ภาษาอังกฤษสำหรับการวิจัยทางนิติศาสตร์ (English for Legal Science Research)
- LAW 601 วิธีวิทยาการวิจัยทางนิติศาสตร์ขั้นสูง
(Advanced Research Methodology of Legal Science)
- LAW 603 กฎหมายมหาชนขั้นสูง (Advanced Public Law)
- LAW 606 ทฤษฎีกฎหมายเปรียบเทียบ (Theory of Comparative Law)
- LAW 632 กฎหมายรัฐธรรมนูญขั้นสูง (Advanced Constitutional Law)
- 2552-2560 หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (LL.M.)
- LLM 601 วิธีวิทยาการวิจัยทางนิติศาสตร์ขั้นสูง
(Advanced Research Methodology of Legal Science)
- LLM 602 นิติปรัชญาและทฤษฎีกฎหมายขั้นสูง
(Legal Philosophy and Advanced Theories of Law)
- LLM 603 กฎหมายมหาชนขั้นสูง (Advanced Public Law)
- LLM 610 กฎหมายรัฐธรรมนูญขั้นสูงและวิธีพิจารณาคดีศาลรัฐธรรมนูญ
(Advanced Constitutional Law and Constitutional Court Procedure)
- LLM 664 กฎหมายการค้าระหว่างประเทศขั้นสูง (Advanced International Trade Law)

วิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยรังสิต (อาจารย์พิเศษ)

- 2556-2559 IRD 395 International Organization and Economic Integration
- IRD 302 Research Methodology and Statistics
- POL 235 The Political Economy of Southeast Asia

IPH 224 Philosophy of Law

ILA 431 International Trade Law

มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม (อาจารย์พิเศษ)

2549-2551 หลักสูตรปริญญาเอกปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สาขาการพัฒนารัฐบาล)

- ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์
- ทฤษฎีองค์การและการบริหารราชการ
- ทฤษฎีและยุทธศาสตร์การตรวจสอบและควบคุมคอร์รัปชัน

วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต (อาจารย์ประจำ)

2548-2551 หลักสูตรปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาผู้นำทางสังคม ธุรกิจและการเมือง)

- ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ (Research Methodology of Social Science)
- วิสัยทัศน์ผู้นำ (Vision of Leaders)
- วิสัยทัศน์ใหม่การเมืองไทย (New Vision of Thai Politics)
- การบริหารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Management)
- ผู้นำโลกตะวันออกและภูมิปัญญาตะวันออก (Eastern Leaders and Oriental Wisdom)
- ผู้นำและเครือข่ายพันธมิตร (Leaders and Alliance Network)
- สิทธิมนุษยชนในวิถีชีวิตไทย (Human Rights in the Thai Way of Life)

มหาวิทยาลัยปทุมธานี คณะนิติศาสตร์

2549-2551 หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต (LL.D.) (อาจารย์พิเศษ)

- นิติปรัชญาและสังคมวิทยากฎหมายขั้นสูง
(Advanced Legal Philosophy and Sociology of Law)
- กฎหมายการค้าระหว่างประเทศขั้นสูง (Advanced International Trade Law)

2549-2551 หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (LL.M.) (อาจารย์พิเศษ)

- ระเบียบวิธีวิจัยทางนิติศาสตร์ขั้นสูง (Advanced Research Methodology of Legal Science)
- กฎหมายรัฐธรรมนูญขั้นสูง (Advanced Constitutional Law)
- กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Administrative Law and Procedure)

2544-2547 หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต (LL.B.) (อาจารย์ประจำ)

- หลักกฎหมายแพ่งทั่วไป (General Principles of Civil Law)
- กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (Constitutional Law and Political Institutions)
- กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Administrative Law and Procedure)
- กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (Public International Law)

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (อาจารย์พิเศษ)

2549-2554 หลักสูตรปริญญาตรีวิทยาศาสตร์บัณฑิต (สาขาเทคโนโลยีการจัดการสุขภาพ)

