



โครงการสัมมนาวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๕ ปี คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

RIA

กับการปฏิรูปกฎหมาย

วันจันทร์ที่ ๓๐ พ.ค. ๒๕๕๙ เวลา ๐๘.๓๐-๑๖.๐๐ น.

ณ อาคารเฉลิมราชกุมารี ๖๐ พรรษา ชั้น ๗

ห้อง ๘๐๑ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ

กำหนดการสัมมนาวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๕ ปี คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
เรื่อง “การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) กับการปฏิรูปกฎหมาย”

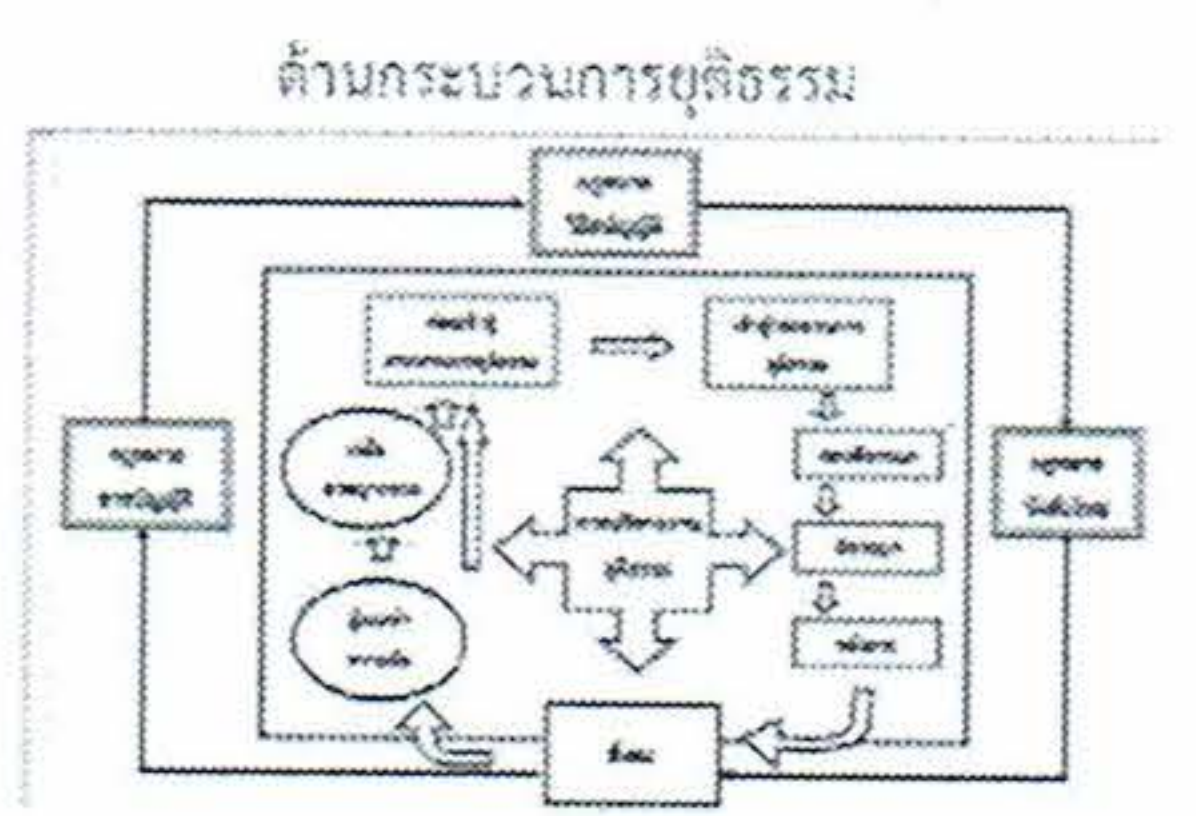
วันจันทร์ที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๐๐ น.

ณ อาคารเฉลิมราชกุมารี ๖๐ พรรษา ชั้น ๗ ห้อง ๘๐๑ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ

๐๘.๓๐ - ๐๙.๐๐ น.	ลงทะเบียน
๐๙.๐๐ - ๐๙.๓๐ น.	กล่าววัตถุประสงค์ในการจัดงาน โดย ดร.ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
๐๙.๓๐ - ๑๑.๐๐ น.	ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “นโยบายรัฐกับการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย” โดย ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิชญ์ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายหรือการวิเคราะห์ผลกระทบ ในการออกกฎหมาย (RIA) โดย
๑๑.๐๐-๑๒.๐๐ น.	๑. ดร. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ผู้อำนวยการวิจัย ด้านการบริหารจัดการระบบ เศรษฐกิจ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ๒. ผู้แทนจาก OECD หรือ Mr. Scott Jacobs, Managing Director of Jacobs, Cordova & Associates*
๑๒.๐๐-๑๓.๐๐ น.	พักรับประทานอาหารกลางวัน
๑๓.๐๐-๑๕.๐๐ น.	เวทีเสวนา “ประเทศไทย.. ถึงเวลาวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย” วิทยากรประกอบด้วย
	๑. นายปกรณ์ นิลประพันธ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ๒. นายพสุ ศรีหิรัญผู้อำนวยการสำนักนโยบายและวิชาการกระจายเสียงและ โทรทัศน์ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ๓. นายบรรยง พงษ์พานิช ผู้แทนจากคณะประชารัฐ คณะที่ ๔ กลุ่มการปรับแก้ไขกฎหมายและกลไกภาครัฐ ดำเนินรายการโดย นางสาวบุษกร อังคนิต ผู้สื่อข่าวสถานีโทรทัศน์ไทยทีวีสีช่อง ๓
๑๕.๐๐-๑๕.๓๐ น.	แลกเปลี่ยน ชักถาม
๑๕.๓๐-๑๖.๐๐ น.	นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย กล่าวปิดงาน

ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๔ - ๒๕๕๘ รวมทั้งสิ้น ๑๕๙ เรื่อง



ทำไมต้อง RIA

การประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment หรือ RIA) เป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย ซึ่งการทำ RIA มีเป้าประสงค์หลักสำคัญ ดังนี้

- (๑) เพื่อพัฒนากระบวนการในการกำหนดกฎกติกาที่อยู่ในกำกับดูแลของภาครัฐ และเกิดเป็นความรับผิดชอบของรัฐต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ออกมา
- (๒) เพื่อปรับปรุงกฎระเบียบของภาครัฐให้มีคุณภาพ โดยอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงรวมถึง เรื่องต้นทุนและผลประโยชน์
- (๓) เพื่อเป็นการบูรณาการพหุนโยบาย
- (๔) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- (๕) เพื่อสร้างความมั่นใจว่าร่างกฎหมายที่นำเสนอได้ถูกประเมินถึงความจำเป็นและผลกระทบทั้งหมดที่จะมีต่อสังคมก่อนที่จะเสนอไปยังผู้ที่มีหน้าที่บัญญัติกฎหมาย

RIA มีรูปแบบการดำเนินการสำคัญ ๒ ขั้นตอน คือ

- (๑) การประเมิน “ความจำเป็นในการออกกฎหมาย”
- (๒) การประเมิน “ความคุ้มค่าของกฎหมายเมื่อเทียบกับทางเลือกอื่นๆ” ที่ให้ความสำคัญกับ กระบวนการเปิดให้ผู้มีส่วนได้เสียร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อลดผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายที่จะมีต่อกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย

องค์ประกอบที่สำคัญของ RIA ที่

ความสำคัญของ RIA ประการหนึ่งคือ การสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีการจำแนกกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นแบบมีส่วนร่วม หลักการที่สำคัญในการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนในการจัดทำกฎหมายที่กำหนดขึ้น โดย OECD มีทั้งหมด ๘ ข้อ ได้แก่

- (๑) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะจะต้องเป็นข้อบังคับโดยไม่มีข้อยกเว้นและไม่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานราชการใดๆ
- (๒) การรับฟังความคิดเห็นต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย
- (๓) การรับฟังความคิดเห็นจะต้องมีแนวทางในการดำเนินการในรายละเอียดที่เป็นรูปธรรมในรูปแบบของ “คู่มือ” การจัดรับฟังความเห็นสาธารณะที่ออกแบบด้วยหน่วยงานกลาง
- (๔) ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้
- (๕) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือข้อมูลใดๆ ที่ได้รับจากเวทีการแสดงความเห็นจะต้องมีการบันทึกไว้และต้องเผยแพร่แก่สาธารณชนทางเว็บไซต์
- (๖) หน่วยงานที่เสนอกฎหมายจะต้องตอบข้อคิดเห็น หรือ ข้อซักถามต่างๆ ที่ได้รับทั้งต่อสาธารณะและต่อผู้ที่แสดงความเห็นนั้นๆ เป็นลายลักษณ์อักษร
- (๗) ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และ ข้อมูลใดๆ ที่ได้รับจะต้องบันทึกไว้ในรายงานผลกระทบของกฎหมายด้วย
- (๘) มีหน่วยงานกลางที่ตรวจสอบคุณภาพของการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของหน่วยงานราชการต่างๆ

