

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย  
(Regulatory Impact Assessment : RIA) ตามมาตรา ๗๗  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐  
LAW PROBLEMS OF REGULATORY IMPACT ASSESSMENT:  
(RIA) ACCORDING TO SECTION 77 OF CONSTITUTION  
OF THE KINGDOM OF THAILAND, B.E. 2560

สุพิชญา กัณกา<sup>๑</sup> supitchaya kunka



## บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment หรือ RIA) ตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพื่อให้ได้แนวทางในการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย อันจะนำมาซึ่งกฎหมายที่ดี มีคุณภาพ และมีแนวทางการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทย ได้แก่ การเสนอให้มีการจัดทำร่างกฎหมายรองรับมาตรา ๗๗ ในรูปแบบของพระราชบัญญัติแทนการใช้มติคณะรัฐมนตรีในปัจจุบัน การให้ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายที่ควรจัดทำ RIA ไม่ใช่มีเพียงเฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ควรรวมถึงกรณีประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ควรจัดทำ RIA ประกอบการจัดทำร่างกฎหมายด้วย โดยให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และสถาบันพระปกเกล้า เป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย รวมถึงการจัดทำ RIA สำหรับกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายและการจัดทำ RIA สำหรับผู้รับผิดชอบในการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการออกกฎหมายนั้น ควรให้เป็นหน้าที่ของผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้น โดยมีหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เป็นหน่วยงานเดียวกันกับหน่วยงานที่จัดทำ

---

<sup>๑</sup> นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

๑๖๖ วารสารบัณฑิตศึกษาปริทรรศน์ มจร วิทยาเขตแพร่ ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๒ (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๖๑)

วิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินสัมฤทธิ์ในการออกกฎหมาย และเปิดโอกาสให้หน่วยงานภายนอก หรือผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการออกกฎหมายด้วย ส่วนในเรื่องประเภทของกฎหมายที่ต้องจัดทำ RIA นั้น ควรจัดทำ RIA กับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย โดยต้องเป็นกฎหมายลักษณะเนื้อความ ในกรณีของกฎหมายลำดับรอง หากเนื้อหาของของกฎหมายลำดับรอง มีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวมแล้ว ก็ควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการออกกฎหมาย และควรกำหนดให้ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชกำหนดเพื่อเป็นการทบทวนภายหลังจากที่กฎหมายใช้บังคับแล้ว

**คำสำคัญ:** การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย, มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

## Abstract

This research aimed to study the law problems of regulatory impact assessment (RIA) according to section 77 of Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 in order to provide the development ways of law quality improvement that leads to good and superfine law. Besides, this research was done in order to provide the standard practice in law quality improvement by providing appropriate ways that correspond to Thailand context that were: suggest the creation of the bill that supports section 77 in the form of act instead of using current cabinet resolution. The persons with the right of bill proposal should do RIA not only the government organizations but also the cases of population and member of the House of Representatives with the aid of the Secretariat of the House of Representatives, the Office of Law Reform Commission of Thailand and King Prajadhipok's Institute in order to help people to create and propose bill. In addition, regulatory impact assessment should be done by the member of the House of Representatives with the aid of the Secretariat of the House of Representatives in creating bill and doing regulatory

impact assessment. By having the Office of the Council of State organizations that were the same organizations as regulatory impact assessment organizations in order to take part in regulatory achievement assessment, the persons who take responsibilities in regulatory achievement assessment should be on duty as the deputy according to the specific law. The types of law that should do RIA were the laws that related to the act such as acts and code of laws in the form of meaning and in the case of secondary laws. If the details of secondary laws have the negative effects towards population, it should have open-mindedness of related persons before the regulatory. Also, it should have the determination of royal act achievement assessment in order to revise after the laws were required.

**Key words:** Regulatory impact Assessment, Section 77 Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2560

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) ได้นำหลักการเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่าการจัดทำ RIA มาบัญญัติไว้ในหมวด ๖ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๗ โดยมีแนวคิดหลักคือความพยายามในการลดจำนวนกฎหมาย (Deregulation) และการปรับปรุงคุณภาพกฎหมาย (Better Regulation) โดยเริ่มต้นจากกลุ่มองค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ที่เสนอแนวคิดการจัดทำ RIA ขึ้น โดยเริ่มจากการกำหนดขอบเขต รูปแบบ กระบวนการและเนื้อหาสาระของการทำ RIA และการจัดทำรายงาน RIA อีกทั้งยังพัฒนาและเสนอให้มีหลักเกณฑ์การประเมินผลกระทบในการออกกฎหมาย (The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making) เพื่อเป็นแนวทางสำหรับประเทศสมาชิกในการนำไปพัฒนาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศของตน พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