- จริยธรรมและกฎหมายด้านสุขภาพ (Health Law and Ethics)
- ภาษาอังกฤษเพื่อการสื่อสารทางธุรกิจสุขภาพ
(English for Communication of Health Business)
- การจัดการธุรกิจสปา (SPA Business Management)
- ทฤษฎีแพทย์แผนไทยและปฏิบัติการ (Thai Traditional Medicine Theory and Practices)

มหาวิทยาลัยมหิดล คณะสาธารณสุขศาสตร์

2544-2547 หลักสูตรปริญญาโท วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (สาธารณสุขศาสตร์) (อาจารย์พิเศษ)

สาขาบริหารกฎหมายการแพทย์และสาธารณสุข

- กฎหมายการสาธารณสุข (Public Health Law)
- กฎหมายระหว่างประเทศและการสาธารณสุข (International Law and Public Health)

มหาวิทยาลัยมหิดล คณะสาธารณสุขศาสตร์

2544-2547 หลักสูตรปริญญาโท วิทยาศาสตร์มหาบัณฑิต (สาธารณสุขศาสตร์) (อาจารย์ประจำ)

สาขาบริหารกฎหมายการแพทย์และสาธารณสุข

- กฎหมายสำหรับนักบริหารงานสาธารณสุข (Law for Public Health Administrators)
- กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานการแพทย์และสาธารณสุข (Law relating Medical and Public Health Administration)
- กฎหมายกับจริยศาสตร์ (Law and Ethics)
- กฎหมายปกครองชั้นสูง (Advanced Administrative Law)
- การบริหารงานสาธารณสุข (Public Health Administration)
- การวางแผนและการประเมินด้านสาธารณสุข (Planning and Evaluation of Public Health)

ผลงานทางวิชาการและการวิจัยผลงานวิทยานิพนธ์

2523 คุชฎินิพนธ์ปริญญาเอก “LE RÉGIME INTERNATIONAL DU BASSIN INFÉRIEUR DU MÉKONG” (International Regime of the Lower Mekong Basin) (ระดับดีเยี่ยม) มหาวิทยาลัยปารีส 1 (Université de Paris I Panthéon-Sorbonne), กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส

2543 วิทยานิพนธ์ปริญญาโท “รูปแบบนำเสนอระบบการพัฒนาการใช้สมุนไพรรูปแบบบูรณาการเพื่อการส่งเสริมสุขภาพครอบครัวในชุมชน: กรณีศึกษาศูนย์ศึกษาการพัฒนาเขาหินซ้อนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อำเภอนวมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา” (ระดับดีเด่น) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

รายงานวิจัย

2560 รายงานความก้าวหน้า โครงการศึกษาวิจัยประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ด้วยทุนสนับสนุนการวิจัยของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) (หัวหน้าโครงการและนักวิจัย – อยู่ระหว่างดำเนินการ)

2559 รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายไทยตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงอาเซียนทางด้านสิ่งแวดล้อม” ด้วยทุนสนับสนุนการวิจัยของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (หัวหน้าโครงการและนักวิจัย – อยู่ระหว่างดำเนินการ)

2558 รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “The Integrated Mechanism of ASEAN Democracy Building Governance for Sustainable Development” ด้วยทุนสนับสนุนการวิจัยของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต (หัวหน้าโครงการและนักวิจัย)

2558 รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “The Integrated Mechanism of ASEAN Environmental Law Enforcement for Sustainable Development” ด้วยทุนสนับสนุนการวิจัยของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต (หัวหน้าโครงการและนักวิจัย)

