

นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์
นิติกร สำนักกฎหมาย



“ร่างแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามกฎหมาย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย”^๑

โดยที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว จะมีผลใช้บังคับในวันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒^๒ ได้กำหนดหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายโดยให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบ ที่เกิดขึ้นจากกฎหมายประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และภายหลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบจะมีหน้าที่จัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมายและจัดให้มีการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเมื่อครบรอบระยะเวลาหรือมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด

ด้วยความสำคัญของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และเพื่อเป็นแนวทางให้แก่หน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ จึงได้จัดทำ “ร่างแนวทาง” ที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการมีผลใช้บังคับของกฎหมายดังกล่าว โดยเบื้องต้น จะประกอบด้วยจำนวน ๔ เรื่อง ได้แก่ ร่างแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบ การจัดทำร่างกฎหมาย ร่างแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ร่างแนวทาง การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และร่างแนวทางการจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของ กฎหมาย^๓ ซึ่งร่างแนวทางเหล่านี้จะมีผลใช้บังคับกับองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น องค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ ต่อไป

^๑จัดโดย กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการสัมมนารับฟังความคิดเห็นร่างแนวทางตามกฎหมาย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๒๖ และวันอังคารที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๒ ระหว่างเวลา ๐๘.๓๐ – ๑๖.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องอโนมาแกรนด์ ชั้น ๓ โรงแรมอโนมา กรุงเทพมหานคร.

^๒โดยที่กฎหมายได้กำหนดให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ดังนั้น เมื่อประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๗๒ ก หน้า ๑ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ จึงมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป.

^๓นอกเหนือจากร่างแนวทางทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวแล้ว ยังมีร่างแนวทางที่เกี่ยวข้องซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะได้เผยแพร่ ต่อไปอีก ๔ ฉบับ ได้แก่ ๑) ร่างแนวทางการใช้ระบบอนุญาต ๒) ร่างแนวทางการใช้ระบบคณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่ทำหน้าที่ร่วมกัน ๓) ร่างแนวทางการกำหนดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกฎหมาย และ ๔) ร่างแนวทางการกำหนดโทษอาญา.



ดังนั้น เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมาย หรือที่มีหน้าที่
ความรับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ รวมถึงร่างแนวทางที่เกี่ยวข้องดังกล่าว
ได้มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการและเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำ
ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย รวมทั้งร่างแนวทางต่าง ๆ ที่ออกมารองรับกฎหมาย



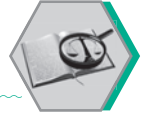
ฉบับนี้ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง
ในทุกภาคส่วนได้อภิปรายและแลกเปลี่ยน
ความคิดเห็นในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้จัดให้มี
“การสัมมนารับฟังความคิดเห็นร่างแนวทาง
ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำ
ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ
กฎหมาย” ขึ้น ระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๗ สิงหาคม
๒๕๖๒ ที่ผ่านมา

โดยการจัดสัมมนาในครั้งนี้ นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการ
กฤษฎีกา ได้กล่าวเปิดการสัมมนา จากนั้นมีการอภิปรายและรับฟังความคิดเห็นร่วมกับผู้เข้าร่วมการสัมมนา
เกี่ยวกับร่างแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ร่างแนวทาง
การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ร่างแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
และร่างแนวทางการจัดทำคำอธิบายสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติ
หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีวิทยากร
ผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการกฤษฎีกา
คณะที่ ๑ (กฎหมายเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง) ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร กรรมการพัฒนากฎหมาย
นายจุมพล ศรีจงศิริกุล นักกฎหมายกฤษฎีกา และเจ้าหน้าที่จากกองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา ได้ร่วมกันอภิปราย

สำหรับการอภิปรายในหัวข้อเรื่องเกี่ยวกับ “ร่างแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น
จากกฎหมาย” โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ นั้น
มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์
ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ (กฎหมาย
เกี่ยวกับการเมืองการปกครอง) ได้แสดงความคิดเห็นว่า
จากสภาพปัญหาของกฎหมายไทยที่มีจำนวนมาก
เกินไป เนื้อหาสาระสำคัญหรือหลักการของกฎหมาย
ที่มุ่งเน้นการกำหนดอำนาจของรัฐซึ่งทำให้รัฐ
มีอำนาจมากขึ้น ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชน
และทำให้เศรษฐกิจไทยเป็นเศรษฐกิจต้นทุนสูง