๑) ในเรื่องกระบวนการตรากฎหมายที่จะต้องมีการทำ RIA ก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย

๒) จำนวนกฎหมายที่ต้องจัดทำ RIA คือ มีการกำหนดว่าจะทำกับกฎหมายในระดับใดบ้าง กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายลำดับรอง หรือกบนโยบายหรือการตัดสินใจของรัฐบาล

๓) รูปแบบขององค์กรที่รับผิดชอบในการจัดทำ RIA ส่วนมากแล้วจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ คือ หน่วยงานในระดับกรมในกระทรวง โดยองค์กรเหล่านี้จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำ RIA โดยเฉพาะ บางประเทศอาจว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเอกชนเข้ามาจัดทำ RIA ในช่วงแรก แต่ต่อมาก็เป็นส่วนราชการจัดทำเอง บางประเทศมีหน่วยงานกลางที่ให้การสนับสนุนรวมทั้งตรวจสอบการจัดทำ RIA ของหน่วยงานที่ออกกฎหมาย หน่วยงานกลางดังกล่าวมักสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือสำนักงบประมาณ

๔) มีการกำหนดกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง คือ ต้องมีการจำแนกกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นแบบมีส่วนร่วม สำหรับ OECD ได้มีการจัดให้มีหลักการที่สำคัญสำหรับการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชน

๕) สำหรับเนื้อหาของ RIA จะเกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงาน RIA และการจัดทำหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการร่างกฎหมาย (Checklist) ซึ่งควรมีการกำหนดกรอบและวิธีการในการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ชัดเจน ไม่ควรเป็นการตั้งคำถามกว้างๆ ควรจะต้องมีหน่วยงานกลางที่กำหนดรายละเอียดของรูปแบบและวิธีการในการทำ RIA ในระดับปฏิบัติเพื่อให้มีมาตรฐานกลางของรายงาน

๖) มีการจัดทำหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการร่างกฎหมาย (OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making) ๑๐ ข้อ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่แต่ละประเทศนำไปเป็นหลักเพื่อปรับใช้กับประเทศของตน

สำหรับประเทศไทยการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย ไม่ใช่เรื่องใหม่ในทางปฏิบัติเนื่องจากมีการยึดถือปฏิบัติกันมาโดยตลอด เพียงแต่ไม่ได้ทำออกมาให้เป็นรูปธรรมโดยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) ได้นำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ในหมวด ๖ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๗ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน อีกทั้งเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐควรจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยนั้น

เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment หรือ RIA)

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับข้อพิจารณาในการกำหนดหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ ดังต่อไปนี้

๑. เมื่อมีการบัญญัติหลักการจัดทำ การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย ในหมวด ๖ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๗ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญขึ้นมา จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเรื่องของสถานะของ RIA

๒. หากพิจารณาถึงถ้อยคำตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ วรรคสองที่ว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง” ทำให้เกิดประเด็นปัญหาในเรื่องประเภทของกฎหมายที่จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย ทั้งในส่วนของผู้เสนอกฎหมาย และรูปแบบของกฎหมายที่กำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบ

๓. ผู้รับผิดชอบในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย หรือ RIA และการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการออกกฎหมายเป็นหน้าที่ของบุคคลใด

### วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

๑. เพื่อศึกษาแนวคิด ความเป็นมา และวัตถุประสงค์ของการใช้หลักเกณฑ์ RIA
๒. เพื่อศึกษาหลักการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายในต่างประเทศ
๓. เพื่อศึกษาหลักการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายในประเทศไทย
๔. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายตามมาตรา ๗๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ
๕. เพื่อเสนอแนะหลักเกณฑ์การใช้ RIA ที่เหมาะสม เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้ครอบคลุมและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

### สมมติฐานการศึกษา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) ได้บัญญัติหลักการเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ไว้ในมาตรา ๗๗ วรรคสอง ด้วยเจตนาที่จะให้ได้กฎหมายที่ดี มีประสิทธิภาพนั้น แต่การจะดำเนินการจัดทำ RIA ตามมาตราดังกล่าว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาหลายประการ ได้แก่ สถานะของ RIA ประเภทของกฎหมายที่ต้องทำ

RIA ผู้รับผิดชอบในการจัดทำ RIA และกำหนดขอบเขตของการทำ RIA จะทำในระดับรับฟังความคิดเห็น หรือระดับประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย หรือทั้งสองระดับ การศึกษาถึงประเด็นปัญหาเหล่านี้ให้ชัดเจนจนสามารถจัดทำเป็นกฎหมาย เพื่อให้ได้แนวปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ก็จะช่วยให้การดำเนินการ RIA เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐)

## ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้จะศึกษาถึงแนวคิด ความเป็นมา วัตถุประสงค์ แนวปฏิบัติในการใช้หลักเกณฑ์ RIA ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ ได้แก่ประเทศ ออสเตรเลีย มาเลเซีย และญี่ปุ่น รวมถึงศึกษารายละเอียด ขอบเขตหรือกรอบในการจัดทำ RIA ของแต่ละประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย และเพื่อพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้ครอบคลุมและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

## วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยในลักษณะของการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการสืบค้นข้อมูลจากหนังสือ วารสาร สืบค้นทางอินเทอร์เน็ต กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงบทกฎหมายของต่างประเทศ จากนั้นจะทำการวิเคราะห์ปัญหาในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) ในเรื่องของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis : RIA) โดยศึกษากฎหมาย กฎเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติของต่างประเทศที่มีการใช้หลักเกณฑ์ RIA รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่องแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ... และนำมาวิเคราะห์ เพื่อให้ได้แนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้ครอบคลุมและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

## ผลการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีการร่างกฎหมาย การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย รวมถึงแนวทางการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย มาเลเซีย และญี่ปุ่น ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศไทย ทำให้ทราบถึงหลักการแนวคิด แนวทางแก้ไขปรับปรุง เพื่อแก้ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ ผู้ศึกษาจึงขอ

เสนอข้อพิจารณาในการกำหนดหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการให้เกิดความสมบูรณ์ ดังต่อไปนี้

### ๑. สถานะของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA)

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๖ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๗ ได้มีผลบังคับใช้เกี่ยวกับการตรากฎหมายว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

บทบัญญัติมาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติที่ให้แนวทางการดำเนินการออกกฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม หากรัฐไม่ดำเนินการตามมาตรา ๗๗ นี้ รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถติดตาม เรังรัด หรือสามารถฟ้องร้องได้ดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ<sup>๒</sup>

คณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อรองรับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๗ ให้มีสภาพบังคับ แต่โดยสถานะของมติคณะรัฐมนตรีมีผลใช้บังคับกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารเท่านั้น<sup>๓</sup> แต่ไม่ครอบคลุมถึงการบังคับใช้กับองค์กรอื่น ๆ ในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ รวมทั้งองค์กรอิสระที่เป็นองค์กรในความหมายของคำว่ารัฐตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น การที่จะให้ RIA มีผลบังคับใช้ครอบคลุมไปถึงองค์กรอื่นๆ ในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ รวมทั้งองค์กรอิสระที่เป็นองค์กรในความหมายของคำว่ารัฐตามรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษามีความเห็นว่าควรจัดทำเป็นร่างกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติ เพื่อให้สามารถกำหนดรายละเอียด ขั้นตอน ขอบเขต หน้าที่ และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติในการจัดทำ RIA ให้เป็นเกณฑ์กลางให้หน่วยงานทุกหน่วยงาน และสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๗๗ อีกทั้งการจัดทำออกมาในรูปแบบพระราชบัญญัติ ยังทำให้กฎหมายที่จะออกมาใช้

---

<sup>๒</sup> การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตาม และเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>๓</sup> คณะทำงานศึกษามติคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, งาม-ตอป เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี, สิงหาคม ๒๕๕๓. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.soc.go.th/acrobat/QA1.pdf>. [๒๓ มี.ค. ๒๕๖๐].

บังคับนั้นมีความรอบคอบ เนื่องจากผ่านขั้นตอนการพิจารณาของหลายสภา และการที่จัดทำออกมาในรูปแบบพระราชบัญญัตินั้นก็สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ

## ๒. ประเภทของกฎหมายที่ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบหรือมีการทำ RIA

ในเรื่องประเภทของกฎหมายที่ต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายนั้น ผู้ศึกษาจะทำการวิเคราะห์โดยพิจารณาจากถ้อยคำตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๗ วรรคสอง ที่ว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ...” โดยพิจารณา ๒ ประเด็น คือ (๑) พิจารณาจากผู้เสนอกฎหมาย (๒) พิจารณาตามรูปแบบของกฎหมาย

### (๑) พิจารณาจากผู้เสนอกฎหมาย

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ผู้ที่สามารถเสนอกฎหมายได้มีสามกลุ่ม คือ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน จะเห็นได้ว่า กรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย จะสามารถจัดทำ RIA ได้ตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ อย่างไม่รัดกุม เนื่องจากตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ นี้มีเพียงการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่ได้มีการกล่าวถึงกรณีประชาชนหรือกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผู้เสนอกฎหมาย ว่าต้องมีการจัดทำ RIA หรือไม่

