



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย
ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย และประเทศออสเตรเลีย

จัดทำโดย นางอุษา จันพลอย บุญเปี่ยม
รหัส 9057

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย
ศึกษาเปรียบเทียบประเทศมาเลเซีย และประเทศออสเตรเลีย

จัดทำโดย นางอุษา จันพลอย บุญเปี่ยม
รหัส 9057

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 9 ปี 2560
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักรับบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต ดร. ชเนศ สุจารีกุล)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. สุภางค์ จันทวานิช)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....
(เอกอัครราชทูต อู๋ม เมาลานนท์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การศึกษากระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย หรือ RIA ของประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียนี้ ได้รับการค้นพบประเด็นสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างในประเด็นต่างๆ คือ (1) การเริ่มต้นและแนวคิดพื้นฐาน ซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่า ทุกประเทศต่างยึดถือแนวคิดพื้นฐานที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การมุ่งที่จะให้การตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และการให้มีกฎหมายนั้นอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ที่ดีและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารประเทศ (2) วิธีดำเนินการ จากผลการศึกษานี้ เป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนถึงความแตกต่างในเชิงโครงสร้างของกระบวนการและหน่วยงานกำกับกับการดำเนินการ โดยวิธีดำเนินการของประเทศไทยนั้น มีความแตกต่างอย่างชัดเจนกับของประเทศมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย โดยประเทศมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ต่างมีกระบวนการกลั่นกรองนับแต่เริ่มต้นว่า เรื่องที่ประสบปัญหาและต้องการแก้ไขนั้นจำเป็นต้องมีเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายอย่างเต็มรูปแบบหรือไม่อย่างไร ซึ่งจะเห็นได้จากการแยกกระบวนการขั้นเริ่มต้นและขั้นทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายหรือ RIA ออกจากกันอย่างชัดเจนของประเทศมาเลเซีย ในขณะที่รัฐ นิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย แบ่งระดับขั้นการกลั่นกรองถึงสามขั้นด้วยกัน แต่ส่วนหนึ่งเป็นการกลั่นกรองภายในส่วนราชการ และระดับกระทรวงเจ้าของเรื่องเอง (3) ประเภทของหัวข้อหรือกฎหมายที่ต้องทำ RIA ของประเทศไทยจะพบว่า เป็นการกำหนดกระบวนการที่มีได้กำหนดขอบเขตหรือข้อยกเว้นไว้ ณ ที่ใด ซึ่งนั่นหมายถึงกระบวนการ RIA นี้จะถูกปรับใช้กับทุกหัวข้อที่จะเสนอให้มีร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ในขณะที่ประเทศมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ได้กำหนดให้กฎหมายทุกประเภทที่ต้องเข้าสู่กระบวนการ RIA เช่นเดียวกันกับของประเทศไทยนั่นเอง ทั้งกฎหมายที่สำคัญและไม่สำคัญ หรือกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรอง ทว่า ต้องเป็นประเภทที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและรัฐ ไม่ว่าจะสามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้หรือไม่ แต่อย่างไรก็ดี ความแตกต่างประการสำคัญประการหนึ่งคือ ทั้งสองประเทศได้กำหนดเงื่อนไขซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่ไม่ต้องทำ RIA ไว้ นั่นหมายถึงการจัดทำข้อเสนอ หรือร่างกฎหมายในบางลักษณะจะไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการก่อนการตรากฎหมายเพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย ซึ่งการยกเว้นดังกล่าวก็มีข้อกำหนดทางสารัตถะที่แตกต่างกันออกไป (4) ขั้นตอนพื้นฐานและ RIA Template สำหรับประเทศมาเลเซียเป็นการกำหนดการตามกระบวนการในระหว่างหน่วยงานและสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (Malaysia Productivity Corporation: MPC) และคณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (The National Development Planning Committee: NDPC) ก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยใช้ Template for RIS Notification Form และ Template for Regulatory Impact Statement เป็นส่วนที่กำกับในเชิงสารัตถะ ในขณะที่รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย หน่วยงาน ผู้ออกกฎหมายจะเป็นผู้ริเริ่มในการในการจัดทำ RIA ได้เอง โดยขอรับการพิจารณาข้อเสนอต่างๆ ต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบว่ามีความสำคัญหรือไม่ ก่อนข้อเสนอจะถูกส่งไปยังคณะรัฐมนตรีหรือสภาบริหาร

เพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับกระบวนการของประเทศไทย (5) การรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ (Public Consultation) ขั้นตอนนี้เป็นจุดร่วมของทั้งสามประเทศที่ต่างให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ ถือเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการที่สำคัญยิ่งที่ทำให้ผู้วิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย หรือร่างกฎหมายได้รับข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสถานการณ์จริง และ (6) หน่วยงานกำกับกระบวนการ ซึ่งมีความแตกต่างที่ชัดเจนของประเทศมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียกับประเทศไทย คือ การกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำ RIA ซึ่งทำหน้าที่คัดกรอง ตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย ตลอดจนการเป็นที่ปรึกษา ให้คำปรึกษากับหน่วยงานผู้ประสงค์จะเสนอกฎหมาย โดยประเทศมาเลเซียได้กำหนดให้ “สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ” หรือ MPC (ฝ่าย Smart Regulation) สังกัดกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม เป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในงานดังกล่าว ขณะที่ ที่รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียนั้นได้กำหนดให้ “สำนักงานกฎหมายที่ดี” (Better Regulation Office: BRO) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของ Department of Finance, Services and Innovation อยู่ในการกำกับดูแลของ Minister for Innovation and Better Regulation เป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว

การศึกษานี้ได้นำไปสู่การหยิบยกข้อเสนอที่สำคัญใน 3 ประการเพื่อที่จะทำให้กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพคือ (1) การมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย หรือ RIA โดยเฉพาะ ในลักษณะเช่นเดียวกับบทบาทของ สถาบันเพิ่มผลผลิต หรือ MPC ของประเทศมาเลเซีย โดยใช้รูปแบบของคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาต่างๆ หรือคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ เป็นต้นแบบในการจัดให้มีขึ้น (2) การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่มีประสิทธิภาพ โดยจะต้องพัฒนารายละเอียดของกระบวนการ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง ที่สามารถสะท้อนถึงความคิดความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนได้อย่างแท้จริง และ (3) การกำหนดกลไกทบทวนความเหมาะสมและประเมินคุณภาพของกฎหมายที่ได้บังคับใช้แล้ว เพื่อประเมินว่าทางเลือกนั้นยังคงเป็นทางเลือกที่ดีอยู่เมื่อเวลาได้ผ่านพ้นไป ซึ่งการตรวจสอบและการประเมินจะช่วยให้แน่ใจว่ากฎหมายที่ออกใหม่นั้นแก้ปัญหาได้ตามเจตนารมณ์ ไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่ได้คาดหมายมาก่อน และกฎหมายนั้นยังคงจำเป็นแม้สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปหรือยังคงเส้นคงวาอยู่หรือไม่ ซึ่งอย่างน้อย ควรได้มีการประเมินในเรื่องต่างๆ อาทิ ความจำเป็นในการมีหรือใช้กฎหมายในปัจจุบัน ผลของการนำกฎหมายไปใช้บังคับการรับรู้ การตระหนักและพฤติกรรมที่เกิดขึ้นภายหลังที่กฎหมายบังคับใช้ ผลที่ได้รับจากการบังคับใช้กฎหมาย ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย และความคุ้มค่าของการตราและใช้กฎหมายเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้รับ ซึ่งการประเมินภายหลังนี้ จะทำให้ย้อนกลับไปสู่การทบทวนตัวเองและพัฒนาต่อยอดไปสู่กฎหมายที่ดีได้ หรือการไม่มีอยู่ของกฎหมาย

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำการศึกษาในครั้งนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ด้วยความกรุณาและคำแนะนำที่มีคุณค่ายิ่งจากคณะอาจารย์ทั้งสามท่าน คือ เอกอัครราชทูต ดร. ธเนศ สุจารีกุล ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. สุภางค์ จันทวานิช และเอกอัครราชทูต อุ่ม เมาลานนท์ ในทุกด้าน ทั้งในด้านรูปแบบและโครงสร้างการศึกษา ทฤษฎีในการวิเคราะห์ ความรู้และข้อคิดเห็นในเนื้อหาสาระ ตลอดจนการตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องของการศึกษานี้ ทำให้การศึกษาในครั้งนี้มีความสมบูรณ์

ผู้ศึกษาใคร่ขอขอบพระคุณผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม (นายวัลลภ นาคบัว) ที่ให้โอกาสผู้ศึกษาเข้าร่วมการอบรมหลักสูตร นบท.9 ในครั้งนี้ และเจ้าหน้าที่ของสถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม ที่สนับสนุนและจัดการภารกิจตลอดช่วงเวลาที่ผู้ศึกษาเข้าอบรม นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณอย่างยิ่งต่อผู้อำนวยการสถาบันทเววงส์ วิทยาลัยการและเจ้าหน้าที่สถาบันทุกท่าน ที่สนับสนุนดูแล เอาใจใส่การอบรมตลอดหลักสูตร

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวนโยบายการพัฒนากระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายของประเทศไทยที่มีประสิทธิภาพต่อไป

อุษา จันทพลอย บุญเปี่ยม
สิงหาคม 2560

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ซ
สารบัญภาพ	ฅ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการศึกษา	2
1.3 สมมติฐานการศึกษา	2
1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.5 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา	3
1.6 ประโยชน์ของการศึกษา	3
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	4
2.1 แนวคิดของกระบวนการก่อนการตรากฎหมายเพื่อการวิเคราะห์ ผลกระทบ ในการตรากฎหมาย (Regulatory impact Assessment: RIA)	4
2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	6
2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	10
บทที่ 3 ผลการศึกษา	12
3.1 กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย	12
3.2 กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศมาเลเซีย	16
3.3 กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศออสเตรเลีย	24
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	34
4.1 สรุปผลการศึกษา	34
4.2 ข้อเสนอแนะ	38
บรรณานุกรม	45
ประวัติผู้เขียน	47

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	เปรียบเทียบกระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย	30
------------	--	----

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	การเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี	15
ภาพที่ 2	วิธีดำเนินการก่อนการตรากฎหมายของประเทศมาเลเซีย	19
ภาพที่ 3	กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย	27

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐตราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่สำคัญในหลายประการ อาจเพื่อวัตถุประสงค์ในด้านการควบคุมความประพฤติในการดำเนินชีวิตประจำวันของคนในสังคมให้ต้องปฏิบัติตาม หรือเพื่อส่งเสริม สนับสนุน กำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมบางอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่ทำให้เกิดความสัมพันธ์ในระหว่างรัฐและเอกชนขึ้น แต่การที่รัฐจะให้มีความหมายมากน้อยเพียงใด หรือเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดนั้น ไม่ปรากฏขอบเขต ข้อจำกัด หรือข้อห้ามไว้ในที่ใด หากแต่มาตรา 77 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 วรรคแรก ได้บัญญัติไว้เพียงว่า

“รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการก่อกวนประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง”

การใดจะถือว่าเป็นการจำเป็นในการตรากฎหมาย หรือเป็นการตรากฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในการดำรงชีวิตนั้น ไม่อาจพิจารณาได้โดยตัวบทกฎหมายนั้นๆ เอง โดยหลักการนี้ ประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ได้ริเริ่มพัฒนากระบวนการก่อนการตรากฎหมายขึ้น เพื่อที่จะทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) ซึ่งเป็นกระบวนการเพื่อการถ่วงดุลและควบคุมการออกกฎหมายของรัฐ และเป็นกลไกหลักที่ใช้ในการพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นในการมีกฎหมายและบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ว่าเป็นกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่อย่างไร อันส่งผลให้กฎหมายของกลุ่มประเทศ OECD พัฒนาเป็นกฎหมายที่ดีมีความเหมาะสมและสามารถตอบสนองต่อนโยบายของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายให้มีคุณภาพดียิ่งขึ้นได้

แนวความคิดในการทำกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) ของกลุ่มประเทศ OECD นี้ได้แผ่ขยายไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ด้วยได้เล็งเห็นความสำคัญและประโยชน์ที่จะสามารถช่วยในการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในด้านต่างๆ จากการตรากฎหมายได้เป็นอย่างดี และเชื่อว่าหากมีกระบวนการในการทำที่ดีแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นก็จะดีและมีประสิทธิภาพตามมาด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการนำกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) มาใช้อย่างเป็นรูปธรรมนับแต่เมื่อปี พ.ศ. 2531 โดยกำหนดให้หน่วยงานที่จะเสนอให้มีการตรากฎหมายรวบรวมข้อมูล

วิเคราะห์สภาพปัญหาและแสดงเหตุผลของการเสนอร่างกฎหมายในรูปของ “บันทึกวิเคราะห์สรุป” ซึ่งถือว่าเป็นการทำ RIA ครั้งแรกในประเทศไทย จากนั้นก็ได้มีพัฒนาการของการทำ RIA มาอย่างต่อเนื่อง พัฒนาการที่สำคัญล่าสุดของกระบวนการก่อนการตรากฎหมายนี้ คือ การถูกบรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 วรรคสอง โดยได้บัญญัติว่า

“ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสม กับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป”

และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 กำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ทั้งในเชิงเนื้อหาและกระบวนการในการจัดทำ โดยกำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) แล้วแต่กรณี

หากนับจากปี พ.ศ. 2531 ที่ได้มีการนำกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) มาใช้ประกอบการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายของประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน ก็นับได้ว่าเป็นระยะเวลากว่า 29 ปี ล่วงมาแล้ว การศึกษาในครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินกระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทยที่ผ่านมาในภาพรวมเน้นในเชิงของเนื้อหา วิธีการ และหน่วยงานผู้รับผิดชอบของกระบวนการ โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับประเทศมาเลเซียและประเทศออสเตรเลีย และวิเคราะห์ถึงข้อเหมือนหรือข้อแตกต่างที่จะนำไปสู่วิเคราะห์ถึงกระบวนการก่อนการตรากฎหมายที่พึงประสงค์สำหรับประเทศไทย

1.2 คำถามการศึกษา

กระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายที่ดี และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย และเป็น การสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 77 วรรค 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ควรจะเป็นเช่นไร

1.3 สมมติฐานการศึกษา

การที่ประเทศไทยมีกระบวนการก่อนการตรากฎหมายที่ดี น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทย และเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 77 วรรค 1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.4.1 เพื่อศึกษากระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) และ

1.4.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบเนื้อหา วิธีการ และหน่วยงานผู้รับผิดชอบของกระบวนการของประเทศไทย เปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซียและประเทศออสเตรเลีย เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงกระบวนการที่พึงประสงค์สำหรับประเทศไทย

1.5 ขอบเขตการศึกษา วิธีการดำเนินการศึกษา และระเบียบวิธีการศึกษา

1.5.1 ขอบเขตการศึกษา และวิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้กำหนดขอบเขตการศึกษาก่อนการตรากฎหมายเฉพาะกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติของประเทศไทย เพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 กำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับประเทศมาเลเซียและประเทศออสเตรเลีย

1.5.2 วิธีการศึกษาและระเบียบวิธีศึกษา

1) การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และเป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) และการเปรียบเทียบ

2) การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาจะใช้การศึกษาเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) อาทิ เอกสารของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ เอกสารการศึกษาวิจัยของคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ข้อมูลจากเอกสารวิชาการ ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์

1.6 ประโยชน์ของการศึกษา

1.6.1 ผลการศึกษากระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) ของประเทศไทย ในประเด็นเนื้อหา วิธีการ และหน่วยงานผู้รับผิดชอบของกระบวนการ

1.6.2 ผลการศึกษากระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) ในเชิงเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับประเทศมาเลเซียและประเทศออสเตรเลีย

1.6.3 ข้อเสนอแนะนโยบายในการพัฒนากระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในบทที่ 2 นี้ ได้แบ่งโครงสร้างของการศึกษาออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน โดยประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 แนวคิดของกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory impact Assessment: RIA) เพื่ออธิบายให้เห็นถึงความสำคัญ และพัฒนาการ

ส่วนที่ 2 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการตรากฎหมายที่ดี (Better Regulation Principle) เพื่อเป็นพื้นฐานทางความคิดที่จะนำไปสู่การวิเคราะห์กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย และการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับประเทศมาเลเซียและประเทศออสเตรเลีย

ส่วนที่ 3 การทบทวนวรรณกรรมที่สำคัญได้แก่ งานวิจัยของคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute: TDRI)

2.1 แนวคิดของกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory impact Assessment: RIA)

ในศตวรรษที่ 19-20 การเจริญเติบโตทางด้านการค้าและการลงทุนของโลกได้มีความเจริญก้าวหน้าขึ้นมาก โดยจะเห็นได้จากการรวมตัวกันของกลุ่มประเทศต่างๆ เพื่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ และในขณะที่ความเจริญก้าวหน้าของการค้าและการลงทุนที่มีการขยายตัวไปอย่างมากนั้น การเติบโตขึ้นของกฎหมายก็เกิดขึ้นในทิศทางเดียวกัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า พัฒนาการด้านการค้าของโลก (International Trade Perspective) และการพัฒนาด้านกฎหมายของโลก (Legal Development Perspective) นั้นพัฒนาการไปพร้อมๆ กัน ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองการค้าการพาณิชย์และอุตสาหกรรมในประเทศของตน มาตรการทางกฎหมายต่างๆ เหล่านี้ได้กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต่างๆ ต้องมาขออนุมัติ อนุญาต จดแจ้ง หรือขึ้นทะเบียนก่อนการประกอบธุรกิจ ซึ่งถือเป็นการควบคุมโดยรัฐนั่นเอง แต่การควบคุมโดยรัฐนี้มีได้จะมีอยู่แต่เฉพาะในด้านการค้าการพาณิชย์เท่านั้น หากแต่ยังได้ขยายไปยังเรื่องอื่นๆ อันเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชนอีกด้วย ซึ่งการมีกฎหมายจำนวนมากเพื่อให้อำนาจรัฐในการควบคุมในเรื่องใดมากขึ้นเท่าใดแล้ว ย่อมหมายถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็จะถูกลิดรอนไปมากขึ้นเท่านั้น

ในปี ค.ศ. 1948 ได้มีการจัดตั้งองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจของยุโรป (Organization for European Economic Cooperation : OEEC) ขึ้น เพื่อเป็นเวทีในการพูดคุยของประเทศสมาชิกเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาระบบการค้าเสรีขึ้นในยุโรป (ต่อมาองค์การนี้ได้พัฒนามาเป็น Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) โดยในปี ค.ศ. 1961

การพูดคุยประเด็นหนึ่งของ OEEC คือ การมีอยู่ของกฎ ระเบียบต่างๆ ของแต่ละประเทศนั้นเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการค้าระหว่างประเทศ ในกรณีนี้ จึงมีแนวคิดที่จะทำการปฏิรูปกฎหมาย (Regulatory Reform) เพื่อลดกฎหมายที่ไม่จำเป็นและสร้างต้นทุนในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Compliance Cost) ขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการปฏิรูปกฎหมายนั้นได้เป็นจริงจิ่งขึ้น ในราวปี ค.ศ. 1973 โดยกลุ่มประเทศ OECD ดำเนินการปฏิรูปกฎหมายโดยมุ่งลดเลิกการควบคุมโดยรัฐลง (Deregulation) แล้วเปลี่ยนเป็นการให้ออกชนควบคุมกันเองแทน โดยเห็นว่าการลดการควบคุมโดยรัฐลงนั้น จะเป็นการลดต้นทุนของผู้ประกอบการลง สามารถทำให้เกิดนวัตกรรมใหม่ขึ้นได้ อีกทั้งจะเป็นการลดต้นทุนของรัฐเองในการที่จะต้องบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย ซึ่งแนวคิดในการลดเลิกการควบคุมโดยรัฐนี้ นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า เป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนาระบบกฎหมายของยุโรป สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นในกลุ่ม OECD จากการควบคุม “ทุกเรื่อง” มาเป็นการควบคุม “เฉพาะเรื่องที่จำเป็น” เท่านั้น

อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงจริงปรากฏว่าการลดการควบคุมโดยรัฐในบางกรณีนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายที่ร้ายแรง เนื่องจากการให้ออกชนควบคุมกันเองนั้นมีแนวโน้มว่าการควบคุมจะย่อหย่อนลงไปเรื่อยๆ จนทำให้กิจกรรมที่ออกชนควบคุมกันเองนั้นเป็นกิจกรรมที่มีความเสี่ยงและสร้างความเสียหายสูงกว่ากิจกรรมที่รัฐทำหน้าที่ควบคุม แม้จะการควบคุมกันเองนั้นจะมีต้นทุนที่ต่ำกว่าก็ตาม

ในปี ค.ศ. 2004 OECD จึงได้มีการศึกษาทบทวนความเหมาะสมของนโยบายลดเลิกการควบคุมโดยรัฐเสียใหม่ และพบว่า การลดเลิกการควบคุมโดยรัฐที่ผ่านมานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อยกเลิกการควบคุมโดยรัฐในทุกกิจกรรม (Universal Application) โดยมีได้มีการคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละกิจกรรม ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง เนื่องจากการควบคุมของรัฐยังมีความจำเป็นอยู่อีกในหลายกิจกรรม เช่น การรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน เป็นต้น ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการลดเลิกการควบคุมโดยรัฐควรจะเป็นไปเพื่อการควบคุมโดยรัฐที่มีประสิทธิภาพที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ (Better Regulation) ซึ่งภายหลังจากปี 2004 ประเทศในกลุ่ม OECD ต่างดำเนินนโยบาย Better Regulation Policy อย่างต่อเนื่อง¹

กลไกในการดำเนินการให้เป็นไปตาม Better Regulation Policy นั้น แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ กระบวนการก่อนการตรากฎหมาย และกระบวนการเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะกระบวนการก่อนการตรากฎหมายเท่านั้น

กระบวนการก่อนการตรากฎหมาย ได้กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment/ Regulatory Impact Analysis: RIA) เป็นกระบวนการประเมินและชี้แนะว่าควรแก้ไขปัญหานั้นด้วยวิธีการทางนิติบัญญัติหรือไม่ มีทางเลือกอื่นที่สามารถใช้อย่างมีประสิทธิภาพแทนที่การออกกฎหมายหรือไม่ การบัญญัติกฎหมายจะมีผลกระทบในเชิงคุณภาพและปริมาณหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะในเรื่องของการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกนั้นๆ ในทางเศรษฐกิจที่จะส่งผลกระทบต่อ

¹ปรกรณ์ นิลประพันธ์. การพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: โครงการสัมมนาแนวทางการดำเนินการตาม มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2560), หน้า 45-53.

สังคมในการออกกฎหมายฉบับหนึ่งๆ อาจกล่าวได้ว่า RIA เป็นเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะซึ่งนำไปสู่การเลือกนโยบายที่ดีขึ้น อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจมีข้อมูลในเชิงประจักษ์ (Empirical data) และมีกรอบที่ครอบคลุม (Comprehensive framework) สำหรับวิเคราะห์ทางเลือกและผลลัพธ์ที่อาจเกิดขึ้นของการตัดสินใจ นอกจากนี้ RIA ใช้ในการกำหนดปัญหาและทำให้มั่นใจว่าการกระทำของรัฐบาลเหมาะสมและอธิบายได้ RIA เป็นกรอบวิธี (Methodological framework) สำหรับการเลือกนโยบายอย่างสมเหตุสมผล ภายใต้กรอบวิธีดังกล่าว ผลลัพธ์ (Outcome) จะถูกนำมาเปรียบเทียบกับเป้าหมาย (Goals) ของระบบกฎหมาย (Regulatory system) นอกจากนี้ RIA จะทำให้ผลลัพธ์ของนโยบายดีขึ้นแล้ว ยังทำให้กระบวนการ (Process) ของนโยบายดีขึ้นอีกด้วย โดยข้อดีทางด้านกระบวนการนั้นประเมินได้โดยอาศัยหลักการของการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Principles of good governance) และยังพิจารณา รวมถึงหลักการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) ซึ่งหมายความว่า กฎหมายควรจะเหมาะสมกับขนาดของปัญหาที่ต้องการแก้ไข การพุ่งเป้าไปที่เป้าหมาย (Targeting) กล่าวคือ กฎหมายจะต้องมุ่งไปที่ปัญหาและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่คาดหมายต่อภาคส่วนเศรษฐกิจหรือสังคมอื่นๆ หลักความคงเส้นคงวา (Consistency) ในการตัดสินใจ เพื่อหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอน หลักความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (Accountability) ในการกระทำและผลลัพธ์ และหลักความโปร่งใส (Transparency) ในการตัดสินใจ² โดยจะได้กล่าวในส่วนของแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องต่อไป

2.2 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.2.1 หลักกฎหมายที่ดี (Better Regulation Principles)³

หลักกฎหมายที่ดี 7 ประการ เป็นผลของการพัฒนานโยบายและกระบวนการออกกฎหมาย เป็นพื้นฐานของข้อตกลงของรัฐบาลที่ปรับใช้กับข้อเสนอในการออกกฎหมายทั้งหมดที่เป็น การออกกฎหมายใหม่และการแก้ไขกฎหมายที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือสภาบริหารเพื่อให้อนุมัติ ในที่นี้ ผู้ศึกษาได้ทำการค้นคว้าหลักกฎหมายที่ดีตามหลักการของรัฐบาลเมืองนิวซาวท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย⁴ โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) การกระทำของรัฐบาลควรต้องมีความจำเป็น (The need for government action should be established) หน่วยงานจะต้องแสดงให้เห็นว่าปัญหามีอยู่ก่อนที่จะตัดสินใจว่าการกระทำของรัฐบาลจำเป็นหรือไม่ โดยการระบุแหล่งที่มา สภาพ ขนาดและผลกระทบของปัญหาอย่าง

² คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA Manual), โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2559), หน้า 1.

³ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2559), หน้า 113-124.

⁴ Department of the Prime Minister and Cabinet, The Australia Government Guide to Regulation, [Online], Available from: https://cuttingredtape.gov.au/sites/default/files/documents/australian_government_guide_regulation.pdf [2017, June 30].

ชัดเจน อีกทั้งจะต้องแสดงหลักฐานของปัญหาโดยใช้ข้อมูล หากเป็นไปได้ การที่จะเข้าใจปัญหาได้นั้น อาจต้องอาศัยการวิจัยค้นคว้าเพื่อให้มั่นใจว่าได้ระบุต้นเหตุของปัญหาแทนที่จะเป็นลักษณะ (symptoms) ของปัญหา การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียอาจจะช่วยให้สามารถระบุปัญหา ได้อย่างแม่นยำยิ่งขึ้น

2) วัตถุประสงค์ของการกระทำควรต้องชัดเจน (The objective of government action should be clear) หน่วยงานควรบรรยายวัตถุประสงค์ในแง่ของเป้าหมายที่จะบรรลุมากกว่า วิธีการในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว นอกจากนี้ ควรระบุข้อจำกัดของวัตถุประสงค์ เช่น ถ้าวัตถุประสงค์จะต้องจำกัดอยู่ในกรอบงบประมาณที่จำกัดก็จะพิจารณาทางเลือกที่มีต้นทุนสูงไม่ได้

3) ผลกระทบของการกระทำของรัฐบาลควรจะได้รับพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือก รวมถึงทางเลือกที่จะไม่ออกกฎหมาย (non-regulatory options) ด้วย (The impact of government action should be properly understood by considering the 3 costs and benefits of a range of options, including non-regulatory options) โดยมีองค์ประกอบสำคัญในการบ่งชี้ผลกระทบของการกระทำของรัฐบาล รวมถึงการพัฒนา และการประเมินผลกระทบของทางเลือกที่เป็นไปได้ การพัฒนาแผนการเพื่อการดำเนินการและการ ปฏิบัติตามทางเลือก และการพิจารณาว่าจะตรวจสอบและรายงานสมรรถนะ (performance) ของ ทางเลือกได้อย่างไร

4) การกระทำของรัฐบาลควรมีประสิทธิภาพและได้สัดส่วน (Government action should be effective and proportional) การกระทำของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพจะทำให้ มั่นใจว่ากฎหมายจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยไม่ก่อให้เกิดต้นทุนที่ไม่จำเป็น ขอบเขตของข้อเสนอ กฎหมายควรได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของปัญหาที่ต้องจัดการแก้ไข

5) การพัฒนากฎหมายจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากภาคธุรกิจและชุมชน (Consultation with business and the community should inform regulatory Development) รัฐบาลจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอกฎหมายทุกข้อเสนอ และจะต้องจัดให้มีการ รับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนากฎหมาย ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นอาจ จำเป็นต้องมีในหลายขั้นตอนของกระบวนการพัฒนากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่เริ่ม กระบวนการจะทำให้สามารถกำหนดปัญหาได้อย่างเหมาะสมและสามารถตัดสินใจได้ว่าควรจะต้องมี กฎหมายหรือไม่ การรับฟังความคิดเห็นช่วยให้รัฐเข้าใจถึงความเสี่ยงและผลกระทบจากข้อเสนอ กฎหมาย และสามารถทราบถึงผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมายไว้ว่าจะเกิดขึ้นจากข้อเสนอกฎหมายนั้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลและผู้มีส่วนได้เสียควรเข้าใจว่าการรับฟังความคิดเห็นนั้นไม่ได้นำไปสู่ฉันทามติเสมอไป เพราะ รัฐบาลจำเป็นต้องทำให้เกิดความสมดุลกันระหว่างข้อพิจารณาทั้งหลายเพื่อเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด

6) การทำกฎหมายที่มีอยู่แล้วให้ง่ายขึ้น การยกเลิก การปฏิรูปหรือการรวม กฎหมายควรได้รับการพิจารณา (The simplification, repeal, reform or consolidation of existing regulation should be considered) รัฐบาลควรทำให้กฎหมายที่มีอยู่ง่ายขึ้น ยกเลิก ปฏิรูป หรือรวมกฎหมายที่มีอยู่เข้าด้วยกันมากกว่าการร่างกฎหมายขึ้นใหม่และยกเลิกกฎหมายเดิม (one in, one out) และควรพิจารณาหลักการดังกล่าวนี้ในการพัฒนากฎหมายทุกขั้นตอน รวมถึง การแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้วด้วย ซึ่งจะช่วยให้มั่นใจว่ากฎหมายที่ออกมาใหม่นั้นจำเป็นและ

สอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว กฎหมายเก่าถูกยกเลิกเมื่อมีกฎหมายใหม่มาใช้บังคับแทนที่ เครื่องมือหรือกฎหมายที่มีอยู่แล้วได้รับการพิจารณา และภาระทางบริหารหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นลดลง

7) กฎหมายควรได้รับการทบทวนเป็นระยะๆ และหากจำเป็นก็ให้ปรับปรุงเพื่อให้ยังคงมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป (Regulation should be periodically reviewed, and if necessary reformed to ensure its continued efficiency and effectiveness) การทบทวนควรมีขึ้นภายหลังจากที่กฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว 5 ปี หรืออาจจะนานกว่านั้นถ้าเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบน้อยหรือนโยบายเป็นไปด้วยดี หรือกรณีที่ต้องขยายเวลาออกไปเพื่อความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดกรอบสำหรับการลงทุนขนาดใหญ่ของภาคเอกชน ในกรณีอื่นๆ ระยะเวลาทบทวนอาจสั้นกว่า 5 ปี เช่น 2 หรือ 3 ปี ในกรณีที่กฎหมายเป็นที่โต้แย้งมาก หรือมีผลกระทบหรือต้นทุนสูง เป็นต้น

2.2.2 หลักการของการบริหารบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Principles of good governance)

หลักการของการบริหารบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545⁵ ซึ่งบทบาทของหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลที่มีส่วนสำคัญต่อแนวทางการระบอบการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการจัดทำกฎหมายหรือ RIA นั้น คือ การดำเนินกิจกรรมใดๆ ก็ตามของรัฐ จะต้องเป็นไปเพื่อส่งเสริมให้ประเทศไทยมีการพัฒนาที่ยั่งยืน มุ่งเน้นการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพเกิดประสิทธิผล ประชาชนมีส่วนร่วมกับกิจกรรมที่ดำเนินการ โดยกิจกรรมนั้นจะต้องเป็นไปตามความต้องการและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมืองเพื่อจัดทำกฎหมาย ทั้งนี้ นโยบายหรือกิจกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎหมาย รัฐดำเนินการจะต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดความคุ้มค่าสูงสุด และจะต้องลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น⁶ ซึ่งหลักการของการบริหารบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล ในประเด็นที่เกี่ยวข้องนั้น ประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญใน 3 เรื่อง คือ

1) หลักนิติธรรม (The Rule Of Law) หมายถึง การปกครองประเทศโดยกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลเสมอภาคกันในกฎหมาย บุคคลจักต้องรับโทษในการกระทำผิดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและได้กำหนดโทษไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาตัดสินจากศาลที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดี ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชน

⁵ สันติ ดอนแสง, การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, [ออนไลน์], 2555, แหล่งที่มา: <https://www.gotoknow.org/posts/326742> [2017, June 30].

⁶ อชฎากค์ ปาณิกบุตร, ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี, [ออนไลน์], 2560, แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php> [2017, July 3].

ด้วยกัน หรือระหว่างเอกชนกับรัฐก็ได้⁷ ดังนั้น กฎหมายรวมตลอดถึง กฎ ข้อบังคับต่างๆ บังคับใช้ในรัฐ จะต้องมีความทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของ ตัวบุคคล ซึ่งโดยทั่วไปกฎหมายที่จะออกมาใช้บังคับนั้นจะต้องมีการประกาศให้ทุกคนทราบเสียก่อนว่าให้ใช้บังคับเมื่อใด และเมื่อกฎหมายนั้นได้ประกาศใช้แล้ว ย่อมมีผลบังคับได้โดยเป็นการทั่วไป ไม่บังคับเฉพาะบุคคลหนึ่งหรือบุคคลใด ทั้งนี้ การบังคับใช้กฎหมายภายใต้หลักนิติธรรมจะกำหนดให้บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้เลือกตั้งหรือแต่งตั้ง ต้องกระทำการภายใต้กฎหมายภายในขอบเขตซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ให้ และกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การปกครองโดยหลักนิติธรรมในนัยที่จะให้เกิดความเป็นธรรมนั้น นอกจากกฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องเป็นธรรมแล้ว ผู้ที่เป็นรัฐบาล หรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง จะต้องมีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

2) หลักความโปร่งใส (Accountability) ในการจัดทำกฎหมายของรัฐ รัฐจะต้องปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์กรทุกวงการให้สามารถตรวจสอบได้ โดยถือปฏิบัติในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2539 มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ กลไกการบริหาร ที่มีความสุจริต และโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกาก และการทำงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ซึ่งกฎหมายที่มีการบังคับใช้และสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎหมายที่ชัดเจนซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถคาดหมายและรู้ว่าจะเกิดผลอย่างไรเมื่อดำเนินการตามกฎหมายของสังคม สิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ความศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชนซึ่งจะมีความเชื่อมโยงกับสิทธิของประชาชนที่จะสามารถทราบข้อมูลและตรวจสอบรัฐได้ โดยประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลเอกสารต่างๆ ที่รัฐมีไว้ในครอบครอง แต่การที่จะใช้สิทธิที่จะรู้ นั้น จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ และจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สาม นอกจากนี้ บุคคลใดที่ได้รับข้อมูลข่าวสารหรือได้รับทราบคำสั่งใดๆ แล้ว ควรที่จะสามารถเข้าใจในเนื้อหาได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ประชาชนยังมีสิทธิที่เสนอแนะคำวิจารณ์โดยสุจริตด้วย⁸

3) หลักความมีส่วนร่วม (Participation) สำหรับการจัดทำกฎหมายนั้น จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจการร่างกฎหมายหรือแนวทางการกำหนดนโยบายใดๆ ที่มีความสำคัญต่อสังคมและต่อประเทศ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆ ก็ตาม อาทิ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ ทั้งนี้ กระบวนการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วม จะต้องมีการมีลักษณะกระบวนการตัดสินใจอย่าง

⁷กำหนด โสภณวุฒ, ความหมายของคำว่านิติธรรม, [ออนไลน์], 2551, แหล่งที่มา: <http://oknation.nationtv.tv/blog/ThaiLawFirm/2008/10/02/entry-1> [2017, July 3].

⁸หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง, หลักความโปร่งใสในทางปกครอง, [ออนไลน์], 2012, แหล่งที่มา: <https://www.facebook.com/DroitAdministrative/posts/507961995886382> [2017 July 3].

