



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง แนวทางการบังคับใช้ Regulatory Impact Analysis
(RIA) ในการออกกฎหมาย
ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการจัดทำร่างกฎหมาย

จัดทำโดย นายวิจิต จรัสสุขสวัสดิ์
รหัส 94007

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 94
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
ประจำปี 2564
ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล (Individual Study)

เรื่อง แนวทางการบังคับใช้ Regulatory Impact Analysis
(RIA) ในการออกกฎหมาย
ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย

จัดทำโดย นายวิจิต จรัสสุขสวัสดิ์
รหัส 94007

หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 94
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.
ประจำปี 2564

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



สำนักงาน ก.พ.

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม ของสำนักงาน ก.พ.

อักษรศรี พานิชสาส์น
อาจารย์ที่ปรึกษา

นัทธี จิตสว่าง
อาจารย์ที่ปรึกษา

สุชาดา ไทยบรรเทา
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการบังคับใช้ Regulatory Impact Analysis (RIA) ในการออกกฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย เป็นการศึกษาการนำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis (RIA)) มาใช้ในการจัดทำร่างกฎหมายของประเทศไทย ซึ่งมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย บัญญัติให้ ก่อนการตรากฎหมาย รัฐต้องจัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ซึ่งในการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้กำหนดให้มีกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ขึ้น เพื่อให้มีหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย โดยมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (การวิเคราะห์ RIA) เป็นกระบวนการที่ใช้ในการพัฒนากระบวนการออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ของภาครัฐ โดยมุ่งพัฒนากฎหมายหรือกฎเกณฑ์ให้มีคุณภาพ การวิเคราะห์ RIA ที่มีข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ครบถ้วน รอบด้าน และเป็นระบบ เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่จะเสนอว่า จะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรทั้งเชิงบวกและเชิงลบ จะก่อผลกระทบในด้านใดบ้าง การกำหนดกลไกของกฎหมายควรกำหนดอย่างไรเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จะเป็นการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายที่จะออกมาใช้บังคับแก่ประชาชน ไม่ให้เกิดภาระหรือเป็นอุปสรรคในการประกอบอาชีพหรือการดำรงชีวิตจนเกินสมควร

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ข้อเสนอแนะของ OECD การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ การทบทวนผลงานวิจัยที่ผ่านมา และการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ศึกษาพบว่ายังมีปัญหาที่อาจทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบฯ ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการพัฒนากระบวนการออกกฎหมายและคุณภาพของกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงแต่ละปัญหา ดังนี้

(1) ผู้จัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย (การวิเคราะห์ RIA) ยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและทักษะ ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดย 1) หน่วยงานของรัฐที่ต้องจัดทำการวิเคราะห์ RIA จัดหาผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐหรือภาคเอกชนมาช่วยเหลือในการจัดทำการวิเคราะห์ RIA โดยต้องมีคุณสมบัติและประสบการณ์ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนด 2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำคู่มือการวิเคราะห์ RIA เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้จัดทำการวิเคราะห์ RIA ได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์ และ 3) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพัฒนากลไกการร่วมกันจัดทำการวิเคราะห์ RIA กับหน่วยงานของรัฐ ในลักษณะ “โครงการพี่เลี้ยงในการวิเคราะห์ RIA” โดยอาจมีการใช้ผู้เชี่ยวชาญจากเกาหลีใต้มาร่วมเป็นพี่เลี้ยง

(2) การตรวจสอบรายงานผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย (การวิเคราะห์ RIA) ที่อาจจะยังไม่มีประสิทธิภาพ ในระยะเร่งด่วน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาควรดำเนินการให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ RIA เป็นการเฉพาะ โดยกรรมการต้องประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ จากภาครัฐและภาคเอกชน

เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบแทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ทำหน้าที่นี้อยู่ในปัจจุบัน

(3) ลำดับขั้นตอนการตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ RIA ที่ยังไม่เหมาะสม เนื่องจากการตรวจสอบคุณภาพของการวิเคราะห์ RIA ควรเป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนหน่วยงานของรัฐจะเสนอร่างกฎหมายพร้อมรายงานการวิเคราะห์ RIA ไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อที่จะได้ใช้ข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนในรายงานการวิเคราะห์ RIA ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย ดังนั้น การตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ RIA จึงควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนการเสนอร่างกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งการดำเนินการในเรื่องนี้มีความจำเป็นที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องแก้ไขระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 โดยเพิ่มเติมให้มีขั้นตอนการตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ RIA โดยคณะกรรมการตรวจสอบคุณภาพ RIA ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งขึ้นก่อนที่จะเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการบังคับใช้ Regulatory Impact Analysis (RIA) ในการออกกฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย สำเร็จได้ด้วยความกรุณาอย่างสูงจากท่านอาจารย์อักษรศรี พานิชสาส์น อาจารย์ที่ปรึกษาที่คอยแนะนำและชี้แนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงการจัดทำรายงาน ทำให้รายงานฉบับนี้มีความสมบูรณ์และมีคุณค่าต่อการนำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์ต่อไป รวมทั้งถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ แนวคิดที่เป็นประโยชน์ในการทำงาน การดำเนินชีวิตประจำวัน และเปิดมุมมองการเป็นนักบริหารที่ดีด้วย และผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์นันทิ จิตสว่าง และท่านอาจารย์สุชาดา ไทยบรรเทา ซึ่งได้ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงรายงานการศึกษานี้ และให้มุมมองความคิด ความรู้ทางวิชาการที่เป็นประโยชน์อย่างสูง

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกาและผู้บริหารของสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ที่พิจารณาให้โอกาสผู้ศึกษาได้รับการศึกษาในหลักสูตรนี้ เพื่อนำความรู้และประสบการณ์ที่ได้รับจากการฝึกอบรมไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนางานของสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาต่อไป

วิจิต จรัสสุขสวัสดิ์
3 กันยายน 2564

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	1
1.1 การวิเคราะห์บริบทและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ	1
1.2 ตำแหน่งรองอธิบดีที่เป็นเป้าหมาย	4
1.3 กำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	6
2. ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ	8
2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา	8
2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย	13
2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ	30
3. แผนพัฒนาตนเอง	31
3.1 การวิเคราะห์ตนเอง	31
3.2 การวางแผนพัฒนาตนเอง	34
3.3 ผลการพัฒนาตนเอง	42
บรรณานุกรม	44
ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล	46

1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย

1.1 การวิเคราะห์บริบทและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานระดับกรม หัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย การใช้กฎหมายและการพัฒนากฎหมายให้ถูกต้อง สร้างความเป็นธรรม ส่งเสริมการพัฒนาประเทศ และประโยชน์สุขของประชาชน รวมทั้งภารกิจในการพัฒนาบุคลากรทางกฎหมายภาครัฐให้มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชน โดยสำนักงานฯ ได้มีวิสัยทัศน์ที่ใช้มาหลายปีว่า “ดำรงไว้ซึ่งความเป็นองค์การกลางทางกฎหมายของประเทศ มีอิสระทางวิชาการ และได้รับการยอมรับเชื่อถือในการจัดทำกฎหมาย การให้คำแนะนำ และให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายโดยถูกต้องตามหลักนิติธรรม” ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนในระดับต่าง ๆ ได้เปลี่ยนแปลงแนวคิดในการออกกฎหมายในอดีต โดยมุ่งเน้นความเปลี่ยนแปลงการออกกฎหมายให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ ฯลฯ อันเป็นแนวทางการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย สำนักงานฯ จึงได้เปลี่ยนวิสัยทัศน์เป็น “Better Regulation for Better Life” (พัฒนากฎหมายให้ดีเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น) เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดในการออกกฎหมายในปัจจุบัน เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2563

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้มีหลักการและกลไกที่สำคัญหลายประการ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปกฎหมาย โดยเฉพาะหลักการตามมาตรา 77 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และกลไกในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้กฎหมายเป็นกฎหมายที่ดี และสอดคล้องกับสภาพความต้องการที่แท้จริงของสังคมทั้งการกำหนดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเพื่อคำนึงถึงภาระและต้นทุนในการดำเนินการตามกฎหมาย การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและติดตามตรวจสอบทั้งในขั้นตอนของการจัดทำร่างกฎหมาย และการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย รวมทั้งกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเพื่อพัฒนาให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมายที่ระบุให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายให้เกิดผลอย่างน้อย 4 ประการ คือ (1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และหลักสากล (2) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย (3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย และ (4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

ต่อมา คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติได้นำไปกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการปฏิรูปกฎหมายไว้ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 การปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐโดยมีเป้าหมายที่จะให้กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ของประเทศ และมีเท่าที่จำเป็น ทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพโดยมุ่งใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการพัฒนา การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่จะนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาตินอกจากนี้ ยังมีแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายที่กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภารกิจในการขับเคลื่อนแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายให้บรรลุผลอันพึงประสงค์ 6 ด้าน

ภายใต้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐได้มี การจัดทำแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนย่อยที่ 22 กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป้าหมาย ในภาพรวมของแผนย่อย ได้แก่

(1) กฎหมายเป็นเครื่องมือให้ทุกภาคส่วนได้ประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเท่าเทียม และเป็นธรรม

(2) การอำนวยความสะดวกเป็นไปโดยความเสมอภาค โปร่งใส เป็นธรรม ทัวถึง และปราศจาก การเลือกปฏิบัติ

ภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความสอดคล้องกับ**ยุทธศาสตร์ชาติ** แผนปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมาย แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนย่อยที่ 22 กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม สำนักงานฯ ได้กำหนดนโยบายและทิศทางการบริหารงานไว้ ดังนี้

1. มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและไม่สร้างภาระแก่ประชาชน
2. มีเครื่องมือการจัดทำกฎหมายตามมาตรา 77 และแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย
3. พัฒนานักกฎหมายภาครัฐเพื่อรองรับการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำแผนปฏิบัติการด้านกฎหมายระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2563 - 2565) ขึ้น โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์และจัดทำแผนปฏิบัติการด้านกฎหมาย เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งกำหนดให้มีการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้ เกิดผลสัมฤทธิ์และความคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์ที่ 1 มีกลไกเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย มีเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ คือ ร่างกฎหมายมีคุณภาพ มีการรายงานผลการวิเคราะห์ ความจำเป็นในการ ตรากฎหมายประกอบร่างกฎหมาย โดยกำหนดกลยุทธ์เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการ คือ (1) ปรับปรุงและพัฒนา งานร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย (2) พัฒนฐานข้อมูลกฎหมายสำหรับการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย

2. ยุทธศาสตร์ที่ 2 ปฏิรูปการจัดทำกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มีเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ 2 ประการ คือ (1) ขั้นตอนและกระบวนการร่างกฎหมายมีคุณภาพและเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (2) พัฒนากฎหมายของประเทศให้ทันสมัย โดยกำหนดกลยุทธ์เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ ดังกล่าว 3 กลยุทธ์ คือ (1) พัฒนากฎหมายของประเทศให้ทันสมัย (2) พัฒนาเครื่องมือในการจัดทำกฎหมาย (3) สร้างการรับรู้ความเข้าใจทางกฎหมายแก่ผู้เกี่ยวข้องและประชาชน

3. ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนานักกฎหมายภาครัฐเพื่อรองรับการปฏิรูปกฎหมาย มีเป้าประสงค์ เชิงยุทธศาสตร์ 3 ประการ คือ (1) นักกฎหมายกฤษฎีกามีทักษะและองค์ความรู้ทางกฎหมายที่ทันสมัย สอดคล้องกับแนวโน้มของกฎหมายของนานาชาติ (2) นักกฎหมายภาครัฐมีขีดความสามารถในการจัดทำ กฎหมายตามแนวทางการปฏิรูปกฎหมาย (3) มีเครือข่ายนักกฎหมาย/หน่วยงานทางกฎหมายเพื่อความร่วมมือ ในการปฏิรูปกฎหมาย โดยกำหนดกลยุทธ์เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว 2 กลยุทธ์ คือ (1) พัฒนาบุคลากรทางกฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ (2) พัฒนาเครือข่ายนักกฎหมายและหน่วยงานเพื่อการ ปฏิรูปกฎหมาย

4. ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาขีดสมรรถนะองค์กรและทรัพยากรบุคคล มีเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์ 3 ประการ คือ (1) สำนักงานฯ มีระบบการบริหารจัดการองค์การที่ดี และยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล (2) ทรัพยากรบุคคลมีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานในระดับระหว่างประเทศ (3) การให้บริการวิชาการด้านกฎหมายมีประสิทธิภาพตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยกำหนดกลยุทธ์เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว 3 กลยุทธ์ คือ (1) ส่งเสริมธรรมาภิบาลองค์กร (2) พัฒนาการบริหารจัดการองค์การและทรัพยากรบุคคล (3) พัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการวิชาการด้านกฎหมาย

จากภารกิจที่กล่าวมาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จำเป็นเร่งด่วนและจะเป็นรากฐานของการพัฒนากฎหมาย คือ การกำหนดให้มีกลไกให้การออกกฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีและเท่าที่จำเป็น รวมทั้งมีกลไกในการทบทวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีการกำหนดให้สำนักงานฯ เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย สำนักงานฯ ได้จัดทำพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ ตลอดจนการเปิดเผยผลการดำเนินการต่อสาธารณะ เพื่อให้การตรากฎหมายมีคุณภาพ มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น และไม่สร้างภาระแก่ประชาชน รวมทั้งกำหนดเกณฑ์การพิจารณาในเรื่องระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และการกำหนดโทษทางอาญา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายหรือทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว ให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญกับเป้าหมายของการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายตามมาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย ซึ่งการดำเนินการทั้งหมดได้เปลี่ยนมุมมองของกฎหมายจากที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำกับ ดูแล หรือควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม เป็นการใช้กฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการขับเคลื่อนทางสังคม และเศรษฐกิจของประเทศโดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งการเปลี่ยนแปลงย่อมมีผลกระทบต่อแนวทางการร่างกฎหมายในปัจจุบันและอนาคต การร่างกฎหมายโดยไม่มีการคำนึงถึงผลกระทบต่าง ๆ ไม่อาจทำให้บรรลุหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนระดับชาติต่าง ๆ ได้

จะเห็นได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำร่างกฎหมาย โดยใช้หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายมาเป็นแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายเพราะกฎหมายไม่สามารถแก้ไขได้ทุกปัญหา อีกทั้ง การจัดทำร่างกฎหมายมีความจำเป็นต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจน รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง สำหรับกฎหมายใช้บังคับแล้วก็ต้องมีกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ เพื่อปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน สำนักงานฯ จึงควรเน้นยุทธศาสตร์ที่จะให้มีกลไกในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำร่างกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อให้การดำเนินการของสำนักงานฯ สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ แผนในระดับต่างๆ และนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ตามที่สำนักงานฯ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ นโยบายและทิศทางการบริหารไว้

อย่างไรก็ตาม แม้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนระดับต่าง ๆ และนโยบายของรัฐบาล แล้วก็ตาม แต่บริบทจากภายนอก โดยเฉพาะข้อเสนอแนะหรือแนวทางการปฏิรูปด้านกฎเกณฑ์ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ที่จะได้เสนอแนะให้ประเทศสมาชิกนำไปปรับใช้แนวทางการพัฒนาคุณภาพด้านกฎเกณฑ์ หากมีการปรับเปลี่ยนหรือออกข้อเสนอแนะใหม่ และประเทศไทยได้ยอมรับที่จะนำข้อเสนอแนะดังกล่าวมาปรับใช้ในการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยก็อาจส่งผลให้สำนักงานฯ ต้องปรับเปลี่ยนนโยบายหรือทิศทางการบริหารงานด้วย

1.2 ตำแหน่งรองอธิบดีที่เป็นเป้าหมาย

1.2.1 ตำแหน่งเป้าหมาย

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีรองเลขาธิการฯ 4 ด้าน คือ

- (1) รองเลขาธิการฯ กลุ่มภารกิจด้านกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินและการเงินการคลัง
- (2) รองเลขาธิการฯ กลุ่มภารกิจด้านกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและกระบวนการยุติธรรม
- (3) รองเลขาธิการฯ กลุ่มภารกิจด้านกฎหมายการศึกษาและสังคม
- (4) รองเลขาธิการฯ กลุ่มภารกิจด้านกฎหมายเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม พลังงาน และเทคโนโลยี

1.2.2 ขอบเขตความรับผิดชอบและบทบาทหน้าที่ของตำแหน่ง

ตำแหน่งรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เป็นเป้าหมาย คือ รองเลขาธิการฯ กลุ่มภารกิจด้านกฎหมายเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม พลังงานและเทคโนโลยี มีขอบเขตความรับผิดชอบและบทบาทหน้าที่ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ 79/2563 เรื่อง มอบหมายให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ราชการลงวันที่ 1 เมษายน 2563 ซึ่งกำหนดให้ตำแหน่งรองเลขาธิการฯ ที่เป็นเป้าหมาย รับผิดชอบในการปกครองบังคับบัญชา กำกับ ดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติราชการ ในงานของกองกฎหมายการพาณิชย์และอุตสาหกรรม กองกฎหมายเทคโนโลยีและคมนาคม กองกฎหมายปกครอง และกองหลักนิติบัญญัติ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่เลขาธิการฯ มอบหมาย

- กองกฎหมายการพาณิชย์และอุตสาหกรรม มีภารกิจหลักในการร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย รวมทั้งจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การลงทุน ทรัพย์สินทางปัญญา การแข่งขันทางการค้า การค้าระหว่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ

- กองกฎหมายเทคโนโลยีและคมนาคม มีภารกิจหลักในการร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย รวมทั้งจัดทำเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและอิเล็กทรอนิกส์ การพลังงาน การสื่อสาร การคมนาคม และโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

- กองกฎหมายปกครอง มีภารกิจหลักในการให้ความเห็นและคำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการให้ถูกต้องตามหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ศึกษาและวิเคราะห์ทฤษฎีกฎหมายมหาชนของต่างประเทศ โดยเปรียบเทียบ

กับวิธีปฏิบัติราชการของไทย เพื่อสร้างหลักกฎหมายมหาชน และปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

- กองหลักนิติบัญญัติ มีภารกิจหลักในการตรวจสอบกฎหมายเพื่อทำการวิเคราะห์กำหนดรูปแบบของกฎหมายให้เป็นมาตรฐานกลางเพื่อใช้เป็นเกณฑ์การบัญญัติกฎหมายของประเทศ ศึกษา คัดคว้า และให้ความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบของกฎหมาย และการใช้ถ้อยคำในกฎหมายเพื่อให้ระบบกฎหมายไทยมีความสอดคล้องกันและเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ วางแผนประสานงานด้านนิติบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ตรวจสอบสภาพปัญหาในการพิจารณาร่างกฎหมาย เพื่อเสนอแนะการแก้ไขกฎหมายต่อรัฐบาล ตลอดจน ให้ความเห็นต่อรัฐบาลเกี่ยวกับหลักการของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การปกครอง บังคับบัญชา กำกับ ดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติราชการในงานของกองกฎหมายดังกล่าวข้างต้น มีลักษณะงานที่ปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) ด้านแผนงาน ต้องกำหนดทิศทาง แนวนโยบาย ประเด็นกลยุทธ์ ความคาดหวัง และเป้าความสำเร็จของกองกฎหมายในความรับผิดชอบ ตลอดจน กำกับ ติดตาม เร่งรัดการดำเนินงานให้เป็นไปตามทิศทาง แนวนโยบาย กลยุทธ์ที่กำหนดไว้

(2) ด้านบริหารงาน บริหารราชการโดยแปลงนโยบายของรัฐบาลเป็นแนวทางและแผนบริหารราชการ หรือแผนกลยุทธ์การปฏิบัติราชการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้ง สั่งราชการ ติดตาม กำกับดูแลการปฏิบัติราชการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ที่สำนักงานฯ กำหนดไว้

(3) ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องปกครอง บังคับบัญชา กำกับดูแล และพัฒนาบุคลากรในกองกฎหมายที่รับผิดชอบ เพื่อการบริหารงานและพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร

(4) ด้านบริหารทรัพยากรและงบประมาณ ต้องวางแผน ติดตาม ควบคุม ตรวจสอบ การใช้งบประมาณและทรัพยากรของกองกฎหมายในความรับผิดชอบ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่า บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของสำนักงานฯ รวมทั้ง การควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณของกองกฎหมายดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

1.2.3 ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ ในตำแหน่งรองอธิบดีที่เป็นเป้าหมาย

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา นอกจากจะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถด้านการบริหารงานแล้วยังต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการร่างกฎหมายหรือการให้ความเห็นทางกฎหมาย ความรู้ความสามารถ ทักษะ และ ลักษณะอื่น ๆ จึงมีความจำเป็นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะในมิติต่าง ๆ ดังนี้

1) **มิติด้านความรู้** ต้องเป็นผู้มีความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การลงทุน ทรัพย์สินทางปัญญา การแข่งขันทางการค้า การค้าระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศ การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและอิเล็กทรอนิกส์ การพลังงาน การสื่อสาร การคมนาคม และโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ

2) **มิติด้านทักษะ** ต้องมีทักษะสูงในการร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย การสื่อสารและการถ่ายทอดความคิด โดย

2.1) ต้องเป็นผู้มีความรู้ ทั้งเชิงกว้างและเชิงลึกในสภาพสังคม การเมือง เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี มีความสามารถในการใช้ภาษา สื่อความหมาย และมีความละเอียดรอบคอบในการร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย

2.2) ต้องเป็นผู้มีทักษะในการสื่อสารและการถ่ายทอดความคิด สามารถเข้าใจประเด็นในการอ่านและการฟัง ตลอดจน สามารถถ่ายทอดความคิดและโน้มน้าวผู้รับสารทั้งในรูปแบบของการพูดและการเขียนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ รวมถึงต้องสามารถโต้ตอบได้อย่างมีไหวพริบและทันต่อสถานการณ์

3) **มิติต้านความสามารถ** ต้องเป็นผู้มีความสามารถในการบริหารความเปลี่ยนแปลง การวางแผนกลยุทธ์ และการตัดสินใจ โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1) ต้องเป็นผู้มีความคิดสร้างสรรค์และเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร เพื่อให้องค์กรสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ได้ นอกจากนี้ ต้องสามารถสนับสนุนบุคลากรในองค์กรให้เกิดความคิดสร้างสรรค์และสามารถนำมาใช้ในการแก้ไข ปัญหาหรือเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานได้จริง

3.2) ต้องเป็นผู้ที่สามารถสร้างแผนการปฏิบัติงานโดยมีการระบุเป้าหมายกลยุทธ์ และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงาน

3.3) ต้องเป็นผู้มีความสามารถตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยพิจารณาจากปัญหา ข้อมูล โอกาส การประเมินทางเลือก และผลกระทบที่จะเกิดจากการตัดสินใจนั้น

4) **มิติต้านคุณลักษณะอื่น** ต้องมีความเป็นผู้นำ ประสานงาน และบูรณาการ การทำงานกับบุคลากรในองค์กรและหน่วยงานอื่นได้ โดย

4.1) ต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการสร้างและประชาสัมพันธ์ วิสัยทัศน์ขององค์กร โน้มน้าวผู้อื่นให้ยอมรับและมุ่งสู่วิสัยทัศน์ขององค์กร มุ่งเน้นการพัฒนา ทั้งในระดับบุคคล ทีมงาน และระดับองค์กร ในด้านทัศนคติ การปฏิบัติงาน และการตัดสินใจ

4.2) ต้องเป็นผู้ที่สามารถทำงานร่วมกับบุคคลอื่น โดยสร้างความเชื่อใจและความเข้าใจซึ่งกันและกัน รวมทั้งสร้างความสัมพันธ์อันดีในที่ทำงาน

4.3) ต้องเป็นผู้มีความสามารถในการสร้างพันธมิตรทั้งภายในและภายนอกเพื่อผลักดันยุทธศาสตร์ขององค์กรให้บรรลุผลสำเร็จ

1.3 กำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย

วิสัยทัศน์ “พัฒนาการจัดทำร่างกฎหมายโดยนำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายที่มีคุณภาพมาใช้ เพื่อให้มีกฎหมายที่ดี”

สำนักงานฯ มีภารกิจหลักในการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย โดยงานร่างกฎหมายเป็นงานที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชน หน่วยงานของรัฐ และภาพลักษณ์ของประเทศ และการมีร่างกฎหมายที่ดีและมีคุณภาพจะมีส่วนช่วยในการเป็นเครื่องมือที่ขจัดอุปสรรคในการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน สนับสนุนการพัฒนาการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่จะนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ และเอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

ดังนั้น เป้าหมายในการดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมุ่งเน้นการผลักดันให้นำหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้ในการจัดทำร่างกฎหมาย

อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (RIA) ซึ่งจะเป็นไปตามนโยบาย และทิศทางการบริหารงานของสำนักงานฯ ที่กำหนดไว้ว่า มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและไม่สร้างภาระแก่ประชาชน

2. ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ

2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา

การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis (RIA)) เป็นกระบวนการหนึ่งที่จะใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากระบวนการในการออกกฎหมายของภาครัฐ และเพื่อพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย ซึ่งเป็นแนวคิดกระแสหลักของโลกในขณะนี้ โดยเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ครบถ้วน รอบด้าน และเป็นระบบ เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่จะเสนอว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรทั้งเชิงบวกและเชิงลบ และจะก่อให้เกิดผลกระทบด้านใดบ้าง การกำหนดกลไกของกฎหมายควระกำหนดอย่างไร เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันเป็นการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายที่จะออกมาใช้บังคับในอนาคต ซึ่งประเทศไทยได้นำมาใช้โดยกำหนดเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งที่หน่วยงานของรัฐจะต้องทำก่อนการออกกฎหมายทุกฉบับ (มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562)

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดประเด็นการศึกษาว่าจะทำอย่างไรที่จะนำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย(การวิเคราะห์ RIA) มาใช้ในกระบวนการการออกกฎหมายของประเทศไทย ได้อย่างมีประสิทธิภาพอันเป็นส่วนหนึ่งของวิสัยทัศน์ว่า “พัฒนาการจัดทำร่างกฎหมายโดยนำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายที่มีคุณภาพมาใช้ เพื่อให้มีกฎหมายที่ดี” กฎหมายที่จะออกมาใช้บังคับมีคุณภาพ มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน ตลอดจน มีความสอดคล้องกับหลักสากลและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้ ซึ่งเป็นการถ่ายทอดภารกิจในการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนยุทธศาสตร์ชาติ และแผนในระดับต่าง ๆ ที่มุ่งเน้นให้มีการปรับกระบวนการออกกฎหมายให้มีเท่าที่จำเป็น มีคุณภาพ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชน เพื่อให้มีการพัฒนากฎหมายให้ดีขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพที่ดีขึ้น ตามที่ปรากฏในวิสัยทัศน์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

2.1.1 ปัญหาและความท้าทายในประเด็นที่เลือกศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย การใช้และการพัฒนากฎหมายให้ถูกต้อง สร้างความเป็นธรรม ส่งเสริมการพัฒนาประเทศและประโยชน์สุขของประชาชน รวมทั้ง การพัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จะเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานอกจากจะเป็นองค์กรหลักในการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และการให้ความเห็นทางกฎหมายแล้ว ยังมีการที่สำคัญในการใช้กฎหมายและการพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรม ส่งเสริมการพัฒนาประเทศและประโยชน์สุขของประชาชน โดยสำนักงานฯ มีบทบาทสำคัญในการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย คือ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นของกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ต่อประชาชน การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายเกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา

เพื่อให้การเสนอร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควร ตลอดจนหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังจากที่บังคับใช้แล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการดำเนินการนี้เป็นไปตามนัยมาตรา 77 ประกอบกับ มาตรา 258 ค. ด้านกฎหมาย ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นไปตามนโยบายและทิศทางการบริหารงานเกี่ยวกับการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า “มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและไม่สร้างภาระแก่ประชาชน” และ “มีเครื่องมือการจัดทำกฎหมายตามมาตรา 77 และแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย”

การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย(การวิเคราะห์ RIA) เป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะทำให้การออกกฎหมายมีคุณภาพได้ โดยการวิเคราะห์ RIA จะเป็นเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในการพิจารณาวิธีการหรือทางเลือกที่เป็นไปได้ ตลอดจน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของแต่ละทางเลือก เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถเลือกวิธีการหรือทางเลือกที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการวิเคราะห์ RIA เป็นสิ่งที่ค่อนข้างใหม่สำหรับนักกฎหมายภาครัฐ จึงอาจส่งผลให้การวิเคราะห์ RIA และการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ RIA ยังไม่มีคุณภาพสมดังเจตนารมณ์ที่จะนำมาใช้พัฒนาให้กฎหมายมีคุณภาพ ไม่สร้างภาระให้แก่ผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายมากเกินไป

ดังนั้น การหาแนวทางเพื่อให้สามารถนำการวิเคราะห์ผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นจากกฎหมายมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นเรื่องสำคัญอันจะส่งผลต่อคุณภาพของกฎหมายไทย

2.1.2 สภาพปัญหาที่ผ่านมา แนวโน้มในอนาคต และผลกระทบที่เกิดขึ้น

1. สภาพปัญหาที่ผ่านมา

ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่ผ่านมาในอดีต แม้จะมีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (checklist) ตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 แต่ก็ยังเป็นเพียงแนวปฏิบัติของฝ่ายบริหาร และการตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐก็มุ่งไปยังเหตุผลที่จำเป็นต้องมีกฎหมาย ไม่ได้มีการวิเคราะห์ถึงผลกระทบด้านต่าง ๆ อย่างละเอียด รอบด้าน ดังจะเห็นได้จากการที่หลักเกณฑ์ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจเชิงนโยบายของฝ่ายบริหารได้ เป็นผลให้ต้องมีการปฏิรูปกระบวนการออกกฎหมายดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันจะมีการออกพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคบางประการที่ทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายยังไม่บรรลุเจตนารมณ์ตามที่ได้ตั้งไว้

(1) ความรู้ความเชี่ยวชาญและทักษะของผู้จัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA)

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับมายังไม่ครบสองปี ซึ่งมีงานเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการในเบื้องต้น คือ การสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ักกฎหมายภาครัฐ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีการทำความเข้าใจและประชาสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการจัดอบรมการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามแผนปฏิบัติการด้านกฎหมายระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2563 – 2565) ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

แม้ว่านักกฎหมายภาครัฐจะมีประสบการณ์ในการจัดทำหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (checklist) มาแล้ว ซึ่งในหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีกำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจขึ้นกับกฎหมายด้วย แต่ก็กำหนดเพียงให้วิเคราะห์ “ผลกระทบและความคุ้มค่า” ซึ่งจะตรวจสอบเพียงว่า ผู้ใดบ้างจะได้รับผลกระทบ / ผลกระทบที่ได้รับอยู่ในด้านใด เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมหรือด้านอื่น ๆ และผลกระทบที่ว่าเป็นผลกระทบเชิงบวกหรือผลกระทบเชิงลบ / สิทธิเสรีภาพใดบ้างที่จะถูกจำกัดโดยกฎหมาย / ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ / ความยุ่งยากที่คาดว่าจะเกิดขึ้น และ ความคุ้มค่าของภารกิจ เท่านั้น ตามที่ปรากฏในคำชี้แจงท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 แต่การตรวจสอบ “ผลกระทบและความคุ้มค่า” มีความแตกต่างจากการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (การวิเคราะห์ RIA) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ที่มีขอบเขตที่กว้างกว่า ตามที่ปรากฏในแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดขึ้นโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดหน่วยงานของรัฐต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ทั้งผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประเทศ สังคม หรือประชาชน ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ หรือผลกระทบโดยรวมที่สำคัญ ประกอบกับการวิเคราะห์ RIA ต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญในหลายด้านประกอบกันทั้งหลักการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม และยังมีวิธีการวิเคราะห์หลากหลายวิธี ซึ่งมีข้อดีข้อด้อยแตกต่างกันไป ดังนั้นในระยะเริ่มต้น จึงเป็นเรื่องยากที่จะให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักกฎหมายภาครัฐที่ต้องเป็นผู้ร่างกฎหมาย) เป็นผู้จัดทำกรวิเคราะห์ RIA ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญและทักษะในการวิเคราะห์ RIA