จากการศึกษา การกำหนดผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายและการจัดทำ RIA ในประเทศมาเลเซีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศออสเตรเลีย พบว่ามีการกำหนดผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศอยู่แล้ว และหากพิจารณาถึงในเรื่องของการจัดทำ RIA นั้น มีรูปแบบการจัดทำ RIA แตกต่างกันไป เพราะ RIA ไม่ได้มีรูปแบบที่ตายตัว ร่างกฎหมายที่เสนอก็ไม่จำเป็นต้องทำ RIA ทุกครั้ง ซึ่งมักมีการกำหนดลักษณะของกฎหมายที่เป็นข้อยกเว้นในการจัดทำ RIA ไว้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น กฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษทางอาญา เป็นกฎหมายที่ได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องทำ RIA เป็นต้น หรือมีการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการบางขั้นตอนของการจัดทำ RIA เช่น ประเทศมาเลเซีย ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) บางประเภท เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐและอำนาจอธิปไตย เช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลียก็ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) เช่น การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลในสินค้าบางอย่างที่กระทำเป็นประจำ

ดังนั้น ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย เป็นไปตามข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ ส่วนการดำเนินการจัดทำ RIA นั้น โดยหลักการแล้วร่างกฎหมายทุกฉบับ ควรผ่านการจัดทำ RIA ไม่ว่าจะในกลุ่มผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายในกลุ่มใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน ด้วยเหตุผล ๒ ประการ คือ ประการ



แรก เนื่องจากประชาชนผู้ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามหลักทฤษฎีอำนาจอธิปไตย เป็นของประชาชน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นกลุ่มบุคคลที่ถือเป็นตัวแทนของประชาชน ที่ประชาชนมอบอำนาจของตนให้ทำหน้าที่แทนประชาชน ดังนั้น กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ หรือ โดยฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ จึงควรได้รับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย ประการที่สอง หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการจัดทำ RIA นั้น การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรมีการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของ RIA ที่ต้องการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของกฎหมาย เพื่อให้ได้กฎหมายที่ดี มีคุณภาพ เป็นที่ยอมรับของประชาชนที่จะต้องถูกให้ปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านั้นที่จะออกมาใช้บังคับ โดยการพิจารณาถึงผลกระทบและทางเลือกที่ดี ที่เหมาะสมที่สุด และเพื่อให้เกิดเป็นความรับผิดชอบของรัฐต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ออกมา

อย่างไรก็ตาม การจัดทำ RIA ของร่างกฎหมายแต่ละประเภทก็ต้องการรูปแบบการจัดทำ RIA ที่แตกต่างกัน เช่น ร่างกฎหมายบางลักษณะไม่ต้องจัดทำ RIA บางลักษณะมีการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการบางขั้นตอนของการจัดทำ RIA ทั้งนี้ เพื่อให้เหมาะสมกับรูปแบบของการบังคับใช้

## (๒) พิจารณารูปแบบของกฎหมาย

### ๒.๑) ข้อพิจารณาทั่วไป

ในประเด็นนี้ เป็นการพิจารณาว่า กฎหมายระดับใดบ้างที่ต้องให้มีการจัดทำ RIA ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ” คำว่า “กฎหมายทุกฉบับ” ในความหมายของรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๗๗ วรรคสองนั้น หมายความว่า กฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ ที่หมายถึงเฉพาะรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎมณเฑียรบาล พระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนด<sup>๔</sup> หรือ คำว่ากฎหมายทุกฉบับนั้น หมายความว่ารวมถึง กฎ หรือกฎหมายลำดับรองด้วย ซึ่งกฎ หรือกฎหมายลำดับรองนั้น เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออก และใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการนำนโยบายไปบังคับการได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ หรือคำสั่งด้วย

---

<sup>๔</sup> สถาบันพระปกเกล้า, สาราณุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (๒๕๔๐) หมวดรัฐธรรมนูญและกฎหมาย กระบวนการตรากฎหมาย (กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา, ๒๕๔๔) หน้า ๒.

หากพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ในมาตรา ๕<sup>๕</sup> ที่มีการบัญญัติคำว่า กฎหมาย คำหนึ่งและคำว่า กฎ อีกคำหนึ่งนั้น ทำให้ตีความได้ว่า สองคำนี้เป็นคำที่มีความหมายแตกต่างกัน ดังนั้น หากจะตีความคำว่า กฎหมายทุกฉบับนั้น อาจตีความได้เพียงคำว่า กฎหมาย ที่เป็นความหมายของรัฐธรรมนูญ ที่หมายถึงเฉพาะรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ กฎมณเฑียรบาล พระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนดเท่านั้น โดยไม่รวมถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ หรือคำสั่งด้วย ซึ่งสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี ๔ เมษายน ๒๕๖๐ ที่ได้กำหนดให้กฎหมายที่รัฐจะต้องจัดให้มีการทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายนั้น คือกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด<sup>๖</sup>

จากการศึกษาหลักเกณฑ์การจัดทำ RIA ของประเทศมาเลเซีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศออสเตรเลีย พบว่า ในประเทศมาเลเซีย ให้มีการทำ RIA ในการออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจทั้งหมดของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่มีแนวโน้มว่าจะมีผลกระทบต่อภาคธุรกิจ ประเทศญี่ปุ่น มีการจัดทำ RIA กับกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชน<sup>๗</sup> กฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพ หรือสร้างภาระหน้าที่ให้แก่ประชาชน และมีการกำหนดข้อยกเว้น ให้กฎหมายบางประเภทไม่ต้องทำ RIA<sup>๘</sup> ประเทศออสเตรเลียมิได้มีการกำหนดขอบเขตเฉพาะของการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายว่าจะต้องทำกับ

---

<sup>๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติ หรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับ มิได้...”

<sup>๖</sup> มติคณะรัฐมนตรี ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่องแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

<sup>๗</sup> อุษา จันพลอย บุญเปี่ยม, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย ศึกษาเปรียบเทียบประเทศมาเลเซียและประเทศออสเตรเลีย, การฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๙ ปี ๒๕๖๐ สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, หน้า ๑๖-๒๔.

<sup>๘</sup> รัฐธรรมนูญ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล, **คู่มือประเมินผลกระทบในการตรากฎหมายของประเทศญี่ปุ่น**.

[ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <https://thainetizen.org/wp-content/uploads/2015/02/jp-ria-guideline-2007-th.pdf>. หน้า ๒-๓. [๑๑ ส.ค. ๒๕๖๐].

กฎหมายใดบ้าง แต่มีการกำหนดขอบเขตการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎ (Regulation Impact Statements (RISs))<sup>๙</sup>

สำหรับประเภทของกฎหมายที่ต้องทำ RIA นั้น ในความเห็นของผู้ศึกษามีความเห็นว่าจะทำกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ และต้องเป็นกฎหมายลักษณะเนื้อความ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ ข้อบังคับซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์ ส่งผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ถ้าฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ ส่วนกฎหมายตามแบบพิธี ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาโดยวิธีบัญญัติกฎหมายที่เป็นเรื่องของกระบวนการและขั้นตอน เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีลักษณะเป็นเพียงคำอนุมัติของรัฐสภาให้รัฐบาลนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้จ่ายการบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละปีเท่านั้น ไม่มีเนื้อหาในลักษณะกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้แก่ประชาชน จึงไม่ต้องมีการจัดทำ RIA

#### ๒.๒) ปัญหากรณีพระราชกำหนด

พระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารในสถานการณ์อันมีความจำเป็นเร่งด่วน หรือต้องดำเนินการเป็นการลับเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ

จากการศึกษาการตราพระราชกำหนดของประเทศมาเลเซีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศออสเตรเลีย พบว่า ไม่มีการจัดทำ RIA ในกระบวนการตราพระราชกำหนด จะมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการออกกฎหมายกับรัฐบาล แต่ในประเทศมาเลเซียและประเทศญี่ปุ่นจะให้ความสำคัญกับการประเมินผลภายหลังจากที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ภายในหนึ่งหรือสองปีจากวันที่กฎหมายได้ประกาศใช้ และให้มีการเผยแพร่รายงานการประเมินให้ประชาชนทราบ<sup>๑๐ ๑๑ ๑๒</sup>

---

<sup>๙</sup> จิตรพรต พัฒนสิน และกุลศักดิ์ ช่วยชู, กระบวนการร่างกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย, เอกสารประกอบการประชุมร่างกฎหมาย ณ ประเทศออสเตรเลีย ระหว่างวันที่ ๒๘ มีนาคม – ๓ เมษายน ๒๕๕๘ หน้า ๕-๒๘ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา :

<http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=258>. [๔ ส.ค. ๒๕๖๐].

<sup>๑๐</sup> จิตรพรต พัฒนสิน และกุลศักดิ์ ช่วยชู, *เรื่องเดิม*, หน้า ๕-๒๘.