เท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเป็โอกาสในการเข้าร่วมทางตรงหรือทางอ้อม รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์

หลักความมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญต่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายคือกระบวนการปรึกษาหารือ (Public Consultation) ซึ่งจะต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงและผู้ที่ได้รับผลกระทบทางอ้อม โดยหลักการของกระบวนการปรึกษาหารือที่สำคัญ ได้แก่ ต้องดำเนินการในเวลาที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้ในกระบวนการวางแผนและพัฒนานโยบายด้านกฎหมาย ซึ่งพื้นฐานของกระบวนการปรึกษาหารือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องมีความชัดเจน ถูกต้องและประกอบไปด้วยข้อมูลที่จำเป็นเพื่อให้กระบวนการปรึกษาหารือได้รับการตอบสนอง ตั้งอยู่บนพื้นฐานการมีหลักฐานอ้างอิง โดยหลักฐานอ้างอิงที่ดีที่สุดต้องประกอบด้วยข้อแนะนำที่พิสูจน์ได้ มีความโปร่งใสในคำอธิบายทั้งข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่นำมาใช้และที่ไม่นำมาใช้ประกอบการจัดทำกฎหมาย การมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต้องมีหลักประกันว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายมีโอกาสแสดง ความคิดเห็น การรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์ต้องเป็นองค์ประกอบบังคับของกลยุทธ์ในกระบวนการปรึกษาหารือใดๆ รวมไปถึงการประมวลผลหรือการประเมินผลกระทบ ผู้มีส่วนได้เสียต้องได้รับเวลาพอสมควรในการแสดงความคิดเห็นหรือการเตรียมการเพื่อแสดงความคิดเห็น⁹

2.3 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ ได้ทบทวนวรรณกรรมการศึกษาวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory impact Assessment: RIA) ของประเทศไทยจากผลงานวิจัยของนักวิชาการจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย และบทความวิชาการของนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 งานที่สำคัญ ดังนี้

2.3.1 โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis) โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ธันวาคม 2557) โดยเป็นการศึกษาวิจัยที่มีมูลเหตุในการศึกษามาจากการใช้หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist) ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พัฒนาเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอกฎหมายจะต้องทบทวนความคุ้มค่าของร่างกฎหมายฉบับนั้นกับภาระที่จะเกิดขึ้นกับผู้ใช้งบประมาณและผู้ถูกใช้งบประมาณ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2546 เพื่อประเมินผลความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยเน้นระเบียบวิธีการประเมินผลกระทบ (Methodology) ซึ่งสามารถคำนวณเป็นตัวเงิน และวิธีประเมินผลกระทบอื่นที่ไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงิน ตลอดจนพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่มีอยู่เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

⁹European Commission, Better Regulation “toolbox”, Tool#50: Stakeholder Consultation Tools, p. 300–336

2.3.2 คู่มือวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย โดยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญ ดร. คณพล จันทน์หอม เป็นหัวหน้าที่ปรึกษาโครงการ เสนอต่อสำนักงานกิจการยุติธรรม (ตุลาคม 2559) โดยที่ปรึกษาได้พัฒนางานวิจัยจากการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมาย “ANSSR Developing RIA Guideline as an anti-corruption” ที่กระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยที่ปรึกษาได้พัฒนาปรับปรุงเครื่องมือ การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA Template) ที่เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทประเทศไทยและสามารถนำไปปฏิบัติงานโดยมีอุปสรรคน้อยที่สุดจากเครื่องมือดังกล่าว

2.3.3 เอกสารประกอบโครงการสัมมนาแนวทางการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจัดทำโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (24 พฤษภาคม 2560) ในฐานะที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรกลางในการนำร่างกฎหมายเสนอต่อคณะรัฐมนตรี จึงได้ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และแนวทางการรับฟังความคิดเห็น ประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางการดำเนินการในการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 เห็นชอบแนวทางดังกล่าว และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยเอกสารประกอบการประชุมดังกล่าวได้รวบรวมบทความวิชาการโดย นายปกรณ์ นิลประพันธ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่ 1 ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการพัฒนากฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายทั้งในมิติด้านการเมือง กฎหมาย และเศรษฐศาสตร์ ทั้งจากในและต่างประเทศ พร้อมนี้ เอกสารประกอบการประชุมข้างต้น ยังได้รวบรวมแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงมติดคณะรัฐมนตรีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับทบัญญัติมาตรา 77 ตลอดจนสื่อประชาสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ (Info graphic) เพื่อให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าใจได้ง่าย รวมถึงการจัดทำตัวอย่างการกรอกข้อมูลในหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) และสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการยกร่างอีกด้วย

บทที่ 3 ผลการศึกษา

การศึกษาในบทที่ 3 นี้ เป็นการนำเสนอผลการศึกษาระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และประเทศออสเตรเลีย โดยเป็นการศึกษาในประเด็นที่สำคัญ 3 ด้าน คือ ในด้านของวิธีดำเนินการก่อนการตรากฎหมาย ด้านเนื้อหาในการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย และในด้านหน่วยงานกำกับกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย พร้อมทั้งนำเสนอผลการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบของทั้งสามประเทศ

3.1 กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) มาใช้อย่างเป็นรูปธรรมนับแต่เมื่อปี พ.ศ. 2531 ภายใต้แนวคิดการ “ลดหรือเลิก” (Deregulation) กฎหมาย โดยกำหนดให้หน่วยงานที่จะเสนอให้มีการตรากฎหมายรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์สภาพปัญหาและแสดงเหตุผลของการเสนอกฎหมายในรูปของ “บันทึกวิเคราะห์สรุป” ซึ่งถือว่าเป็นการทำกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย (RIA) ครั้งแรกในประเทศไทย จากนั้นก็ได้มีพัฒนาการของการทำ RIA มาอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2544 โดยมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ” ซึ่งได้จัดทำ “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” โดยใช้แบบอย่างหลักเกณฑ์ของกลุ่มประเทศ OECD และได้มีการพัฒนากระบวนการก่อนการตรากฎหมายเพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) เรื่อยมา จนกระทั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำ “คู่มือการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” (Checklist 10 ประการ) เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน 2547 และต่อมาในปี พ.ศ. 2548 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 โดยในมาตรา 12 ได้ให้อำนาจในการออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งในระเบียบนี้ กำหนดให้หน่วยงานที่จะเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจะต้องทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในคู่มือการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist 10 ประการ) และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องก่อนด้วยทุกครั้ง เพื่อให้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

พัฒนาการที่สำคัญล่าสุดของการวิเคราะห์ผลกระทบในการตราภาษานี้ คือ การถูกบรรจุไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 โดยได้บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา 77 รัฐพึงมีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบ

อาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสม กับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่กำหนด หลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 กำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการทั้งในเชิงเนื้อหาและกระบวนการในการจัดทำโดยกำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) แล้วแต่กรณี

หากนับจากปี พ.ศ. 2531 ที่ได้มีการนำกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย (RIA) มาใช้ประกอบการจัดทำและการเสนอกฎหมายของประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน ก็นับได้ว่าเป็นระยะเวลากว่า 29 ปี ล่วงมาแล้ว ทว่า ปัญหาของกฎหมายไม่มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมที่ดี ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพก็ดี ปัญหาในด้านภาระของประชาชนผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย หรือปัญหากฎหมายล้าสมัย กลับมิได้ลดทอนลง ดังจะเห็นได้จากข้อมูลจำนวนกฎหมายของประเทศไทย ณ วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2560 พบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จำนวนมากถึง 13,319 ฉบับ แบ่งเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจำนวน 940 ฉบับ เป็นกฎกระทรวงจำนวน 7,066 ฉบับ และเป็นพระราชกฤษฎีกาจำนวน 5,313 ฉบับ ทั้งนี้ยังไม่รวมกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่มีอยู่อีกจำนวนมาก ซึ่งกฎหมายหลายฉบับบังคับใช้มาเป็นเวลามากกว่าหนึ่งร้อยปี¹⁰ นอกจากนี้ นับตั้งแต่มีการปฏิรูปประเทศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 สถานิติบัญญัติแห่งชาติโดยการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกกฎหมายมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ จากการตรวจสอบข้อมูลกฎหมายที่ตราโดยสนธิบัญญัติ ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2559 พบว่า สถานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการตรากฎหมายมาแล้วทั้งสิ้นจำนวน 190 ฉบับ ซึ่งระยะเวลาที่ใช้โดยเฉลี่ยในการออกกฎหมายต่อฉบับคือ 128.90 วันต่อฉบับ¹¹ สะท้อนให้เห็นว่า แม้กระบวนการพิจารณากฎหมายของสนธิบัญญัติแห่งชาติจะ

¹⁰ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คู่มือวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA Manual) โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2559), หน้า 1.

¹¹ นิถมน รัตนะรัต, รายงานการศึกษาค้นคว้าระยะยาว เรื่อง ประเมินผลการตรากฎหมายของสนธิบัญญัติแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2560), หน้า ค.

เป็นไปอย่างรวดเร็วสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทันต่อสภาพการณ์และสภาพแวดล้อมในปัจจุบัน แต่ความรวดเร็วในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว อาจนำมาซึ่งการขาดกระบวนการที่รอบคอบในการตรากฎหมาย และอาจยังเป็นปัญหาในการสร้างการรับรู้หรือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการออกกฎหมายด้วยเช่นกัน ซึ่งกฎหมายหลายฉบับส่งผลกระทบต่อประชาชน และเมื่อกฎหมายเหล่านั้น มีผลใช้บังคับกลับมีประเด็นถกเถียงอยู่ในสังคมในขณะนี้ อาทิ พระราชบัญญัติ ทารุณกรรมสัตว์ พ.ศ. 2557

การศึกษากระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทยจะอธิบายองค์ประกอบของกระบวนการใน 3 ด้าน ดังนี้

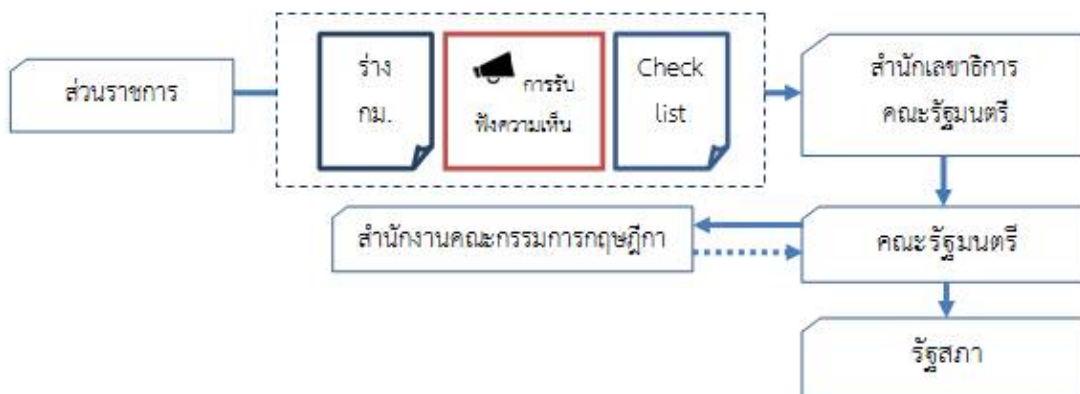
3.1.1 วิธีดำเนินการก่อนการตรากฎหมาย

เดิมนั้นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ประกอบระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 กำหนดให้หน่วยงานที่จะเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจะต้องทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในคู่มือการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist 10 ประการ) และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องก่อนด้วยทุกครั้ง เพื่อให้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป โดยที่ระเบียบดังกล่าวนี้ มิได้กำหนดวิธีดำเนินการและการสอบทานการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายไว้ว่าจะต้องดำเนินการด้วยวิธีการอย่างไร การร่างกฎหมายจึงเกิดขึ้นก่อนการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย อีกทั้ง การจัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตราภาษะนั้นเป็นเพียงการจัดทำเอกสารประกอบร่างกฎหมายเพื่อประกอบการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

การบังคับใช้ มาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ พึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในการตรากฎหมายทุกขั้นตอน และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 กำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติดังกล่าว โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ทั้งในเชิงเนื้อหาและกระบวนการในการจัดทำเพิ่มเติมจาก Checklist 10 ประการที่มีอยู่เดิม โดยให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) แล้วแต่กรณี

พัฒนาการสำคัญประการหนึ่งของวิธีดำเนินการก่อนการตรากฎหมายอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการบังคับใช้มาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญ คือ กระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นนี้ อย่างน้อยจะต้องนำเสนอผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานเพื่อให้มีการแสดงความคิดเห็นเป็นเวลาอย่างน้อย 15 วัน แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการก่อนที่จะจัดทำร่างกฎหมาย การวิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และการรับฟังความคิดเห็นว่าจะต้องดำเนินการด้วยวิธีอย่างใดนั้น แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา 77 แห่ง

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ สามารถอธิบายการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีได้ โดยแผนภาพดังนี้



ภาพที่ 1 การเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี

3.1.2 เนื้อหาในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญนั้น ได้กำหนดให้ส่วนราชการที่ประสงค์จะเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีจัดทำคำตอบที่แสดงให้เห็นถึงการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ทั้งสิ้น 10 ประเด็นคำถาม หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า Checklist 10 ประการ ด้วยกัน ซึ่งได้แก่

- 1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ
- 2) ผู้ทำภารกิจ
- 3) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย
- 4) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
- 5) ผลกระทบและความคุ้มค่า
- 6) ความพร้อมของรัฐ
- 7) หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย
- 8) วิธีการทำงานและตรวจสอบ
- 9) การจัดทำกฎหมายลำดับรอง (10) การรับฟังความคิดเห็น

ซึ่งเมื่อได้พิจารณาถึงแนวคิดทฤษฎีที่สนับสนุนประเด็นคำถามต่างๆ เหล่านี้แล้วพบว่า มีความสอดคล้องทั้งต่อแนวคิดในเรื่อง หลักกฎหมายที่ดี (Better Regulation Principles) และหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล ด้วยเป็นการตั้งคำถามให้ส่วนราชการตอบ เพื่อแสดงถึงความจำเป็นในการตรากฎหมาย วัตถุประสงค์ ผลกระทบ การรับฟังความคิดเห็นหรือการมีส่วนร่วม ดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในผลการศึกษาบทที่ 2

3.1.3 หน่วยงานกำกับกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย

จากการศึกษาในข้อ 3.1 วิธีดำเนินการก่อนการตรากฎหมาย ซึ่งได้แสดงแผนภูมิการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี สามารถอธิบายได้ว่า การยกร่างกฎหมายนั้นได้เริ่มต้นขึ้นจาก

ความประสงค์ของส่วนราชการเอง ซึ่งเมื่อได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Checklist 10 ประการ) แล้วเสร็จ ก็ดำเนินการเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จากนั้นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะพิจารณานำร่างกฎหมายดังกล่าวบรรจุในวาระเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการของร่างกฎหมายดังที่เสนอ ซึ่งการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นการตัดสินใจทางนโยบาย หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแล้ว ก็จะส่งร่างกฎหมายและเอกสารประกอบไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจสอบพิจารณาเนื้อหาและแบบของกฎหมายต่อไป จากนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะตรวจพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งการตรวจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นการตรวจสอบความถูกต้องทั้งในด้านรูปแบบและด้านเนื้อหาของกฎหมาย นอกจากนี้ ยังต้องตรวจสอบความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติด้วย ทั้งนี้ ตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548¹² ประกอบมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ซึ่งหากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Checklist 10 ประการ) ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ก็สามารถที่จะส่งคืนให้ส่วนราชการไปดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำขึ้นใหม่

ในการนี้ เมื่อพิจารณาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของทั้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วจะพบว่า ทั้งสองหน่วยงานนั้นต่างทำหน้าที่ในเวลาที่มีการจัดทำร่างกฎหมายนั้นเสร็จสิ้นลงและได้มีการเสนอมายังคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว

3.2 กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียได้จัดทำและพัฒนากระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) มานับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962 โดยการสนับสนุนขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) โดยองค์การดังกล่าวตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการของภาครัฐ ผ่านกระบวนการพัฒนากฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยมีแนวความคิดว่ากฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพจะกลายเป็นเครื่องฉุดรั้งความเจริญเติบโตของชาติและเพิ่มภาระให้ภาคธุรกิจโดยไม่จำเป็น กระบวนการก่อนการตรากฎหมายเพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) จึงเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อตรวจสอบคุณภาพเพื่อให้กฎหมายที่ตราขึ้นและบังคับใช้อยู่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง ทั้งยังสร้างความมั่นใจและความเชื่อใจจากประชาชนในชาติเพื่อให้พร้อมเสริมสร้างความมั่นคงให้ภาคธุรกิจ

¹² คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โครงการศึกษาวิจัยเรื่องกรนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2559), หน้า 44

รวมทั้งพัฒนาความโปร่งใสของภาครัฐเพื่อเตรียมความพร้อมสู่ประเทศที่มีรายได้สูงภายใน ค.ศ. 2020¹³

3.2.1 วิธีดำเนินการก่อนการตรากฎหมาย

เนื่องจากกระบวนการก่อนการตรากฎหมายเพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายนั้นเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งต่อการสร้างให้มีกฎหมายที่ดี ซึ่งในบางกรณีนั้นอาจไม่อยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องดำเนินการ ดังนี้ ประเทศมาเลเซียจึงได้กำหนดวิธีดำเนินการก่อนการตรากฎหมายไว้ใน 2 ชั้น¹⁴ ดังนี้

3.2.1.1 ชั้นเริ่มต้น

โดยหลักแล้ว การตัดสินใจทั้งหมดของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่มีแนวโน้มว่าจะมีผลกระทบต่อภาคธุรกิจจะต้องผ่านกระบวนการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) โดยการตัดสินใจดังกล่าวรวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือการริเริ่มกฎหมายที่จะนำไปใช้โดยการออกกฎระเบียบของฝ่ายบริหารที่บังคับให้มีการปฏิบัติตาม

กระบวนการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) เริ่มต้นจากการที่ผู้ออกกฎหมายติดต่อไปยังสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (Malaysia Productivity Corporation: MPC) ซึ่งอยู่ในสังกัดของกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม ตั้งแต่ในขั้นตอนแรกๆ ของกระบวนการตัดสินใจ ไม่ว่าจะขั้นก่อนที่ตัดสินใจว่าอาจจำเป็นต้องมีการออกกฎหมาย หรือขั้นก่อนที่จะตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะต้องมีการออกกฎหมายหรือไม่ โดยในขั้นเริ่มต้นนี้ การแจ้งไปยัง MPC จะต้องเป็นไปตามแม่แบบสำหรับการแจ้ง (Template for RIS Notification Form) ที่กำหนดไว้ และภายหลังได้รับการติดต่อจากผู้ออกกฎหมายแล้ว MPC จะพิจารณาว่าจำเป็นต้องมีการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) หรือไม่ บนพื้นฐานของข้อมูลที่ได้รับ หน่วยงานต้องให้ข้อมูลแก่ MPC ที่เพียงพอให้สามารถประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากข้อเสนอได้ MPC จะแจ้งผลการประเมินกลับไปยังผู้ออกกฎหมาย ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นกรณีดังนี้

1) หากข้อเสนอทางกฎหมายใดมีผลกระทบมากและไม่เข้าข้อยกเว้น จะต้องเข้าสู่กระบวนการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) โดยระดับของการวิเคราะห์จะต้องได้สัดส่วนกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากข้อเสนอ ถ้าเป็นกรณีที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจและสังคมมากกระบวนการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) ต้องมีการวิเคราะห์โดยละเอียด ในกรณีนี้ MPC จะเป็นตรวจสอบว่าการวิเคราะห์เพียงพอหรือไม่เมื่อพิจารณา ลักษณะและขนาด (magnitude) ของข้อเสนอ อีกทั้งปัญหาที่ข้อเสนอต้องการแก้ไข

2) ในกรณีที่ข้อเสนอกฎหมายอาจจะต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) เนื่องจากเข้าข้อยกเว้น MPC จะติดต่อไปยังหน่วยงานเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติม และเมื่อได้ปรึกษาหารือกับหน่วยงานแล้ว MPC ก็จะทำคำแนะนำอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้ คือ ข้อเสนอได้เป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการออกกฎหมายที่ดีแล้ว และไม่ต้องกระทำ

¹³ Office of the Chief Secretary to the Government, Official Opening of the Seminar on Enhancing Regulatory Quality, [Online], Available from: <http://www.pmo.gov.my/ksn> [July 30 , 2017].

¹⁴ Malaysia Productive Corporation (MPC), Malaysia Best Practice Regulation Handbook, [Online], Available from: <http://www.regulatoryreform.com> [July 30 , 2017].