รวมทั้งกระบวนการตรากฎหมายที่ขาดการตรวจสอบความจำเป็นของกฎหมายอย่างจริงจังและอย่างมีหลักวิชา ตลอดจนไม่มีการพิจารณาถึงผลกระทบของกฎหมายต่อภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงมีบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ขึ้น ซึ่งประกอบด้วย ๓ วรรค เพื่อเป็นแนวนโยบายด้านกฎหมายของรัฐที่ต้องดำเนินการ กล่าวคือ

มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดสาระสำคัญไว้ ๓ ประการ คือ

(๑) การจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น หมายถึง รัฐไม่ควรออกกฎหมายมากเกินไปจนความจำเป็นโดยหากมาตรการหรือนโยบายใดที่รัฐสามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องออกเป็นกฎหมาย ก็ไม่ควรที่จะออกกฎหมาย เพราะการมีกฎหมายมากเกินไปจะทำให้ประชาชนมีภาระที่ต้องปฏิบัติตาม และเป็นต้นทุนของธุรกิจ

(๒) การยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย หมายความว่า เมื่อออกกฎหมายแล้ว รัฐต้องเอาใจใส่ดูแลว่ากฎหมายที่ออกมาเหล่านั้นมีความล้าสมัย หมดความจำเป็น หรือสมควรยกเลิกหรือปรับปรุงหรือไม่

(๓) การดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมาย หมายความว่า รัฐต้องทำการเผยแพร่ตัวบทกฎหมายให้เข้าถึงได้ง่าย รวมทั้งต้องจัดทำคู่มือหรือคำอธิบายประกอบเพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

มาตรา ๗๗ วรรคสอง มีสาระอยู่ ๒ ประการ คือ

(๑) การกำหนดสิ่งที่รัฐพึงต้องทำก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดว่า ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับรัฐพึงต้องทำดังนี้ คือ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชน และนำผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

(๒) การกำหนดสิ่งที่รัฐพึงต้องทำเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ประกอบด้วย การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น ต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

มาตรา ๗๗ วรรคสาม ได้กำหนดสาระสำคัญไว้ ๕ ประการ คือ

- (๑) รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตเฉพาะกรณีที่เป็น
- (๒) รัฐพึงใช้ระบบกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น
- (๓) รัฐพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน
- (๔) รัฐพึงกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน
- (๕) รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง



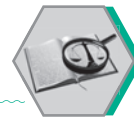
ทั้งนี้ เพื่อให้หลักการและสาระสำคัญต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เกิดผลในทางปฏิบัติและสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม จึงมีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดในการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน โดยในส่วนของ “การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย” นั้น ได้กำหนด



ไว้ในมาตรา ๑๗ ว่า “ในการวิเคราะห์ผลกระทบ หน่วยงานของรัฐต้องกระทำอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาและจัดทำเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ โดยรายงานดังกล่าวให้จัดทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายสำหรับการดำเนินการตามภารกิจนั้น
- (๒) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
- (๓) สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ต้องถูกจำกัด
- (๔) ภาระหรืออุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนอันเนื่องมาจากการมีกฎหมายนั้น
- (๕) ผลกระทบต่องบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ
- (๖) เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (๗) หน่วยงานผู้รับผิดชอบ จำนวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ อุปกรณ์ และงบประมาณที่ต้องใช้ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (๘) การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ (ถ้ามี)”

จากบทบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จึงได้จัดทำ “ร่างแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย” ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางและคู่มือให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ถือปฏิบัติ ซึ่งมีรายละเอียดและแบบรายงานที่ต้องดำเนินการ ปรากฏตามตาราง ดังนี้



- ร่าง -

แนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ และมาตรา ๑๗ ประกอบกับมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของหน่วยงานของรัฐไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ เมื่อหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องทำภารกิจหรือมีมาตรการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในเรื่องใด ให้หน่วยงานของรัฐนั้นพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ที่เป็นไปได้ ทั้งที่เป็นทางเลือกที่เป็นกฎหมายและไม่เป็นกฎหมาย เมื่อวิเคราะห์แล้ว เห็นว่ามีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการตรากฎหมายและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการมีกฎหมาย และจัดทำเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามแบบรายงานแนบท้าย