<sup>๑๑</sup> อุษา จันพลอย บุญเปี่ยม, *เรื่องเดิม*, หน้า ๑๗-๑๘. แปลจาก Malaysia Productive Cooperation (MPC), Malaysia Best Practice Regulation Handbook, [Online], Available from : <http://regulatoryreform.com> [October 9,2017].

สำหรับประเทศไทย ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการตราพระราชกำหนดไม่ต้องจัดทำ RIA เหตุผลเพราะ การตราพระราชกำหนดนั้นมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้น เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างทันที่ เช่น ในสภาวะสงคราม การเกิดภัยธรรมชาติ นอกจากนี้ เนื้อหาของกฎหมายบางฉบับจำเป็นต้องให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนด เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเงินซึ่งต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ และหากมีการกำหนดให้การตราพระราชกำหนดต้องตกอยู่ในบังคับของการจัดทำ RIA แล้ว ก็จะไม่เป็นไปตามความประสงค์ของการจัดทำพระราชกำหนด อย่างไรก็ตามการประเมินผลภายหลังจากที่กฎหมายมีผลบังคับใช้และให้มีการเผยแพร่รายงานการประเมินให้ประชาชนทราบเป็นสิ่งที่ควรพิจารณา

### ๒.๓) ปัญหากรณีกฎหมายลำดับรอง

กฎหมายลำดับรอง หรือกฎ เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารและอยู่ในลำดับรองจากกฎหมายแม่บท ซึ่งกฎหมายแม่บทให้อำนาจฝ่ายบริหารออก และเป็นเครื่องมือทางกฎหมายของฝ่ายบริหารในการนำนโยบายไปบังคับการ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง<sup>๑๓</sup>

คำว่า กฎหมาย ในความหมายของรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ที่กำหนดให้ต้องจัดทำ RIA ประกอบกับมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญ ไม่รวมไปถึงกฎหมายลำดับรองแต่อย่างไรก็ตาม หากเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองนั้นๆ มีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวมแล้ว ก็ควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการออกกฎหมาย

### ๓. ผู้รับผิดชอบในการทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือ RIA และการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการออกกฎหมายเป็นหน้าที่ของบุคคลใด

#### (๑) กรณีผู้รับผิดชอบในการทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA)

จากการศึกษาผู้รับผิดชอบในการจัดทำ RIA ของประเทศมาเลเซีย ประเทศญี่ปุ่น และประเทศออสเตรเลีย พบว่า หน่วยงานที่จัดทำ RIA คือ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องหรือหน่วยงานที่ต้องการออกกฎหมายเป็นผู้เริ่มต้นในการจัดทำ RIA รวมถึงการจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Statement: RIS) โดยทั้งใน

---

<sup>๑๒</sup> Ministry of Internal Affairs and Communication, “Implementation Guidelines for ex-ante Evaluation of Regulations”, p. 8. แปลโดย คณพล จันทน์หอม และโชติกา วิทยาวรากุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย (สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ตุลาคม ๒๕๕๙), วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๐ จาก [http://www.oja.go.th/TH/wp-content/uploads/2017/03/RIA\\_Report.pdf](http://www.oja.go.th/TH/wp-content/uploads/2017/03/RIA_Report.pdf), หน้า ๖๗.

<sup>๑๓</sup> ธรรมนิติย์ สมนันตกุล, การร่างกฎหมายเบื้องต้น : แบบของกฎหมาย (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๘), หน้า ๒๕.

ประเทศออสเตรเลีย ประเทศมาเลเซีย และประเทศญี่ปุ่นต่างก็มีหน่วยงานอิสระที่เป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ดูแลการจัดทำ RIA กล่าวคือ ในประเทศออสเตรเลียมีสำนักงานร่างกฎหมาย (Office of Parliamentary Counsel (OPC)) ซึ่งสังกัดอยู่กับ Attorney General พิจารณาความจำเป็นที่ต้องมีการตรากฎหมาย<sup>๑๔</sup> ในประเทศญี่ปุ่น มีกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC)) เป็นหน่วยงานอิสระที่มีความชำนาญในการจัดการประเมิน<sup>๑๕</sup> ส่วนประเทศมาเลเซียจะมีความพิเศษในเรื่องขององค์กรที่เป็นหน่วยงานกลาง กล่าวคือ มีการตั้งหน่วยงานกลางขึ้นโดยเฉพาะ คือ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ (Malaysia Productivity Corporation: MPC) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการประเมินความจำเป็นในการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายและการทำรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (RIS) และทบทวนความเพียงพอของ RIS ก่อนที่จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการวางแผนพัฒนาแห่งชาติ (The National Development Planning Committee : NDPC) ตรวจสอบและให้ความเห็นชอบ<sup>๑๖</sup>

สำหรับประเทศไทยการจัดทำ RIA ในปัจจุบันนี้ ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดหน่วยงานที่จัดทำ RIA ในกรณีของหน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย แต่ก็ยังไม่ได้กำหนดถึงกรณีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายตามที่ได้กล่าวในข้างต้น ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอ ดังนี้

ในกรณีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ควรให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และสถาบันพระปกเกล้า เป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย<sup>๑๗</sup> รวมถึงการจัดทำ RIA ทั้งในกรณีการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

สำหรับกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ช่วยเหลือในการจัดทำร่างกฎหมายและการจัดทำ RIA เนื่องด้วยเป็นภารกิจที่สนับสนุนการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาอยู่เดิมแล้ว

---

<sup>๑๔</sup> จิตรพรต พัฒนสิน และกุลศักดิ์ ช่วยชู,เรื่องเดิม, หน้า ๕-๒๘.

<sup>๑๕</sup> คณพล จันทน์หอม และโชติกา วิทยาวรากุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย (สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ตุลาคม ๒๕๕๙). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : [http://www.oja.go.th/TH/wp-content/uploads/2017/03/RIA\\_Report.pdf](http://www.oja.go.th/TH/wp-content/uploads/2017/03/RIA_Report.pdf) หน้า ๖๑. [๒๗ ส.ค. ๒๕๖๐].

<sup>๑๖</sup> อุษา จันพลอย บุญเปี่ยม,เรื่องเดิม,หน้า ๑๗-๑๘.แปลจาก Malaysia Productive Corporation (MPC), Malaysia Best Practice Regulation Handbook, [Online], Available from : <http://regulatoryreform.com> [October 9,2017].

<sup>๑๗</sup> ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ... มาตรา ๑๗

ทั้งนี้ หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนการร่างกฎหมายและการจัดทำ RIA สามารถขอความช่วยเหลือ หรือเปิดโอกาสให้หน่วยงานหรือผู้มีความรู้ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น ได้เข้ามามีส่วนร่วม

เมื่อมีการจัดทำร่างกฎหมาย และการจัดทำ RIA มาพร้อมร่างกฎหมายก่อนที่จะเสนอต่อรัฐสภา ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งในกรณีหน่วยงานของรัฐ กรณีประชาชน และกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอกฎหมาย จึงควรให้มีเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานเข้ามารับผิดชอบเพื่อทำหน้าที่เฉพาะในด้านการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมายอีกขั้นตอนหนึ่ง เป็นการกำกับดูแลและถ่วงดุลถึงความจำเป็นในการตรากฎหมาย การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย การตรวจสอบรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และผลการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย ในเบื้องต้นอาจเป็นเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว มีบุคลากรภายในของสำนักงานที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องของกฎหมายสามารถวิเคราะห์และประเมินผลกระทบนี้ได้ และเป็นการช่วยลดการสูญเสียในเรื่องงบประมาณของทางราชการ

หากในอนาคต รัฐธรรมนูญเปิดกว้างให้สามารถจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบในการออกกฎหมายขึ้นเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้แล้ว ก็จะทำให้การวิเคราะห์และประเมินผลกระทบมีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวและมีความเป็นกลางมากขึ้น

#### (๒) ผู้รับผิดชอบในการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการออกกฎหมาย

ตามที่มาตรา ๗๗ วรรคสองตอนท้าย ได้กำหนดให้ในกรณีที่มีการใช้กฎหมายไปแล้ว รัฐจะต้องมีการประเมินผลจากการใช้กฎหมายนั้นอีก ซึ่งเป็นการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย มีประเด็นที่น่าพิจารณา คือ บุคคลใดหรือหน่วยงานใดจะเป็นผู้ทำการประเมินสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ มีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้รักษาการตามกฎหมาย<sup>๑๘</sup> ส่วนร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์

---

<sup>๑๘</sup> พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๖ และมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง

การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ... กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมาย<sup>๑๙</sup>

กรณีนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้น เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับมักจะระบุตัวของผู้รักษาการตามกฎหมายไว้อย่างชัดเจน หากมีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นหลายคน ควรทำความเข้าใจกันว่าจะให้บุคคลใดเป็นผู้ทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย หากเป็นกรณีของหน่วยงานที่เป็นเจ้าของร่างกฎหมาย (หน่วยงานที่บังคับใช้) แต่กฎหมายนั้นมีความเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า ควรให้หน่วยงานที่เป็นเจ้าของร่างกฎหมายนั้นเป็นผู้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม การที่ผู้รักษาการตามกฎหมาย หรือหน่วยงานที่เป็นเจ้าของร่างกฎหมายนั้นจะเป็นผู้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ก็อาจเกิดประเด็นปัญหาว่าผู้รักษาการตามกฎหมาย หรือหน่วยงานที่เป็นเจ้าของร่างกฎหมาย ต้องมาประเมินกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ตนและหน่วยงานของตน อาจเกิดความไม่เป็นกลาง มีแนวโน้มหรือมีทัศนคติที่ไม่อยากให้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับนั้น หรือ มีข้ออ้างว่ายังมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายนั้นอยู่ ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า หากมีการรับรองผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยหน่วยงานกลาง คือ หน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งผู้ศึกษาได้เคยเสนอแนะให้เป็นผู้ทำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายไว้แล้วข้างต้นนั้นก็จะช่วยลดอคติดังกล่าวไปได้ และ หากในอนาคต สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถขยายหน่วยงานให้สามารถรับผิดชอบในส่วนของการตรากฎหมาย การจัดทำ RIA และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายก็จะมี ความเป็นกลางและเป็นมาตรฐานยิ่งขึ้น ทั้งนี้ หน่วยงานรับรองคือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานภายนอก หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นบุคคลภายนอกเข้ามาร่วมทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ในการออกกฎหมายด้วย อาจจะมีอยู่ในรูปของคณะกรรมการทวิภาคี หรือ ไตรภาคี

## เอกสารอ้างอิง

คณพล จันทน์หอม และโชติกา วิทยาวรากุล, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย (สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ตุลาคม ๒๕๕๙) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : [http://www.oja.go.th/TH/wp-content/uploads/2017/03/content/uploads/2017/03/RIA\\_Report.pdf](http://www.oja.go.th/TH/wp-content/uploads/2017/03/content/uploads/2017/03/RIA_Report.pdf) หน้า ๖๑. [๒๗ ส.ค. ๒๕๖๐].

---

<sup>๑๙</sup> ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ... มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๖

๑๘๐ วารสารบัณฑิตศึกษาปริทรรศน์ มจร วิทยาเขตแพร่ ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๒ (กรกฎาคม-ธันวาคม ๒๕๖๑)

คณะทำงานศึกษามติคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี,ถาม-ตอบ เกี่ยวกับมติ  
คณะรัฐมนตรี, สิงหาคม ๒๕๕๓, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา :

<http://www.soc.go.th/acrobat/QA1.pdf> [๒๓ มี.ค. ๒๕๖๐].

จิตรพรต พัฒนสิน และกุลศักดิ์ ช่วยชู. **กระบวนการร่างกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย.**

เอกสารประกอบการประชุมร่างกฎหมาย ณ ประเทศออสเตรเลีย ระหว่างวันที่ ๒๘  
มีนาคม – ๓ เมษายน ๒๕๕๘. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

: <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=258>.

[๔ ส.ค. ๒๕๖๐].

ฐิติรัตน์ ทิพย์สัมฤทธิ์กุล. **คู่มือประเมินผลกระทบในการตรากฎหมายของประเทศญี่ปุ่น.**

[ออนไลน์]. แหล่งที่มา : จาก <https://thainetizen.org/wp-content/uploads/2015/02/jp-ria-guideline-2007-th.pdf>. [๑๑ ส.ค. ๒๕๖๐].

พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘

มติคณะรัฐมนตรี ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่องแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตาม

บทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

พ.ศ. ...

รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของร่างพระราชบัญญัติการจัดทำร่างกฎหมายและการ

ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ...

สถาบันพระปกเกล้า, สรรพากรรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (๒๕๔๐) หมวดรัฐธรรมนูญ

และกฎหมาย กระบวนการตรากฎหมาย (กรุงเทพมหานคร : องค์การค้าของคุรุสภา,  
๒๕๔๔)

อุษา จันพลอย บุญเปี่ยม. **กระบวนการก่อนการตรากฎหมายของประเทศไทย ศึกษา**

**เปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซีย และประเทศออสเตรเลีย.** สถาบันการต่างประเทศเท

วรวงศ์วิโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๖๐.

Malaysia Productive Corperation (MPC), Malaysia Best Practice Regulation

Handbook, [Online], Available from : <http://regulatoryreform.com>

[October 9,2017].

Malaysia Productive Corperation (MPC), Malaysia Best Practice Regulation

Handbook, [Online], Available from : <http://regulatoryreform.com>

[October 9,2017].