- 2558 รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ” ทูวิจัยสำนักงานเลขาธิการศาลรัฐธรรมนูญ (หัวหน้าโครงการและนักวิจัย)
- 2557 รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐตามหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” ทูวิจัยสำนักงานเลขาธิการศาลรัฐธรรมนูญ (หัวหน้าโครงการ)
- 2556 โครงการวิจัย เรื่อง “การปฏิรูปประชาธิปไตยไทยภายใต้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวไทย” ด้วยทูวิจัยจากสถาบันวิจัยของมหาวิทยาลัยรังสิต (หัวหน้าโครงการและนักวิจัย)
- 2556 โครงการวิจัย เรื่อง “การปฏิรูปประชาธิปไตยไทยภายใต้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวไทย” ด้วยทูวิจัยจากสถาบันวิจัยของมหาวิทยาลัยรังสิต (หัวหน้าโครงการและนักวิจัย/อยู่ในระหว่างดำเนินการวิจัย)
- 2556 รายงานวิจัย เรื่อง “การศึกษาแนวทางแก้ไขและป้องกันการทุจริตในภาคเอกชนไทยของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์” ด้วยทูวิจัยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (หัวหน้าโครงการและนักวิจัย)
- 2552 รายงานวิจัย เรื่อง “การทุจริตในองค์กรภาครัฐที่มุ่งดำเนินการในรูปธุรกิจ: ศึกษากรณีบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)” ด้วยทูวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (หัวหน้าโครงการและนักวิจัย)
- 2551 รายงานวิจัย เรื่อง “การปฏิรูปประชาธิปไตยไทยตามแนวทางร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตย” ด้วยทูวิจัยจากวิทยาลัยนวัตกรรมสังคม (หัวหน้าโครงการวิจัย)
- 2547 รายงานวิจัย เรื่อง “การศึกษาจัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติธารโบกขรณี จังหวัดกระบี่” ด้วยการว่าจ้างจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (หัวหน้าโครงการและนักวิจัย)
- 2547 รายงานวิจัย เรื่อง “การศึกษาจัดทำแผนแม่บทการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาพนมเบญจา จังหวัดกระบี่” ด้วยการว่าจ้างจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (หัวหน้าโครงการวิจัย)
- 2546 รายงานวิจัย เรื่อง “การศึกษาเกณฑ์มาตรฐานการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ” ด้วยการว่าจ้างจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (หัวหน้าโครงการและนักวิจัย)
- 2546 รายงานวิจัย เรื่อง “แนวทางการพัฒนาบริการท่องเที่ยวเชิงส่งเสริมสุขภาพในที่พักผ่อน” ด้วยทูวิจัยจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) (หัวหน้าโครงการและนักวิจัย)
- 2544 รายงานวิจัย เรื่อง “การประเมินความเสี่ยงด้านสุขภาพของนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติในประเทศไทย” ด้วยทูวิจัยจาก Chinese Medical Board มหาวิทยาลัยมหิดล (นักวิจัยร่วม)
- 2542 รายงานวิจัย เรื่อง “รูปแบบเผชิญความเครียดและเงื่อนไขการนำไปสู่การฆ่าตัวตายของนิสิตนักศึกษา” ด้วยทูวิจัยจากกรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข (หัวหน้าโครงการและนักวิจัย)

บทความวิจัย

- Suraphol Srivithaya. (2558). “The Duty Performance of the State Organs in Compliance with the Rule of Law under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550”. Proceedings การประชุมวิชาการระดับชาติ ครั้งที่ 3 ประจำปีการศึกษา 2557 เรื่อง “นวัตกรรมสังคมกับการปฏิรูปประเทศไทย 360 องศา” วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต วันพฤหัสบดีที่ 7 พฤษภาคม 2558. หน้า 171.
- Suraphol Srivithaya and Rattaphong Sornsuphab. (2015). “Guidelines on Resolution and Prevention of Corruption of Thai Listed Companies in the Stock Exchange”. Proceedings 1st National and International Conference on Administration and Management. Bangkok, 30th January 2015:145-160.
- Suraphol Srivithaya and Rattaphong Sornsuphab. (2014). “Corruption in the State Enterprise Listed as Public Company in the Stock Exchange of Thailand (SET): Case Study of MCOT

Public Company". Proceedings 6th International Conference on Financial Criminology (ICFC), Rangsit University, Pathumthani, Thailand: 5th September 2014: 83-89.

บทความวิชาการ

Suraphol Srivithaya. (2017). "Integrated Mechanism of ASEAN Trade Dispute Settlement for Sustainable Development". Proceedings 1st International Conference on Development, Politics, and Management. Bangkok, 10-11 February 2017: pp.30-41.