การใดๆ ต่อไปอีก หรือข้อเสนอไม่เข้าข้อกำหนดว่าต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) และหน่วยงานจะต้องทำการทบทวนภายหลังจากที่กฎหมายได้ใช้บังคับแล้ว (post-implementation review)

กรณีข้อยกเว้นที่ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรา
กฎหมาย (RIS) ได้แก่

1) การออกกฎหมายที่มีผลกระทบน้อยและไม่ได้เปลี่ยนแปลงสถานะที่เป็นอยู่

2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐและอำนาจอธิปไตย

3) หนังสือเวียนภายในฝ่ายบริหาร (administrative circulars) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารจัดการบริการสาธารณะ

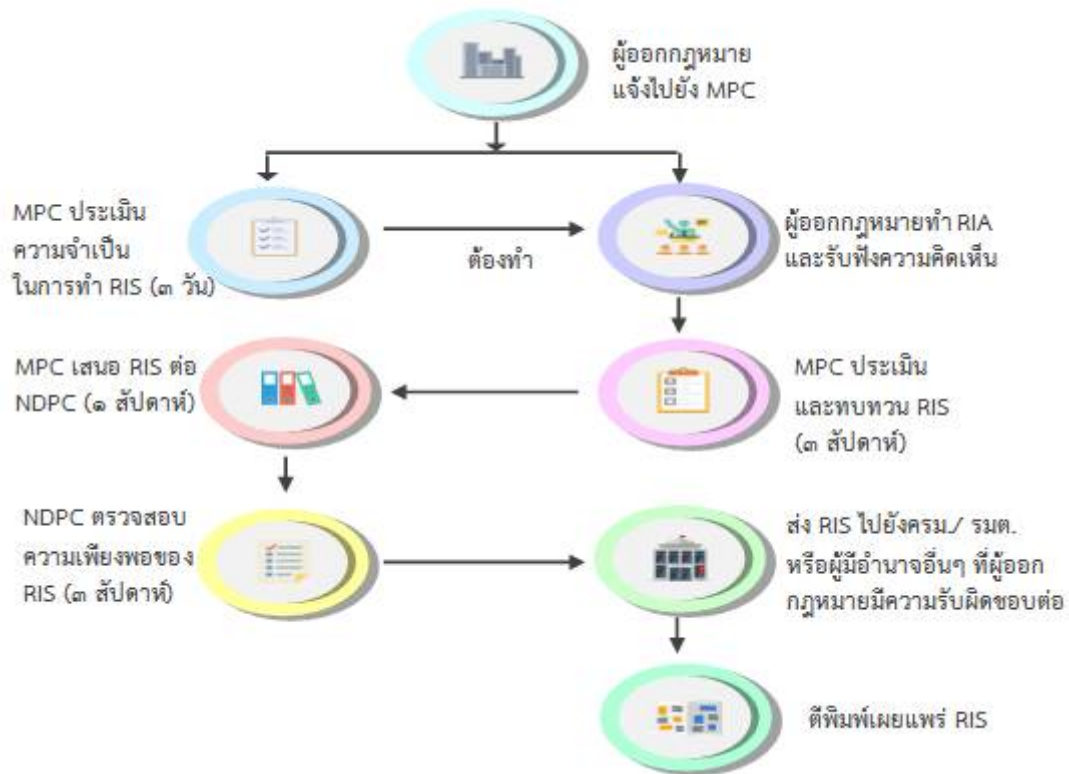
4) ในกรณีพิเศษ (exceptional circumstances) ซึ่งที่ผู้ออกกฎหมายจะต้องออกกฎหมายเพื่อจัดการกับเรื่องเร่งด่วนที่จำเป็นต้องดำเนินการทันที ในกรณีดังกล่าวนี้ ผู้ออกกฎหมายจะต้องแจ้ง MPC พร้อมด้วยเหตุผล และ MPC จะแจ้งคณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (The National Development Planning Committee: NDPC) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลกระบวนการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Statement: RIS) เกี่ยวกับร่างกฎหมายซึ่งพัฒนาขึ้นโดยไม่ผ่านกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ (RIA) ใดๆ ก็ดี กฎหมายเหล่านี้ต้องได้รับการทบทวนภายหลังจากที่กฎหมายมีผลใช้บังคับภายในหนึ่งหรือสองปีจากวันที่กฎหมายได้ประกาศใช้กฎหมาย

3.2.1.2 ขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA)

ในกรณีที่หากข้อเสนอทางกฎหมายใดมีผลกระทบมากและไม่เข้าข้อยกเว้น จะต้องเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) ซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบนั้นจะเป็นไปตามเนื้อหาที่แม่แบบ (RIA Template) กำหนดไว้ซึ่งจะกล่าวหัวข้อต่อไป และหลังจากที่ได้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายแล้ว หน่วยงานจะต้องทำสรุปรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Statement: RIS) หนึ่งหน้าสำหรับส่งให้แก่ ผู้มีอำนาจตัดสินใจและ MPC ซึ่งบทสรุปดังกล่าวจะประกอบไปด้วยการอธิบายประเด็นหลักของการจัดทำ RIS โดยย่อ ผลกระทบของทางเลือกที่พิจารณาแล้วว่าดีที่สุด ผู้มีส่วนได้เสียและทางเลือกอื่นๆ ผลสรุปนี้ยังประเมินด้วยว่าทางเลือกที่ดีที่สุดนี้จะลดต้นทุนของธุรกิจในการปฏิบัติตามกฎหมายและพัฒนาความเจริญเติบโตด้านความสามารถในการผลิตเพียงใด

รายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) จะต้องได้รับการรับรองโดยผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานที่ออกกฎหมาย (Chief Executive of the Regulator) หรือโดยปลัดกระทรวงก่อนที่จะส่งไปยัง MPC เพื่อการประเมินครั้งสุดท้าย หาก MPC ประเมินรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) แล้วเห็นว่าไม่เพียงพอ MPC จะชี้แจงเหตุผลในการตัดสินใจดังกล่าว แต่หาก MPC พิจารณาเห็นว่าเพียงพอแล้วก็จะส่งไปยัง NPDC เพื่อพิจารณาความ และเมื่อ NPDC พิจารณาเสร็จก็จะส่งรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) ไปยังคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือผู้ที่มีความรับผิดชอบ ก่อนจะมีการเผยแพร่รายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) ต่อไป

ภาพรวมของวิธีดำเนินการ สามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ ดังนี้



ภาพที่ 2 วิธีดำเนินการก่อนการตรากฎหมายของประเทศมาเลเซีย

3.2.2 เนื้อหาในการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย

กระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIA) มีลักษณะสำคัญตามแนวปฏิบัติที่ดีในการออกกฎหมาย (sound regulatory practice) ซึ่งประกอบไปด้วยกระบวนการตรวจสอบผลกระทบที่น่าจะเกิดขึ้นจากกฎหมายที่เสนอ และทางเลือกอื่นซึ่งสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทางนโยบายของรัฐบาลได้ ทั้งนี้ RIA มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายที่ดี (better regulation) โดยมีหลักการดังนี้

1) การวิเคราะห์ที่ดี (sound analysis): ต้องแสดงเหตุผลในการออกกฎหมาย พร้อมทั้งวัตถุประสงค์ การประเมินผลกระทบของทางเลือกแต่ละทาง และจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างมีประสิทธิภาพ

2) การตัดสินใจอย่างรอบคอบ (informed decision making): ผู้มีอำนาจตัดสินใจเมื่อจะต้องเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งจากหลายทางเลือก จะต้องเข้าใจนัยสำคัญของทางเลือกนั้นๆ และมีข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นก่อนที่จะตัดสินใจ และ

3) ความโปร่งใส (transparency): ข้อมูลที่เป็นพื้นฐานของการออกกฎหมายของรัฐบาลจะต้องได้รับการเผยแพร่แก่สาธารณชน

และโดยที่ประเทศมาเลเซียได้แบ่งขั้นตอนการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายออกเป็นสองขั้นตอนกล่าวคือ ขั้นเริ่มต้น และขั้นทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย เนื้อหาในการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย จึงมีลักษณะแตกต่างกันออกไปด้วย โดยแม่แบบในขั้นเริ่มต้นนั้นเรียกว่า Template for RIS Notification Form จะมีลักษณะที่ง่ายและเป็นมิตรแก่หน่วยงานผู้เริ่มต้น เพียงเพื่อให้เห็นถึงเจตนาในเบื้องต้นเท่านั้น โดยประกอบด้วยประเด็นต่างๆ ดังนี้

- 1) ชื่อกระทรวง กรม หน่วยงานที่เสนอ
- 2) ชื่อข้อเสนอ
- 3) คำโครงของข้อเสนอโดยสังเขป ประกอบไปด้วยปัญหาที่ร่างกฎหมายต้องการแก้ไข วัตถุประสงค์ ทางเลือกและรายละเอียดว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายใหม่หรือกฎหมายเก่าที่ต้องการแก้ไข

- 4) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ภาคธุรกิจและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ แม่แบบมีส่วนที่ให้บรรยายผลกระทบที่สำคัญทั้งด้านบวกและลบแก่ภาคธุรกิจ ผู้บริโภคและองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรรัฐ (non-governmental organizations) เว้นเสียแต่ว่าผลกระทบนั้นเป็นผลกระทบน้อย

- 5) ต้นทุนของภาคธุรกิจที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ในส่วนนี้แบบฟอร์มให้บรรยายว่าต้นทุนที่ภาคธุรกิจต้องเผชิญมีอะไรบ้าง เช่น การรวบรวมและรายงานข้อมูลบางอย่าง การว่าจ้างทนายความ นักบัญชีและผู้เชี่ยวชาญด้านอื่นๆ การประสานงานกับผู้ตรวจสอบบัญชี การเปลี่ยนแปลงกระบวนการการบริหารงาน การให้การฝึกอบรมใหม่แก่พนักงาน เป็นต้น

- 6) การจัดเวลา ต้องแสดงวันที่สำคัญ (key dates) และลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลา (timeline) อย่างชัดเจนว่ามีขั้นตอนและสิ่งที่จะต้องทำอะไรบ้าง

- 7) ข้อมูลสำหรับติดต่อ ในส่วนนี้ หน่วยงานจะต้องให้รายละเอียดสำหรับติดต่อหน่วยงาน ไม่ว่าจะป็นชื่อ อีเมล หมายเลขโทรศัพท์

แต่สำหรับกรณีขั้นทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย นั้นเรียกว่าแม่แบบการรายงานผลกระทบทางกฎหมาย Template for Regulatory Impact Statement โดยแม่แบบนี้ใช้วิธีการบรรยายทั้งหมด ซึ่งประกอบไปด้วยหัวข้อต่างๆ พร้อมรายละเอียด ดังนี้

- 1) ชื่อข้อเสนอ ต้องเป็นชื่อเต็มและต้องมีการอ้างถึง Acts of Parliament โดยระบุบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วย

- 2) วัตถุประสงค์ของนโยบายหรือสภาพปัญหา เป็นการบรรยายวัตถุประสงค์หรือสภาพปัญหาโดยสังเขปเพื่อให้เห็นถึงความจำเป็นในการเข้าไปแก้ไขปัญหา และต้องมีรายละเอียดได้แก่ ระบุและอธิบายวัตถุประสงค์ทางนโยบายที่เกี่ยวข้อง ระบุผู้ได้รับผลกระทบและผู้มีส่วนได้เสีย พร้อมทั้งอธิบายว่าบุคคลเหล่านั้นได้รับผลกระทบอย่างไร ระบุว่าเพราะเหตุใด สถานะปัจจุบันรวมถึงกรอบทางกฎหมายที่มีอยู่จึงไม่เพียงพอ และ/หรือเหตุผลที่ต้องมีการออกกฎหมายใหม่ การประเมินความเสี่ยง ต้องอธิบายว่าความเสี่ยงที่กฎหมายต้องการแก้ไขคืออะไร กำหนดเป็นปริมาณเชิงตัวเลขได้หรือไม่

- 3) เป้าหมายหรือผลของมาตรการที่ต้องการให้เกิดขึ้น หน่วยงานจะต้องระบุความมุ่งหมายของข้อเสนอหรือกฎหมายที่เสนออย่างชัดเจน บรรยายผลที่ต้องการให้เกิดขึ้นและ

บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมาย นอกจากนี้จะต้องระบุขอบเขตของการใช้บังคับของกฎหมายในเชิงภูมิศาสตร์ด้วย

4) ทางเลือก หน่วยงานจะต้องระบุและบรรยายทางเลือกไม่ว่าจะเป็นทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมายหรือไม่ใช่การออกกฎหมายที่อาจสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ด้วยตัวอย่างเช่น

4.1) ทางเลือกที่เป็นการออกกฎระเบียบ มีหลายรูปแบบดังนี้

- Government regulation หมายถึงกฎหมายที่รัฐออกมาไม่ว่าจะอยู่ในรูปกฎหมายหลัก (primary legislation) และกฎหมายลำดับรอง ทางเลือกนี้เหมาะสำหรับปัญหาที่มีความเสี่ยงสูง มีผลกระทบหรือมีความสำคัญมาก และไม่อาจแก้ไขได้ด้วยทางเลือกอื่นๆ

- Self-regulation เป็นกฎเกณฑ์ที่ผู้ประกอบการออกมาควบคุมรับผิดชอบและบังคับใช้กันเอง โดยใช้วิธีการออกแนวปฏิบัติ (Codes of Conduct) ทางเลือกนี้เหมาะสำหรับปัญหาที่ไม่ส่งผลกระทบทางด้านสุขภาพและความปลอดภัยมากนัก ปัญหาที่มีความเสี่ยงต่ำ และเป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ด้วยกลไกการตลาด เช่น สถานการณ์ที่เกิดเฉพาะกลุ่ม และสามารถนำเอาวิธีการ Self-regulation ไปใช้ได้ อย่างไรก็ตาม Self-regulation มีแนวโน้มไม่มีประสิทธิภาพหากผู้ประกอบการไม่ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติ

- Quasi-regulation รวมถึงการออกกฎหรือความตกลง (arrangements) ที่รัฐบาลมีส่วนทำให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตาม แต่ไม่ได้เป็นการออกกฎหมายจากรัฐโดยตรง เช่น ประมวลวิธีปฏิบัติของภาคอุตสาหกรรม (industry codes of practice) ที่พัฒนาขึ้นมาโดยรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง คำแนะนำ (guidelines) หน่วยงานของรัฐทำขึ้น หรือระบบการรับรองคุณภาพ เป็นต้น

- Co-regulation เป็นกรณีที่ภาคอุตสาหกรรม (industry) พัฒนาและบังคับใช้กฎเกณฑ์ของตนเอง แต่รัฐออกกฎหมายรับรองเพื่อให้กฎเกณฑ์นั้นสามารถบังคับใช้ได้

4.2) ทางเลือกที่ไม่ใช่การออกกฎระเบียบ มีหลายรูปแบบดังนี้

- ทางเลือกที่ไม่กระทำการอะไร (do nothing) ทุกอย่างคงไว้เช่นเดิม โดยอิงกับการเปลี่ยนแปลงของตลาดและกฎหมายเดิมที่มีอยู่ ซึ่งทางเลือกดังกล่าวจะถูกหยิบยกไว้เป็นทางเลือกลำดับแรกก่อนทางเลือกอื่น

- ทางเลือกที่ใช้วิธีให้ข้อมูลและการรณรงค์ให้ความรู้

- ทางเลือกที่ใช้ตลาดเป็นเครื่องมือ (market-based instruments) เช่น ภาษี การให้เงินอุดหนุนและใบอนุญาตที่สามารถจำหน่ายโอนได้ (tradable permits)

- ทางเลือกที่ใช้ระบบประกันคุณภาพโดยสมัครใจ เช่น การขึ้นทะเบียน การออกใบรับรอง และการออกใบอนุญาต

- ทางเลือกที่ใช้การพัฒนาและส่งเสริมมาตรฐานที่สามารถนำไปใช้โดยสมัครใจ (voluntary standards)

- ทางเลือกอื่นๆ เช่น การขึ้นทะเบียนข้อมูลที่เปิดเผยสู่สาธารณะ

5) การประเมินผลกระทบ

วัตถุประสงค์ของการประเมินก็คือ เพื่อให้ผู้ตัดสินใจทราบข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือกและจะได้นำไปพิจารณาในการตัดสินใจ การประเมินผลกระทบเป็นการประเมินผลกระทบ

ด้านต้นทุน ประโยชน์และความเสี่ยงอันอาจเกิดขึ้นแก่ผู้บริโภค ภาคธุรกิจ รัฐบาลและผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างครอบคลุม โดยใช้สถานะปัจจุบันเป็นฐานในการประเมินผลกระทบของแต่ละทางเลือก ผลกระทบควรกำหนดในเชิงปริมาณตราบเท่าที่เป็นไปได้ เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบต้นทุน ประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้นจากการนำทางเลือกแต่ละทางไปใช้

ในการประเมินผลกระทบนั้น จะต้องระบุว่าใครที่จะได้รับผลกระทบไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม อยู่ภาคธุรกิจใด จำนวนและขนาดของผู้ประกอบการเป็นอย่างไร และจะต้องรายงานผลกระทบของข้อเสนอกฎหมายต่อเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นการบริหาร ผลกระทบต่อธุรกิจ ผู้บริโภค การแข่งขัน และการค้าภายในและระหว่างประเทศ อีกทั้งต้องอธิบายว่าทางเลือกที่แนะนำได้รับการพัฒนาเพื่อลดผลกระทบในด้านลบต่อสุขภาพ ความปลอดภัย สิ่งแวดล้อม สังคม วัฒนธรรม ความมั่นคง และเศรษฐกิจอย่างไรบ้าง ในส่วนของผลกระทบต่อพันธกรณีระหว่างประเทศ คู่มือได้กำหนดแนวทางในการวิเคราะห์ผลกระทบต่อพันธกรณีระหว่างประเทศในภาคผนวก 3 ซึ่งใช้สำหรับกรณีที่จะออกกฎหมายที่กำหนดข้อบังคับทางเทคนิค (technical regulations)

นอกจากนี้ ในการประเมินผลกระทบจะต้องพิจารณาประเด็นเรื่องความเท่าเทียม และความเป็นธรรมด้วยว่าข้อเสนอจะสามารถแก้ไขความไม่เท่าเทียมกันที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ร่างกฎหมายที่จะนำไปบังคับใช้สามารถแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมได้หรือไม่ และหากบังคับใช้แล้วจะส่งผลกระทบต่อภาคส่วนใดเป็นพิเศษหรือไม่ รวมทั้งประเด็นที่ว่าภาคส่วนที่ได้ประโยชน์จากร่างกฎหมายนี้เป็นแตกต่างไปจากภาคส่วนที่ต้องรับภาระต้นทุนหรือไม่ ในกรณีที่ข้อเสนอทางกฎหมายจะมีผลเป็นการจำกัดการแข่งขัน โดย RIS จะต้องแสดงให้เห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวจะให้ประโยชน์แก่สังคมซึ่งมากกว่าต้นทุน และไม่มีทางเลือกอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันได้โดยไม่จำกัดการแข่งขัน

ในการประเมินต้นทุนและประโยชน์จะต้องประเมินครอบคลุมทั้งด้านบวกและลบ ซึ่งได้วินิจฉัยไว้จากการผลกระทบของร่างกฎหมายและมีได้หลายประเภท อาทิ ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายของภาคธุรกิจทั้งที่เป็นธุรกิจขนาดเล็กและขนาดใหญ่ เช่น ค่าใช้จ่ายในการขอใบอนุญาต การขนส่ง กระบวนการผลิต ต้นทุนของผู้บริโภค รวมถึงราคาสินค้าหรือบริการในอัตราที่สูงขึ้นเป็นผลมาจากการจำกัดการแข่งขันทางการค้า การลดตัวเลือกหรือคุณภาพของสินค้าและบริการ หรือการนำสินค้าและบริการเข้าสู่ตลาดช้าส่งผลกระทบต่อทางเลือกซื้อสินค้าและบริการของผู้บริโภค ต้นทุนของสังคมและหรือสิ่งแวดล้อม เช่น การทำให้สิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงหรือก่อมลพิษ การทำให้เกิดปัญหาสุขภาพและทำให้ความปลอดภัยลดลง เงินเดือนหรือค่าจ้างลดลง และการทำให้การจ้างงานลดลงหรือเศรษฐกิจถดถอย ต้นทุนของทางภาครัฐ เช่น ค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากการพัฒนากฎหมาย การพัฒนานโยบายทางการศึกษาและการให้ข้อมูลแก่ประชาชน ต้นทุนด้านการตรวจสอบหรือการให้ใบอนุญาต ต้นทุนด้านการรวบรวมข้อมูลทางธุรกิจ และต้นทุนด้านการบังคับใช้กฎหมาย