ข้อ ๒ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายหน่วยงานของรัฐต้อง

(๑) ใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย โดยอธิบายหรือนำเสนอข้อมูลอย่างกระชับ ครบถ้วน และตรงประเด็น

(๒) ระบุข้อมูลและข้อเท็จจริงที่น่าเชื่อถือและสามารถตรวจสอบได้ ที่นำมาประกอบการวิเคราะห์ไว้ในรายงานด้วย

ข้อ ๓ ในกรณีวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชน ต่อประเทศและสังคมเป็นส่วนรวม

(๒) ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติการและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๓) ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อเศรษฐกิจ สังคมหรือชุมชน สิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ หรือผลกระทบอื่นโดยรวมที่สำคัญ

ข้อ ๔ การวิเคราะห์ความพร้อมและต้นทุนของรัฐตามข้อ ๓ (๒) ให้หน่วยงานของรัฐวิเคราะห์ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะใช้ในการปฏิบัติการและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระยะ ๓ ปีแรก โดยให้แนบรายละเอียดการคำนวณต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของรัฐดังกล่าวมาด้วย

ข้อ ๕ ให้หน่วยงานของรัฐเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อประกอบการพิจารณาอนุมัติหลักการของร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๖ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบความครบถ้วนของการดำเนินการตามข้อ ๑ ถึงข้อ ๔ โดยหากเห็นว่ามีความจำเป็นต้องดำเนินการในส่วนใดเพิ่มเติม ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องดำเนินการให้ครบถ้วน โดยให้ระบุเรื่องหรือประเด็นที่จะต้องดำเนินการให้ชัดเจน

ข้อ ๗ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและตรวจสอบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมทั้งตรวจสอบสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นว่าครบถ้วนและครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องที่ต้องรับฟังหรือไม่

ข้อ ๘ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาระบบการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจร่วมกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องวิเคราะห์ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ในกรณีที่ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายนั้นอาจคำนวณเป็นเงินได้และมีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ร่างกฎหมายที่กำหนดให้บุคคลกระทำการใดเมื่อได้รับความยินยอมก่อนกระทำการนั้น ซึ่งได้แก่ การอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตร และการให้อาชญาบัตร

(๒) ร่างกฎหมายอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายประกาศกำหนด

ข้อ ๙ เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎหมายแล้วเสร็จ ให้ปรับปรุงหรือแก้ไขรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณา และเสนอไปพร้อมกับร่างกฎหมายและเอกสารอื่น ๆ เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามข้อนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการได้



แบบรายงาน

- ร่าง -

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติ.....

กฎหมายใหม่ แก้ไข/ปรับปรุง ยกเลิก

ส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมาย.....

ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในเรื่อง.....

สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศในเรื่อง.....

ส่วนที่ ๑

เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. สภาพปัญหา ขอบเขตของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

๑.๑ ปัญหาและสาเหตุของปัญหาคืออะไร และเหตุใดรัฐจึงควรดำเนินการในเรื่องนี้.....

๑.๒ ขอบเขต ความรุนแรง และผลกระทบของปัญหาคืออะไร.....

๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแก้ปัญหา

มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแก้ปัญหาอย่างไร.....

๓. แนวทางในการแก้ปัญหา

๓.๑ ก่อนตัดสินใจเสนอร่างกฎหมายนี้ได้มีการพิจารณาทางเลือกอื่นในการดำเนินการหรือไม่ อย่างไร และเหตุใดจึงไม่เลือกทางเลือกนั้น.....

๓.๒ การดำเนินการแก้ปัญหาในปัจจุบัน

- เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือประชาชน หรือสังคม แก้ไขหรือมีทางออกต่อปัญหานี้อย่างไร.....

- ในต่างประเทศได้แก้ปัญหานี้อย่างไร.....

๓.๓ ได้มีการสอบถามความคิดเห็นหรือปรึกษาหารือผู้เกี่ยวข้องหรือไม่.....

- ผู้เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนคือ.....

- ผลการหารือ.....

๔. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

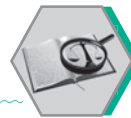
ร่างกฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร.....

๕. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๕.๑ กฎหมายนี้ก่อให้เกิดหน้าที่ ภาระ หรือการจำกัดสิทธิอะไรกับประชาชนหรือกลุ่มบุคคลใดบ้าง.....
(ในกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่หรือสร้างภาระหลายประการให้ระบุผลกระทบในทุกประการ)

๕.๒ มาตรการป้องกัน แก้ไข คุ้มครอง หรือเยียวยาที่จะมีให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม ๕.๑

๕.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างไรแก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนเป็นส่วนรวม.....



๖. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติการและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

- ๖.๑ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ.....
- ๖.๒ มีกลไก แนวทาง หรือกระบวนการ และระยะเวลาเตรียมการในการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายอย่างไร.....และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือไม่.....
- ๖.๓ แนวทาง กระบวนการ และระยะเวลา ในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชน และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย.....
- ๖.๔ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติการและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระยะ ๓ ปีแรกเป็นจำนวน.....บาท อัตราค่าจ้างที่ต้องใช้.....อัตรา อัตราค่าจ้างที่มีอยู่แล้ว.....อัตรา อัตราค่าจ้างที่ต้องเพิ่มขึ้น.....อัตรา ทั้งนี้ รายละเอียดการคำนวณต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของรัฐได้แนบมาพร้อมนี้แล้ว

๗. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

- ๗.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ.....
- ๗.๒ ผลกระทบต่อสังคมหรือชุมชน.....
- ๗.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ.....
- ๗.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ.....

ส่วนที่ ๒

**เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ
การกำหนดโทษอาญา และหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

- ๘. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต.....
- ๙. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ.....
- ๑๐. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษอาญา.....
- ๑๑. หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....

ขอรับรองว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ แล้ว

ลงชื่อ.....
(.....)

หัวหน้าส่วนราชการระดับอธิบดีหรือเทียบเท่า/หน่วยงาน
วัน/เดือน/ปี ที่จัดทำ.....

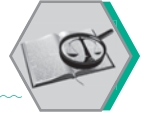
หน่วยงานผู้รับผิดชอบ.....
เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ.....
หมายเลขติดต่อ.....



การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามรายละเอียดที่ปรากฏในร่างแนวทาง และแบบรายงานซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้จัดทำขึ้นและนำมาเผยแพร่เพื่อรับฟังความคิดเห็น ในครั้งนี้ พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า จะทำให้กฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการแก้ไขปัญหาหรือดำเนินนโยบายของรัฐบาลบรรลุวัตถุประสงค์มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น เพราะเป็นกระบวนการที่จะช่วยให้เกิดการตัดสินใจอย่างเป็นระบบและมีทางเลือกที่ดีที่สุด เนื่องจาก จะมีการตั้งคำถามตามลำดับว่า “ปัญหาและสาเหตุของปัญหาที่ต้องการจะแก้ไขคืออะไร” “วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ต้องการจะแก้ไขหรือให้บรรลุผลคืออะไร” และ “มีวิธีการใดบ้างที่สามารถทำให้บรรลุ วัตถุประสงค์ดังกล่าวได้” ซึ่งการตั้งคำถามทั้ง ๓ ข้อดังกล่าวในเบื้องต้นก่อนที่จะมีการเสนอกฎหมาย ย่อมจะทำให้ทราบถึงบรรดาวิธีการและทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งจะต้องศึกษาทุกวิธีการและทางเลือก ที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการเหล่านั้นให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้ เพื่อจะได้เลือกวิธีการ และทางเลือกที่ดีที่สุดได้ อีกทั้งเมื่อได้วิธีการและทางเลือกต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว ยังต้องเปรียบเทียบ ต้นทุนกับผลประโยชน์ของทางเลือกนั้น ๆ และเสนอแนะให้เลือกทางเลือกที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดต่อไปด้วย อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีเมื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก กฎหมายแล้ว อาจได้ข้อค้นพบว่า “ไม่สมควรออกกฎหมาย” ก็ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อาจพบว่า มีมาตรการอื่นที่มีใช้การออกกฎหมายสามารถทำให้วัตถุประสงค์บรรลุผลได้ดีกว่า และบางกรณีอาจจะ ไม่มีมาตรการใด ๆ ของรัฐที่สามารถดำเนินการได้อย่างคุ้มค่า ซึ่งในกรณีที่รัฐไม่ควรจะดำเนินการใด ๆ ได้แก่ กรณีที่ปัญหามีความรุนแรงหรือมีขนาดเล็กเกินกว่าจะดำเนินการด้วยมาตรการใด ๆ ได้อย่างคุ้มค่า หรือเมื่อวิเคราะห์แล้วแสดงว่าไม่มีกฎหมายหรือมาตรการในทางนโยบายใด ๆ ที่จะแก้ไขปัญหาได้ อย่างมีประสิทธิภาพโดยใช้ต้นทุนพอสมควรเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการออกกฎหมาย หรือการใช้มาตรการนั้น

ทั้งนี้ “การออกกฎหมายมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่” อาจพิจารณาได้จากขีดความสามารถ ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และความรุนแรงหรือขนาดของปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ เมื่อมีการออกกฎหมาย รวมทั้งความสามารถในการเพิ่มสวัสดิการ เศรษฐกิจ และสังคมโดยรวมได้สูงสุด หรือมีมากกว่าต้นทุนโดยรวมของทุกภาคส่วนของสังคม ส่วน “กรณีใดสมควรจะออกกฎหมายหรือไม่” นอกจากจะพิจารณาจากข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มคนในสังคมและจำนวนคนในแต่ละกลุ่มที่จะถูกกระทบ ลักษณะและความรุนแรงของผลกระทบ รวมทั้งระยะเวลาของผลกระทบที่จะได้รับแล้ว ยังต้องพิจารณา ถึงประโยชน์ที่มีต่อเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ ดังนี้ประกอบด้วย ได้แก่

(๑) ความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) เนื่องจากเศรษฐกิจไทยเป็นเศรษฐกิจเสรี ที่ใช้กลไกตลาดเป็นหลัก ดังนั้น ในกรณีที่ประชาชนสามารถบำบัดความต้องการของตนเองในเรื่องสินค้า และบริการได้ด้วยการเข้าร่วมกระบวนการผลิตและบริโภคโดยผ่านทางการทำงานของกลไกตลาด ซึ่งทำหน้าที่ ได้อย่างดีบนพื้นฐานของการมีข้อมูลเพียงพอในการประเมินคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่รัฐจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องหรือแทรกแซง จะเข้าไปก็เพียงแต่การกำหนดกติกา ของตลาดเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เฉพาะกรณีที่ตลาดล้มเหลวซึ่งเป็นตลาดที่ไม่สามารถก่อให้เกิดผลดี ต่อสังคมและเศรษฐกิจเท่านั้นที่รัฐจะต้องเข้าไปแทรกแซงหรือต้องออกกฎหมายเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพ ของตลาด



(๒) ความยุติธรรมและเป้าหมายอื่นทางสังคม หลายกรณีมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อพัฒนาหรือปรับปรุงสภาพของคนบางกลุ่มในสังคม เช่น คนยากจนหรือคนด้อยโอกาส และบางกรณีแม้ต้นทุนของการออกกฎหมายจะสูงหรือมีบุคคลบางกลุ่ม เช่น กลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจเข้มแข็งต้องรับภาระมากขึ้นก็ตาม แต่เมื่อคำนึงถึงความสำคัญของความยุติธรรมและเป้าหมายทางสังคมที่มุ่งจะคุ้มครองแล้ว ก็มีความจำเป็นต้องออกกฎหมาย ซึ่งการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้เกิดความโปร่งใสว่ากฎหมายแต่ละฉบับที่ออกมาใช้บังคับนั้นใครจะได้รับประโยชน์และใครต้องรับภาระต้นทุน อันทำให้การใช้ดุลพินิจมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น

(๓) ความล้มเหลวของกฎหมาย (Regulatory Failure) บางกรณีแม้จะมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อมาแก้ไข แต่กฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับเหล่านั้นก็อาจจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และบางครั้งปัญหาอาจจะลุกลามหรือขยายความร้ายแรงเพราะความล้มเหลวของกฎหมายก็ได้ ซึ่งความล้มเหลวของกฎหมายนี้อาจเกิดขึ้นได้จากหลายกรณี อาทิ กฎหมายถูกหันเหไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มคนบางกลุ่มแทนที่จะใช้เพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม ซึ่งกรณีนี้เรียกว่า “กฎหมายถูกตีกรอบ” (Regulatory Capture) หรือการออกแบบกฎหมายที่ทำให้การปฏิบัติการและการบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันทำให้ระดับขั้นของการปฏิบัติตามกฎหมายต่ำ (Low Level of Compliance) หรือกฎหมายที่ออกแบบมาไม่ดีเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาได้ เป็นต้น ดังนั้น ในการตัดสินใจว่าจะออกกฎหมายหรือไม่ และจะออกกฎหมายอย่างไร ผู้กำหนดนโยบายจะต้องตระหนักถึงความเสี่ยงและสาเหตุของความล้มเหลวของกฎหมายดังกล่าวด้วย

(๔) ผลของการทดแทน (Substitution Effect) เนื่องจากการออกกฎหมาย กฎ หรือระเบียบต่าง ๆ อาจจะทำให้คนเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมาย เช่น กฎหมายที่ออกมาแล้วมีผลทำให้ราคาของสินค้าชนิดหนึ่งเพิ่มสูงขึ้น (เพราะการยกระดับมาตรฐานคุณภาพของสินค้านั้น) ซึ่งพฤติกรรมของการเปลี่ยนแปลงที่มักจะเกิดขึ้นก็คือ การลดการบริโภคสินค้าชนิดนั้นลง แล้วหันไปซื้อสินค้าชนิดอื่นที่สามารถทดแทนกันได้มาใช้แทน และบางกรณีแม้ว่าพฤติกรรมในการทดแทนจะไม่มีผลกระทบต่อผู้บริโภค แต่ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาอื่นขึ้นได้โดยไม่ได้ตั้งใจ เช่น การลดความเสี่ยงในเรื่องหนึ่ง แต่ผลของการทดแทนอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงที่สูงกว่าในอีกเรื่องหนึ่งได้ ซึ่งผลของการทดแทนดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้เกี่ยวข้องควรนำมาวิเคราะห์และพิจารณาก่อนที่จะมีการเสนอกฎหมายด้วย

อนึ่ง ในการออกกฎหมายแต่ละฉบับก็จำเป็นต้องคำนึงถึง “ต้นทุน” ที่อาจเกิดขึ้นจากการมีกฎหมายด้วย ซึ่งมีทั้งต้นทุนโดยตรง (Direct Cost) และต้นทุนทางอ้อม (Indirect Cost) โดย “ต้นทุนโดยตรง” หมายถึง ต้นทุนที่ “ภาครัฐกิจและประชาชน” ต้องรับภาระโดยตรงอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมาย และต้นทุนที่ “รัฐ” ต้องรับภาระเนื่องจากการบริหารจัดการและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งหมายรวมถึงค่าซื้ออุปกรณ์ใหม่ ค่าจ้างพนักงานเพื่อทำหน้าที่ และค่าจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญอื่นเพื่อช่วยในการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เพิ่มขึ้นในการผลิตสินค้าและค่าเก็บรวบรวมหรือรักษาข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องรายงานหรือเก็บรักษา ตลอดจนค่าใช้จ่ายทางอ้อมที่เกิดขึ้นจากการเพิ่มพนักงาน ซึ่งจะมีค่าสวัสดิการ ค่าสำนักงาน และค่าใช้จ่ายต่อแรงงานที่ไม่ใช่

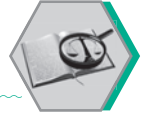


ค่าจ้างด้วย ส่วน “ต้นทุนทางอ้อม” ถือเป็นต้นทุนเกี่ยวกับการแข่งขัน (Competition Related Cost) โดยกฎหมายบางประเภทจะส่งผลกระทบต่ออัตราระดับการแข่งขันในตลาดได้ เช่น ทำให้ผู้แข่งขันรายใหม่เข้าสู่ตลาดได้ยากขึ้นด้วยการกำหนดเงื่อนไขในการเข้าสู่ตลาดที่ยากต่อการปฏิบัติ การห้ามการแข่งขันอย่างรุนแรงด้วยการกำหนดให้ลดการแข่งขันด้านราคาหรือกำหนดข้อห้ามในการโฆษณา และการสร้างภาพในทางลบว่าเป็นตลาดที่มีการกำกับดูแลอย่างเข้มงวดซึ่งส่งผลทำให้ธุรกิจทำกำไรได้ยากขึ้น เป็นต้น

นอกจากนี้ ในการใช้กฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในทางนโยบายก็ยังมีต้นทุนต่าง ๆ เกิดขึ้น ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภท ดังนี้

(๑) ต้นทุนในการออกกฎหมาย (Cost of Enactment of Law) ต้นทุนประเภทนี้จะขึ้นอยู่กับกระบวนการและขั้นตอนในการออกกฎหมาย โดยแต่เดิมกระบวนการและขั้นตอนในการออกกฎหมายจะเป็นแบบง่าย ๆ คือ มีการร่างกฎหมาย และนำร่างกฎหมายนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติในหลักการ เมื่อได้รับความเห็นชอบก็จะส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา จากนั้นจะเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาพิจารณาและให้ความเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และจะนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป กระบวนการเหล่านี้ถือเป็นต้นทุนที่เรียกว่า “ต้นทุนในการออกกฎหมาย” แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการออกกฎหมายเพิ่มเติมแตกต่างไปจากเดิม โดยกำหนดไว้ในมาตรา ๗๗ อีกทั้งยังประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการออกกฎหมายว่าต้องดำเนินการวิเคราะห์เหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย ต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมทั้งต้องเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชน ตลอดจนต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนด้วย ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นใหม่ดังกล่าวล้วนเป็นต้นทุนใหม่ที่เพิ่มเติมขึ้น ดังนั้น ในการออกกฎหมายจึงต้องคำนวณต้นทุนทั้งหมดทุกกระบวนการและขั้นตอนทั้งที่มีอยู่เดิมและที่เพิ่มเติมขึ้นใหม่

(๒) ต้นทุนในการบริหารจัดการและบังคับใช้กฎหมาย (Cost of Law Administration and Enforcement) เมื่อมีกฎหมายแล้วหน่วยงานของรัฐจะต้องบริหารจัดการกฎหมายและบังคับใช้กฎหมาย เช่น ถ้าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีก็ต้องตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบดำเนินการจัดเก็บภาษีขึ้นมา ซึ่งต้องมีสำนักงาน พนักงานเจ้าหน้าที่ อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ เพื่อให้บริการประชาชน นอกจากนี้ ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวก็ต้องมีการตรวจสอบภาษี ตรวจสอบค้น และลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งต้องใช้บริการของตำรวจ อัยการ และศาล อันเป็นต้นทุนในการบริหารจัดการและบังคับใช้กฎหมายทั้งสิ้น



(๓) ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Cost of Law Compliance) เมื่อกฎหมายออกมาใช้บังคับแล้ว ประชาชนและภาคธุรกิจก็มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งการปฏิบัติตามกฎหมายจะมีต้นทุนต่าง ๆ เกิดขึ้น เช่น หากเป็นกฎหมายภาษี เมื่อออกมาใช้บังคับแล้ว ไม่เพียงแต่ประชาชนและภาคธุรกิจจะต้องเสียภาษีเท่านั้น แต่เพื่อให้การเสียภาษีเป็นไปอย่างถูกต้องครบถ้วน ประชาชนและภาคธุรกิจยังต้องจัดทำบัญชี ต้องกรอกแบบฟอร์ม และมีค่าใช้จ่ายในการจ้างพนักงานทำบัญชี รวมทั้งการเสียภาษีก็มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางด้วย ต้นทุนที่เกิดขึ้นเหล่านี้เป็นส่วนที่ประชาชนและภาคธุรกิจต้องจ่ายเพิ่มเติมจากจำนวนเงินภาษีที่ต้องเสียให้ภาครัฐ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ จำนวนเงินภาษีเป็นเงินที่รัฐได้รับจากผู้เสียภาษี แต่ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้เป็นเงินที่ประชาชนและภาคธุรกิจต้องจ่ายโดยที่รัฐจะไม่ได้รับ ซึ่งมักจะถูกละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญ เพราะเป็นต้นทุนที่รัฐไม่ต้องจ่ายแต่เป็นภาระของประชาชนและภาคธุรกิจที่ต้องแบกรับ ดังนั้น ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงต้นทุนในส่วนนี้ด้วย

(๔) ต้นทุนอันเกิดจากการบิดเบือนเศรษฐกิจของกฎหมาย (Cost of Economic Distortion) ต้นทุนประเภทนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับกับ “ต้นทุนเกี่ยวกับการแข่งขัน” (Competition Related Cost) ซึ่งถือเป็นต้นทุนที่คำนวณได้ยากที่สุดแต่เกิดขึ้นได้มากที่สุดและสำคัญที่สุด ซึ่งคนโดยทั่วไปมักจะมองข้ามต้นทุนในส่วนนี้เพราะจะถูกหลบซ่อนหรือมองไม่เห็นได้ง่าย โดยการบิดเบือนเศรษฐกิจนั้น คือ การที่รัฐเข้าแทรกแซงเศรษฐกิจจนทำให้เศรษฐกิจไม่สามารถดำเนินการได้โดยเสรี หรือไม่สามารถดำเนินการได้ในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม (Optimum) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายได้ไปจำกัดการดำเนินการของธุรกิจจนทำให้ธุรกิจพยายามหาทางหลีกเลี่ยงหรือกระทำการต่าง ๆ เพื่อให้ถูกกฎหมาย ซึ่งการกระทำนั้นทำให้ธุรกิจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimally) อันส่งผลให้เศรษฐกิจจะอยู่ในระดับต่ำกว่าจุดที่ได้ประโยชน์สูงสุด (Sub optimal) ซึ่งเป็นการเสียประโยชน์ของสังคมโดยรวม และการเสียประโยชน์หรือต้นทุนในส่วนนี้จะก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นอย่างมาก และสังคมจะต้องแบกรับภาระ ดังนั้น ในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงต้นทุนประเภทนี้ประกอบด้วย