Suraphol Srivithaya. (2016). "The Integrated Mechanism of ASEAN Democracy BUilding Governance for Sustainable Development". (**Best Paper Award**). Conference Proceedings: 4th International Conference on Magsaysay Awardees: Good Governance and Transformative Leadership in Asia, 31 May 2016 at the College of Politics and Governance, Mahasarakham University, Thailand.

Suraphol Srivithaya. (2016). "The Integrated Mechanism of ASEAN Environmental Law Enforcement for Sustainable Development". Conference Proceedings: 65th International Conference on Social Science and Economics (ICSSE), Sydney, Australia, 4th August 2016.

Suraphol Srivithaya. (2016). "Globalization of ASEAN Competitiveness in the New World Balance of Powers: A Case Study of ASEAN-Siamese Silk Road Initiative". Conference Proceedings: 1st RSU International Research Conference, 29th April 2016.

สุรพล ศรีวิทยา. (2558). "หลักนิติธรรมกับการสร้างความปรองดองสมานฉันท์โดยแนวทางพุทธวิธีในสังคมไทย (The Rule of Law and The Reconciliation by Buddhist Ways in Thai Society)". ในวารสารมหาจุฬาริชาการปีที่ 2 ฉบับพิเศษ การประชุมวิชาการระดับนานาชาติ เนื่องในโอกาสเฉลิมฉลองวันวิสาขบูชาโลก ครั้งที่ 12 ประจำปี 2558 (VESAK 2558/2015: Buddhism and World Crisis), 28-30 พฤษภาคม 2558: หน้า 63-72.

สุรพล ศรีวิทยา. (2558). "การตีความ "หลักนิติธรรม" โดยศาลในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาเปรียบเทียบกับประเทศไทย". เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 17 ประจำปี 2558 (17th KPI CONGRESS) "หลักนิติธรรมกับประชาธิปไตย" (Rule of Law and Democracy) วันที่ 6 - 8 พฤศจิกายน 2558 (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด: หน้า 215-236.

สุรพล ศรีวิทยา. (2557). "การปฏิรูปโครงสร้างดุลอำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตยไทยภายใต้กรอบอำนาจจตุรียัตย์" (Structural Reform of State Power Balancing in Thai Democracy under the Framework of Four Sovereign Powers). เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 16 ประจำปี 2557 (16th KPI CONGRESS) "8 ทศวรรษประชาธิปไตยไทย: พลวัตดุลแห่งอำนาจ" (Eight Decades of Thai Democracy: Dynamics of Balancing Powers), 6 - 8 พฤศจิกายน 2557 (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร, บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด: หน้า 143-171.

สุรพล ศรีวิทยา. (2556). "นวัตกรรมสภาอภิรัฐมนตรี: การฟื้นฟูมรดกการปกครองของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว". เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 15 ประจำปี 2556(15th KPI Congress) "ธรรมราชา"(Dharmaraja), 8-10 พฤศจิกายน 2556. กรุงเทพฯ: บริษัท สเจริญการพิมพ์ จำกัด. น.291-316.

สุรพล ศรีวิทยา. (2550). “ประสบการณ์วิจัยเชิงนโยบาย: กรณีศึกษาการปฏิรูปประชาธิปไตยไทยตามแนวทางร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชานิยม”. ใน Proceedings การประชุมวิชาการประจำปี 2550 วิทยาลัยนวัตกรรมการสังคม.

สุรพล ศรีวิทยา. (2550). “นวัตกรรมไทย-ไอทีวี: การสถาปนาที่ไอทีวีให้เป็นที่เสถียรที่วิสาหกิจ”. ใน วารสารปริทัศน์นวัตกรรมสังคม, ปีที่ 1 ฉบับที่ 1 มกราคม – มิถุนายน 2550: หน้า 43 – 52.

Suraphol Srivithaya. (2000). “The Local Wisdom Pedagogy for Community Development: A Case Study of Wat Bangrong Primary School in Chachoengsao Province”, presented at the Sixth UNESCO-ACEID International Conference in Bangkok, Thailand, 12-15 December 2000.

หนังสือ (ภาษาอังกฤษ)

2542 Integration of Thai Traditional Medicine into the National Health Care System, published by National Institute of Thai Traditional Medicine, Ministry of Public Health, in 1999.