6) การรับฟังความคิดเห็น หน่วยงานจะต้องระบุงการรับฟังความคิดเห็นทั้งระดับภายในรัฐบาลและการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ

การรับฟังความคิดเห็นเป็นการให้ความเชื่อมั่นว่าผลกระทบทั้งหมดได้รับการพิจารณาในการประเมินว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีใดเป็นวิธีที่ดีที่สุด อีกทั้งสร้างความโปร่งใสซึ่งจะช่วยให้เกิดเชื่อมั่นในกระบวนการทางนโยบาย หน่วยงานควรต้องระบุผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับ

ผลกระทบและจะต้องให้ออกาสบุคคลดังกล่าวมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือที่จะต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย จริงจัง (meaningful) และมีดุลยภาพ (balanced) ในทุกขั้นตอนของกระบวนการออกกฎหมาย RIS จะต้องแสดงให้เห็นว่า การรับฟังความเห็นเป็นไปตามหลักการดังกล่าว

7) บทสรุปและแนะนำทางเลือกที่เหมาะสม

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) จะต้องมีข้อความที่ระบุทางเลือกที่แนะนำบนพื้นฐานของการวิเคราะห์ผลกระทบอย่างชัดเจน จะต้องแสดงให้เห็นว่าทางเลือกนั้นเหมาะสมในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ดีที่สุดเมื่อพิจารณาต้นทุนและประโยชน์แล้ว อีกทั้งยังสอดคล้องกับนโยบายของรัฐในการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมาย (National Policy on the Development and Implementation of Regulations) ด้วย นอกจากนี้ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) จะต้องระบุต้นทุนและประโยชน์ของทางเลือกดังกล่าวที่เกิดแก่กลุ่มต่างๆ

8) การนำทางเลือกที่ดีที่สุดไปใช้ในทางปฏิบัติ (implementation of the preferred option)

ส่วนนี้เป็นการบรรยายแผนการสำหรับการนำทางเลือกที่ดีที่สุดไปใช้ โดยต้องอธิบายกลยุทธ์ในการนำทางเลือกที่ดีที่สุดไปใช้โดยสรุป และต้องระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบพร้อมทั้งบทบาทของหน่วยงานดังกล่าว อีกทั้งประเมินต้นทุนในการนำทางเลือกนั้นไปปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังต้องระบุหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และบรรยายวิธีการในการบังคับ อีกทั้งระบุมตรการบังคับในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

นอกจากแผนการในการนำทางเลือกไปใช้แล้ว ส่วนนี้ยังต้องระบุว่ากฎหมายที่ออกจะได้รับการตรวจสอบและทบทวนความมีประสิทธิภาพอย่างไรและเมื่อใดอีกด้วย โดยหลักแล้วกฎหมายทุกฉบับจะต้องได้รับการทบทวนทุก 5 ปี หากกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อธุรกิจ เว้นแต่กฎหมายนั้นจะมีบทบัญญัติทบทวนซึ่งกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การทบทวนดังกล่าวจะต้องได้รับการเผยแพร่บนเว็บไซต์ของ MPC¹⁵

3.2.3 หน่วยงานกำกับกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย

ในกระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศมาเลเซีย มีหน่วยงานที่กำกับกระบวนการที่เกี่ยวข้อง 2 หน่วยงาน ได้แก่

1) สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (Malaysia Productivity Corporation: MPC) มีความรับผิดชอบในการประเมินความจำเป็นในการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายและการทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) และทบทวนความเพียงพอของ RIS ก่อนที่จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ อีกทั้งยังมีให้คำปรึกษาแก่ ผู้ออกกฎหมาย (regulator) ในการทำ RIA และการพัฒนา RIS อีกด้วย และ

2) คณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (The National Development Planning Committee: NDPC) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับกระบวนการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Statement: RIS) ตรวจสอบและให้

¹⁵ Malaysia Productive Corporation (MPC), Malaysia Best Practice Regulation Handbook, Anex 1 and Anex 2, [Online], Available from: <http://www.regulatoryreform.com> [July 30 , 2017].

ความเห็นชอบความเพียงพอของ RIS ทั้งหมดก่อนที่จะถูกส่งไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อทำการตัดสินใจ

3.3 กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศออสเตรเลีย

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษากระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย หรือ RIA ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งมีรูปแบบกระบวนการและเอกสารอ้างอิงที่ครบถ้วนสมบูรณ์เป็นกรณีศึกษา โดยพบว่ารัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้เริ่มนำกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985¹⁶ โดยรัฐนิวเซาท์เวลส์นำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย หรือ RIA มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายในการลดข้อกำหนดกฎหมายที่มากเกินไป (red tape) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายในการทำให้รัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นรัฐที่นำลงทุนอันจะนำมาซึ่งการสร้างงานและการเติบโตทางเศรษฐกิจ

กระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย หรือ RIA เป็นกระบวนการที่จะตรวจสอบและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่ผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับผลที่คาดว่าจะเกิดของกฎหมายที่เสนอ และขอบเขตของทางเลือกซึ่งสามารถแก้ปัญหาของรัฐบาลได้ โดย RIA ช่วยให้เห็นใจว่ากระบวนการพัฒนานโยบายจะทำให้เกิดกฎหมายหรือทางเลือกอื่นที่ให้ผลประโยชน์สูงสุดแก่สังคม

3.3.1 วิธีดำเนินการก่อนการตรากฎหมาย

กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนด้วยกัน ซึ่งในแต่ละขั้นตอนนี้จะเป็นเสมือนกระบวนการในการกลั่นกรองความจำเป็นในการตรากฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายอยู่ในแต่ละขั้น โดยอธิบายได้ดังนี้

3.3.1.1 ขั้นตอนการระบุข้อเสนอ (Proposal definition) หน่วยงานจะต้องระบุปัญหาที่เกิดขึ้น และระบุทางเลือกที่สามารถแก้ปัญหาได้รวมถึงทางเลือกที่เป็นการออกกฎหมาย

ซึ่งในการกำหนดปัญหาและทางเลือกนี้อาจผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาด้วยแล้ว และประการสำคัญคือ ต้องพิจารณาว่าข้อเสนอ นั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (Cabinet) หรือสภาบริหาร (Executive Council) หรือไม่ หากไม่ ข้อเสนอ นั้นก็ไม่ต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย หรือ RIA ซึ่งในการพิจารณาว่าจะต้องผ่านกระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายหรือไม่นี้ เพียงแค่ผู้ตัดสินใจเห็นชอบก็เป็นการเพียงพอ

3.3.1.2 ขั้นตอนการวิเคราะห์และประเมินข้อเสนอ (Proposal analysis & assessment)

รัฐมนตรีประจำกระทรวง (Portfolio Minister) มีหน้าที่ต้องพิจารณาว่า ข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี (Cabinet) หรือสภาบริหาร (Executive Council) นั้น เป็นข้อเสนอที่สำคัญหรือไม่ ถ้าเป็นข้อเสนอที่ไม่สำคัญ หน่วยงานเพียงแต่จะต้องแสดง

¹⁶Australian Government, Regulatory Impact Analysis. [Online], Available from: <http://cuttingredtape.gov.au/annual-report/annual-deregulation-report-2014> [July, 15 2017].

ให้เห็นว่าได้มีการนำหลักกฎหมายที่ดี (Better Regulation Principles) มาใช้โดยแสดงหลักฐานการนำหลักดังกล่าวมาใช้ในบันทึกที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือสภาบริหาร แต่ถ้าเป็นข้อเสนอที่มีความสำคัญหน่วยงานจะต้องจัดทำรายงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Statement: BRS) ด้วย โดยข้อเสนอที่สำคัญจะมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้คือ

- 1) เป็นข้อเสนอซึ่งเป็นการออกกฎหมายหลักใหม่ (major new regulatory initiative)
- 2) เป็นข้อเสนอซึ่งมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อปัจเจกบุคคล ชุมชน หรือภาคส่วนของชุมชน
- 3) เป็นข้อเสนอซึ่งมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อภาคธุรกิจ เช่นทำให้เกิดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมาก
- 4) เป็นข้อเสนอที่ทำให้เกิดการจำกัดการแข่งขันอย่างมีนัยสำคัญ
- 5) เป็นข้อเสนอที่ทำให้เกิดต้นทุนในการบริหารจัดการ (administrative cost) อย่างมากแก่ภาครัฐ

อนึ่ง การตัดสินใจของรัฐมนตรีนั้นถือเป็นกรณีสำคัญ ดังนี้ การพิจารณาและตัดสินใจของรัฐมนตรีไปในทางใดนั้น อาจถูกทบทวนโดยนายกรัฐมนตรี (Premier) และคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ที่ได้รับคำแนะนำจากรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมาย (Minister for Regulatory Reform) ก็ได้

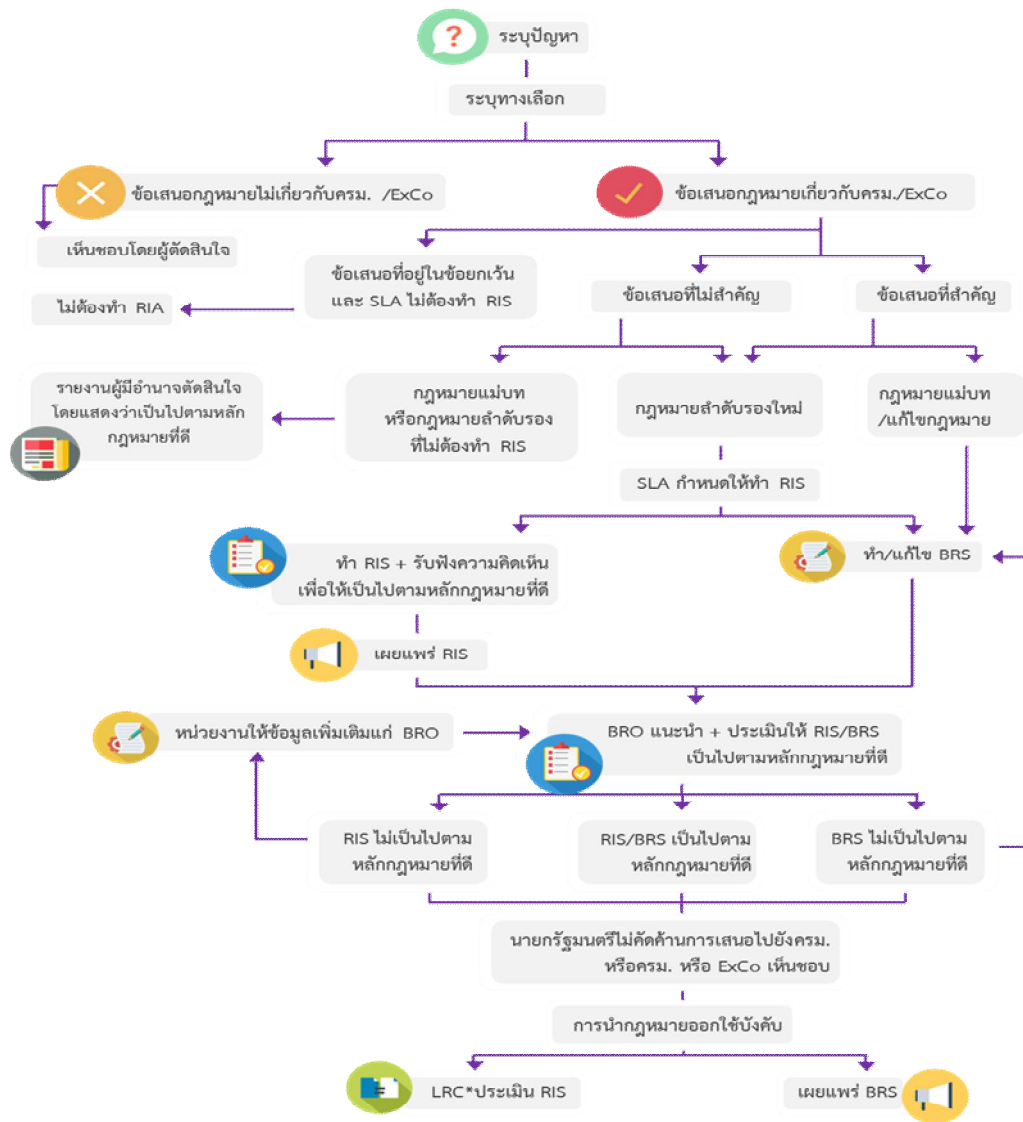
อย่างไรก็ดี ข้อเสนอกฎหมายที่ได้รับยกเว้นจากการใช้หลักกฎหมายที่ดี ได้แก่ ข้อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจของตำรวจ (police powers) และกฎหมายอาญาทั่วไปหรือการบริหารงานยุติธรรม ได้แก่ (1) ข้อบังคับของศาลและกฎหมายเกี่ยวกับระวางโทษ (sentencing legislation) (2) ข้อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับข้อบังคับการเลือกตั้ง (3) ข้อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการภาครัฐ (management of public sector) (4) ข้อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขข้อบกพร่องในการร่างกฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมสืบเนื่อง (consequential amendments) หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับขั้นตอนและกระบวนการ (machinery nature) (5) ข้อเสนอที่ได้รับการยกเว้นตามตารางที่ 4 ของกฎหมาย Subordinate Legislation Act (SLA)1989 (6) ข้อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับการขึ้นค่าธรรมเนียมตามมาตรฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นไปตามหรือต่ำกว่าดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index) (7) ข้อเสนอกฎหมายซึ่งได้รับการประเมินโดยละเอียดว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดีหรือไม่แล้ว โดยเป็นส่วนหนึ่งของบันทึกที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือของสภาบริหาร (Cabinet Minute หรือ Executive Council Minute) และ (8) ข้อเสนอกฎหมายที่ถูกพัฒนาและประเมินผ่านกระบวนการภายนอก ซึ่งกระบวนการดังกล่าวอย่างน้อยจะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายอย่างละเอียด รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็น

นอกจากนี้ ถ้าข้อเสนอเป็นข้อเสนอในการออกกฎหมายลำดับรอง ข้อเสนอทางกฎหมายนั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย Subordinate Legislation Act ค.ศ. 1989 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment Statement: RIS) ดังนั้น ในการออกกฎหมายที่มีความสำคัญ อาจจัดให้มีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) แทนรายงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation

Statement: BRS) ก็ได้ โดยจะต้องมีการเสนอผลของการรับฟังความคิดเห็นพร้อมด้วยเหตุผลสนับสนุนข้อเสนอ และหน่วยงานจะต้องเผยแพร่และโฆษณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) บนเว็บไซต์ของหน่วยงานด้วย

ทั้งนี้ ในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) หรือ รายงานกฎหมายที่ดี (BRS) สำนักงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Office: BRO) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของ Department of Finance, Services and Innovation อยู่ในการกำกับดูแลของ Minister for Innovation and Better Regulation จะมีหน้าที่ให้คำแนะนำและประเมิน RIS หรือ BRS เพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดีหรือไม่ ในกรณีที่ RIS ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี หน่วยงานจะต้องให้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อให้เป็นไปตามหลักดังกล่าว แต่ถ้าเป็นกรณี BRS ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี หน่วยงานจะต้องแก้ไข BRS นอกจากการประเมินโดย BRO แล้ว นายกรัฐมนตรี (Premier) ยังมีอำนาจในการคัดค้านการส่งข้อเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีหรือสภาบริหารอีกด้วย

3.3.1.3 ขั้นตอนการเห็นชอบข้อเสนอกฎหมายและการออกกฎหมายอย่างเป็นทางการ (Proposal approval & formal introduction) ข้อเสนอจะถูกส่งไปยังคณะรัฐมนตรี (Cabinet) หรือสภาบริหาร (Executive Council) เพื่อให้ความเห็นชอบ ข้อเสนอที่ได้รับความเห็นชอบก็จะได้รับการนำไปออกเป็นกฎหมาย ในกรณีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) คณะกรรมาธิการทบทวนกฎหมาย (Legislative Review Committee: LRC) ยังคงมีอำนาจประเมิน ส่วนรายงานกฎหมายที่ดี (BRS) ก็จะได้รับเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานโดยลิงค์ที่เชื่อมมาจากเว็บไซต์ของ BRO



ภาพที่ 3 กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย

3.2.2 เนื้อหาในการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย

จากการศึกษาถึงวิธีดำเนินการดังข้อ 3.3.1 จะเห็นได้ว่ากระบวนการ RIA ที่สำคัญของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย จะประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 2 ส่วน คือ (1) Regulatory Impact Assessment Checklist หรือ RIA Checklist โดยรัฐนิวเซาท์เวลส์ประเทศออสเตรเลีย กำหนดรายการตรวจสอบการวิเคราะห์ข้อมูลในภาพรวมว่าหน่วยงานที่ได้มีการเสนอกฎหมายใหม่และเสนอแก้ไขกฎหมายจะต้องระบุข้อมูลจากรายการตรวจสอบให้เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี (Better regulation principles) อย่างครบถ้วน และ (2) รายงานหลักกฎหมายที่ดี (Better Regulation Statement: BRS)

หลักกฎหมายที่ดี (Better regulation principles) นั้นจะประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 7 ประการ ดังนี้

หลักที่ 1 ความจำเป็นสำหรับการกระทำของรัฐบาลควรจะมีอยู่ ซึ่งหน่วยงานจะต้องแสดงให้เห็นว่าปัญหามีอยู่ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการกระทำของรัฐบาลจำเป็นหรือไม่ โดยการระบุแหล่งที่มา สภาพ ขนาดและผลกระทบของปัญหาอย่างชัดเจน อีกทั้งจะต้องแสดงหลักฐานของปัญหาโดยใช้ข้อมูล หากเป็นไปได้ การที่จะเข้าใจปัญหาได้นั้นอาจต้องอาศัยการวิจัยค้นคว้าเพื่อให้มั่นใจว่าได้ระบุต้นเหตุของปัญหาแทนที่จะเป็นลักษณะ (symptoms) ของปัญหา การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียอาจช่วยให้สามารถระบุปัญหาได้อย่างแม่นยำยิ่งขึ้น

หลักที่ 2 วัตถุประสงค์ของการกระทำของรัฐบาลควรชัดเจน วัตถุประสงค์ที่ชัดเจนยังมีความสำคัญในการทบทวนต่อไปในกระบวนการพัฒนากฎหมาย เนื่องจากจะช่วยประเมินความสำเร็จของการแก้ปัญหาโดยกฎหมายว่ากฎหมายนั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้มากน้อยเพียงใด

หลักที่ 3 ผลกระทบของการกระทำของรัฐบาลควรจะได้รับ ความเข้าใจอย่างเหมาะสม โดยพิจารณาต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือก รวมถึงทางเลือกที่จะไม่ออกกฎหมายด้วย ดังนี้

1) การพัฒนาทางเลือกที่เป็นไปได้ หน่วยงานควรพิจารณาทางเลือกทั้งหลายที่เป็นไปได้ โดยเริ่มจากทางเลือกที่รัฐต้องเข้าไปแทรกแซงน้อยที่สุดก่อน และต้องพิจารณาทางเลือกที่เป็นการไม่กระทำหรือคงสถานะปัจจุบันด้วย

2) การออกแบบทางเลือกเพื่อสนับสนุนแนวทางใหม่ (innovation) ทางเลือกที่ออกแบบดีจะทำให้เกิดแนวทางใหม่ คำว่า “แนวทางใหม่” (Innovation) ในที่นี้หมายถึง การพัฒนาสินค้า บริการ หรือกระบวนการ การสร้างตลาดใหม่ หรือใช้ผลิตภัณฑ์ใหม่ ในกรณีที่เหมาะสม กฎหมายควรมีลักษณะที่มุ่งเน้นไปที่ผลลัพธ์มากกว่าการกำหนดรายละเอียด (prescriptive) ผู้ประกอบธุรกิจที่มีประสิทธิภาพจะตอบสนองต่อการพัฒนาแนวทางใหม่เพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย การเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถเลือกวิธีการในการได้ผลลัพธ์ที่กำหนดไว้จะช่วยลดต้นทุนของกฎหมายอีกด้วย

3) การประเมินผลกระทบของทางเลือก อาทิ การระบุผู้ที่ได้รับผลกระทบ การระบุต้นทุนและประโยชน์ โดยต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกที่ถูกเสนอสามารถรวมถึงต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance cost) ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องพิจารณาผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของทางเลือกอย่างชัดเจน การพิจารณาผลกระทบต่อการแข่งขัน และการจำกัดการแข่งขัน การประเมินต้นทุนและประโยชน์ คือการประมาณการณผลกระทบสุทธิของทางเลือก รวมถึงประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ของแต่ละทางเลือก การระบุทางเลือกที่แนะนำ (recommended option) เมื่อประเมินผลกระทบของกฎหมายเสร็จ การประเมินจะต้องคำนึงถึงผลการวิเคราะห์ทั้งทางด้านปริมาณและด้านคุณภาพ การกระจายผลกระทบ (distributive impact) ภาระทางกฎหมายโดยรวม ตลอดจนความเสี่ยงและความไม่แน่นอน นอกจากนี้ หน่วยงานจะต้องให้การอธิบายว่าเพราะเหตุใดทางเลือกที่แนะนำจึงเป็นทางเลือกที่ต้องการ (preferred option) และให้เหตุผลในการปฏิเสธทางเลือกอื่นๆ รวมทั้งข้อสันนิษฐานหลักที่ใช้ในการวิเคราะห์ด้วย

4) การพัฒนาแผนการในการนำทางเลือกมาใช้ (implementation) และการบังคับตามทางเลือก (compliance)

5) การพิจารณาว่าสมรรถนะ (performance) ของทางเลือกจะได้รับการตรวจสอบและรายงานอย่างไร หน่วยงานจะต้องพัฒนาตัวชี้วัดสมรรถนะบนพื้นฐานของวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และจะต้องตรวจสอบสมรรถนะของกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ

หลักที่ 4 การกระทำของรัฐบาลควรมีประสิทธิภาพและได้สัดส่วน การกระทำของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพจะทำให้มั่นใจว่ากฎหมายจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์โดยไม่ก่อให้เกิดต้นทุนที่ไม่จำเป็น ขอบเขตของข้อเสนอกฎหมายควรได้สัดส่วนกับความร้ายแรงของปัญหาที่ต้องจัดการแก้ไข

หลักที่ 5 การรับฟังความคิดเห็นจากภาคธุรกิจและชุมชนควรได้รับการพิจารณาในการพัฒนากฎหมาย รัฐบาลจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอกฎหมายทุกข้อเสนอ และจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอนของกระบวนการพัฒนากฎหมาย

ระยะเวลาขั้นต่ำสำหรับการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายคือ 28 วัน ระยะเวลาดังกล่าวอาจขยายให้ยาวกว่านั้นในกรณีที่เป็นการเสนอกฎหมายที่สำคัญหรือซับซ้อน หรือในกรณีที่เหมาะสมกับผู้มีส่วนได้เสียหรือเป็นประเด็นเกี่ยวข้อง

การรับฟังความคิดเห็นอาจจำเป็นต้องมีในหลายขั้นตอนของกระบวนการพัฒนา กฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่เริ่มกระบวนการจะทำให้สามารถกำหนดปัญหาได้อย่างเหมาะสมและสามารถตัดสินใจได้ว่าควรจะต้องมีกฎหมายหรือไม่ การรับฟังความคิดเห็นช่วยให้รัฐเข้าใจถึงความเสี่ยงและผลกระทบจากข้อเสนอกฎหมาย และสามารถทราบถึงผลลัพธ์ที่ไม่คาดหมายไว้ว่าจะเกิดขึ้นจากข้อเสนอกฎหมายนั้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลและผู้มีส่วนได้เสียควรเข้าใจว่าการรับฟังความคิดเห็นนั้นไม่ได้นำไปสู่ฉันทามติเสมอไปเพราะรัฐบาลจำเป็นต้องทำให้เกิดความสมดุลกันระหว่างข้อพิจารณาทั้งหลายเพื่อเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด

หลักที่ 6 กฎหมายที่มีอยู่แล้วควรได้รับการพิจารณาเพื่อปรับปรุงให้เข้าใจง่ายขึ้น ยกเลิก ปฏิรูป หรือรวมเข้าด้วยกัน รัฐบาลควรทำให้กฎหมายที่มีอยู่ง่ายขึ้น ยกเลิก ปฏิรูป หรือรวมกฎหมายที่มีอยู่เข้าด้วยกันมากกว่าการร่างกฎหมายขึ้นใหม่และยกเลิกกฎหมายเดิม (one in, one out) และควรพิจารณาหลักการดังกล่าวนี้ในการพัฒนากฎหมายทุกขั้นตอน รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้วด้วย ซึ่งจะช่วยให้มั่นใจว่ากฎหมายที่ออกมาใหม่นั้นจำเป็นและสอดคล้องกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว กฎหมายเก่าถูกยกเลิกเมื่อมีกฎหมายใหม่มาใช้บังคับแทนที่ เครื่องมือหรือกฎหมายที่มีอยู่แล้วได้รับการพิจารณา และภาระทางบริหารหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นลดลง

หลักที่ 7 กฎหมายควรมีการทบทวนเป็นช่วงๆ และหากจำเป็นก็ให้ปฏิรูปเพื่อให้กฎหมายยังคงมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป รัฐควรจะทำการทบทวนกฎหมายทุกฉบับเว้นแต่กฎหมายที่มีผลกระทบน้อย นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติควรมีบทบัญญัติว่าด้วยการทบทวนด้วย ส่วนกฎหมายลำดับรองจะต้องได้รับการทบทวนตาม Subordinate Legislation Act ทุกๆ 5 ปี

3.3.3 หน่วยงานกำกับกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย

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 อยู่ในการกำกับดูแลของ Minister for Innovation and Better Regulation จะมีหน้าที่ให้คำแนะนำและประเมิน RIS หรือ BRS เพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดีหรือไม่ ในกรณีที่ RIS ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี หน่วยงานจะต้องให้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อให้เป็นไปตามหลักดังกล่าว แต่ถ้าเป็นกรณี BRS ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี หน่วยงานจะต้องแก้ไข BRS ก่อนส่งต่อไป Department of Premier and Cabinet (DPC) ต่อไป

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบกระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย

หัวข้อ	ประเทศไทย	ประเทศมาเลเซีย	ประเทศออสเตรเลีย
การเริ่มต้นของกระบวนการ RIA	เริ่มนำมาใช้นับแต่เมื่อปี พ.ศ. 2531 โดยเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา	องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ให้การสนับสนุนตั้งแต่ปี ค.ศ. 1962	เริ่มนำมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 โดยจัดเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายในการลดข้อกำหนดกฎหมายที่มากเกินไป (red tape)
แนวคิดพื้นฐาน	หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 3 ประการ ได้แก่ 1. หลักนิติธรรม 2. หลักความโปร่งใส 3. หลักความมีส่วนร่วม	3 ประการ ได้แก่ 1. การวิเคราะห์ที่ดี (sound analysis) 2. การตัดสินใจอย่างรอบคอบ (informed decision making) 3. ความโปร่งใส (transparency)	7 ประการ ได้แก่ 1. ความจำเป็นสำหรับการกระทำของรัฐบาลควรมีอยู่ (The need for government action should be established) 2. วัตถุประสงค์ของการกระทำของรัฐบาลควรชัดเจน (The objective of government action should be clear) 3. ผลกระทบของการกระทำของรัฐบาลควรได้รับความเข้าใจอย่างเหมาะสม โดยพิจารณาต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือก รวมถึงทางเลือกที่จะไม่ออกกฎหมายด้วย (The impact of government action should be properly understood by considering the 3 costs and benefits of a range of options, including non-regulatory options) 4. การกระทำของรัฐบาลควรมีประสิทธิภาพและได้สัดส่วน (Government action should be effective and proportional)

หัวข้อ	ประเทศไทย	ประเทศมาเลเซีย	ประเทศออสเตรเลีย
			<p>5. การรับฟังความคิดเห็นจากภาคธุรกิจ และชุมชนควรได้รับการพิจารณาในการพัฒนากฎหมาย (Consultation with business and the community should inform regulatory Development)</p> <p>6. กฎหมายที่มีอยู่แล้วควรได้รับการพิจารณาเพื่อปรับปรุงให้เข้าใจง่ายขึ้น ยกเลิก ปฏิรูป หรือรวมเข้าด้วยกัน (The simplification, repeal, reform or consolidation of existing regulation should be considered)</p> <p>7. กฎหมายควรมีการทบทวนเป็นช่วงๆ และหากจำเป็นก็ให้ปฏิรูปเพื่อให้กฎหมายยังคงมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป (Regulation should be periodically reviewed, and if necessary reformed to ensure its continued efficiency and effectiveness)</p>
วิธีดำเนินการ	<p>ส่วนราชการดำเนินการจัดทำคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย ซึ่งเป็นหลักฐานของการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายด้วยตนเอง ประกอบเป็นส่วนหนึ่งของร่างกฎหมายที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. หน่วยงานผู้ออกกฎหมายต้องจัดทำแม่แบบสำหรับการแจ้ง RIS ไปยัง MPC 2. MPC พิจารณาว่าเรื่องที่จะเสนอจะต้องทำ RIS หรือเข้าช้อยกเว้นหรือไม่ 3. ถ้าไม่ต้องการทำ RIS หน่วยงานต้องแจ้งเหตุผลและจัดทำกรทบทวนภายหลังจากที่กฎหมายได้ใช้บังคับแล้ว (post-implementation review) ต้องทำ แต่หากต้องการทำ RIS สรุปรายงานให้ MPC และผู้มีอำนาจตัดสินใจ 4. MPC พิจารณาแล้วก็จะส่งไปยัง NPDC เพื่อ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ขั้นตอนการระบุข้อเสนอ (Proposal definition) หน่วยงานจะต้องระบุปัญหาที่เกิดขึ้น และระบุทางเลือกที่สามารถแก้ปัญหาได้ 2. ขั้นตอนการวิเคราะห์และประเมินข้อเสนอ (Proposal analysis & assessment) โดยรัฐมนตรีประจำกระทรวง (Portfolio Minister) มีหน้าที่ต้องตัดสินใจว่าข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี (Cabinet) หรือสภาบริหาร (Executive Council) นั้นเป็นข้อเสนอที่สำคัญหรือไม่ 3. ถ้าเป็นข้อเสนอที่มีความสำคัญ หน่วยงานจะต้องจัดทำรายงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Statement: BRS) ถ้าข้อเสนอเป็นข้อเสนอในการออกกฎหมายลำดับ

หัวข้อ	ประเทศไทย	ประเทศมาเลเซีย	ประเทศออสเตรเลีย
		<p>พิจารณาความเพียงพอและเมื่อ NPDC พิจารณาเสร็จก็จะส่ง RIS ไปยังคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีหรือผู้ที่มีความรับผิดชอบและเผยแพร่ RIS</p>	<p>รอง ข้อเสนอทางกฎหมายนั้นจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย Subordinate Legislation Act ค.ศ. 1989 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดทำรายงานผลกระทบของการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment Statement: RIS)</p> <p>4. ขั้นตอนการเห็นชอบข้อเสนอกฎหมายและการออกกฎหมายอย่างเป็นทางการ (Proposal approval & formal introduction) โดยข้อเสนอจะถูกส่งไปยังคณะรัฐมนตรีหรือสภการบริหารเพื่อให้เห็นชอบ กรณี RIS คณะกรรมาธิการทบทวนกฎหมาย (Legislative Review Committee: LRC) ยังคงมีอำนาจประเมิน RIS ส่วน BRS ก็จะได้รับเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงาน</p>
RIA Template	<p>คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายประกอบด้วย คำถาม 10 ข้อ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ 2. ผู้ทำภารกิจ 3. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย 4. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น 5. ผลกระทบและความคุ้มค่า 6. ความพร้อมของรัฐ 7. หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย 8. วิธีการทำงานและตรวจสอบ 9. การจัดทำกฎหมายลำดับรอง 10. การรับฟังความคิดเห็น 	<p>มี 2 ลักษณะ คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Template for RIS Notification Form (RIS notification) 2. Template for Regulatory Impact Statement (RIS) 	<p>มี 2 ลักษณะ คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Regulatory Impact Assessment Checklist (RIA Checklist) 2. รายงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Statement-BRS)

หัวข้อ	ประเทศไทย	ประเทศมาเลเซีย	ประเทศออสเตรเลีย
รายงานผลการ ทำ RIA	คำชี้แจงความจำเป็นในการ ตรากฎหมาย (Checklist 10 ประการ)	RIS (Regulatory Impact Statement) ซึ่งจัดทำโดยผู้ ออกกฎหมาย (regulator)	Better Regulation Statement (BRS) ที่ ควรมีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ ดี และสามารถแสดงข้อมูลในแบบ ตรวจสอบ RIA Checklist ได้ครบถ้วน
หน่วยงาน กำกับ กระบวนการ	2 หน่วยงาน ได้แก่ 1. สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี 2. สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา	2 หน่วยงาน ได้แก่ 1. สถาบันเพิ่มผลผลิต แห่งชาติ (Malaysia Productivity Corporation: MPC) มี ความรับผิดชอบในการ ประเมินความจำเป็นใน การทำ RIS และทบทวน ความเพียงพอของ RIS ก่อนที่จะถูกส่งไปยัง NPDC อีกทั้งยังมีให้ คำปรึกษาแก่ผู้ออก กฎหมาย (regulator) ใน การทำ RIA และการ พัฒนา RIS อีกด้วย 2. คณะกรรมการวางแผน พัฒนาแห่งชาติ (the National Development Planning Committee: NDPC) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ในการดูแลกระบวนการ RIS (Regulatory Impact Statement: RIS) ตรวจสอบและให้ ความเห็นชอบความ เพียงพอของ RIS ทั้งหมด ที่ MPC ก่อนที่จะถูกส่งไป ยังผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อ ทำการตัดสินใจ	หน่วยงานเดียวคือ สำนักงานกฎหมายที่ ดี (Better Regulation Office: BRO) อยู่ในสังกัดของ Department of Finance, Services and Innovation, โดยอยู่ในการกำกับดูแลของ Minister for Innovation and Better Regulation จะมีหน้าที่ให้คำแนะนำ และประเมิน RIS หรือ BRS เพื่อ ตรวจสอบว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ ดีหรือไม่ ก่อนส่งต่อให้ Department of Premier and Cabinet

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทนี้เป็นบทสรุปผลการศึกษา กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งจะทำการวิเคราะห์ในเชิงของการเปรียบเทียบ จุดร่วม จุดต่าง ตลอดจนข้อดี และความท้าทายจากกระบวนการก่อนการตรากฎหมายเพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย หรือ RIA ของประเทศมาเลเซียและประเทศออสเตรเลีย เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะกระบวนการที่พึงประสงค์สำหรับประเทศไทย

4.1 สรุปผลการศึกษา

ผลจากการศึกษากระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย หรือ RIA ของประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย สามารถสรุปผลการศึกษาในเชิงของการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ในประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

4.1.1 การเริ่มต้นและแนวคิดพื้นฐาน

จุดร่วมประการสำคัญของการเริ่มต้นขึ้นของกระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย ประเทศมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย นั้น เป็นการตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการประกอบธุรกิจ พร้อมทั้งเห็นว่าการพัฒนากฎหมายและการตรวจสอบคุณภาพกฎระเบียบภายในประเทศ โดยจัดกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นและเป็นภาระกับภาคธุรกิจ จะช่วยสร้างบรรยากาศที่ดีต่อการลงทุนภายในประเทศ เพิ่มความสามารถของภาคธุรกิจในการคิดค้น พัฒนา และตอบสนองต่อโอกาสและมีภูมิคุ้มกันจากภัยคุกคามทางการตลาดได้อย่างสร้างสรรค์และรวดเร็ว

นอกจากนี้ ทั้งสองประเทศยังได้ดำเนินกระบวนการไปในทิศทางเดียวกันว่า RIA เป็นกระบวนการที่จะตรวจสอบและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่ผู้ตัดสินใจและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับผลที่อาจเกิดขึ้นจากการเสนอกฎหมาย ซึ่งทำให้รัฐสามารถประเมินขอบเขตและทางเลือกที่เหมาะสมในการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมกับบริบทของสภาพสังคม เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน ทั้งยังสามารถใช้ทรัพยากรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในขณะที่การเริ่มต้นของประเทศไทยนั้น แนวคิดเริ่มต้นที่การ “ลดหรือเลิก” (Deregulation) กฎหมาย ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนานโยบายและกฎหมายของประเทศไทย

สำหรับความคิดในเรื่องแนวคิดพื้นฐานนั้น เป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่า ทุกประเทศต่างยึดถือแนวคิดพื้นฐานที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การมุ่งที่จะให้การตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และการให้มีกฎหมายนั้นอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์ที่ดีและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารประเทศ

4.1.2 วิธีดำเนินการ

วิธีดำเนินการในกระบวนการก่อนการตรากฎหมายของแต่ละประเทศ จากผลการศึกษา เป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนถึงความแตกต่างในเชิงโครงสร้างของกระบวนการและหน่วยงาน กำกับการดำเนินการ ซึ่งผลการศึกษาที่มีความสำคัญที่อาจนำไปสู่ความคิดในด้านของประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของกระบวนการก่อนการตรากฎหมายนี้

โดยที่ประเทศไทย ได้กำหนดให้ส่วนราชการระดับกระทรวงมีอำนาจในการที่จะเสนอเรื่องที่มีความสำคัญรวมทั้งร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง การริเริ่มดำเนินการในเรื่องใดๆ จึงเป็นเรื่องที่ส่วนราชการสามารถจะริเริ่มขึ้นได้เพียงลำพัง และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ ก็เสนอเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาตัดสินใจ แต่เอกสารอย่างใดบ้างที่จะต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นสิ่งที่ได้ถูกกำหนดไว้ตามระเบียบการเสนอเรื่องต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งในกรณีของการเสนอร่างกฎหมายนั้น จะต้องเสนอไปพร้อมกับคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย หรือ check list 10 ประการ และรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งมีช่องทางในทางวิชาการ หรือองค์กรเฉพาะด้านการสอบทานคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายในเชิงเนื้อหา จึงแสดงบทบาทในลักษณะเป็นผู้ตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสารเท่านั้น