(2) การตรวจสอบของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (รายงานการวิเคราะห์ RIA)

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องวิเคราะห์ผลกระทบอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาและจัดทำเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ พร้อมทั้งจะต้องส่งรายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็น และร่างกฎหมายไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ซึ่งตามแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดขึ้นโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตรวจสอบความครบถ้วนของการดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย หากเห็นว่า มีความจำเป็นต้องดำเนินการในส่วนใดเพิ่มเติมก็ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องดำเนินการให้ครบถ้วน โดยระบุประเด็นหรือเรื่องที่ต้องดำเนินการให้ชัดเจน ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการร่างกฎหมายนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาก็ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างเคร่งครัด เมื่อตรวจพิจารณาแล้วเสร็จสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะปรับปรุงหรือแก้ไขรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาและเสนอไปพร้อมกับร่างกฎหมาย

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในขั้นตอนการตรวจสอบนี้ คือ การตรวจสอบโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อาจทำไม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (รายงานการวิเคราะห์ RIA) ต้องอาศัยผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบเช่นกัน อีกทั้งมีเรื่องที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นจำนวนมากในการประชุมแต่ละครั้ง การตรวจสอบในขั้นนี้ จึงอาจทำได้เพียงตรวจสอบว่ามีกระบวนการวิเคราะห์ RIA ครบถ้วนทุกหัวข้อตามที่ได้กำหนดไว้แล้วเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบในขั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ตามที่ได้กล่าวแล้วว่าการตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ RIA ควรต้องตรวจสอบโดยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นอย่างสูง โดยต้องรู้ถึงหลักการคำนวณต้นทุน การวิเคราะห์ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านอื่น ๆ เป็นอย่างดี ความรู้ความเชี่ยวชาญและทักษะของบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ศึกษาวิชานิติศาสตร์ อาจจะไม่เพียงพอที่จะตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ RIA ได้อันจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ RIA และส่งผลกระทบต่อคุณภาพของร่างกฎหมายที่ตรวจพิจารณาได้

นอกจากนี้แล้ว กระบวนการตรวจสอบรายงานผลการวิเคราะห์ RIA ควรจะดำเนินการก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณารับหลักการร่างกฎหมายนั้น ซึ่งเป็นการตัดสินใจเชิงนโยบายว่า ได้มีการเลือกวิธีการหรือทางเลือกที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด การตรวจสอบภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างกฎหมายไปแล้ว อาจต้องมีการขอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนหลักการในร่างกฎหมายซึ่งไม่สอดคล้องกับขั้นตอนการตัดสินใจเชิงนโยบายของคณะรัฐมนตรี และทำให้การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายล่าช้าออกไป

2. แนวโน้มของปัญหาในอนาคตและผลกระทบที่เกิดขึ้น

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ และแผนในระดับต่าง ๆ ได้กำหนดให้การปฏิรูปด้านกฎหมายของประเทศไทยเป็นไปในแนวทางที่จะมีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและกฎหมายที่มีอยู่ต้องมีคุณภาพไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายพ.ศ. 2562 ขึ้นมาเพื่อพัฒนาการจัดทำร่างกฎหมายให้ทันสมัย สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนไป

ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐจัดทำร่างกฎหมายโดยปฏิบัติตามกระบวนการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายพ.ศ. 2562 โดยไม่เข้าใจถึงเจตนารมณ์ของกระบวนการต่าง ๆ นั้น ก็อาจจะส่งผลให้หน่วยงานของรัฐใช้กรอบความคิดเดิมในการจัดทำร่างกฎหมาย และกระบวนการต่าง ๆ ที่มุ่งประสงค์จะพัฒนาให้กฎหมายมีคุณภาพจนกลายเป็นเพียง “แบบพิธี” ที่ต้องดำเนินการในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ในอีกแง่หนึ่ง หากมีหน่วยงานของรัฐที่มุ่งประสงค์จะดำเนินการตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ แต่ผู้จัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย(การวิเคราะห์ RIA) ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและทักษะในการวิเคราะห์ RIA ก็อาจทำให้รายงานผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (รายงานการวิเคราะห์ RIA) ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อันจะส่งผลต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติหลักการของร่างกฎหมายนั้น ประกอบกับกระบวนการตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ RIA ควรต้องเป็นการตรวจสอบโดยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญยังไม่มีกระบวนการตรวจสอบที่ชัดเจน เป็นเพียงการตรวจสอบของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในขั้นตอนเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในขั้นตอนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการแล้วเท่านั้น จึงอาจจะเป็นปัจจัยที่ทำให้รายงานการวิเคราะห์ RIA ไม่ได้คุณภาพอย่างที่ควรจะเป็น อันส่งผลถึงคุณภาพของร่างกฎหมายด้วย

การดำเนินการในเรื่องนี้ จึงควรต้องมีการดำเนินการตามกระบวนการในพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 อย่างเคร่งครัด การวิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (การวิเคราะห์ RIA) จะต้องทำอย่างถูกต้องและรอบด้าน การตรวจสอบ ต้องทำโดยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มิฉะนั้น กฎหมายที่ออกมาก็จะกลับไปสู่วงจรปัญหาเดิมเหมือนที่ผ่านมา ในอดีต คือ มีกฎหมายมากเกินไปจนความจำเป็น มีความซ้ำซ้อนกัน ล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน สร้างภาระ ทางงบประมาณในการบังคับใช้กฎหมาย ทำให้เกิดต้นทุนและค่าใช้จ่ายแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ผู้ประกอบการไม่สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันได้ ฯลฯ

2.1.3 ความจำเป็นในการแก้ไขปัญหา

1. ความจำเป็นที่ต้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล

จากวิสัยทัศน์ของประเทศไทยที่มีเป้าหมายการพัฒนาประเทศไปสู่การเป็น “ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน” ประกอบ กับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 6 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการ ภาครัฐ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 22 กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม แผนปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งกำหนดทิศทางว่า ต้องมีการปฏิรูปกฎหมายให้ทันสมัย มีกลไก ในการออกกฎหมายที่ให้ความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ของประเทศ และมีเท่าที่จำเป็น ยกเลิก กฎหมายที่ล้าสมัยและสร้างภาระหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน มุ่งใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการพัฒนาการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

บริบทดังกล่าวข้างต้น ทำให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำกฎหมายเพื่อกำหนด ขั้นตอนและกระบวนการร่างกฎหมายที่มีคุณภาพ คือ พระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ขึ้น เพื่อพัฒนากระบวนการจัดทำร่างกฎหมายของประเทศ ให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและเป็นกฎหมายที่มีคุณภาพ

2. ความจำเป็นที่ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่ จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรค ต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน โดยก่อนการตรากฎหมาย ทุกฉบับรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย อย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานกลางในการตรวจจัดทำและพิจารณา ร่างกฎหมาย จึงมีภารกิจในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำร่างกฎหมายให้มีคุณภาพ โดยนำการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่ได้ทำอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ตามที่กำหนด ในพระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาเป็นเครื่องมือสนับสนุนในการทำภารกิจดังกล่าว

3. ความจำเป็นที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ประกอบกับแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดขึ้นที่กำหนดให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นของกฎหมายอย่างเคร่งครัด สำหรับร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการและส่งมาให้ตรวจพิจารณา และเมื่อตรวจพิจารณาร่างกฎหมายเสร็จแล้วก็ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงหรือแก้ไขรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีหน้าที่ตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายได้จัดทำขึ้น

2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย

2.2.1 หลักการ แนวคิดที่ใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการจัดทำข้อเสนอ

จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (มาตรา 77 และมาตรา 258 ค.) ประกอบกับบริบทในยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล ที่ได้กำหนดทิศทางการปฏิรูปกฎหมายของประเทศ โดยปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย เป็นธรรมและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม เอื้อต่อการทำธุรกิจและการใช้ชีวิตประจำวัน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย สำนักงานฯ จึงได้ดำเนินการจัดทำพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชน ฯลฯ เพื่อให้การเสนอร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างรอบ คอบอันจะส่งผลให้การออกกฎหมายมีคุณภาพ มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและไม่สร้างภาระแก่ประชาชน

แนวคิดเรื่องการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย (การวิเคราะห์ RIA) อาจกล่าวได้ว่า สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่น่าไปใช้ เนื่องจากการออกกฎหมายเพื่อควบคุมที่มากเกินไปของรัฐในช่วงทศวรรษที่ 60 ส่งผลกระทบต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ประธานาธิบดีโรนัลด์ รีแกน จึงได้นำแนวคิดนี้มาใช้เพื่อการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย ต่อมา สหราชอาณาจักรในสมัยนายกรัฐมนตรีมาร์กาเรต แทตเชอร์ ก็นำไปใช้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายลดกฎหมาย (Deregulations) จนกระทั่ง การวิเคราะห์ RIA ได้รับการยอมรับว่าเป็น เครื่องมือในการตัดสินใจเชิงนโยบายของภาครัฐ โดยเฉพาะองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้นำไปเป็นเครื่องมือหนึ่งที่แนะนำให้ประเทศสมาชิกใช้เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและความโปร่งใสของระบบกฎหมาย โดย OECD ได้มีการออกข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย (Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation) ค.ศ. 2012

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การศึกษาในเรื่อง แนวทางการบังคับใช้ Regulatory Impact Analysis (RIA) มาใช้ในการออกกฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย ควรจะต้องนำการทบทวนผลงานวิจัยที่ผ่านมา และหลักการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผล

สัมฤทธิ์ของกฎหมายพ.ศ. 2562 มากำหนดเป็นแนวคิดหลัก และควรที่จะต้องมีการศึกษาข้อเสนอแนะต่าง ๆ ขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ในการพัฒนาคุณภาพด้านหลักเกณฑ์ และ Framework Act on Administrative Regulations 1997 (Framework Act 1997) ของประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นต้นแบบที่ดีในการปฏิรูปกฎหมายไปสู่การมีกฎหมายที่มีคุณภาพ นอกจากนี้ การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย จะทำให้ได้มุมมองที่มีประโยชน์อันอาจนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอได้

2.2.2 การวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

2.2.2.1 การศึกษาผลงานวิจัยที่ผ่านมา (Literature Review)

(1) การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis)

(สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557)

เป็นการศึกษาถึงวัตถุประสงค์ แนวคิดและความเป็นมาของหลักเกณฑ์ในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis (RIA)) ของประเทศในกลุ่ม OECD รวมทั้ง แนวปฏิบัติในการนำ RIA มาใช้ในการพัฒนามาตรฐานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับควบคุม (Regulation) กิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่ม OECD โดยเน้นระเบียบวิธีการประเมินผลกระทบ (Methodology) ซึ่งสามารถคำนวณเป็นตัวเงินและวิธีประเมินผลกระทบอื่นที่ไม่สามารถคำนวณเป็นตัวเงิน การประยุกต์ระเบียบวิธีการประเมินผลกระทบของการตรากฎหมายใหม่เพื่อใช้ควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และการประยุกต์ระเบียบวิธีการประเมินผลกระทบของกฎหมาย การกำกับควบคุมที่มีอยู่แล้ว ความเป็นมาและแนวปฏิบัติในการใช้หลักเกณฑ์ RIA ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา แนวทางการใช้ RIA ที่เหมาะสมและเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้ในประเทศไทย แนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะในการทบทวนหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนามาตรฐานกฎหมายของประเทศไทยให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น

จากผลการศึกษา คณะผู้วิจัยพบว่า แม้ประเทศไทยจะมีการพัฒนามาตรฐานกฎหมายมากกว่าสองทศวรรษ แต่ไม่ได้ทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ เช่นที่เกิดขึ้นในเกาหลีใต้ เวียดนาม หรือเม็กซิโก และในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายนั้น ก็ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล ด้วยหลาย ๆ เหตุผล ดังต่อไปนี้

(1) การจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายในประเทศไทยมีเฉพาะในขั้นตอนที่มีร่างกฎหมายออกมาแล้ว ทำให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายมีความรู้สึกว่าการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นอุปสรรคที่ทำให้การออกกฎหมายล่าช้าจึงดำเนินการไปในลักษณะ “แบบพิธี” เท่านั้น

(2) การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของไทยยังจำกัดเฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ในขณะที่กฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อธุรกิจหรือประชาชนมักจะเป็นกฎหมายลำดับรอง

(3) การไม่มี “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย” ที่กำหนดรายละเอียดวิธีการในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

(4) การขาดการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย เนื่องจากประเทศไทยยังขาดกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นที่กำหนดกรอบวิธีการในการจัดทำความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ

(5) การไม่มีหน่วยงานตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย ทำให้รายงานไม่มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล

ดังนั้น เพื่อปรับปรุงระบบการทำ RIA ในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะ ดังนี้

(1) ปรับปรุงกระบวนการในการทำ RIA กล่าวคือ ต้องทำ RIA ในช่วงระยะเวลาที่ถูกต้อง มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย และมีการประสานงานใกล้ชิดกับภาคเอกชน

(2) ปรับปรุงกรอบและเนื้อหาสาระของ RIA ที่เหมาะสมกับขีดความสามารถของหน่วยงานราชการ และข้อจำกัดของข้อมูล โดยกำหนดขอบเขตของการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายว่าจะใช้บังคับกับกฎหมายระดับใดบ้าง เพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุดโดยพิจารณาถึงข้อจำกัดด้านบุคลากรและทักษะในการจัดทำรายงานดังกล่าว และเนื้อหาสาระของรายงานควรมีโครงสร้างหรือรูปแบบอย่างไร

(3) ต้องมียุทธศาสตร์ในการผลักดัน RIA ให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ จากการศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศ ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการวางระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมาย จะกำหนดให้การประเมินผลกระทบของกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปประเทศหรือนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญ การพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายมีเป้าหมายที่ชัดเจน ตรวจสอบได้ และมีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการส่งเสริม ติดตามและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมายโดยเฉพาะ

(2) โครงการการนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย (คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559)

เป็นการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะนำเครื่องมือการประเมินผลกระทบทางกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือการประเมินและพัฒนากฎหมายได้จริง โดยวิเคราะห์แม่แบบ (template) ที่พัฒนาโดยชาวต่างประเทศ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพและบริบทของสังคมไทย

จากการศึกษา คณะผู้วิจัยพบว่า ประเทศไทยมีแนวคิดที่จะพัฒนาคุณภาพของกฎหมายเพื่อนำไปสู่กฎหมายที่ดีมาตั้งแต่เมื่อได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 ที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องทำ “บันทึกวิเคราะห์สรุป” จนพัฒนามาเป็น “หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ” แนบท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 แต่การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นเพียงส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์ดังกล่าวเท่านั้น และยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ คือ (1) ใช้กับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น (2) วัตถุประสงค์เน้นไปที่การตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมาย (3) หลักเกณฑ์การจัดทำ RIA ไม่ชัดเจนที่จะนำไปปฏิบัติ (4) ไม่มีหน่วยงานควบคุมคุณภาพ RIA

ในลำดับต่อมา คณะผู้วิจัยได้นำแม่แบบ (template) หลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายที่ได้พัฒนาโดยผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศ (นายมาร์ติน โอคลี) ตามโครงการพัฒนาระบบกฎหมายและระบบงานยุติธรรมเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (พ.ศ. 2555 – พ.ศ. 2558) ของกระทรวงยุติธรรม และโครงการ “ANSSR Developing RIA Guideline as an Anti - corruption) มาทำการศึกษา ซึ่งผู้เชี่ยวชาญได้มีการเสนอยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎระเบียบ อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยก็ไม่พบรายละเอียดของกระบวนการจัดทำ RIA เพื่อให้เกิดความรอบคอบและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง คณะผู้วิจัยได้นำแม่แบบไปสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ และจัดประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการกับผู้แทนกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

โดยสรุป คณะผู้วิจัยได้เสนอแนะกระบวนการจัดทำ RIA ดังนี้

- (1) ร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทุกฉบับต้องผ่านกระบวนการจัดทำ RIA แต่ก็ควรมีกรณียกเว้นไม่ต้องทำ RIA เพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐและประชาชน
- (2) เมื่อมีความเชี่ยวชาญในการทำ RIA ควรทำลงไปถึงกฎหมายลำดับรอง
- (3) หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายควรเป็นผู้จัดทำ RIA
- (4) หน่วยงานของรัฐที่จัดทำ RIA อาจจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญเพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ในการประเมินทางเลือกแต่ละทาง ซึ่งผู้เชี่ยวชาญอาจเป็นคนในหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอก
- (5) การรับฟังความคิดเห็นเป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณา ควรจัดรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่หน่วยงานของรัฐจัดทำนโยบายและมีแนวคิดที่จะร่างกฎหมาย และอีกครั้งหนึ่งเมื่อมีการร่างกฎหมายเสร็จเรียบร้อยแล้ว
- (6) ควรจัดให้มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพของ RIA

(3) “มาตรการพัฒนาคุณภาพของร่างกฎหมาย” (ปกรณ, 2560)

เป็นบทความที่เสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการพัฒนาคุณภาพของร่างกฎหมาย โดยผู้เขียนได้กล่าวถึงความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพของร่างกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การบริหารราชการแผ่นดิน การเงินการคลังภาครัฐ และความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ การเสนอให้มีกฎหมายจึงต้องเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเท่านั้นและต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายนั้นว่ามีผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบอย่างไร จะกำหนดกลไกของกฎหมายอย่างไรเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงและเป็นระบบ ซึ่งเป็นการพัฒนาคุณภาพของร่างกฎหมาย โดยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึงและรอบด้าน

ในอดีตที่ผ่านมา การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายซึ่งมีส่วนของการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายอยู่บ้าง แต่ก็เกินไปในเชิงรูปแบบมากกว่าเนื้อหา ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญทำให้ไม่สามารถพัฒนาคุณภาพของกฎหมายไทย ปัจจุบันแนวคิดกระแสหลักของโลกในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายเน้นเรื่องกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย

ผู้เขียนจึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย ซึ่งคาดว่าจะช่วยลดการเสนอกฎหมายที่เพิ่มต้นทุนและภาระต่องบประมาณและประชาชน ดังนี้

- (1) กำหนดให้การวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายมีลักษณะบังคับอย่างจริงจัง
- (2) การเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายไปพร้อมกันด้วย
- (3) ร่างกฎหมายที่ไม่มีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายหรือมีเนื้อหาสาระไม่เพียงพอต่อการพิจารณาเชิงนโยบายของคณะรัฐมนตรี จะเสนอร่างกฎหมายนั้นเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาไม่ได้
- (4) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายต้องประกอบด้วย ปัญหาอันเป็นที่มาของการเสนอร่างกฎหมาย ผลกระทบของปัญหา สาเหตุแห่งปัญหา มาตรการหรือวิธีการต่าง ๆ ที่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา ต้นทุนและภาระต่องบประมาณและประชาชน มาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมและความคุ้มค่าในการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ สาระสำคัญของกฎหมาย ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ตลอดจนพันพ้องกรณีที่มีต่อรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ และการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

(5) การคำนวณต้นทุนและภาระต่องบประมาณหรือประชาชน ต้องคำนวณจากประมาณการค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามร่างกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ระยะเวลาและค่าใช้จ่ายที่ประชาชนต้องใช้จ่ายเป็นรายกิจกรรม

(6) การรับฟังความคิดเห็นให้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีอยู่แล้วมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(7) เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการร่างกฎหมายใดแล้ว ให้เผยแพร่ข้อมูลร่างกฎหมายและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายต่อประชาชน

(8) ควรกำหนดเป็นตัวชี้วัดการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมาย เพื่อให้การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายมีคุณภาพ

***หมายเหตุ- ผลงานวิจัยและบทความทั้ง 3 ผลงานเป็นการดำเนินการก่อนที่จะมีการออกพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562**

การศึกษาผลงานวิจัยที่ผ่านมา 3 ชิ้น

ผลงาน	สภาพปัญหาที่เคยมีการศึกษา	ข้อเสนอแนะของงานศึกษาที่ผ่านมา
1. การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (TDRI, 2557)	<ul style="list-style-type: none"> - การทำ RIA เป็นอุปสรรคให้กฎหมายล่าช้า - จำกัดเฉพาะระดับพระราชบัญญัติ - การไม่มี “คู่มือ” - การขาดการรับฟังความคิดเห็น - การไม่มีหน่วยงานตรวจสอบคุณภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงกระบวนการทำ RIA - ปรับปรุงเนื้อหาสาระให้เหมาะสมกับขีดความสามารถของหน่วยงาน - มียุทธศาสตร์ในการผลักดัน
2. การนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย (คณะนิติศาสตร์ จุฬา, 2559)	<ul style="list-style-type: none"> - การทำ RIA ใช้เฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ - เน้นไปที่การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย - หลักเกณฑ์ไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปปฏิบัติ - ไม่มีหน่วยงานควบคุมคุณภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> - พระราชบัญญัติทุกฉบับต้องทำ RIA โดยหน่วยงานของรัฐที่เสนอกฎหมายเป็นผู้จัดทำ - อาจมีผู้เชี่ยวชาญช่วยเหลือ - การรับฟังความคิดเห็นเป็นสิ่งจำเป็น - ควรมีหน่วยงานตรวจสอบคุณภาพ
3. มาตรการพัฒนาคุณภาพของร่างกฎหมาย (ปกรณ์, คู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) หมายเหตุ - ผลงานทั้งหมดเป็นการดำเนินการก่อนที่จะมีการออกพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562	<ul style="list-style-type: none"> - การวิเคราะห์ RIA เป็นไปในเชิงรูปแบบ 	<ul style="list-style-type: none"> - บังคับให้ต้องทำ RIA อย่างจริงจัง - กำหนดรายละเอียดของรายงานการวิเคราะห์ - การคำนวณต้นทุนและภาระถูกต้องครบถ้วน - ต้องมีการรับฟังความคิดเห็น

2.2.2.2 กฎหมายไทยและ Best Practice ของต่างประเทศ

(1) พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ประกอบกับแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดขึ้น สามารถสรุปกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ RIA และการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ RIA ได้ ดังนี้

(1) เมื่อจำเป็นต้องเสนอให้มีการออกกฎหมาย ให้หน่วยงานของรัฐแสดงเหตุผลความจำเป็นในการออกกฎหมายและต้องวิเคราะห์โดยมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบชัดเจนว่า ไม่เป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น คำนึงถึงภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชน รวมทั้ง ไม่สามารถใช้มาตรการหรือวิธีการอื่นใดนอกจากการออกเป็นกฎหมาย โดยต้องมีการรับฟังความคิดเห็นด้วย (มาตรา 15, ข้อ 1)

(2) เมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว ต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบและการจัดทำร่างกฎหมาย (มาตรา 16)

(3) การวิเคราะห์ผลกระทบต้องทำอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยต้องพิจารณาเรื่อง 1) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประเทศ สังคม หรือประชาชน 2) ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยต้องวิเคราะห์ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในระยะสามปีแรกด้วย และ 3) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพหรือผลกระทบอื่นโดยรวมที่สำคัญ (มาตรา 17, ข้อ 3, ข้อ 4)

(4) เมื่อทำการวิเคราะห์ผลกระทบและรับฟังความคิดเห็นเสร็จแล้วก็ต้องจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ โดยต้องใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ระบุข้อมูลและข้อเท็จจริงที่น่าเชื่อถือและสามารถตรวจสอบได้ในรายงานอย่างน้อยต้องประกอบด้วย เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมาย / ความเข้าช้องกับกฎหมายอื่น / สิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ต้องถูกจำกัด / ภาระหรืออุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน / ผลกระทบต่องบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ / เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดโทษอาญาหรือการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ / หน่วยงานผู้รับผิดชอบ จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ อุปกรณ์และงบประมาณที่ต้องใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และ การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ และต้องเปิดเผยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบผ่านระบบกลาง โดยจะใช้วิธีการอื่นด้วยก็ได้ (มาตรา 17, มาตรา 18, ข้อ 2)

(5) ให้หน่วยงานของรัฐส่งร่างกฎหมาย สรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะตรวจสอบความครบถ้วนของการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย หากเห็นว่ามีความจำเป็นต้องดำเนินการในส่วนใดเพิ่มเติมก็ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องดำเนินการให้ครบถ้วน (มาตรา 25, ข้อ 5, ข้อ 6)

(6) เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาให้สำนักงานฯ ตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายอย่างเคร่งครัด ในกรณีที่เห็นสมควรวิเคราะห์ผลกระทบเพิ่มเติม สำนักงานฯ จะดำเนินการเองหรือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการก็ได้ (มาตรา 26, ข้อ 7)

(7) เมื่อตรวจพิจารณาร่างกฎหมายเสร็จ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงหรือแก้ไขรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณา (ข้อ 9)

(8) เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องหรือหน่วยงานอื่นในการวิเคราะห์ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย สำหรับกรณีที่อาจคำนวณเป็นเงินได้และเป็นร่างกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลต้องได้รับความยินยอมจากภาครัฐให้กระทำการนั้น

(2) ข้อเสนอแนะขององค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ในการพัฒนาคุณภาพด้านหลักเกณฑ์

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นองค์การที่มีภารกิจในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศสมาชิกและประเทศอื่น ๆ ที่มีความร่วมมือ โดยเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ การส่งเสริมระบบประชาธิปไตย

และการค้าเสรี และให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการจัดทำนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยั่งยืน และสอดคล้องกัน โดยใน พ.ศ. 2555 OECD ได้จัดทำข้อเสนอแนะว่าด้วยนโยบายและการบริหารจัดการด้านกฎเกณฑ์ (Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance) เพื่อให้ประเทศสมาชิกรับเครื่องมือนานาต่าง ๆ ที่ OECD คิดค้นขึ้น ได้แก่ (1) การประเมินผลกระทบของร่างกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment) (2) การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Consultation) (3) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (Ex-post Evaluation) (4) การบังคับใช้กฎหมายและการเข้าตรวจ (Enforcement and Inspection) และ (5) การลดขั้นตอนในการบริหารราชการ (Administrative Simplification) ไปใช้เป็นแนวทางการพัฒนาคุณภาพด้านกฎเกณฑ์

จากข้อเสนอแนะว่าด้วยนโยบายและการบริหารจัดการด้านกฎเกณฑ์ จำนวน 12 ข้อเสนอแนะ ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรจะได้มีการศึกษาเฉพาะการจัดทำผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย และการตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย ที่อยู่ในขอบเขตของประเด็นที่จะศึกษา ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 2 ข้อเสนอแนะ คือ

(1) ข้อเสนอแนะที่ 3 การจัดให้มีกลไกและองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายด้านกฎเกณฑ์ และการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย รวมทั้ง การสนับสนุนและบังคับการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ พ.ศ. 2562 ได้มีการกำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแลกระบวนการ และเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพของหลักเกณฑ์ โดยมีคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบายการพัฒนากฎหมาย

(2) ข้อเสนอแนะที่ 4 การจัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเริ่มตั้งแต่การจัดทำนโยบายหรือการตัดสินใจออกกฎหมาย โดยระบุวัตถุประสงค์ของนโยบายอย่างชัดเจน และประเมินว่าการออกกฎหมายมีความจำเป็นหรือไม่ และสมควรใช้กลไกหรือมาตรการใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีการเสนอวิธีการหรือมาตรการอื่นที่ไม่ใช่การออกกฎหมายด้วย พร้อมทั้ง ข้อดีและข้อเสียของแต่ละวิธีการหรือมาตรการเพื่อวิเคราะห์หาทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งประเทศไทย ได้มีการออกพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับแล้ว

ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) จะกำหนดเป็นหลักการเท่านั้น ประเทศสมาชิกจะเป็นผู้พิจารณานำไปใช้ให้เหมาะสมกับการบริหารราชการ สังคม วัฒนธรรม และบริบทของแต่ละประเทศเอง สำหรับกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย OECD ก็ไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่จากรายงานการศึกษาวิจัยศึกษา เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis) โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พบว่า กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายของกลุ่มประเทศสมาชิก OECD จะมีอยู่ 9 ขั้นตอนด้วยกัน คือ

- (1) วัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย
- (2) ลักษณะของปัญหาที่ต้องการแก้ไข
- (3) อธิบายร่างกฎหมาย / อำนาจในการออกกฎหมาย / กลุ่มที่จะได้รับผลกระทบ / แนวทางการบังคับใช้

(4) การประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของกฎหมายในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการบังคับใช้กฎหมาย

(5) เปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนในแต่ละมิติ

(6) เสนอทางเลือกอื่น รวมถึงแนวทางที่ไม่ใช้กฎหมายในการแก้ปัญหา

(7) เปรียบเทียบผลการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของแต่ละทางเลือก

(8) เปรียบเทียบความคุ้มค่าของทางเลือกอื่น ๆ กับของกฎหมายที่เสนอ

(9) อธิบายขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย

สำหรับการตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย OECD ได้มีการจัดทำ OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making เพื่อเป็นแนวทางแก่ประเทศสมาชิก โดยมีเกณฑ์ 10 ประการด้วยกัน ดังนี้

(1) ลักษณะของปัญหาที่จำเป็นต้องออกกฎหมายต้องมีความชัดเจนครบถ้วน

(2) ความเหมาะสมของภาครัฐในการเข้าแทรกแซง

(3) การออกกฎหมายเป็นวิธีการแทรกแซงที่ดีที่สุดหรือไม่

(4) ความสอดคล้องกับกฎระเบียบอื่น

(5) หน่วยงานของรัฐระดับใดที่มีความเหมาะสมในการรับผิดชอบ

(6) ผลประโยชน์ที่จะได้รับเหมาะสมกับต้นทุน

(7) ความโปร่งใสในการประเมินผลกระทบต่อกลุ่มต่าง ๆ

(8) กฎเกณฑ์ต้องมีความชัดเจน สอดคล้องกัน และประชาชนเข้าใจได้ง่าย

(9) การแสดงความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน

(10) กระบวนการที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายประสบผลสำเร็จ

จากการรวบรวมปัจจัยเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำและตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) พบว่ามีปัจจัยที่มีผลต่อคุณภาพของ RIA ดังนี้

(1) การเริ่มทำ RIA ควรเริ่มเมื่อมีการประเมินแล้วว่าจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายมากำกับดูแลหรือแก้ไขปัญหา ซึ่งจะทำให้ศึกษาวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ ได้อย่างรอบคอบครบถ้วน ไม่ยึดติดกับกรอบความคิด

(2) การดำเนินการต้องเหมาะสมกับข้อจำกัดต่าง ๆ ของรัฐ เช่น อาจจัดทำตามลำดับขั้นของกฎหมาย หรือ ความรุนแรงของผลกระทบ

(3) การตรวจสอบคุณภาพ ควรเป็นหน่วยงานกลางที่มีความเชี่ยวชาญ มีอิสระในการดำเนินการ และได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่น โดยต้องมีอำนาจในการยับยั้งไม่ให้ร่างกฎหมายที่มีการวิเคราะห์ผลกระทบต่ำกว่ามาตรฐานเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหาร

(4) การรับฟังความคิดเห็นก่อนการจัดทำ RIA จะมีประโยชน์ในแง่สามารถวิเคราะห์ผลกระทบได้ตรงประเด็น ส่วนการรับฟังความคิดเห็นหลังการจัดทำ RIA ก็จะมีประโยชน์ในเรื่องการตรวจสอบของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชน

รัฐบาลไทยได้มีการทำบันทึกความตกลงกับ OECD ในปี พ.ศ. 2561 ภายใต้โครงการ Thailand – OECD Country Program (2561 - 2563) เพื่อพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของไทยในหน่วยงานของ OECD ภายใต้โครงการ Country Program ซึ่งแบ่งเป็น 15 โครงการย่อย มีโครงการที่เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กับ The OECD Regulatory

Policy Committee (RPC) ในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างและกระบวนการออกกฎหมายและกฎระเบียบของประเทศไทย และจัดทำข้อเสนอเพื่อลดอุปสรรคในการพัฒนาประเทศที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการทางกฎหมาย ประเทศไทยได้นำข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของ OECD มาปรับใช้ในการปฏิรูปกฎหมายของไทยในหลายเรื่อง โดยสามารถพิจารณาได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศ และแผนในระดับต่าง ๆ จนกระทั่งได้จัดทำกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเสร็จเรียบร้อยแล้วและมีผลใช้บังคับแล้วในปัจจุบัน อันเป็นการเปลี่ยนแปลงกระบวนการออกกฎหมายที่สำคัญของประเทศเพื่อไปสู่การออกกฎหมายที่มีคุณภาพและเท่าที่จำเป็น

(3) Framework Act on Administrative Regulation 1997 (Framework Act 1997) ของประเทศเกาหลีใต้

การปฏิรูปกฎหมายของเกาหลีใต้เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ เพื่อแก้ปัญหาจากวิกฤตการณ์ทางการเงินในทวีปเอเชียเมื่อ ค.ศ. 1997 ซึ่งในระยะแรกได้ใช้วิธีการลดกฎหมายเชิงปริมาณ โดยการลดกฎหมายต่าง ๆ ก่อนหลังจากนั้นจึงใช้วิธีการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย ได้มีการจัดทำกฎหมายกลางเพื่อการปฏิรูปกฎหมายของประเทศ คือ Framework Act on Administrative Regulation 1997 (Framework Act 1997) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและควบคุมคุณภาพของกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้ในการบริหารประเทศ ซึ่งการพัฒนากฎหมายให้มีความทันสมัย และแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่สร้างภาระต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายแก่ผู้ประกอบการมากเกินไป (Administrative burdens) จะช่วยเสริมสร้างบรรยากาศการลงทุน และเพิ่มความมั่นใจของนักลงทุนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องทำการทบทวนกฎหมายในความดูแลของตนเองเพื่อพิจารณาปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือหมดความจำเป็น การเสนอร่างกฎหมายใหม่จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย และต้องมีการวิเคราะห์เหตุผลความจำเป็นในการออกกฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายนั้น นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดตั้ง Regulatory Reform Committee (RRC) ทำหน้าที่กำหนดทิศทางการพัฒนากฎหมายของประเทศ และเป็นศูนย์กลางในการประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว โดยมีอำนาจหน้าที่อื่นด้วย คือ (๑) ทบทวนกฎหมายว่าควรได้รับการปรับปรุงหรือยกเลิก (๒) จัดทำหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย (๓) ตรวจสอบและประเมินคุณภาพรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย รวมทั้งกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่หน่วยงานจัดทำเสนอ (๔) รับผิดชอบเขียนกฎหมายทั้งหมดในสาธารณรัฐเกาหลีเพื่อจัดทำและเผยแพร่ฐานข้อมูลกฎหมายของประเทศ และ (๕) ตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายโดยหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐในทุกระดับชั้น

คณะกรรมการ RRC จะมีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายของฝ่ายบริหารทั้งหมดและรายงานโดยตรงต่อประธานาธิบดี แต่ Regulatory Reform Office (RRO) จะดำเนินงานภายใต้สำนักงานประสานนโยบายของรัฐ (Office for Government Policy Coordination) ซึ่งอยู่ในการกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงาน RRO นอกเหนือจากจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ RRC แล้ว ยังทำหน้าที่เป็นฝ่ายประสานงานกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เพื่อให้คำแนะนำในการดำเนินการตามนโยบายพัฒนากฎหมายของคณะกรรมการ RRC และให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานของรัฐในการวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎหมาย รวมไปถึงจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายของทุกกระทรวงบนพื้นฐานของแผนการพัฒนากฎหมายตามที่แต่ละกระทรวงได้กำหนดไว้

Framework Act 1997 ได้กำหนดแนวความคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) ว่า เป็นการคาดการณ์และวิเคราะห์ผลกระทบจากกฎหมายที่มีต่อชีวิตประจำวันของประชาชน สังคม เศรษฐกิจ และการบริหารจัดการ โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องตรวจสอบและเสนอทางเลือกอื่น ๆ เพื่อบริหารจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้น และเปรียบเทียบการใช้วิธีการต่าง ๆ วัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายจะเป็นไปเพื่อปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายโดยผ่านการตัดสินใจเชิงนโยบายที่สมเหตุสมผล เป็นการป้องกันการสร้างกฎระเบียบที่ไม่เหมาะสม และเพื่อการพัฒนาความรับผิดชอบในการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ

ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (การวิเคราะห์ RIA) ของเกาหลีใต้อาจสรุปขั้นตอนได้ ดังนี้

(1) หน่วยงานของรัฐวางนโยบายโดยการวิเคราะห์เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และวิธีการในการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยต้องมีการปรึกษากับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องด้วย ในกรณีที่วิเคราะห์แล้วเห็นว่ามีมีความจำเป็นจะต้องออกมาตรการหรือนโยบายทางกฎหมาย เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายที่วางไว้ หน่วยงานดังกล่าวจะต้องยื่นเอกสารเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายในเบื้องต้นไปยังสำนักงาน RRO ก่อน เพื่อให้พิจารณาว่าการดำเนินการในเรื่องนี้จะต้องวิเคราะห์ RIA หรือไม่

(2) เมื่อสำนักงาน RRO ได้รับเอกสารจากหน่วยงานที่ต้องการจะเสนอร่างกฎหมายแล้ว จะพิจารณาว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎเกณฑ์หรือไม่ ถ้าไม่เป็นก็ไม่ต้องวิเคราะห์ RIA ในกรณีที่เป็กฎเกณฑ์ สำนักงาน RRO จะพิจารณาขอบเขตการวิเคราะห์ RIA ให้เหมาะสมกับรูปแบบและเนื้อหาของร่างกฎหมาย

(3) หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบจะต้องวิเคราะห์ RIA ตามคำแนะนำของสำนักงาน RRO และจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ RIA โดยจะต้องมีการประกาศร่างกฎหมายรวมถึงรายงานผลการวิเคราะห์ RIA เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐ ผู้เกี่ยวข้อง หรือประชาชนทั่วไปที่สนใจก่อนเสนอกลับไปยังสำนักงาน RRO

(4) เมื่อคณะกรรมการ RRC พิจารณาแล้วไม่มีความจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ RIA เพิ่มเติม ก็จะส่งคืนให้หน่วยงานดำเนินการตามขั้นตอนการออกกฎหมายต่อไป หากต้องมีการวิเคราะห์ RIA เพิ่มเติม คณะกรรมการ RRC จะส่งคืนไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำการวิเคราะห์ RIA เพิ่มเติม

(5) ในการวิเคราะห์ RIA เพิ่มเติม หน่วยงานที่รับผิดชอบอาจขอความช่วยเหลือจากสำนักงาน RRO สำหรับกฎเกณฑ์ทั่วไป และจาก The Regulatory Reform Task Force สำหรับกฎเกณฑ์ด้านเศรษฐกิจ เมื่อจัดทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องเสนอร่างกฎเกณฑ์ที่มีการวิเคราะห์ RIA เพิ่มเติมให้คณะกรรมการระดับบริหารงานกลั่นกรองก่อนเสนอไปยังหน่วยงานตรวจสอบต่อไป

(6) สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งสาธารณรัฐเกาหลี Korea Institute of Public Administration (KIPA) จะเป็นผู้ตรวจสอบร่างผลการวิเคราะห์ RIA และจัดทำความเห็นหรือข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งพิจารณาว่าร่างกฎหมายดังกล่าวจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ต้นทุนเพิ่มเติมตาม CICO หรือไม่ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ต้นทุนเพิ่มเติมตาม CICO นั้น ทาง KIPA จะเป็นผู้ดำเนินการในส่วนนี้เอง

(7) คณะกรรมการ RRC ตรวจสอบร่างกฎหมายและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบเป็นขั้นตอนสุดท้าย โดยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายจะประกอบด้วยความจำเป็นของการออกกฎหมายและทางเลือกอื่น ความเหมาะสมของกฎระเบียบ ความมีประสิทธิภาพของกฎระเบียบ และ ผลการดำเนินงานและบทสรุป หากผ่านการพิจารณาตรวจสอบของคณะกรรมการ RRC ก็จะเข้าสู่กระบวนการออกกฎหมายต่อไป

2.2.2.3 การสัมภาษณ์ข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย ผู้ศึกษาเห็นว่าการสัมภาษณ์บุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย (การวิเคราะห์ RIA) จะทำให้ทราบถึงความรู้ความเข้าใจในเจตนารมณ์ของการวิเคราะห์ RIA ปัญหาหรืออุปสรรคในการจัดทำ ตลอดจนแนวโน้มการพัฒนาการวิเคราะห์ RIA ผู้ศึกษาจึงได้ทำการสัมภาษณ์ (1) อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ต้องจัดทำการวิเคราะห์ RIA ประกอบการเสนอร่างกฎหมาย (2) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ RIA และ (3) ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในฐานะผู้ที่มีหน้าที่โดยตรงในการพัฒนากระบวนการการวิเคราะห์ RIA ซึ่งสรุปผลการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

(1) อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ความเห็นว่า การวิเคราะห์ RIA จะเป็นประโยชน์อย่างมากในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศ จะทำให้ไม่เกิดภาระทั้งภาครัฐที่ต้องบังคับใช้กฎหมายและภาคเอกชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีความแตกต่างจากที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยมีความเป็นเทคนิคมากกว่า การวิเคราะห์ RIA เป็นกระบวนการที่ต้องใช้แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการวิเคราะห์ นอกเหนือจากการวิเคราะห์ด้านอื่น ๆ ในทางปฏิบัติปัจจุบัน คิดว่าเจ้าหน้าที่ของกรมโรงงานอุตสาหกรรมสามารถดำเนินการตามกระบวนการวิเคราะห์ RIA ได้

ในเรื่องการตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ RIA เนื่องจากในบางเรื่องเป็นเรื่องทางเทคนิคที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญของหน่วยงาน จึงควรใช้วิธีการตั้งเป็นคณะกรรมการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ RIA ร่วมกันระหว่างหน่วยงาน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะดีกว่าการใช้วิธีการส่งคืนให้หน่วยงานไปดำเนินการเพิ่มเติม อีกประเด็นที่เป็นข้อคิดให้พิจารณา คือ การให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ RIA ในขั้นตรวจพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเกรงว่าจะต้องใช้ระยะเวลาตรวจสอบอันจะส่งผลให้การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายใช้ระยะเวลามากขึ้น

(2) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ความเห็นว่า ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐมีความเข้าใจในเจตนารมณ์ของการวิเคราะห์ RIA ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 แล้วว่ามีความจำเป็นอย่างไรในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็ได้มีการจัดโครงการสัมมนา ฝึกอบรมวิทยากร และประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ ตลอดจน บรรจุเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นวิชาหนึ่งของการฝึกอบรมนักกฎหมาย ภาครัฐที่จัดเป็นประจำทุกปี อย่างไรก็ตาม การจัดทำ RIA ของหน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมาย ยังมีอุปสรรคอยู่บ้าง เนื่องจากเป็นเรื่องที่ใหม่สำหรับผู้ที่มีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายที่ต้องวิเคราะห์ RIA ด้วย โดยต้องมีกระบวนการคิดวิเคราะห์อย่างรอบคอบครบถ้วนทุกด้าน และต้องนำความคิดเห็นของผู้ได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดมาประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งผู้จัดทำการวิเคราะห์ RIA ต้องมีความเชี่ยวชาญและทักษะในระดับหนึ่ง อาจต้องอาศัยเวลาในการสั่งสมความเชี่ยวชาญและทักษะนี้

สำหรับประเด็นว่า รายงานผลการวิเคราะห์ RIA มีคุณภาพหรือไม่ เพียงใด ขึ้นอยู่กับกระบวนการคิดวิเคราะห์ของผู้จัดทำ โดยต้องมีข้อมูลสนับสนุนอย่างชัดเจน ซึ่งต้องศึกษาถึงสภาพปัญหาสาเหตุของปัญหา ทางเลือกหรือมาตรการต่าง ๆ นอกเหนือจากการออกกฎหมายในการแก้ไขปัญหา และต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย หากมีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหา ต้องอธิบายได้ว่ากลไกของกฎหมายที่เสนอมีความเหมาะสม สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลอย่างไร และกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์อย่างไร และในประการสุดท้ายที่ต้องมีข้อมูลก็คือ ความคุ้มค่าโดยพิจารณาจากต้นทุนของภาครัฐในการจัดทำและบังคับใช้กฎหมายนั้นเปรียบเทียบกับต้นทุนหรือภาระของผู้ประกอบการหรือประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น รายงานผลการวิเคราะห์ RIA ที่มีคุณภาพจะมีส่วนสำคัญในการพิจารณาเชิงนโยบายของคณะรัฐมนตรี จะทำให้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างตรงจุด กฎหมายที่ออกจะมีคุณภาพ ไม่สร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการหรือประชาชนจนเกินควร ในคำถามที่ว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีมาตรการช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐที่ยังไม่สามารถจัดทำ RIA ได้ อาจต้องจัดให้มีโครงการนำร่องกับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ทำงานร่วมกันในลักษณะประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยอาจมีผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาร่วมด้วย ซึ่งสำนักงานฯ เอง มีความร่วมมือในเรื่องนี้กับประเทศเกาหลีใต้อยู่ แต่จากสถานการณ์การระบาดของโรคโควิด 19 จึงทำให้การดำเนินการต่าง ๆ หยุดไปชั่วคราว

ในประเด็นสุดท้าย การตรวจสอบคุณภาพของรายงานผลการวิเคราะห์ RIA ซึ่งปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ตรวจสอบในระหว่างการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายนั้น อาจกำหนดให้เสนอต่อ “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ จากภาครัฐและภาคเอกชนทำหน้าที่ตรวจสอบ โดยการตรวจสอบควรต้องดำเนินการก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งจะส่งผลดีต่อกระบวนการร่างกฎหมาย คือ จะได้ไม่ต้องย้อนกลับมาตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ RIA ในระหว่างการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานฯ อันจะทำให้การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น ซึ่งประเด็นนี้มีความจำเป็นต้องไปแก้ไขกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาและระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

(3) ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กองพัฒนา กฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ความเห็นว่า จากการตรวจสอบรายงานผลการวิเคราะห์ RIA ของหน่วยงานของรัฐ พบว่าหน่วยงานของรัฐยังมีปัญหาในการจัดทำ RIA ซึ่งอาจเกิดจาก

(1) การขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและทักษะพื้นฐานในการทำ RIA โดยที่การตรวจสอบความจำเป็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ไม่ได้เน้นที่การคำนวณหรือการวิเคราะห์เชิงตัวเลขเพียงอย่างเดียว แต่เน้นกระบวนการพิจารณาและการให้เหตุผลด้วย กลไกการพิจารณาอย่างเป็นเหตุผลจึงเป็นสิ่งสำคัญโดยต้องพิจารณาตามแต่ละขั้นตอน เริ่มจากปัญหาคืออะไร สาเหตุของปัญหาคืออะไร ผลกระทบของปัญหาคืออะไร โดยการระบุสาเหตุจะโยงไปสู่การกำหนดมาตรการ ส่วนการพิจารณาผลกระทบจะทำให้เห็นถึงระดับ (scale) ของปัญหาและแนวโน้มว่าปัญหานั้นจะหายไปเองได้หรือไม่ หรือภาครัฐจำเป็นต้องเข้าไปแก้ไขปัญหา หากปัญหาส่งผลกระทบในวงกว้าง ไม่มีวิธีการที่แก้ไขอยู่ในปัจจุบันที่จะลดความรุนแรง และไม่อาจหายไปเองได้ ภาครัฐจึงค่อยพิจารณาวิธีการแทรกแซงโดยดูจากสาเหตุว่า

มาตรการที่จะใช้ต้องใช้มาตรการทางกฎหมายหรือไม่ ซึ่งหากจำเป็นต้องแทรกแซงโดยกฎหมาย ภาครัฐก็ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายตามหลักการ S.M.A.R.T. เพื่อให้วัตถุประสงค์สามารถตรวจสอบและวัดผลได้จริง แล้วจึงมาสู่การวิเคราะห์ผลกระทบเพื่อพิจารณาความเหมาะสมของมาตรการว่าสมควรเลือกใช้มาตรการใดในการแก้ปัญหาโดยพิจารณาผลกระทบของมาตรการนั้นกับผลที่จะได้รับ ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้จะทำให้ทั้งผู้เสนอร่างกฎหมายและผู้ตรวจสอบร่างกฎหมายสามารถเห็นถึงตรรกะของเหตุผลนั้นได้

(2) การมองปัญหาในภาพรวม จะทำให้ไม่เห็นสาเหตุที่ชัดเจนและนำไปสู่การกำหนดมาตรการในภาพรวมเช่นกัน ซึ่งร่างกฎหมายที่เสนอจะแก้ปัญหาได้ไม่ตรงจุด ทั้งนี้อาจมีสาเหตุการกำหนดนโยบายหรือทิศทางของมาตรการก่อนที่จะมีการทำ RIA หรือขาดทักษะพื้นฐานในการรวบรวมข้อมูล การสรุปประเด็น การคิด วิเคราะห์ การสังเคราะห์ ฯลฯ

(3) การพิจารณาสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาอย่างไม่รอบด้าน ทำให้กำหนดสาเหตุของปัญหาคิด อันส่งผลให้มาตรการที่ถูกนำเสนอเบี่ยงเบนออกจากปัญหาที่แท้จริง ซึ่งอาจเกิดจากทักษะพื้นฐานดังที่กล่าวข้างต้น (อ้างอิงข้อมูลจากการฝึกปฏิบัติในการอบรมนักกฎหมายภาครัฐในระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมา และการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ RIA ของหน่วยงานต่าง ๆ) เช่น การพิจารณาปัญหาเมาแล้วขับว่ามีสาเหตุจากการเข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้ง่ายนำไปสู่มาตรการห้ามโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งหากพิจารณาอย่างรอบด้านจะพบว่าการโฆษณาเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เป็นสาเหตุที่นำไปสู่ปัญหาการดื่มแอลกอฮอล์ที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่ไม่ใช่สาเหตุโดยตรงของการเมาแล้วขับ เนื่องจากคนดื่มมีหลายลักษณะทั้งคนดื่มที่บ้านหรือคนดื่มตามร้านอาหารแล้วต้องขับรถกลับบ้าน คำถามสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ทำไมบางคนจึงดื่มแล้วขับ คำตอบที่ได้รับคือ ความประมาทและทัศนคติของตนเอง การขาดการสร้างค่านิยมในสังคมเพื่อปลูกฝังค่านิยมที่ถูกต้องประกอบกับกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (กฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก) ไม่สามารถใช้บังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ กรณีนี้จะเห็นได้ว่า หากจะใช้มาตรการทางกฎหมายคงไม่ใช่มาตรการควบคุมการโฆษณาแต่เป็นมาตรการห้ามดื่มแล้วขับ

จากข้อมูลข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าคุณภาพของการจัดทำรายงานผลการวิเคราะห์ RIA เกิดจากการขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและทักษะของเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำ RIA ในระยะแรกจึงอาจต้องมีการพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญและทักษะของเจ้าหน้าที่

ในขณะนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำ RIA ดังนี้

(1) การจัดฝึกอบรมโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเอง และตามที่หน่วยงานของรัฐจะได้ประสานเป็นรายกรณี ซึ่งจะได้นำมาให้ความสำคัญกับการจัดลำดับการคิดและการให้เหตุผล แต่ก็พบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรค คือ เจ้าหน้าที่มักยึดติดอยู่กับความคิดของตนเองหรือกรอบนโยบายของหน่วยงานเพื่อปกป้องกฎหมายในความรับผิดชอบ และมักนำปัจจัยโดยอ้อมต่าง ๆ มาพิจารณาเป็นปัจจัยหลัก

(2) การให้ข้อมูลและร่วมให้ข้อคิดเห็นตามที่หน่วยงานได้ขอปรึกษาเป็นรายกรณี โดยมักจะเป็นการให้ความช่วยเหลืออย่างไม่เป็นทางการผ่านทางโทรศัพท์หรือหารือร่วมกับหน่วยงานเป็นรายกรณี เช่น กระทรวงพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย ฯลฯ ปัญหาที่พบส่วนใหญ่จะเป็นความไม่แน่ใจในกระบวนการจัดทำ RIA การรับฟังความคิดเห็น ฯลฯ เพื่อเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งการให้ความช่วยเหลือรูปแบบนี้มิได้จำกัดเฉพาะกรณี RIA เท่านั้น แต่จะรวมถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ด้วย

การตรวจสอบรายงานผลการวิเคราะห์ RIA จะกำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญทำหน้าที่ในการตรวจสอบก็สามารถดำเนินการได้ สิ่งสำคัญอยู่ที่ว่า ควรตรวจสอบในขั้นตอนใด การตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพควรเกิดขึ้นในระดับนโยบาย จึงควรทำก่อนการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อมีการตัดสินใจเชิงนโยบายแล้ว หากจะมีการตรวจสอบอีกครั้งก็จะเป็นการตรวจสอบความเหมาะสมของมาตรการและทางเลือกของภาครัฐเพื่อไม่ให้กฎหมายสร้างภาระจนเกินจำเป็น

การสัมภาษณ์ข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ 3 ท่าน

ผู้ทรงคุณวุฒิ	ปัญหาหรืออุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
1. อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรม	<ul style="list-style-type: none"> - การขอข้อมูลจากหน่วยงานอื่น / งบประมาณในการรับฟังความคิดเห็น - การตรวจสอบ RIA ในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย จะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายล่าช้าออกไปอีก 	<ul style="list-style-type: none"> - หน่วยงานกลางในการรวบรวมข้อมูล - ปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบในรูปคณะกรรมการร่วมกับหน่วยงานเจ้าของเรื่อง
2. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	<ul style="list-style-type: none"> - ขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะ - คุณภาพของการวิเคราะห์ 	<ul style="list-style-type: none"> - ต้องมีกระบวนการคิดวิเคราะห์ที่เป็นระบบ - ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ต้องถูกต้อง ครบถ้วน - การรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน - จัดโครงการนำร่องร่วมกับกระทรวงในการจัดทำ RIA - จัดทำคู่มือการวิเคราะห์ RIA
3. ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย	<ul style="list-style-type: none"> - ขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะ เช่น การมองในภาพรวม ทำให้กำหนดมาตรการในภาพรวมไม่สามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุด การพิจารณาสาเหตุของปัญหาไม่ถูกต้อง ทำให้มาตรการที่นำเสนอเบี่ยงเบนไป - กระบวนการตรวจสอบอาจไม่มีประสิทธิภาพ 	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องในการลำดับความคิดและให้เหตุผล - จัดให้มีผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบ - ควรตรวจสอบก่อนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

จากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาการทบทวนผลงานวิจัยที่ผ่านมา บทบัญญัติของกฎหมาย ข้อเสนอแนะต่างๆ ของ OECD Framework Act 1997 ของประเทศเกาหลี และการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ศึกษาเห็นว่า การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (การวิเคราะห์ RIA) ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ยังมีหลายปัจจัยที่อาจทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายได้ คือ

(1) ผู้จัดทำการวิเคราะห์ RIA ไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์และประโยชน์ของการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย (RIA) ว่าเป็นกระบวนการที่จะใช้เพื่อพัฒนากระบวนการในการออกกฎหมายของภาครัฐ และเพื่อพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย โดยเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ครบถ้วน รอบด้าน และเป็นระบบ เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่จะเสนอมว่าจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไรทั้งเชิงบวกและเชิงลบ และจะก่อให้เกิดผลกระทบด้านใดบ้าง การกำหนดกลไกของกฎหมายควรจะกำหนดอย่างไรเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและ ความไม่เข้าใจนี้อาจส่งผลให้การจัดทำการวิเคราะห์ RIA ดำเนินการไปในลักษณะเพียงแค่ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจให้หน่วยงานและบุคลากรภาครัฐเห็นถึงความสำคัญของการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และ ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ผู้จัดทำการวิเคราะห์ RIA ยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและทักษะในการวิเคราะห์ โดยทั่วไป การวิเคราะห์ RIA ควรเริ่มดำเนินการก่อนที่จะมีร่างกฎหมาย ซึ่งจะช่วยให้สามารถศึกษาวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของวิธีการหรือทางเลือกต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ นอกเหนือไปจากวิธีการวิเคราะห์ที่มีหลายวิธีและแต่ละวิธีมีข้อดีข้อด้อยแตกต่างกัน ดังนั้น หากเป็นการวิเคราะห์หลังจากมีการยกร่างกฎหมายแล้ว

อาจทำให้การวิเคราะห์ไม่รอบด้านหรือไม่เป็นไปตามหลักการวิเคราะห์ ผู้จัดทำการวิเคราะห์ RIA จะวิเคราะห์ตามแนวทางร่างกฎหมายของตนเองและจะพยายามปกป้องร่างกฎหมายนั้น อันจะส่งผลต่อคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ RIA และนำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาดในการเลือกวิธีการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด และจะส่งผลให้ร่างกฎหมายไม่มีคุณภาพด้วย

(2) การตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ RIA ที่อาจไม่มีประสิทธิภาพ กลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้การพัฒนาคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ RIA ซึ่งผู้ตรวจสอบควรต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและทักษะที่ดี มีความเป็นอิสระและได้รับการยอมรับและสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐอื่น ตลอดจน ต้องมีอำนาจในการระงับร่างกฎหมายที่รายงานการวิเคราะห์ RIA ยังไม่ได้มาตรฐานเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายบริหาร หน่วยงานตรวจสอบที่มีอยู่ คือ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจจะยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการจากปัญหาการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและทักษะ

(3) ลำดับขั้นตอนการตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ RIA การตรวจสอบควรต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อที่จะได้ข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนในการตัดสินใจเชิงนโยบาย การตรวจสอบโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในขั้นตอนก่อน อาจกล่าวได้ว่าเป็นการตรวจสอบความครบถ้วนของการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบในขั้นการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ RIA ก็เป็นการตรวจสอบหลังจากที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการร่างกฎหมายนั้นแล้ว ซึ่งหากต้องมีการทบทวนหรือจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบ RIA เพิ่มเติม (กรณีที่ยังทำการวิเคราะห์ไม่ถูกต้องครบถ้วน) ก็จะส่งผลให้การตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายล่าช้าออกไปด้วย ดังนั้น การตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ RIA จึงควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนการเสนอร่างกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

2.2.3 แนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนานโยบายที่สอดคล้องกับการวิเคราะห์

นับแต่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการสร้างการรับรู้และความเข้าใจแก่หน่วยงานของรัฐ ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนในความสำคัญของการปฏิรูปการจัดทำกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจน พัฒนาบุคลากรทางกฎหมายของหน่วยงานของรัฐเพื่อรองรับการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย จึงได้มีการจัดสัมมนาทำความเข้าใจกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 รวมทั้ง ได้กำหนดให้หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย ฯลฯ เป็นวิชาหนึ่งในการอบรมนักกฎหมายภาครัฐที่สำนักงานฯ จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี นอกเหนือไปจากการสัมมนาที่หน่วยงานของรัฐได้จัดขึ้นเองและมีการร้องขอให้สำนักงานฯ ช่วยจัดวิทยากรไปให้ความรู้ในเรื่องนี้ ดังจะเห็นได้จากแผนปฏิบัติการด้านกฎหมายระยะ 3 ปี (พ.ศ. 2563-2565) และแผนปฏิบัติราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2564 อย่างไรก็ตาม ยังมีประเด็นปัญหาตามที่ได้วิเคราะห์มาข้างต้น ซึ่งผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

(1) ผู้จัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย (การวิเคราะห์ RIA) ยังขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและทักษะ ผู้ศึกษาเห็นว่า จะต้องเร่งสร้างความรู้ความเชี่ยวชาญและทักษะในการวิเคราะห์ RIA ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหอาจแบ่งได้เป็น 2 ระยะ

ในระยะเร่งด่วน

1) หน่วยงานของรัฐที่ต้องจัดทำการวิเคราะห์ RIA จัดหาผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐหรือภาคเอกชนมาช่วยเหลือในการจัดทำ และเพื่อประโยชน์ในการจัดทำการวิเคราะห์ RIA ให้มีคุณภาพและการถ่ายทอดความรู้และทักษะให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่จัดทำการวิเคราะห์ RIA ควรต้องมีการกำหนดคุณสมบัติหรือประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญนั้น ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องไปกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องคุณสมบัติและประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญ เพื่อจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำไปใช้ในการจัดหาผู้เชี่ยวชาญต่อไป

2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยความร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญควรต้องจัดทำ **คู่มือการวิเคราะห์ RIA** เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้จัดทำการวิเคราะห์ RIA ได้นำไปใช้ในการวิเคราะห์ โดยเนื้อหาของคู่มือต้องประกอบด้วยขั้นตอนการทำการวิเคราะห์ หลักวิชาการที่จะใช้ในการวิเคราะห์ วิธีการวิเคราะห์ และข้อดีข้อเสียของแต่ละวิธีการ ฯลฯ โดยอาจจัดทำตามลักษณะของกฎหมาย เช่น กฎหมายเศรษฐกิจ กฎหมายสังคม กฎหมายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เพื่อให้ผู้จัดทำการวิเคราะห์ RIA สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางได้

ในระยะต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาควรต้องพัฒนากลไกการร่วมกันจัดทำ การวิเคราะห์ RIA กับหน่วยงานของรัฐ ในลักษณะ “**โครงการที่เลี้ยงในการวิเคราะห์ RIA**” ซึ่งสำนักงานฯ มีความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐของประเทศเกาหลีใต้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการการวิเคราะห์ และตรวจสอบ RIA อาจมีการใช้ผู้เชี่ยวชาญจากเกาหลีใต้มาร่วมเป็นพี่เลี้ยง การจัดทำโครงการเช่นนี้ควรเป็น การจัดทำในการวิเคราะห์ RIA ร่างกฎหมายที่มีผลกระทบในทางเศรษฐกิจมีมูลค่าสูงหรือผลกระทบต่อประชาชน เป็นจำนวนมาก

(2) การตรวจสอบรายงานผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย (การวิเคราะห์ RIA) ที่ไม่มีประสิทธิภาพอันจะส่งผลต่อคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ ผู้ศึกษาเห็นว่า ในระยะเร่งด่วน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาควรดำเนินการให้มีการแต่งตั้ง **คณะกรรมการตรวจสอบคุณภาพ RIA** ชุดหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ RIA เป็นการเฉพาะ โดยกรรมการ ต้องประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในด้านต่าง ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ ฯลฯ จากภาครัฐและภาคเอกชน และต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบแทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ทำหน้าที่นี้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีกองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการจัดทำ ติดตาม ประเมิน และพัฒนาหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย เป็นหน่วยงานสนับสนุนคณะกรรมการชุดนี้

(3) ลำดับขั้นตอนการตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ RIA ที่ไม่เหมาะสม ตามที่ได้ วิเคราะห์แล้วว่าการตรวจสอบคุณภาพของการวิเคราะห์ RIA ควรเป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อน หน่วยงานของรัฐจะเสนอร่างกฎหมายพร้อมรายงานการวิเคราะห์ RIA ไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อที่จะได้ใช้ข้อมูล ที่ถูกต้องและครบถ้วนในรายงานการวิเคราะห์ RIA ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย โดยพิจารณาถึงผลกระทบต่อประชาชน ความคุ้มค่าของภาครัฐ ก่อนที่จะตัดสินใจเชิงนโยบายว่าควรรับหลักการร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ และกลไกตามที่มีการเสนอในร่างกฎหมายนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ การตรวจสอบโดยสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นการตรวจสอบความครบถ้วนของการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและ

การตรวจสอบในขั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ RIA แต่ก็เป็นการตรวจสอบหลังจากที่คณะรัฐมนตรีรับหลักการร่างกฎหมายนั้นแล้ว อาจไม่มีความเหมาะสม เพราะหากต้องมีการทบทวนหรือจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบ RIA เพิ่มเติม (กรณีที่ยังทำการวิเคราะห์ไม่ถูกต้องครบถ้วน) ก็จะส่งผลให้การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายล่าช้าออกไปด้วยและส่งผลร่างกฎหมายไม่สามารถออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ดังนั้น การตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ RIA จึงควรดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนการเสนอร่างกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งในระยะแรกของการดำเนินการในเรื่องนี้มีความจำเป็นที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องแก้ไขระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 โดยเพิ่มเติมให้มีขั้นตอนการตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ RIA โดยคณะกรรมการตรวจสอบคุณภาพ RIA ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งขึ้นก่อนที่จะเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

2.2.4 ปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จและแนวทางการบริหารจัดการ

ผู้ศึกษาพิจารณา เห็นว่า จากแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เสนอ อาจมีปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จ มีดังนี้

(1) การขาดผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐและภาคเอกชนมาร่วมในการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (การวิเคราะห์ RIA) หรือผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์ตามที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ไม่เพียงพอกับภาระงานของการวิเคราะห์ RIA ซึ่งมีแนวทางในการบริหารจัดการประเด็นนี้ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้ผู้เชี่ยวชาญจากเกาหลีใต้ ซึ่งมีความร่วมมือกับสำนักงานฯ มาช่วยสนับสนุนการดำเนินการตามภารกิจนี้ในระยะแรก

(2) กลไกการร่วมกันจัดทำการวิเคราะห์ RIA กับหน่วยงานของรัฐ ในลักษณะ “โครงการพิเศษ” ในการวิเคราะห์ RIA” อาจไม่มีหน่วยงานของรัฐที่สนใจจะเข้าร่วมโครงการนี้ เนื่องจากอาจกระทบต่อการปฏิบัติราชการประจำ ซึ่งสามารถประเด็นนี้สามารถบริหารจัดการได้โดยใช้นโยบายจากฝ่ายบริหารกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเข้าร่วมโครงการนี้

(3) การตรวจสอบรายงานผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย (การวิเคราะห์ RIA) ที่เสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่เป็นการเฉพาะ คณะกรรมการ ด้วยความที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีภารกิจงานประจำมากอาจมีปัญหาในเรื่องเวลาการปฏิบัติงาน ซึ่งสามารถใช้เทคโนโลยีมาใช้อำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการได้

(4) การแก้ไขระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เพื่อปรับปรุงลำดับขั้นตอนการตรวจสอบรายงานการวิเคราะห์ RIA ตามที่ได้วิเคราะห์แล้วว่าการตรวจสอบคุณภาพของการวิเคราะห์ RIA ควรเป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนหน่วยงานของรัฐจะเสนอร่างกฎหมายพร้อมรายงานการวิเคราะห์ RIA ไปยังคณะรัฐมนตรีอาจไม่สำเร็จ หากขาดการผลักดันจากผู้บริหารระดับสูง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการต้องทำความเข้าใจให้ผู้บริหารระดับสูงของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีให้เห็นถึงความสำคัญของการตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ RIA ก่อนเสนอร่างกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ

เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบายในแนวทางการบังคับใช้ Regulatory Impact Analysis (RIA) ในการออกกฎหมาย ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย ผู้ศึกษาต้องมีคุณลักษณะที่สำคัญที่จะสนับสนุนการขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบายให้เกิดเป็นรูปธรรม ดังต่อไปนี้

2.3.1 การกำหนดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ เนื่องจากต้องบริหารจัดการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งคาดการณ์ถึงแนวโน้มที่จะมีต่อไปในอนาคต ต้องสามารถกำหนดทิศทางและกลยุทธ์ขององค์กรไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ โดยการวางแผนงาน จัดสรรทรัพยากรบุคคลและงบประมาณ และลงมือปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์

2.3.2 การสร้างและส่งเสริมการทำงานบูรณาการ เนื่องจากการขับเคลื่อนข้อเสนอนี้จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐในการเข้าร่วม “โครงการพี่เลี้ยงในการวิเคราะห์ RIA” ข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐในการจัดทำคู่มือ และการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.3.3 การผลักดันให้เกิดนวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลงมีเป้าหมายที่ชัดเจนและมีความเชื่อมั่นในศักยภาพของบุคลากรในองค์กร ในการผลักดันให้เกิดการพัฒนาความรู้ความเชี่ยวชาญในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ซึ่งเป็นอีกภารกิจหนึ่ง เพิ่มเติมจากการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย

2.3.4 การผลักดันให้เกิดการปฏิบัติและผลสัมฤทธิ์เป็นผู้นำการวางกลยุทธ์ในการกำหนดแนวทางที่ดีที่สุดเพื่อบรรลุเป้าหมายสามารถสื่อสาร เจรจาต่อรอง รวมทั้งแก้ไขปัญหาและตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. แผนพัฒนาตนเอง

3.1 การวิเคราะห์ตนเอง

จากการวิเคราะห์และประเมินตนเอง ด้านความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่น ๆ (KSAOs) เทียบกับตำแหน่งเป้าหมายตามข้อ 1.2 ประกอบกับผลรายงานผลการประเมินทักษะ (Individual Assessment Report) ทำให้ทราบถึงจุดแข็งและจุดอ่อนเพื่อการพัฒนาตนเองในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ดังนี้

จุดแข็ง ได้แก่

1. ความยึดมั่นในมาตรฐานจริยธรรมและความเป็นมืออาชีพ มีการทำงานโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ทำงานด้วยความเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ ยึดถือมาตรฐานจริยธรรมและความเป็นมืออาชีพ ทำงานด้วยความตั้งใจ ยอมรับข้อผิดพลาด และกำกับดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาโดยยึดหลักมาตรฐานจริยธรรม

2. การกำหนดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ มีความสามารถในการเชื่อมโยงบทบาทหน้าที่กับยุทธศาสตร์องค์กร ยุทธศาสตร์ประเทศและความต้องการของประชาชน การกำหนดแผนกลยุทธ์และการคาดการณ์ผลกระทบระยะยาวของทิศทางของประเทศและของโลก รวมถึงนโยบายเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม ต่อภารกิจที่ตนกำกับดูแลและภารกิจขององค์กร

3. การพัฒนาตนเองและผู้อื่นและการสร้างการมีส่วนร่วมในองค์กร สามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองตามเป้าหมายที่ตัวเองกำหนดได้และเพิ่มความท้าทายในการแสวงหาความรู้ใหม่ให้กับตนเอง มีทักษะในการให้คำปรึกษา สอนงาน การแบ่งปันองค์ความรู้กับผู้ใต้บังคับบัญชา การสร้างการเรียนรู้ร่วมกันโดยมุ่งเน้นให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้แสดงศักยภาพของตนเอง และพูดคุยกับผู้ใต้บังคับบัญชาได้ตามความเหมาะสม

4. การสร้างและส่งเสริมให้เกิดการทำงานบูรณาการและความร่วมมืออย่างเต็มที่ มีการทำงานร่วมมือกันในทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภายในองค์กร หรือหน่วยงานภายนอก โดยมุ่งหมายที่จะผลักดันภารกิจที่ได้รับให้บรรลุเป้าหมาย

5. การผลักดันให้เกิดนวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลง ยอมรับและพร้อมให้มีการคิดริเริ่มในการสร้างความเปลี่ยนแปลง และพร้อมที่จะรับความผิดพลาดหรือความล้มเหลวเพื่อจะนำไปสู่การปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น สนใจและท้าทายในการทำงานใหม่ ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา และกระตุ้นผู้ใต้บังคับบัญชาให้เกิดการต่อยอดและพัฒนาศักยภาพการทำงาน

6. การผลักดันให้เกิดการปฏิบัติและผลสัมฤทธิ์ รู้ในการกำหนดกลยุทธ์และการนำกลยุทธ์ไปใช้ในการบริหารจัดการ คน งาน ระบบ ให้มีความสอดคล้องกัน ความสามารถในการตัดสินใจอย่างทันการณ์ภายใต้บริบทและข้อมูลที่รอบด้านซึ่งต้องอาศัยทักษะกลยุทธ์ การวางแผน และการขับเคลื่อนภารกิจงานที่มีกระบวนการงานที่ซับซ้อน

จุดอ่อน ได้แก่

1. ทักษะดิจิทัล ความรู้ในกระบวนการด้านดิจิทัลขององค์กร การประเมิน การจัดการ และการวางแผนด้านดิจิทัล การคาดการณ์แนวโน้มของดิจิทัลในอนาคต การเลือกใช้เครื่องมือดิจิทัลเพื่อการทำงานให้ตรงตามวัตถุประสงค์และตอบสนองต่อความต้องการและการให้บริการประชาชน

2. ทักษะการสื่อสารโน้มน้าวใจ สามารถสื่อสารกับคนในองค์กรได้ในทุกระดับ รวมทั้งสื่อสารกับหน่วยงานอื่นได้ ทั้งในการทำงานระดับกรม กระทรวง หรือรัฐสภา ในบริบทที่สามารถสื่อสารด้วยการเขียน การพูด การสื่อสารโดยพิจารณาวิเคราะห์ความต้องการ ความสนใจ และประเด็นปัญหาของผู้อื่น เพื่อตอบสนองต่อการสื่อสารและการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เป้าหมาย วิสัยทัศน์ของการดำรงตำแหน่ง และการวิเคราะห์ตนเอง

ตำแหน่งเป้าหมาย รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

บทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ

(1) ด้านแผนงาน กำหนดทิศทาง แนวนโยบายประเด็นกลยุทธ์ความคาดหวังและเป้าหมายความสำเร็จของกองกฎหมายในความรับผิดชอบ ตลอดจน กำกับ ติดตาม เร่งรัดการดำเนินงานให้เป็นไปตามทิศทางแนวนโยบายกลยุทธ์ที่กำหนดไว้

(2) ด้านบริหารงาน บริหารราชการของโดยแปลงนโยบายของรัฐบาลเป็นแนวทางและแผนบริหารราชการ หรือแผนกลยุทธ์การปฏิบัติราชการทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งสั่งราชการ ติดตามกำกับดูแลการปฏิบัติราชการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ที่สำนักงานฯ กำหนดไว้

(3) ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องปกครอง บังคับบัญชา กำกับดูแล และพัฒนาบุคลากรในกองกฎหมายที่รับผิดชอบเพื่อการบริหารงานและพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร

(4) ด้านบริหารทรัพยากรและงบประมาณ ต้องวางแผน ติดตาม ควบคุม ตรวจสอบการใช้งบประมาณ และทรัพยากรของกองกฎหมายในความรับผิดชอบ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่า บรรลุเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของสำนักงานฯ รวมทั้ง การควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณของกองกฎหมายดังกล่าวให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย “พัฒนาการจัดทำร่างกฎหมายโดยนำการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายที่มีคุณภาพมาใช้ เพื่อให้มีกฎหมายที่ดี”

ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งเป้าหมาย	การวิเคราะห์ตนเอง	
	มีเพียงพอ	ควรพัฒนาเพิ่มเติม (ระบุประเด็นสำคัญ)
1.. การยึดมั่นในมาตรฐานจริยธรรมและความเป็นมืออาชีพ	-	<ul style="list-style-type: none"> - การบริหารจัดการตนเองให้เป็นแบบอย่างที่ดีในการยึดถือมาตรฐานจริยธรรมและความเป็นมืออาชีพ - การกำกับดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ยึดถือมาตรฐานจริยธรรมและความเป็นมืออาชีพ
2.การผลักดันให้เกิดนวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลง	-	<ul style="list-style-type: none"> - การสร้างนวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับบริบทความเปลี่ยนแปลง - การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชาในการเสนอวิธีการพัฒนากระบวนการงานขององค์กร
3. การกำหนดวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ความสามารถที่จำเป็น	-	<ul style="list-style-type: none"> - ความสามารถคาดการณ์ความเปลี่ยนแปลงและผลกระทบจากทิศทางของประเทศและของโลก -การกำหนดกลยุทธ์ขององค์กรให้สอดคล้องกับบริบทของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนไป
4. ทักษะดิจิทัล	-	<ul style="list-style-type: none"> - การคาดการณ์สถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีดิจิทัล - ความสามารถกำหนดกลยุทธ์และนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ประโยชน์ในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน

3.2 การวางแผนพัฒนาตนเอง

ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะที่ต้องการพัฒนา

	ประเด็นการพัฒนา*	เป้าหมายการพัฒนาในระยะ 2 ปี	เป้าหมายการพัฒนาในระยะ 2 เดือน (ในระหว่างการฝึกอบรม นบส.1)
จุดแข็ง	1.การยึดมั่นในมาตรฐาน จริยธรรมและความเป็นมือ อาชีพ	1. สามารถบริหารจัดการตนเองให้เป็นแบบอย่างที่ดีใน การยึดถือมาตรฐานจริยธรรมและความเป็นมืออาชีพ 2. สามารถกำกับดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ยึดถือมาตรฐาน จริยธรรมและความเป็นมืออาชีพ	1. พัฒนาความรู้และทักษะการบริหารจัดการ ตนเองให้เป็นแบบอย่างที่ดี มีความรับผิดชอบต่อบ ทบาทหน้าที่ของตนเอง โดยคำนึงถึงประโยชน์ ส่วนรวม 2. พัฒนาความสามารถในการคิดอย่างสร้างสรรค์ และสร้างนวัตกรรมที่จะปรับเปลี่ยนกระบวนการ ทำงานให้เข้ากับสภาวะการเปลี่ยนแปลง
	2. การผลักดันให้เกิด นวัตกรรมและการ เปลี่ยนแปลง	1. สามารถสร้างนวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลง กระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับบริบทความ เปลี่ยนแปลง 2. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนผู้ใต้บังคับบัญชา ในการเสนอวิธีการพัฒนากระบวนการงานขององค์กร	
จุดที่ต้องการ พัฒนาเพิ่ม	1.การกำหนดวิสัยทัศน์และ กลยุทธ์	1. สามารถคาดการณ์ความเปลี่ยนแปลงและผลกระทบ จากทิศทางของประเทศและของโลก 2. สามารถกำหนดกลยุทธ์ขององค์กรให้สอดคล้องกับ บริบทของประเทศและของโลกที่เปลี่ยนไป	1. เรียนรู้วิธีการคิดและตัดสินใจในการวางกลยุทธ์ ในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับทิศทางของ ประเทศและของโลก. 2. ทำความเข้าใจเทคโนโลยีดิจิทัล และนำ เทคโนโลยีดังกล่าวมาปรับใช้กับรูปแบบการทำงาน ขององค์กร รวมทั้งบริหารจัดการความเสี่ยงดิจิทัล ในกระบวนการทำงาน
	2.ทักษะดิจิทัล	1. สามารถคาดการณ์สถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นกับองค์กร จากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีดิจิทัล 2. สามารถกำหนดกลยุทธ์และนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ ประโยชน์ในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน	

	ประเด็นการพัฒนา*	เป้าหมายการพัฒนาในระยะ 2 ปี	เป้าหมายการพัฒนาในระยะ 2 เดือน (ในระหว่างการฝึกอบรม นบส.1)
	3.การสื่อสารโน้มน้าว	1. สื่อสารกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนและทุกระดับได้อย่างมีประสิทธิภาพ 2. สามารถบริหารจัดการและวิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างเหมาะสม	3. เพิ่มทักษะในการสื่อสารและเทคนิคการเล่าเรื่อง เพื่อให้สื่อสารกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้ง การหากลยุทธ์ที่เหมาะสมในการสื่อสารกับบุคคลที่มีความแตกต่างหลากหลาย