การปฏิรูปกฎหมาย

การดำเนินการใดๆ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้เกิดความเหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุด ต่อประเทศชาติและประชาชน รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็น ด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย, การบังคับใช้กฎหมาย, การวินิจฉัยกฎหมาย, การร่างกฎหมาย, การปรับปรุงกฎหมายทั้งระบบ

หลักการปฏิรูปกฎหมาย ๗ ประการ

(มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๓)

- หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย
- หลักความอิสระ
- หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล
- หลักการดำเนินการบนองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัย
- หลักความสอดคล้อง และทันต่อสถานการณ์
- หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน
- หลักความคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

องค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย

กระบวนการทางนโยบายสาธารณะ

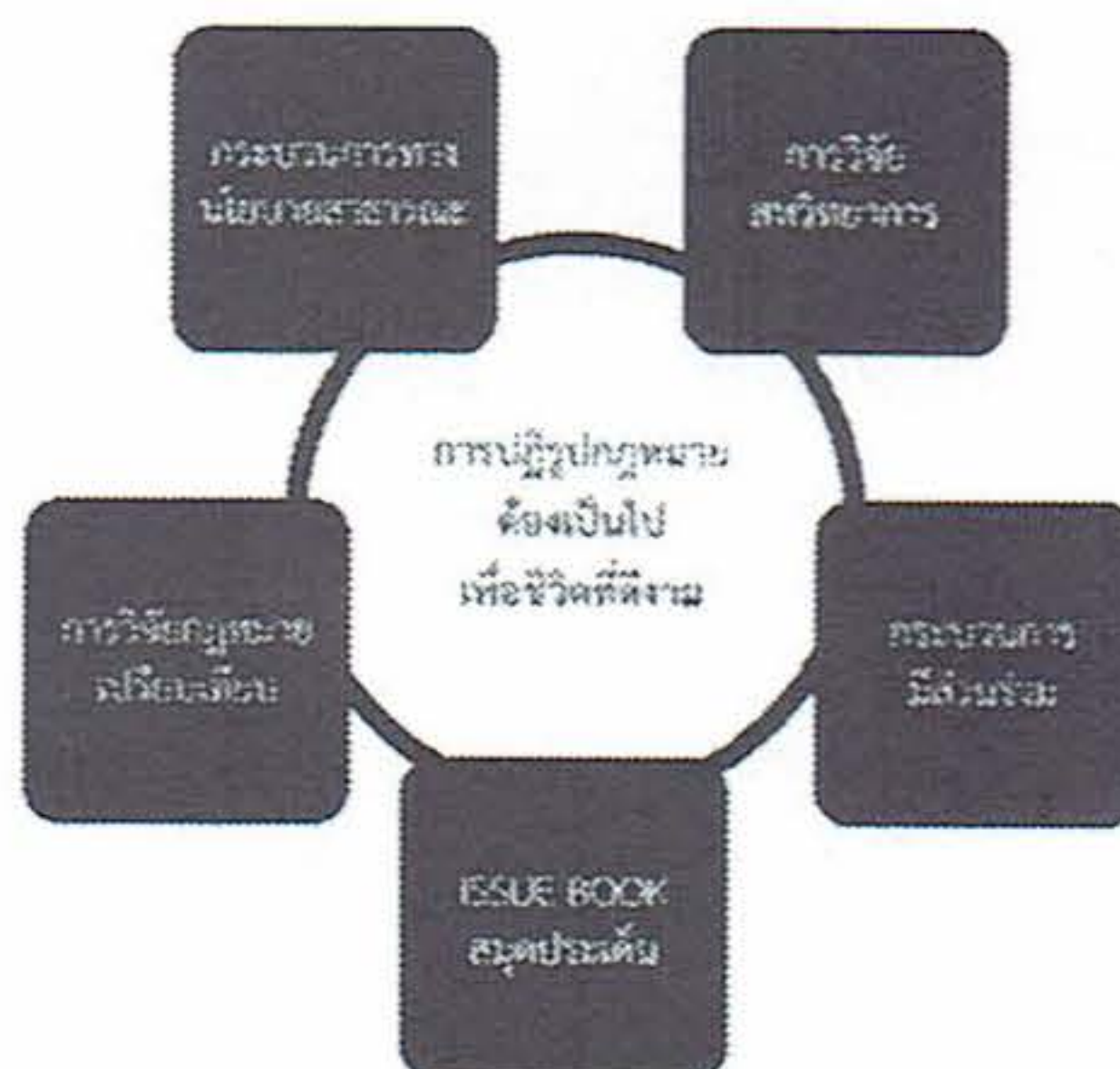
- ๑. หลักการนโยบายสาธารณะ
- ๑. รูปแบบนโยบายสาธารณะ
- ๑. ขั้นตอนกระบวนการนโยบายสาธารณะ
 - กระบวนการแบบมีส่วนร่วม
 - กระบวนการแบบเจรจาต่อรอง
 - กระบวนการแบบตกลง

การวิจัยกฎหมายเปรียบเทียบ

- ๑. วิธีการ
 - เพื่อเปรียบเทียบระบบกฎหมายหรือองค์ประกอบย่อยของ องค์ก หรือ กระบวนการทางกฎหมายที่ใดเพื่อปรับปรุง พัฒนากฎหมาย
- ๑. ลักษณะ
 - เปรียบเทียบความเหมาะสมขององค์ประกอบหรือองค์ประกอบ กระบวนการปฏิรูปกฎหมาย

ISSUE BOOK สมุดประเด็น

- ๑. หลักการ Deliberative Democracy
 - หลักการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างอิสระ
 - หลักการทางทฤษฎีและแนวปฏิบัติสาธารณะ
- ๑. หลักการกระบวนการมีส่วนร่วม
- ๑. การวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder)
- ๑. หลักการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง
- ๑. การให้ความสำคัญกับความรู้และข้อมูลที่หลากหลาย
- ๑. การจัดทำ ISSUE BOOK เพื่อสรุปทางเลือกสำหรับการดำเนินการ



การวิจัย สหวิทยาการ

- ๑. รูปแบบวิธีการ
 - กำหนดปัญหา/วัตถุประสงค์/ขอบเขตการดำเนินงาน/ออกแบบวิจัย/วิธีเก็บข้อมูล/วิเคราะห์ข้อมูล/การนำเสนอเขียนรายงาน
- ๑. วิจัยแนวสหวิทยาการ (Interdisciplinary)
 - การนำองค์ความรู้จากสาขาวิชา หลายศาสตร์ เพื่อศึกษาเรื่องที่มี ความซับซ้อน เป็นเรื่องสหสาขาวิชา
- ๑. วิจัยแนววิทยาศาสตร์
 - วิทยาศาสตร์-บริบทสังคม-การเชื่อมโยงวิทย์-กฎหมาย
- ๑. วิจัยแนวสังคมศาสตร์
 - ศึกษาความสัมพันธ์ วิจัยเชิงนโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- ๑. วิจัยแนวเศรษฐศาสตร์
 - ประเมินมูลค่า ประสิทธิภาพ และผลตอบแทนของการจัดสภาพัฒนาการ

กระบวนการมีส่วนร่วม

- ๑. รูปแบบการมีส่วนร่วม
 - การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น
 - การปรึกษาหารือ การสนทนากลุ่มย่อย การอภิปรายสาธารณะ
 - การรับฟังความคิดเห็น
 - การประชาพิจารณ์
- ๑. การจัดการความรู้เชิงแจ้ง
 - สถานะความรู้ (Knowledge)
 - การสื่อสารความรู้เพื่อการตัดสินใจ
 - การออกแบบการประชุม (Focus group, world cafe, world stage, deliberation)
 - การนำใช้แผนกลยุทธ์การสื่อสาร

กระบวนการพัฒนาวงศ์ความรู้เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย

การวิเคราะห์วิจัยทางวิชาการ

- กระบวนการทางนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม แบบเจรจาต่อรอง, แบบถกแถลงแลกเปลี่ยนความเห็น
- การวิจัยเชิงสหวิทยาการ ใช้วิชาหลากหลายศาสตร์ อาทิ ด้านนิติศาสตร์, ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, ด้านสังคมศาสตร์, ด้านเศรษฐศาสตร์
- การวิจัยกฎหมายเปรียบเทียบ เปรียบเทียบระบบคิด, เปรียบเทียบหาแนวทางที่เหมาะสม, เปรียบเทียบแนวทาง ของต่างประเทศ

การกำหนดประเด็น
และทางเลือกของ
การแก้ไขปัญา

การวิเคราะห์วิจัยทางวิชาการ

- กระบวนการทางนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม แบบเจรจาต่อรอง, แบบถกแถลงแลกเปลี่ยนความเห็น
- การวิจัยเชิงสหวิทยาการ ใช้วิชาหลากหลายศาสตร์ อาทิ ด้านนิติศาสตร์, ด้านรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, ด้านสังคมศาสตร์, ด้านเศรษฐศาสตร์
- การวิจัยกฎหมายเปรียบเทียบ เปรียบเทียบระบบคิด, เปรียบเทียบหาแนวทางที่เหมาะสม, เปรียบเทียบแนวทาง ของต่างประเทศ

วิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย RIA

ผลลัพธ์

ข้อเสนอ

กฎหมาย

นโยบายภาครัฐ

มาตรการ

องค์ความรู้ทางวิชาการ

การตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย

เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบ และให้ส่วนราชการถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ว่า ในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ให้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ตลอดจนหลักเกณฑ์ที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขในเวลาต่อไปโดยสรุปคือต้องมีการตรวจสอบ “ความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” ตามหลักเกณฑ์แนบท้ายระเบียบดังกล่าว (Checklist) รวม ๑๐ ประการ ดังนี้

(๑) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ เช่น กฎหมายนี้ตราขึ้นเพื่อแก้ปัญหาใด ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากสาเหตุใด มีทางเลือกอื่นในการแก้ปัญหานี้ นอกจากตรากฎหมายหรือไม่ อย่างไร

(๒) ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจ รัฐควรทำเอง หรือควรให้เอกชนทำ ถ้ารัฐควรทำ รัฐบาลควรเป็นผู้ทำหรือควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ

(๓) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย กฎหมายที่ตราขึ้นต้องสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้จริง และไม่ก่อให้เกิดปัญหาใหม่ขึ้น และต้องพิจารณาด้วยว่าควรตรากฎหมายระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ควรใช้บังคับพร้อมกันทั่วประเทศหรือทยอยใช้ในบางพื้นที่ ควรกำหนดอายุของกฎหมายไว้ด้วยหรือไม่เพราะเหตุใด และควรใช้ระบบควบคุม กำกับ หรือส่งเสริม เพราะเหตุใด

(๔) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย มีกฎหมายอื่นในเรื่องนี้หรือไม่ ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมหรือควรตราขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

(๕) ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า กฎหมายนี้กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้าง จะลดภาระประชาชนได้มากน้อยเพียงไร สร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศชาติหรือของผู้ประกอบการได้มากน้อยเพียงใดงบประมาณที่ต้องใช้คุ้มค่ากับประโยชน์ที่จะได้รับจากกฎหมายนั้นหรือไม่ ต้องตั้งหน่วยงานใหม่หรือไม่ ใช้ระยะเวลาพิจารณาของเจ้าหน้าที่นานเกินสมควรหรือไม่

(๖) ความพร้อมของรัฐ รัฐมีความพร้อมในด้านกำลังคน งบประมาณ ความรู้ เทคโนโลยี มาตรการบังคับใช้กฎหมายและการสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนมากน้อยเพียงไร

(๗) หน่วยงานที่รับผิดชอบ มีหน่วยงานใดปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ หน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการโดยลำพังหรือหลายหน่วยงานควรร่วมดำเนินการด้วยกัน ใครควรเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น และเพราะเหตุใด

(๘) วิธีการดำเนินงานและการตรวจสอบ มีมาตรการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีรองรับหรือไม่ มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจเพียงพอเพื่อให้เกิดความรวดเร็วไม่ซ้ำซ้อน เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

(๙) อำนาจในการตราอนุบัญญัติ ได้เตรียมการเรื่องนี้อย่างไร

(๑๐) การรับฟังความคิดเห็น ได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายหรือไม่ ความคิดเห็นที่ได้รับเป็นอย่างไร ได้เตรียมมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวไว้ประการใด

การตรวจสอบความจำเป็นที่ว่านี้ เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องต้องวิเคราะห์โดยละเอียดตามแนวทางหรือรูปแบบการรายงานที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนด เมื่อเรื่องมาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวิเคราะห์และเสนอความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อประกอบพิจารณาในชั้นรับหลักการ และเมื่อส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับไปตรวจพิจารณาแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง หากพบว่าไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือผลการตรวจสอบแสดงว่าไม่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายนั้น ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องหรือรายงานคณะรัฐมนตรีก่อนจะตรวจพิจารณา หรือจะปรับแก้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ๑๐ ประการดังกล่าวเสียเองก็ได้



สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

เลขที่ ๙๙ อาคารซอฟต์แวร์ปาร์ค ชั้น ๑๕, ๑๖ และ ๑๗

ถนนแจ้งวัฒนะ ตำบลคลองเกลือ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐

โทร. ๐-๒๕๐๒-๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๘๐ โทรสาร ๐-๒๕๐๒-๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๔

เว็บไซต์ www.lrct.go.th