วิธีดำเนินการของประเทศไทยนั้นมีความแตกต่างอย่างชัดเจนกับของประเทศมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย โดยประเทศมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ต่างมีกระบวนการกลั่นกรองนับแต่เริ่มต้นว่า เรื่องที่ประสบปัญหาและต้องการแก้ไขนั้นจำเป็นต้องมีเข้าสู่กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายอย่างเต็มรูปแบบหรือไม่อย่างไร ซึ่งจะเห็นได้จากการแยกกระบวนการขึ้นเริ่มต้นและขึ้นทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายหรือ RIA ออกจากกันอย่างชัดเจนของประเทศมาเลเซีย ในขณะที่รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย แบ่งระดับชั้นการกลั่นกรองถึงสามชั้นด้วยกัน แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย จะมีกระบวนการกลั่นกรองถึงสามชั้น แต่การกลั่นกรองในชั้นที่ 1 และ 2 นั้น เป็นการกลั่นกรองภายในส่วนราชการ และระดับกระทรวงเจ้าของเรื่องเอง ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่ามีลักษณะคล้ายคลึงกับของไทย แต่ความแตกต่างจากวิธีดำเนินการของไทยคือ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย มีสำนักงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Office : BRO) ที่เปรียบเสมือนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีของไทย ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองเนื้อหาของ RIS ในเชิงวิชาการ ที่มีใช้เพียงการตรวจสอบเอกสารที่ครบถ้วนและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

4.1.3 ประเภทของหัวข้อหรือกฎหมายที่ต้องทำ RIA

กระบวนการก่อนการตรากฎหมายเพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย หรือ RIA ของประเทศไทย นับแต่เมื่อเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2531 จนกระทั่งปัจจุบัน จะพบว่า เป็นการกำหนดกระบวนการที่มีได้กำหนดขอบเขตหรือข้อยกเว้นไว้ ณ ที่ใด ซึ่งนั่นหมายถึงกระบวนการ RIA นี้จะถูกปรับใช้กับทุกหัวข้อที่จะเสนอให้มีร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

ในขณะที่ประเทศมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ได้กำหนดให้กฎหมายทุกประเภทที่ต้องเข้าสู่กระบวนการ RIA เช่นเดียวกับกับของประเทศไทยนั่นเอง ทั้งกฎหมายที่สำคัญและไม่สำคัญ หรือกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรอง ทว่า ต้องเป็นประเภทที่อาจมี

ผลกระทบต่อประชาชนและรัฐ ไม่ว่าจะสามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้หรือไม่ แต่อย่างไรก็ดี ความแตกต่างประการสำคัญประการหนึ่ง คือ ทั้งสองประเทศได้กำหนดเงื่อนไขซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่ไม่ต้องทำ RIA ไว้ นั้นหมายถึงการจัดทำข้อเสนอ หรือร่างกฎหมายในบางลักษณะจะไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการก่อนการตรากฎหมายเพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย ซึ่งการยกเว้นดังกล่าวก็มีข้อกำหนดทางสารัตถะที่แตกต่างกันออกไป บ้างก็กำหนดไว้ชัดเจนว่าเป็นกฎหมายประเภทใดบ้าง บางกรณีก็กำหนดเป็นตัวเงินที่คำนวณได้จากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เป็นต้น

อนึ่ง รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียแบ่งลักษณะข้อเสนอกฎหมายที่สำคัญและไม่สำคัญซึ่งจะมีผลต่อการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งใช้แบบ template ที่แตกต่างกัน โดยถ้าเป็นข้อเสนอที่เข้าลักษณะข้อเสนอสำคัญหน่วยงานจะต้องจัดทำแบบรายงาน BRS แต่หากเป็นข้อเสนอไม่สำคัญหรือเป็นกฎหมายลำดับรอง หน่วยงานจะต้องจัดทำ RIS แต่กระนั้นก็ตาม ทั้งแบบ BRS และ RIS จะต้องเป็นไปตามแบบตรวจสอบ RIA Checklist ทั้งสิ้น

4.1.4 ขั้นตอนพื้นฐานและ RIA Template

โดยที่ประเทศไทย มิได้กำหนดขั้นตอนพื้นฐาน ซึ่งจะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับ template ดังที่กล่าวแล้วในหัวข้อที่ 4.1.2 ในขณะที่ประเทศมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ได้กำหนดไว้ ทว่า มีความแตกต่างในรายละเอียดทั้งในสองส่วน กล่าวคือ

1) ประเทศมาเลเซียกำหนดกระบวนการเป็น 2 ขั้นตอน โดยหน่วยงานที่ประสงค์จะออกกฎหมายไม่ใช่ผู้ริเริ่มจัดทำ RIA ได้เอง แต่จะต้องยื่นความประสงค์ไปยัง MPC เพื่อให้พิจารณาข้อมูลว่าสมควรจัดทำ RIS หรือไม่ หากข้อเสนอทางกฎหมายใดมีผลกระทบมากและไม่เข้าข้อยกเว้น MPC จะเป็นที่ปรึกษาในการจัดทำ RIS ตลอดกระบวนการ ซึ่งเมื่อหน่วยงานผู้ออกกฎหมายจัดทำ RIS ครบถ้วนแล้ว ข้อมูลจะถูกส่งไปยัง NDPC ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจตรวจสอบและให้ความเห็นชอบความเพียงพอของ RIS ทั้งหมดก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ ขั้นตอนพื้นฐานของการทำ RIA ในมาเลเซียจะมี MPC เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและประเมินความจำเป็นของปัญหานั้นๆ ในขณะที่ขั้นตอนพื้นฐานของการทำ RIA ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียจะมีกระบวนการหลัก 3 ขั้นตอน คือ หน่วยงานผู้ออกกฎหมายจะเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำ RIA ได้เอง โดยขอรับการพิจารณาข้อเสนอต่างๆ ต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบว่ามีความสำคัญหรือไม่ ซึ่งหากเป็นเสนอกฎหมายที่สำคัญ หน่วยงานผู้ออกกฎหมายจะต้องทำแบบรายงาน BRS ส่วนการออกกฎหมายลำดับรอง หน่วยงานผู้ออกกฎหมายจะต้องจัดทำแบบ RIS ทั้งนี้ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาคือ BRO ซึ่งมีหน้าที่ให้คำแนะนำและประเมิน RIS หรือ BRS เพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดีหรือไม่ โดยเมื่อหน่วยงานผู้ออกกฎหมายจัดทำ RIS หรือ BRS ครบถ้วนแล้ว ข้อเสนอจะถูกส่งไปยังคณะรัฐมนตรีหรือสภาบริหารเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

2) RIA Template หรือตัวแบบสำหรับการจัดทำ RIA ของทั้งประเทศมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียอาจมีรูปแบบและรายละเอียดข้อมูลและความเข้มข้นของบทวิเคราะห์ความคุ้มค่าที่แตกต่างกันเนื่องจากข้อเสนอกฎหมายมีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจหรือสังคมที่ต่างกัน โดยเฉพาะรากฐานแนวคิดที่ต่างกันกล่าวคือ ประเทศมาเลเซียจะให้ความสำคัญที่การวิเคราะห์ข้อมูลในแบบ RIS ทั้งที่เป็นข้อมูลใน Template for RIS Notification Form และ Template for Regulatory Impact Statement โดยได้กำหนดขั้นตอนไว้ 2 ขั้นตอน เพื่อให้หน่วยงานผู้

ออกกฎหมายได้พิจารณาพิจารณาข้อมูลสนับสนุนข้อเสนอในการออกกฎหมายใหม่หลังจากที่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบแล้ว ซึ่งแบบ RIS นี้จะระบุขั้นตอนสำคัญในการพัฒนาข้อเสนอ ซึ่งรวมถึงการประเมินต้นทุนและประโยชน์ของแต่ละทางเลือกที่ได้พิจารณาตลอดจนการประเมินผลภายหลังที่กฎหมายบังคับใช้แล้วในระยะเวลาหนึ่งด้วย ในขณะที่การจัดทำ RIA ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียจะให้ความสำคัญกับหลักกฎหมายที่ดี (Better regulation) 7 ประการ โดยไม่ว่าจะเป็นตัวแบบรายงานกฎหมายที่ดี (Better Regulation Statement-BRS) หรือ Regulatory Impact Assessment Checklist (RIA Checklist) ซึ่งจะต้องแสดงข้อมูลการวิเคราะห์ที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ดีทั้ง 7 ประการทั้งสิ้น

4.1.5 การรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ (Public Consultation)

การรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ ถือเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการที่สำคัญยิ่งที่ทำให้ผู้วิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย หรือร่างกฎหมายได้รับข้อมูลและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสถานการณ์จริง ซึ่งในการขั้นตอนนี้เป็นจุดร่วมของทั้งสามประเทศที่ต่างให้ความสำคัญ

4.1.6 หน่วยงานกำกับกระบวนการ

ความแตกต่างประเด็นที่ชัดเจนอย่างหนึ่งของประเทศมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลียกับประเทศไทย คือ การกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการจัดทำ RIA ซึ่งทำหน้าที่คัดกรอง ตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย ตลอดจนการเป็นที่ปรึกษา ให้คำปรึกษากับหน่วยงานผู้ประสงค์จะเสนอกฎหมาย โดยประเทศมาเลเซียได้กำหนดให้ “สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ” หรือ MPC (ฝ่าย Smart Regulation) สังกัดกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม มีภารกิจสำคัญในการนำเครื่องมือการประเมินผลกระทบมาปรับใช้และพัฒนาให้เกิดประสิทธิภาพในการแข่งขันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านธุรกิจ เพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน โดยจะเป็นผู้คัดกรองข้อเสนอที่อาจจะต้องออกกฎหมายทั้งในกระบวนการก่อนทำ RIS และ การจัดทำ RIS โดยให้ทุกกระทรวงพิจารณาผลกระทบ ประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และประเมินทางเลือกอื่นๆ เป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาร่างกฎหมาย ของฝ่ายนโยบายก่อนเสนอรัฐสภา

การทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของ MPC ตลอดกระบวนการจัดทำ RIS จะครอบคลุมถึงการทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำ วางแผน ออกแบบการประเมินผลกระทบ การกำหนดตัวชี้วัด การกำหนดข้อคำถาม รวมถึงการประเมินผล และข้อเสนอแนะอื่นๆ อันเป็นประโยชน์ และตรงกับความต้องการของหน่วยงานต่างๆ โดยในการดำเนินงานนั้น MPC จะเป็นหน่วยงานหลักในการจัดประชุมเพื่อวางแผนและกำหนดแนวทางในการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ รวมถึงเชิญหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการนั้นๆ เข้าร่วมหารือร่วมกัน เพื่อรับฟังความคิดเห็นของแต่ละฝ่าย ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างรอบด้าน ทั้งยังช่วยลดปัญหาความขัดแย้งที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาในอนาคต และด้วยบทบาทการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของ MPC เป็นบทบาทในเชิงของการสนับสนุนและร่วมมือ MPC จึงไม่มีอำนาจหรือหน้าที่อย่างใดในลักษณะของการปฏิเสธข้อเสนอ การชี้ขาด หรือการสกัดกั้นความประสงค์ของหน่วยงานเจ้าของเรื่อง หากแต่จะสนับสนุนกระบวนการจัดทำ RIS ของหน่วยงาน รวมถึงการให้คำแนะนำและวางแผนนับแต่ต้น

ทว่าคณะกรรมการธิการและวางแผนแห่งชาติ หรือ NPDC จะเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและตัดสินใจได้ว่าเพียงพอนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือไม่อย่างไร

ในขณะที่รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย นั้นได้กำหนดให้ “สำนักงานกฎหมายที่ดี” (Better Regulation Office: BRO) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของ Department of Finance, Services and Innovation อยู่ในการกำกับดูแลของ Minister for Innovation and Better Regulation ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและประเมิน RIS หรือ BRS เพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดีหรือไม่ ก่อนส่งต่อให้ Department of Premier and Cabinet ซึ่งการทำหน้าที่ของ BRO ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย จะมีความคล้ายคลึงกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีของประเทศไทย โดยมีภารกิจหลักในการพิจารณาแบบ RIS และ BRS โดยมีการจัดทำคู่มือประกอบการจัดทำแบบรายงานเพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ดี 7 ประการ โดย BRO จะทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานผู้เสนอกฎหมายภายในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ในลักษณะการให้คำปรึกษาในภาพรวมของการจัดทำแบบรายงานทั้งก่อนและระหว่างดำเนินการเพื่อให้หน่วยงานได้รับข้อมูลที่เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ดี แต่ไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำ RIS หรือ BRS ในเชิงเนื้อหาโดยละเอียดเหมือนดัง MPC ของประเทศมาเลเซีย

4.2 ข้อเสนอแนะ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าประเทศไทยได้ริเริ่มการทำ RIA มาอย่างยาวนานโดยมีแนวคิดเริ่มต้นที่การ “ลดหรือเลิก” (Deregulation) กฎหมายในรูปของการตรวจสอบความจำเป็นในการร่างพระราชบัญญัติหรือ Checklist 10 ประการ แม้กระนั้นหน่วยงานยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของการจัดทำ RIA ในเวลานั้นมากเท่าที่ควร ยิ่งกลับมองว่า Checklist ดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการร่างกฎหมายให้ทันความต้องการของหน่วยงานหรือประเทศ ดังนั้นจึงไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจังส่งผลให้เป้าหมายในการ “ลดหรือเลิก” กฎหมายยังไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างที่รัฐคาดการณ์เอาไว้แต่เริ่มแรก ยิ่งไปกว่านั้น พัฒนาการของ RIA ของประเทศไทยก็หยุดชะงักลง เนื่องจากปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ระดับการพัฒนาของการจัดทำ RIA อยู่ในระดับเดิมในขณะที่หลายประเทศเปลี่ยนผ่านเป็น “การทำกฎหมายที่ดีขึ้น” หรือ “Better Regulation” และเป็น “การทำกฎหมายใหม่” หรือ “Reregulation” แล้ว

ปัจจุบันบทบัญญัติมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ ประกอบกับได้มีมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 4 เมษายน 2560 ซึ่งได้กำหนดแนวทางจัดทำและเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 77 ข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การริเริ่มอีกครั้งจะเป็นสัญญาณอันดีที่จะนำไปสู่พัฒนาการอีกก้าวหนึ่งของจัดทำ RIA ให้มีมาตรฐานสากลยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามจากการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศมาเลเซียและรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ผู้ศึกษาเห็นว่า การสร้างและพัฒนาก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย ควรตระหนักถึงเรื่องสำคัญ ดังนี้

4.2.1 การมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่กำกับกระบวนการก่อนการตรากฎหมาย เพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย หรือ RIA โดยเฉพาะ

ความโดดเด่นของ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ หรือ MPC หน่วยงานผู้ทำหน้าที่ในการกำกับ สนับสนุน และให้คำปรึกษากระบวนการ RIA ของประเทศมาเลเซีย นั้น เป็นการจัดวางระบบที่ส่งเสริมให้กระบวนการ RIA มีความเข้มแข็ง และจากการอธิบายถึงบทบาท กระบวนการ และวิธีการดำเนินการดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 3 จึงเป็นเหตุผลที่ดีที่จะสร้างให้เกิดองค์กรในลักษณะ MPC ในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม โดยระบบการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีของส่วนราชการ และบทบาทของหน่วยงานผู้ทำหน้าที่ในการกำกับกระบวนการ RIA ในปัจจุบัน จึงมีใช้กรณีที่จะสร้างและพัฒนาหน่วยงานเช่น MPC ให้เกิดขึ้นได้ในทันทีทันใด

ในปัจจุบันแม้จะไม่มีองค์กรใดหรือส่วนราชการใดทำหน้าที่ในการกลั่นกรองความจำเป็นในการตรากฎหมาย ให้คำปรึกษา สนับสนุน และกำกับกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายอย่างเต็มรูปแบบก็ตาม แต่จากการสำรวจบทบาทของหน่วยงานและคณะกรรมการที่มีอยู่และมีความใกล้เคียงกับการทำหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวข้างต้นแล้วพบว่า มีคณะกรรมการ 2 คณะที่มีความน่าสนใจและเป็นรูปแบบที่ดีที่สามารถพัฒนาไปสู่การมีองค์กรหรือหน่วยงานเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับกระบวนการ RIA นั้นคือ

1) คณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุสัญญาต่างๆ

คณะกรรมการนี้อยู่ในความรับผิดชอบและขับเคลื่อนโดยกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ แต่งตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2553 เพื่อให้ทำหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับพันธกรณีของไทยต่อการเป็นภาคีสถิติสัญญาต่างๆ รวมทั้งในแง่ที่จะต้องออกกฎหมายภายในเพื่อรองรับพันธกรณีดังกล่าว ตลอดจนความเห็นด้านนโยบายและความเห็นทางกฎหมายอื่นๆ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานกรรมการ กรรมการที่ ครม. แต่งตั้ง ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในภาคของสถาบันการศึกษา จำนวน 10 ท่าน ผู้แทนส่วนราชการที่สำคัญจำนวน 4 ท่าน ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ จำนวน 9 ท่าน และกรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นจากราชการสังกัดกรมสนธิสัญญาและกฎหมายจำนวน 10 ท่าน รวมทั้งสิ้น 34 ท่าน ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่แล้วจะเห็นว่า คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในแง่ที่จะพิจารณาว่า จะต้องออกกฎหมายภายในเพื่อรองรับพันธกรณี ตลอดจนความเห็นด้านนโยบายและความเห็นทางกฎหมายอื่นๆ ซึ่งเป็นบทบาทในเชิงของการวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการตรากฎหมายเสียแต่ต้น โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิในหลากหลายสาขาวิชาชีพ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมทำหน้าที่กันด้วยแล้ว

2) คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานแห่งชาติ

คณะกรรมการนี้อยู่ในความรับผิดชอบและขับเคลื่อนโดยสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม แต่งตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 เพื่อให้ทำหน้าที่ในการทำแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ เสนอแนะให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารงานยุติธรรมต่อคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งพิจารณาในประเด็นที่คณะรัฐมนตรีขอให้พิจารณา รวมทั้ง ศึกษา วิเคราะห์ และดำเนินการวิจัยเพื่อหาแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการในการปรับปรุงและพัฒนาระบบบริหารงาน

ยุติธรรม ตลอดจนกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจำนวน 23 ท่าน และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน 3 ท่านเป็นกรรมการ ซึ่งโดยอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับกระบวนการก่อนการตรากฎหมายคือ การให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรา ยกเลิก หรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งเป็นบทบาทในเชิงของการวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการตรากฎหมาย เพื่อเสนอแนะและให้ความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีกรณีที่ได้เคยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการนี้แล้ว อาทิ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นระยะเวลา 99 ปี หรือการจะให้มืออยู่หรือยกเลิกกฎหมายชายฝั่ง

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการทั้งสองคณะกรรมการนี้ จะเป็นการรวมตัวกันของผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าไปในเวทีเดียวกัน เพื่อทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ถึงเหตุผลความจำเป็นของการตรากฎหมายเสียก่อนที่จะมีการเสนอร่างกฎหมายอย่างใดๆ ไปยังคณะรัฐมนตรี อันเป็นบทบาทในการพิจารณาและสอบถามในเชิงเนื้อหาของเรื่อง โดยมีส่วนราชการประจำซึ่งได้แก่กรมสนธิสัญญาหรือสำนักงานกิจการยุติธรรม แล้วแต่กรณี ทำหน้าที่เลขานุการหรือหน่วยงานผู้สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ กลไกเช่นนี้จึงเป็นกลไกที่มีความสำคัญในเชิงเนื้อหาสาระ ก่อนที่จะมีการเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาหรือตัดสินใจในท้ายที่สุด

อย่างไรก็ตาม บทบาทของคณะกรรมการนี้มิได้มีลักษณะเป็นกลไกเชิงบังคับที่จะทำให้การที่จะเสนอกฎหมายหรือการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับอนุสัญญาหรืองานยุติธรรม แล้วแต่กรณี จะต้องผ่านกลไกการสอบถามนี้เสมอไป ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการกำหนดโครงสร้างทั้งในเชิงหน่วยงานและระบบเพื่อทำหน้าที่กำกับกระบวนการก่อนการตรากฎหมายเพื่อการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย หรือ RIA ในส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจใดก็ตาม ดังเช่นบทบาทของกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย หรือสำนักงานกิจการยุติธรรมดังที่กล่าวข้างต้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเช่นเดียวกับ MPC ของประเทศมาเลเซีย ในการให้คำแนะนำวางแผน ออกแบบการประเมินผลกระทบ การกำหนดตัวชี้วัด การกำหนดข้อคำถาม รวมถึงการประเมินผลและการสอบถามรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย โดยการพิจารณาเนื้อหาทางเทคนิคที่หลากหลายนั้น ควรทำในรูปแบบของการให้มีคณะกรรมการลักษณะวิชาชีพเข้ามา มีบทบาท เพราะอาจไม่ใช่เรื่องที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจะรับผิดชอบได้ทั้งหมดเนื่องจากขาดความรู้และความเชี่ยวชาญในวิชาการที่หลากหลาย ซึ่งการมีคณะกรรมการสหวิชาชีพที่หลากหลายและเหมาะสมกับเรื่องหรือข้อเสนอนี้ จะช่วยให้การทำงานหรือการตัดสินใจนั้น เป็นไปได้จริง

กรณีที่น่าจะเกิดขึ้นได้ คือ กรณีที่ขัดหรือแย้งกันในระหว่างส่วนราชการเจ้าของเรื่อง และส่วนราชการผู้กำกับกระบวนการจะทำอย่างไรนั้น บทบาทของ MPC เป็นตัวอย่างที่ดี เพราะ MPC ไม่มีบทบาทในเชิงปฏิเสธ แต่ทำหน้าที่สนับสนุน การพิจารณาความพร้อมในการที่จะส่งไปยังการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีควรเป็นเรื่องของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณา

4.2.2 การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องที่มีประสิทธิภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้ความสำคัญเรื่องกระบวนการรับฟังความคิดเห็นผ่านกระบวนการตรากฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

“ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณา ในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป”

การบัญญัติเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ จึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น การเข้มงวดในการตรากฎหมายจึงเป็นประเด็นสำคัญเพื่อให้ได้กฎหมายที่มีคุณภาพ (quality regulation) หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้เสนอกฎหมายจะต้องวิเคราะห์และเปิดเผยผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่จะเสนอนั้นด้วยว่าประชาชนจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพอย่างไรบ้าง กลไกตามร่างกฎหมายที่เสนอมีลักษณะอย่างไร เป็นภาระงบประมาณมากน้อยเพียงใด ตัวชี้วัดผลลัพธ์ของกฎหมายคืออะไร อีกทั้งการรายงานผลการวิเคราะห์นั้นจะต้องทำให้ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลที่เป็นวิทยาศาสตร์ในการที่จะคิดและตัดสินใจร่วมกันว่ากฎหมายที่จะตราขึ้นนั้นมีความคุ้มค่าหรือไม่เมื่อเทียบกับสิทธิเสรีภาพที่ถูกจำกัดลง¹⁷

นอกจากสิทธิในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้รับรองไว้ในมาตรา 77 แล้ว ยังได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 178 วรรค 4¹⁸ ในเรื่องการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นประชาชนในส่วนของ “การทำหนังสือสัญญา”¹⁹ ซึ่งเป็นการตรากฎหมายที่อยู่ในบริบทที่เกี่ยวกับการต่างประเทศอีกด้วย โดยในประเด็นนี้ นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่ 1 ได้อธิบายหลักการไว้ว่า²⁰ ถ้าหนังสือสัญญานั้นเป็นหนังสือสัญญาประเภทที่มีความสำคัญหรือมีผลกระทบในวงกว้าง รัฐต้องดำเนินการให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและ

¹⁷ โครงการสัมมนาแนวทางการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2560), หน้า 23-24.

¹⁸ “ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็น อันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญาตามวรรคสามด้วย”

¹⁹ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6-7/25519 ได้วินิจฉัยว่า “หนังสือสัญญา” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 190 หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทย กับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกันและไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอย่างไร

²⁰ ปกรณ์ นิลประพันธ์, การทำหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 ของร่างรัฐธรรมนูญ: ข้อกังวลกับคำชี้แจง, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://lawdrafter.blogspot.com/2016/07/178.html> [27 กรกฎาคม 2559]

ได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญานั้นตามที่กฎหมายบัญญัติ²¹ กล่าวคือ หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 คือการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ นั่นคือสิ่งใดที่ไม่ได้ห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่มีกฎหมายห้ามไว้ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นั่นหมายถึงประชาชนมีสิทธิเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ได้ตามรัฐธรรมนูญนี้ ฉะนั้น ถึงแม้ยังไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีการฯ ที่ว่านี้ใช้บังคับ ประชาชนก็สามารถแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหนังสือสัญญาต่างๆ ได้ ซึ่งการที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีการฯ ใช้บังคับ กลับจะเป็นผลร้ายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าผลร้ายต่อประชาชน เพราะกฎหมายจะเป็นการกำหนด “วิธีการ” เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นภายใต้ระบบอย่างมีระเบียบ ซึ่งถ้ายังไม่มีกฎหมายนี้ ประชาชนจะแสดงความคิดเห็นที่โหดหรือด้วยวิธีการอย่างไรก็ได้

แนวคิดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบการตรากฎหมายในลักษณะที่เป็นหนังสือสัญญาเช่นนี้ สอดคล้องกับแนวทางของประเทศออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ โดยทั้งสองประเทศได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจัดทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศได้เองทั้งสิ้น แม้จะมีเงื่อนไขว่าจะต้องให้รัฐสภามีโอกาสตรวจสอบและซักถาม แต่รัฐสภาจะไม่มีอำนาจในการยับยั้ง แต่อย่างไรก็ดี ทั้งนี้ ได้ให้ความสำคัญกับขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาชน โดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่ขั้นตอนการเจรจา รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะทำงาน ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องช่วยพิจารณาตรวจสอบและให้คำปรึกษาในบางขั้นตอน อาทิ คณะกรรมการสนธิสัญญา คณะกรรมการร่วมไตรภาคีสนธิสัญญา เป็นต้น โดยสามารถขอคำปรึกษาและรับฟังความคิดเห็นได้ทุกขั้นตอนหากผู้แทนการเจรจาเห็นว่าจำเป็นและเหมาะสม นอกจากนี้ ทั้งออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ยังกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบประโยชน์ของชาติเพื่อนำเสนอต่อรัฐสภาควบคุมร่างสนธิสัญญาด้วย²²

อย่างไรก็ตาม ช่องว่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 77 ซึ่งบัญญัติไว้อย่างกว้างว่าจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบแนวทางการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะไม่พบว่าจะต้องดำเนินการด้วยวิธีการอย่างไร มีเพียงข้อกำหนดขั้นต่ำที่กำหนดว่าอย่างน้อยจะต้องนำเสนอเพื่อให้มีการแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน ในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 15 วันเท่านั้น ในขณะที่ มาตรา 178 วรรคสี่ ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น

²¹ หนังสือสัญญาเหล่านี้ ได้แก่ 1. หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ 2. หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา และ 3. หนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง อันได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด หรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

²² สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *Academic Focus*, [ออนไลน์], 2560, แหล่งที่มา: http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/jun2559-3.pdf.

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างไรจึงจะเป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพ เป็นกระบวนการที่สร้างการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้องและประชาชนได้อย่างแท้จริง และกระบวนการ ใดที่สะท้อนถึงความคิดความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนได้อย่างแท้จริงนั้น ไม่อาจมี รูปแบบใดที่ยืนยันถึงประสิทธิภาพเหล่านั้นได้ แต่จากการถอดบทเรียนของประเทศที่มีประสบการณ์ และมีความชัดเจนของการเข้าใจใกล้คำว่ามีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยที่จะนำมา ประยุกต์ใช้ ในขณะที่เรายังมิได้มีการพัฒนาหรือถอดบทเรียนอย่างใดเพื่อรองรับเจตนาของ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เรียกร้องให้มีขึ้น แนวทางการรับฟังความคิดเห็นของต่างประเทศ: กรณีศึกษาแนวทางของคณะกรรมการสหภาพยุโรป²³ จึงเป็นแนวทางที่ควรได้พัฒนาและนำมาปรับใช้ กล่าวคือ

คณะกรรมการสหภาพยุโรป ได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมการและการวิเคราะห์ ในกระบวนการจัดทำกฎหมายที่ดี โดยเครื่องมือสำคัญของการเป็นกฎหมายที่ดีนั้น ประกอบไปด้วย ขั้นตอนที่สำคัญซึ่งมักจะมีกระบวนการปรึกษาหารือ (Public Consultation) หรือกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นองค์ประกอบหนึ่งเสมอ โดยกระบวนการปรึกษาหารือในการ จัดทำกฎหมายเป็นกระบวนการปรึกษาหารือที่ใช้หลักการเดียวกันกับกระบวนการปรึกษาหารือใน นโยบายสำคัญต่างๆ ของรัฐด้วยเช่นกัน ซึ่งหลักการของกระบวนการปรึกษาหารือที่สำคัญ ได้แก่ ต้อง ดำเนินการในเวลาที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้ในกระบวนการวางแผนและพัฒนานโยบายด้านกฎหมาย โดยพื้นฐานของกระบวนการปรึกษาหารือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต้องมีความชัดเจน ถูกต้องและ ประกอบไปด้วยข้อมูลที่จำเป็นเพื่อให้กระบวนการปรึกษาหารือได้รับการตอบสนอง ตั้งอยู่บนพื้นฐาน การมีหลักฐานอ้างอิง โดยหลักฐานอ้างอิงที่ดีที่สุดต้องประกอบด้วยข้อเสนอที่พิสูจน์ได้ มีความ โปร่งใสในคำอธิบายทั้งข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่นำมาใช้และที่ไม่นำมาใช้ประกอบการ จัดทำกฎหมาย การมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต้องมีหลักประกันว่า ผู้มี ส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายมีโอกาสแสดง ความคิดเห็น การรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์ต้องเป็น องค์ประกอบบังคับของกลยุทธ์ในกระบวนการปรึกษาหารือใดๆ ร่วมไปกับการประมวลผลหรือ การ ประเมินผลกระทบ ผู้มีส่วนได้เสียต้องได้รับเวลาพอสมควรในการแสดงความคิดเห็นหรือการ เตรียมการเพื่อแสดงความคิดเห็น ซึ่งหากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นส่วนราชการผู้รับผิดชอบ ได้มีการพัฒนาในรายละเอียดแล้ว ย่อมจะทำให้การรับฟังความคิดเห็นเป็นไปอย่างถูกต้องและมี ประสิทธิภาพได้

4.2.3 การกำหนดกลไกทบทวนความเหมาะสมและประเมินคุณภาพของกฎหมายที่ได้ บังคับใช้แล้ว

ผู้ศึกษาเห็นว่า การสร้างและพัฒนากฎหมายที่ดี ตามหลักการและแนวคิดพื้นฐาน ของหลักกฎหมายที่ดี (Better Regulation Principle) ประการหนึ่ง คือ การทบทวนกฎหมายเป็น ช่วงๆ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการทบทวนว่ามาตรการทางกฎหมายนั้นมีผลในทางปฏิบัติอย่างไร ซึ่งจะช่วย นำไปสู่การยกเลิกกฎหมายที่ไม่จำเป็นอีกต่อไปแล้ว หรือที่ก่อให้เกิดภาระต่อภาคธุรกิจจนเกินสมควร อีกทั้งทำให้มีกฎหมายที่ทันสมัยสอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และพลวัตของโลก ดังนั้น การจัดทำ

²³ European Commission, Better Regulation “toolbox”, Tool#50: Stakeholder Consultation Tools, p. 300–336

RIA ที่ดีจะต้องมีแผนการของหน่วยงานผู้ออกกฎหมายในการตรวจสอบ ประเมินผล และทบทวนของ สมรรถนะของกฎหมาย เมื่อเวลาผ่านไป โดยกฎหมายที่ออกใหม่จะต้องได้รับการตรวจสอบและ ทบทวนเป็นระยะๆ เพื่อประเมินว่าทางเลือกนั้นยังคงเป็นทางเลือกที่ดีอยู่เมื่อเวลาได้ผ่านพ้นไป ซึ่งการตรวจสอบและการประเมินจะช่วยทำให้แน่ใจว่ากฎหมายที่ออกใหม่นั้นแก้ปัญหาได้ตาม เจตนาธรรมณ์ ไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่ได้คาดหมายมาก่อน และกฎหมายนั้นยังคงจำเป็นแม้สถานการณ์ เปลี่ยนแปลงไป²⁴

ปัจจุบันประเทศไทยมีกลไกในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย (sunset- review) ผ่านพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้มีการ ทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายทุกๆ 5 ปีที่กฎหมายใช้บังคับหรือเมื่อมีเหตุจำเป็นต้อง ดำเนินการก่อน 5 ปี ได้แก่ การที่รัฐเห็นว่าจำเป็นต้องการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย การได้รับหนังสือร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือจากประชาชนทั่วไป การได้รับ ข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และเมื่อปรากฏว่ามีได้มีการบังคับใช้หรือปฏิบัติตาม กฎหมายเกิน 3 ปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ดี กลไกทบทวนความเหมาะสมและ ประเมินคุณภาพของกฎหมายที่ได้บังคับใช้แล้วที่มีประสิทธิภาพนั้น ยังไม่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมใน ปัจจุบัน นั้นย่อมหมาความว่า หากมีหน่วยงานใดริเริ่มดำเนินขึ้น ก็จะเป็นไปอย่างไม่มีทิศทาง ไม่มี เกณฑ์มาตรฐานในการที่จะวัดว่าควรประเมินในเรื่องใด กรณีใดเป็นกรณีสำคัญ และการที่จะสมควร ให้บังคับใช้ต่อไปนั้น คือกรณีอย่างไร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นส่วนราชการผู้รับผิดชอบตามพระราช กฤษฎีกาดังกล่าวควรกำหนดแนวทางการทบทวนกฎหมายที่ชัดเจน โดยอย่างน้อยควรต้องย้อนกลับ ไปหาต้นเหตุหรืออุปสรรคของการให้มีกฎหมายนั้น เพื่อพิสูจน์ทราบ ว่า สถานการณ์ก่อนการออก กฎหมายและหลังที่กฎหมายบังคับใช้นั้น ยังคงเส้นคงวอยู่หรือไม่ ผลการบังคับใช้ เป็นไปอย่าง ที่ คาดการณ์ไว้หรือไม่ ซึ่งอย่างน้อยควรได้มีการประเมินในเรื่องต่างๆ อาทิ ความจำเป็นในการมีหรือใช้ กฎหมายในปัจจุบัน ผลของการนำกฎหมายไปใช้บังคับการรับรู้ การตระหนักและพฤติกรรมที่เกิดขึ้น ภายหลังจากที่กฎหมายบังคับใช้ ผลที่ได้รับจากการบังคับใช้กฎหมาย ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย และความคุ้มค่าของการตราและใช้กฎหมายเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ประชาชนหรือ ผู้มีส่วน เกี่ยวข้องจะได้รับ ซึ่งการประเมินภายหลังนี้ จะทำให้ย้อนกลับไปสู่การทบทวนตัวเองและพัฒนาต่อ ยอดไปสู่กฎหมายที่ดีได้ หรือการไม่มีอยู่ของกฎหมาย

²⁴ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการ ออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2559), หน้า 157.

บรรณานุกรม

เอกสาร

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คู่มือวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA Manual) โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2559.

_____. โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2559.

นิถมน รัตนะรัต. รายงานการศึกษาค้นคว้าระยะยาว เรื่อง ประเมินผลการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2560.

ปกรณ์ นิลประพันธ์. การพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ.

กรุงเทพมหานคร: โครงการสัมมนาแนวทางการดำเนินการตาม มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2560.

เพลินตา ตันรังสรรค์. สรุปสัมมนาทางวิชาการ จุฬินิติ ม.ค.-ก.พ. 53. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2553.

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 4 เมษายน 2560 เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560).

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2557.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. โครงการสัมมนาแนวทางการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2560.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กำหนด โสภณวสุ. ความหมายของคำว่านิติธรรม. [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา:

<http://oknation.nationtv.tv/blog/ThaiLawFirm/2008/10/02/entry-1>.

ปกรณ์ นิลประพันธ์. การทำหนังสือสัญญาตามมาตรา 178 ของร่างรัฐธรรมนูญ: ข้อกังวลกับคำ

ชี้แจง. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://lawdrafter.blogspot.com/2016/07/178.html>

[27 กรกฎาคม 2559].

- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. Academic Focus. [ออนไลน์]. 2560.
แหล่งที่มา: http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2559/jun2559-3.pdf.
- สันติ ดอนแสง. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. [ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา:
<https://www.gotoknow.org/posts/326742>.
- หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง. หลักความโปร่งใสในทางปกครอง. [ออนไลน์]. 2012. แหล่งที่มา:
<https://www.facebook.com/DroitAdministrative/posts/507961995886382>.
- อัษฎางค์ ปาณิกบุตร. ธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี. [ออนไลน์]. 2560.
แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php>.
- Australian Government. Regulatory Impact Analysis. [Online]. Available from:
<http://cuttingredtape.gov.au/annual-report/annual-deregulation-report-2014>.
- Better Regulation Office. Better Regulation: Regulatory Impact Assessment Checklist. [Online]. Available from: <http://www.dpc.nsw.gov.au/data/access> [July 22, 2017].
- Department of the Prime Minister and Cabinet. The Australia Government Guide to Regulation. [Online]. Available from: https://cuttingredtape.gov.au/sites/default/files/documents/australian_government_guide_regulation.pdf.
- European Commission. Better Regulation “toolbox”. Tool#50: Stakeholder Consultation Tools.
- Malaysia Productive Corporation (MPC). Malaysia Best Practice Regulation Handbook. [Online]. Available from: <http://www.regulatoryreform.com>.
- Office of the Chief Secretary to the Government. Official Opening of the Seminar on Enhancing Regulatory Quality. [Online]. Available from:
<http://www.pmo.gov.my/ksn>.
- OECD. Regulatory Impact Analysis. [Online]. Available from:
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm> [June 30, 2017].

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางอุษา จันทพลอย บุญเปี่ยม
ประวัติการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ - นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - เนติบัณฑิต สำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2541	นิติกร 3 สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
พ.ศ. 2553	นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม
พ.ศ. 2554	หัวหน้ากลุ่มพัฒนากฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม
พ.ศ. 2559	เลขานุการกรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม