



# รายการ ร้อยเรื่อง...เมืองไทย

สถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา และสำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400 โทร. 0 2244 2065

เรื่อง การประเมินผลกระทบของกฎหมายในประเทศไทย

ผู้เรียบเรียง นายคณาธิป ไกยชน วิทยากรปฏิบัติการ  
กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ

ออกอากาศ มกราคม 2563

การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) เป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย โดยนำหลักการวิเคราะห์ที่มีความสอดคล้องกันมาประยุกต์ใช้ เช่น การวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ (Cost-Benefit Analysis) ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ในการคำนวณต้นทุนและประโยชน์ที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย วิเคราะห์เปรียบเทียบผลกระทบจากการออกกฎหมายทั้งทางบวกและทางลบที่เกิดกับผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจประเมินเลือกทางเลือกที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงที่สุดอย่างเป็นระบบ

วัตถุประสงค์ของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (RIA) เป็นไปเพื่อพัฒนากระบวนการตรากฎหมายของรัฐ และสร้างความรับผิดชอบของรัฐต่อกฎหมายที่ตราขึ้น ทั้งเป็นการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายฉบับต่าง ๆ ของรัฐให้มีคุณภาพ เกิดความโปร่งใสและสร้างการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจนเป็นการสร้างความมั่นใจว่ากฎหมายที่ตราขึ้นได้ผ่านการวิเคราะห์ถึงความจำเป็นและผลกระทบในด้านต่าง ๆ อย่างรอบด้านที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากที่กฎหมายใช้บังคับแล้ว โดยมีรูปแบบการดำเนินการสำคัญ 2 ขั้นตอน คือ 1) การประเมินความจำเป็นในการออกกฎหมาย 2) การประเมินความคุ้มค่าของกฎหมายเมื่อเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ ที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อลดผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายที่จะมีต่อผู้เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยมีการนำแนวคิดการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2531 โดยกำหนดให้หน่วยงานที่จะออกกฎหมายรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์สภาพปัญหาและแสดงเหตุผลของการเสนอกฎหมายในรูปของ “บันทึกวิเคราะห์สรุป” ซึ่งถือว่าเป็นการทำ RIA ครั้งแรกในประเทศไทย จากนั้นได้พัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายดังปรากฏเป็นคู่มือการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำคำชี้แจงตาม “หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “บทตรวจสอบ (Checklist) 10 ประการ” โดยให้จัดทำเป็นเอกสารประกอบร่างกฎหมายที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาอนุมัติในหลักการของร่างกฎหมาย (Policy Approval)

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีบทบัญญัติด้านการประเมินผลกระทบของกฎหมายปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว ซึ่งสามารถแสดงถึงพัฒนาการของการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ดังนี้

1. ด้านกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง กำหนดให้รัฐดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ และวิเคราะห์

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ต่อมาได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2562 เผยแพร่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 180 วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (27 พฤศจิกายน 2562) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ 2 ประการ คือ 1) หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย อาทิ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน ฯลฯ เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น 2) หลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 การปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2. ด้านแนวทางปฏิบัติ โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่วมกันจัดทำ “แนวทางการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” และปรับปรุง “หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางและหลักเกณฑ์ดังกล่าว เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 พร้อมทั้งให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดต่อไป ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติได้มีประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2562 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

อย่างไรก็ดี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอเรื่อง การดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการดังกล่าว เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2562 และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 27 พฤศจิกายน 2562 เป็นต้นไป ทั้งนี้ การจัดทำหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ให้ใช้รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ แทนการจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

\*\*\*\*\*

## บรรณานุกรม

### เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม, และ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์. (2559). **คู่มือการประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA)**. สืบค้น 4 ธันวาคม 2562 จาก <http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/article77/file77/b03.pdf>
- “พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562” (31 พฤษภาคม 2562). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 136 ตอนที่ 72 ก, น. 1-17.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 34 ก, น. 1-90.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2557). **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis)**. สืบค้น 4 ธันวาคม 2562 จาก <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2015/04/ria-final.pdf>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (21 พฤศจิกายน 2562). **เรื่อง การดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562** [หนังสือราชการ]. (นร 0503/ว 477).