จากต้นทุนในประการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น การที่รัฐจะออกกฎหมายเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาหรือดำเนินนโยบายใด ๆ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์และเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนที่เกิดขึ้นกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ (Cost and Benefit Analysis : CBA) โดยกรณีที่สมควรจะออกกฎหมายหรือการออกกฎหมายมีความเหมาะสมแล้ว ต้องเป็นกรณีที่ “ผลประโยชน์” โดยรวมที่เกิดขึ้นต่อสังคมเนื่องจากการมีกฎหมายนั้น จะต้องมากกว่า “ต้นทุน” โดยรวมที่เกิดขึ้นต่อสังคม



หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า ประเด็นคำถามต่าง ๆ ที่ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบต้องวิเคราะห์และตอบ โดยจัดทำเป็น “รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย” ตามแนวทางและแบบรายงานที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้เสนอเพื่อรับฟังความคิดเห็นในครั้งนี้นั้น มีสาระสำคัญหลายประการที่ช่วยให้กระบวนการจัดทำร่างกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายอย่างเป็นระบบ ตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏในมาตรา ๗๗ และแนวทางการปฏิรูปประเทศตามมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะประเด็นคำถามที่ต้องวิเคราะห์ว่า “ปัญหาและสาเหตุของปัญหาคืออะไร และเหตุใดรัฐจึงควรดำเนินการในเรื่องนี้” ถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของการพิจารณาความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมาย และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เนื่องจากจะทำให้ทราบถึงปัญหาที่มีอยู่จริงและความจำเป็นในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเหตุผลความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งหากกำหนดปัญหาและสาเหตุของปัญหาไม่ชัดเจนหรือไม่ถูกต้องแล้ว อาจทำให้การวิเคราะห์ทางเลือกหรือมาตรการในร่างกฎหมายไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง และประเด็นคำถามที่ว่า “ขอบเขต ความรุนแรง และผลกระทบของปัญหาคืออะไร” ก็เป็นข้อมูลที่จะช่วยประกอบการวิเคราะห์ความจำเป็นในการดำเนินการของรัฐและวิเคราะห์การกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาได้ เนื่องจากอาจมีบางกรณีที่ปัญหาไม่ได้มีผลกระทบในระดับที่รุนแรงมากเพียงพอที่รัฐควรเข้าไปดำเนินการ นอกจากนี้คำถามที่ว่า “มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแก้ไขปัญหาอย่างไร” ก็เป็นประเด็นที่ทำให้ทราบถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งจะเป็จุดตั้งต้นในการวิเคราะห์ทางเลือกในการดำเนินการและแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยจะถูกนำไปตรวจสอบว่ามาตรการที่จะกำหนดในร่างกฎหมายจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้หรือไม่ และเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ประเด็นในข้อนี้ก็จะถูกนำไปใช้เป็นตัวชี้วัดในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วย ดังนั้น การให้ข้อมูลในส่วนต่าง ๆ ดังกล่าว จึงควรอธิบายในลักษณะที่เป็นรูปธรรมและมีข้อมูลเชิงประจักษ์ เช่น สถิติตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริง และผลการศึกษาหรืองานวิจัยประกอบอย่างชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อมูลข้อเท็จจริงมีความน่าเชื่อถือและสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งให้การตรากฎหมายมีเหตุผลสนับสนุนอย่างละเอียดรอบคอบ อันทำให้การบังคับใช้กฎหมายได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ และคุ้มค่างับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชน รวมทั้งไม่มีผลกระทบที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนเกินความจำเป็นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ต่อไป.