



# รายการ ร้อยเรื่องเมืองไทย

สถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา & คณะอนุกรรมการฝ่ายข้อมูล

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๔-๒๐๖๕

เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย  
เรียบเรียง นายอานันท์ เกียรติสารพิภพ นิติกรชำนาญการพิเศษ  
กลุ่มงานบริการวิชาการ ๒ สำนักวิชาการ  
ออกอากาศ เดือนกันยายน ๒๕๕๙

กฎหมายถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลสามารถใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการกำหนดนโยบายที่ผ่านมา กระบวนการออกกฎหมายยังขาดการกลั่นกรองที่ดี ทำให้มีการออกกฎหมายจำนวนมากที่ไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งการออกกฎหมายยังส่งผลกระทบต่อภาครัฐ และภาคเอกชน ตลอดจนประชาชนในวงกว้าง และส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการปกครอง หลายประเทศจึงได้หันมาให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการในการออกกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่มีคุณภาพ ซึ่งกฎหมายที่มีคุณภาพต้องมีทั้งประสิทธิภาพ (Effective) และประสิทธิผล (Efficient) กล่าวคือ กฎหมายนั้นต้องสามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้โดยสมบูรณ์

ในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก จึงได้มีการนำมาตรการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายไปใช้อย่างแพร่หลาย ซึ่งก็คือ การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่มีอยู่หรือกฎหมายที่จะเสนอขึ้นใหม่ การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายจึงเปรียบเสมือนเป็นกลไกในการวิเคราะห์นโยบายที่ช่วยให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสามารถออกแบบ บังคับใช้ และปรับปรุงกฎหมาย โดยคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่จะจัดทำขึ้น และผลกระทบที่เกิดขึ้นจริงของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายจึงเป็นวิธีดำเนินการเพื่อประเมินต้นทุนและผลที่ได้รับของกฎหมายนั้น และเพื่อรายงานให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ทราบถึงผลอันอาจเกิดขึ้นจากมาตรการหรือกลไกที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) เป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย ซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) มีวัตถุประสงค์หลัก ๒ ประการ คือ เพื่อพัฒนาระบบการในการกำหนดกฎกติกาในการกำกับดูแลของภาครัฐ และเพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพ

กระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) นั้น ให้ความสำคัญแก่การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่จะจัดทำกฎหมายขึ้นมา และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการออกกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งทำให้กระบวนการพัฒนากฎหมายมีความโปร่งใสและรอบคอบมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกัน กระบวนการดังกล่าวสามารถช่วยให้กฎหมายที่ภาครัฐกำหนดขึ้นมา นั้นมีคุณภาพที่ดีขึ้น เนื่องจากได้ผ่านการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลจากหลายภาคส่วนแล้ว ดังนั้น ร่างกฎหมายที่ผ่านการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ที่สมบูรณ์แบบจะมีแรงคัดค้านจากประชาชนน้อย เนื่องจากได้รับการยอมรับจากกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องแล้วในระดับหนึ่ง

แนวคิดในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายนี้ได้กลายมาเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการปฏิรูประบบบริหารจัดการและธรรมาภิบาลภาครัฐ เนื่องจากการเรียกร้องให้ต้องมีการตรวจสอบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย ทำให้การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย กลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้กระบวนการตัดสินใจในทางนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายวางอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อันเป็นการสนับสนุนหลักการสำคัญของระบบธรรมาภิบาล โดยทำให้การตัดสินใจทางนโยบายในแต่ละเรื่องต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและรับผิดชอบ

สำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ของประเทศไทย พบว่า มาตรา ๗๗ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านประชามติไปแล้วได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย โดยกำหนดให้ก่อนการออกกฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายนั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการออกกฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

ดังนั้น การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) จึงเป็นส่วนสำคัญยิ่งในการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ที่ดีประการหนึ่งนั้น จะต้องเป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการรับฟังความคิดเห็นแบบมีส่วนร่วม การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) จะสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางในการปฏิรูปกฎหมายจากการมีกฎหมายน้อย (Deregulation) เป็นการมีกฎหมายที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ (Better Regulation) โดยมีรูปแบบการดำเนินการที่สำคัญ ๒ ขั้นตอน คือ การประเมินความจำเป็นในการออกกฎหมาย และการประเมินความคุ้มค่าของกฎหมายเมื่อเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ ซึ่งการวิเคราะห์ และตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย และการกำหนดนโยบายของรัฐ อันจะนำไปสู่เป้าหมายในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศอย่างเป็นรูปธรรมได้ในที่สุด

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2559). การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA). ใน เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) กับการปฏิรูปประเทศ”. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.
- คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ. (2545). การตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย. สืบค้น 16 มิถุนายน 2559 จาก <http://www.lawreform.go.th>
- โคลิน เคิร์กแพตริก, และเดวิด พาร์เคอร์. (2010). การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย (ปกรณนิลประพันธ์ ผู้แปล). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- จิตรพรต พัฒนสิน. (2556). คำอธิบายการตรวจสอบถึงความจำเป็นในการออกกฎหมายและบทตรวจสอบ 10 ประการ. สืบค้น 16 มิถุนายน 2559 จาก <http://www.lawreform.go.th>
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. (10 มิถุนายน 2557). เสนอทำ RIA-ประเมินกฎหมายเพื่อพัฒนาประเทศ. สืบค้น 17 มิถุนายน 2559 จาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/propose-ria/>
- ปกรณ นิลประพันธ์. (21 มิถุนายน 2555). การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment). สืบค้น 17 มิถุนายน 2559 จาก <http://lawdrafter.blogspot.com>
- ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์, และวิชญ์ เครื่องงาม. (30 พฤษภาคม 2559). รายงานพิเศษ: 5 ปี “คปก.” พร้อมเดินทางยกระดับปฏิรูปกม.ด้วย “RIA”. สืบค้น 20 มิถุนายน 2559 จาก <http://www.lrct.go.th/th/?p=19777>
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2557). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis) เสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2557). คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

### ภาษาต่างประเทศ

- Rodrigo, D. (2005, June). Regulatory Impact Analysis in OECD Counties: Challenges for developing countries. Retrieved June 21, 2016 from <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258511.pdf>