หมายเหตุ : *โปรดเลือกเฉพาะประเด็นการพัฒนาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่งเป้าหมาย จำนวนไม่เกิน 5 ประเด็น

ประเด็นการพัฒนา หมายถึง ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะอื่น ๆ ที่ต้องการพัฒนา เช่น ทักษะการนำการประชุม

เป้าหมายการพัฒนา หมายถึง ระดับที่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนา เช่น สามารถนำการประชุมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการสื่อสารวัตถุประสงค์ของการประชุมได้อย่างชัดเจน สร้างบรรยากาศโดยผู้เข้าร่วมมีโอกาสแสดงความคิดเห็น และสามารถสรุปผลการประชุมได้อย่างชัดเจน

แผนพัฒนารายบุคคล : ระยะเวลา 2 ปี

ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และ คุณลักษณะที่ต้องการพัฒนา	เป้าหมาย การพัฒนา	วิธีการพัฒนา	ช่วงเวลาที่ต้องการพัฒนา								แนวทางการประยุกต์ในการทำงาน
			ปีที่ 1				ปีที่ 2				
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	
จุดแข็ง 1.การยึดมั่นในมาตรฐาน จริยธรรมและความเป็นมืออาชีพ 2.การผลักดันให้เกิดนวัตกรรมและ การเปลี่ยนแปลง	1. สามารถ บริหารจัดการ ตนเองให้เป็น แบบอย่างที่ดี ในการยึดถือ มาตรฐาน จริยธรรมและ ความเป็นมือ อาชีพ 2. สามารถกำกับ ดูแลผู้ใต้บังคับ บัญชาให้ยึดถือ มาตรฐาน จริยธรรมและ ความเป็นมือ อาชีพ	1. ได้รับการ ฝึกอบรมใน หลักสูตรที่ เกี่ยวข้อง 2. เรียนรู้จาก ผู้บังคับบัญชาหรือ บุคคลที่เป็น ต้นแบบ 3. ศึกษาบริบท ความเปลี่ยนแปลง และนวัตกรรมที่ หน่วยงานที่มี ลักษณะเดียวกับ ใช้รับมือกับความ เปลี่ยนแปลง									1. นำความรู้และทักษะที่ได้จากการ ฝึกอบรมไปปรับใช้ในการปฏิบัติงาน ขององค์กร ทั้งในด้านการพัฒนา ตนเองและผู้ใต้บังคับบัญชา 2. สามารถนำแนวคิดไปใช้ในการคิด นวัตกรรมและการเปลี่ยนแปลง กระบวนการทำงาน โดยสนับสนุนให้ ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการ เสนอความคิดเห็นที่จะนำมาพัฒนา

ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และ คุณลักษณะที่ต้องการพัฒนา	เป้าหมาย การพัฒนา	วิธีการพัฒนา	ช่วงเวลาที่ต้องการพัฒนา								แนวทางการประยุกต์ในการทำงาน
			ปีที่ 1				ปีที่ 2				
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	
2.ทักษะดิจิทัล	เปลี่ยนแปลง และผลกระทบ จากทิศทางของ ประเทศและของ โลก 2. สามารถ กำหนดกลยุทธ์ ขององค์กรให้ สอดคล้องกับ บริบทของ ประเทศและของ โลกที่เปลี่ยนไป 1. สามารถ คาดการณ์สถาน การณ์ที่จะเกิด ขึ้นกับองค์กร จากการ เปลี่ยนแปลงของ เทคโนโลยีดิจิทัล	หลัก สูตร ที่ เกี่ยวข้อง 2. ศึกษาจากตำรา และเรียนรู้จาก บุคคลต้นแบบที่มี ป ร ะ ส บ ความสำเร็จในการ กำหนดวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์ 3. เข้าร่วมในการ ป ร ะ ชุ ม เพื่ อ กำหนดกลยุทธ์ ขององค์กร 4. หาที่ปรึกษาที่ เชี่ยวชาญด้าน เทคโนโลยีดิจิทัล เพื่อให้คำแนะนำที่ เหมาะสมแก่ องค์กรในการ พัฒนาด้าน เทคโนโลยีเพื่อ									1. นำความรู้ที่ได้มาพัฒนาการคิด วิเคราะห์ ให้สามารถกำหนดวิสัยทัศน์ และกลยุทธ์ขององค์กรได้ 2. นำแนวคิดด้านเทคโนโลยีดิจิทัลมา ใช้ให้เหมาะสมกับรูปแบบการทำงาน ขององค์กร 3. นำรูปแบบการสื่อสารแบบต่างๆ มาใช้ในองค์กรให้เหมาะสม โดยอาจ นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้สนับสนุนใน การบริหารจัดการข้อมูลและการ สื่อสารด้วย

ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และ คุณลักษณะที่ต้องการพัฒนา	เป้าหมาย การพัฒนา	วิธีการพัฒนา	ช่วงเวลาที่ต้องการพัฒนา								แนวทางการประยุกต์ในการทำงาน
			ปีที่ 1				ปีที่ 2				
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	
3.การสื่อสารโน้มน้าว	2. สามารถกำหนดกลยุทธ์และนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ประโยชน์ในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน 1. สื่อสารกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนและทุกระดับได้อย่างมีประสิทธิภาพ - สามารถบริหารจัดการและวิเคราะห์ข้อมูลได้อย่างเหมาะสม	รองรับความเปลี่ยนแปลง 5. พัฒนาทักษะในการสื่อสารให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์ โดยอาจใช้เทคโนโลยีดิจิทัลมาช่วยในการสื่อสาร									

ปัญหา/อุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น : 1. ภาระจากงานประจำและภาระทางครอบครัว 2. การขาดผู้เชี่ยวชาญหรือการฝึกอบรมที่จำเป็นในองค์กร 3. การขาดแรงจูงใจ

แนวทางการป้องกันปัญหา/อุปสรรค : 1. การบริหารจัดการเวลาให้มีความสมดุล 2. การขอคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญในเครือข่ายการทำงาน 3. การกำหนดเป้าหมายในการทำงาน

แผนพัฒนารายบุคคล : ระยะเวลา 2 เดือน (ระหว่างการฝึกอบรม นบส.1)

ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และ คุณลักษณะที่ต้องการพัฒนา	เป้าหมายการพัฒนา	วิธีการพัฒนา	ช่วงเวลาที่ต้องการพัฒนา		แนวทางการประยุกต์ในการทำงาน
			เดือนที่ 1	เดือนที่ 2	
จุดแข็ง 1.การยึดมั่นในมาตรฐาน จริยธรรมและความเป็นมืออาชีพ	1. สามารถบริหารจัดการ ตนเองให้เป็นแบบอย่างที่ดี ในการยึดถือมาตรฐาน จริยธรรมและความเป็นมือ อาชีพ 2. สามารถกำกับดูแล ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ยึดถือ มาตรฐานจริยธรรมและ ความเป็นมืออาชีพ	1. เรียนรู้บทบาทหน้าที่ ในการบริหารจัดการ ตนเอง และเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเป็น ผู้บริหารที่ดี 2. พัฒนาทักษะการ บริหารจัดการตนเองให้ เป็นแบบอย่างที่ดี มี ความรับผิดชอบต่อบ ทบาทหน้าที่ ของ ตนเอง โดยคำนึงถึง ประโยชน์ส่วนรวม	กค.	สค.	1. นำความรู้และทักษะที่ได้จากการ ฝึกอบรมไปปรับใช้ในการปฏิบัติงาน ขององค์กร ทั้งในด้านการพัฒนา ตนเองและผู้ใต้บังคับบัญชา
จุดที่ต้องการพัฒนา 1.ทักษะดิจิทัล	1. สามารถคาดการณ์ สถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นกับ องค์กรจากการเปลี่ยนแปลง ของเทคโนโลยีดิจิทัล	1. ศึกษาและทำความเข้าใจในวิชา Digital Transformation และ Digital Leadership	กค.	สค.	1. ศึกษาความเปลี่ยนแปลงด้าน เทคโนโลยีดิจิทัลร่วมกับส่วน เทคโนโลยีและสารสนเทศขององค์กร เพื่อทำความเข้าใจและหาแนว

ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และ คุณลักษณะที่ต้องการพัฒนา	เป้าหมายการพัฒนา	วิธีการพัฒนา	ช่วงเวลาที่ต้องการพัฒนา		แนวทางการประยุกต์ในการทำงาน
			เดือนที่ 1	เดือนที่ 2	
	2. สามารถกำหนดกลยุทธ์ และนำเทคโนโลยีดิจิทัลมา ใช้ ประโยชน์ในการ ปรับเปลี่ยนรูปแบบการ ทำงาน	2. ทำความเข้าใจ เทคโนโลยีดิจิทัล และ นำเทคโนโลยีดังกล่าว มาปรับใช้กับรูปแบบ การทำงานขององค์กร รวมทั้งบริหารจัดการ ความเสี่ยงด้านดิจิทัล สำหรับการนำมาใช้ใน กระบวนการทำงาน			ทางการนำมาปรับใช้กับกระบวนการ ทำงานขององค์กร

ปัญหา/อุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น : การเรียนออนไลน์อาจเป็นข้อจำกัดในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับอาจารย์และผู้เข้ารับการอบรมอื่น

แนวทางการป้องกันปัญหา/อุปสรรค : การสื่อสารที่ชัดเจนและตรงประเด็นจะทำให้อาจารย์และผู้เข้ารับการอบรมอื่นสามารถให้คำแนะนำได้อย่างถูกต้อง

3.3 ผลการพัฒนาตนเอง

ผลการพัฒนาตนเองระยะ 2 เดือน (ระหว่างการฝึกอบรม นบส. 1)

ประเด็นการพัฒนา	เป้าหมายการพัฒนา	วิธีการพัฒนา	ผลการพัฒนาตนเอง (อธิบายพัฒนาการหรือการเปลี่ยนแปลง)	การพัฒนาต่อไป
จุดแข็ง 1. การยึดมั่นในมาตรฐานจริยธรรมและความเป็นมืออาชีพ	- สามารถบริหารจัดการตนเองให้เป็นแบบอย่างที่ดีในการยึดถือมาตรฐานจริยธรรมและความเป็นมืออาชีพ - สามารถกำกับดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ยึดถือมาตรฐานจริยธรรมและความเป็นมืออาชีพ	- เรียนรู้บทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการตนเอง และเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการเป็นผู้บริหารที่ดี - พัฒนาทักษะการบริหารจัดการตนเองให้เป็นแบบอย่างที่ดี มีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของตนเอง โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม	เป็นไปตามเป้าหมาย	นำความรู้และทักษะที่ได้จากการบริหารจัดการตนเองและการเป็นผู้บริหารที่ดีไปพัฒนาตนเองและผู้ใต้บังคับบัญชา

ประเด็นการพัฒนา	เป้าหมายการพัฒนา	วิธีการพัฒนา	ผลการพัฒนาตนเอง (อธิบายพัฒนาการหรือการเปลี่ยนแปลง)	การพัฒนาต่อไป
จุดที่ต้องการพัฒนา 1. ทักษะดิจิทัล	<ul style="list-style-type: none"> - สามารถคาดการณ์สถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีดิจิทัล - สามารถกำหนดกลยุทธ์และนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ประโยชน์ในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน 	<ul style="list-style-type: none"> - ศึกษาและทำความเข้าใจในวิชา Digital Transformation และ Digital Leadership - ทำความเข้าใจเทคโนโลยีดิจิทัล และนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาปรับใช้กับรูปแบบการทำงานขององค์กร รวมทั้งบริหารจัดการความเสี่ยงด้านดิจิทัลสำหรับการนำมาใช้ในกระบวนการทำงาน 	เป็นไปตามเป้าหมาย	คาดการณ์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่มีต่อองค์กรและวางแผนนำเทคโนโลยีมาปรับใช้กับการทำงานขององค์กร

บรรณานุกรม

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

แผน

ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

แผนการปฏิรูปประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

แผนปฏิบัติการด้านกฎหมาย ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2563 - 2565) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

งานวิจัย

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, วีรวัลย์ ไพบูลย์จิตต์อารี และ ญัฐธัญญา เลอพิไลย์, “รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis)”

โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 11 กันยายน 2557

คณพล จันทร์หอม และ โชติกา วิทยาวรากุล, “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการนำเครื่องมือการวิเคราะห์

ผลกระทบการกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย” โดย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอต่อสำนักงาน

กิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ตุลาคม 2559

เอกสาร OECD

OCED (2018), Ex – post assessment of regulatory: Practices and lessons from OECD Countries, OECD Publishing, Paris

OCED (2020), Regulatory Management and Oversight Reforms in Thailand: A Diagnostic Scan, OECD, Paris

OECD (2020), Reviewing the Stock of Regulation, Best Practice Principles for Regulatory Policy

บทความ

คณพล จันทร์หอม และ โชติกา วิทยาวรากุล, “การนำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบการกฎหมายมาใช้ในประเทศไทย”

วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน พ.ศ. 2561

ปกรณ์ นิลประพันธ์, “การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายโดยโคลิน เคิร์กแพตริกและเดวิด พาร์เคอร์”,

ในคู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จัดทำโดย

กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, มิถุนายน 2560

ปกรณ์ นิลประพันธ์, “การพัฒนากฎหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ” , ในคู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จัดทำโดยกองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, มิถุนายน 2560

ปกรณ์ นิลประพันธ์ “ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปตัวบทกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายใหม่ และการประเมินความเหมาะสมของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว” ในคู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จัดทำโดยกองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, มิถุนายน 2560

ปกรณ์ นิลประพันธ์, “ต้นทุนของประชาชนและผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมาย” , ในคู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จัดทำโดยกองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, มิถุนายน 2560

ปกรณ์ นิลประพันธ์, “มาตรการพัฒนาคุณภาพของร่างกฎหมาย” , ในคู่มือเบื้องต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จัดทำโดยกองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, มิถุนายน 2560

อภิชน จันทรเสน, อรพิม ประสงค์, รวิินทร์ เหราปัตย์ และพิชานาถ คำยวง “การดำเนินการตามข้อเสนอแนะว่าด้วยนโยบายและการบริหารจัดการด้านกฎเกณฑ์ของ OECD” เอกสารประกอบประชุมวิชาการระหว่างประเทศหลักเกณฑ์ด้านกฎระเบียบที่ดีของ OECD ในยุคเทคโนโลยีแห่งความเปลี่ยนแปลง : จากทฤษฎีสู่ภาคปฏิบัติ 4 กรกฎาคม 2562, กรุงเทพฯ

เอกสารเผยแพร่กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การปฏิรูปกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลี, เอกสารประกอบโครงการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของนักกฎหมายกฤษฎีกาภายใต้ความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งสาธารณรัฐเกาหลี ระหว่างวันที่ 16 – 25 เมษายน 2561

ใจใส วงศ์พิเชษฐ, ปัจจัยที่มีผลต่อระดับคุณภาพการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย

ใจใส วงศ์พิเชษฐ , Standard Cost Model : แบบการคำนวณภาระในการปฏิบัติตามกฎหมาย (ฉบับเบื้องต้น)

ปัญญพร สุทธิยงค์ , สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยแนวออกกฎเกณฑ์การปกครอง (Framework Act on Administrative Regulations 1997) ของสาธารณรัฐเกาหลี

ภาณุรุจ สุวรรณรัตน์ , แนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (RIA) ในระยะเริ่มต้น สัจจรัตน์ พิชิตปัจจา และ. ใจใส วงศ์พิเชษฐ, การพัฒนาคุณภาพของกฎหมายในประเทศเกาหลีใต้

ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล

นายวิจิต จรัสสุขสวัสดิ์

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2533

ปริญญาโท ปริญญาโททางกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองและแผนกคดีบุคคล (D.E.A.de Droit International Public et Privé) มหาวิทยาลัยนีซ (Université de Nice-Sophia Antipolis) ประเทศฝรั่งเศส พ.ศ. 2542

ประสบการณ์การรับราชการ

1. ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายอุตสาหกรรม
2. รองผู้อำนวยการสำนักกฎหมายปกครอง
3. ผู้อำนวยการกองกฎหมายการพาณิชย์และอุตสาหกรรม

ตำแหน่งปัจจุบันและสถานที่ทำงาน

กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา