

## การทบทวนกฎระเบียบตามข้อเสนอแนะของ OECD\*

ในหลายประเทศมีแนวคิดในการปฏิรูปกฎหมายและกฎระเบียบของตนเพื่อปรับโครงสร้างของกฎหมายให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี และความท้าทายในการแข่งขันทางการค้าในปัจจุบันที่อาจเรียกได้ว่าเป็นยุค Disruptive Technology คือ การที่นวัตกรรมหรือเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่สร้างขึ้นส่งผลกระทบต่อสินค้าและการผลิตแบบเดิม และทำให้ธุรกิจที่ใช้เทคโนโลยีแบบเดิม ๆ ได้รับผลกระทบจนอาจล้มหายตายจากไป ส่งผลให้ทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเร่งหาเครื่องมือที่จะส่งเสริมให้การค้าและธุรกิจสามารถพัฒนา และแข่งขันกันได้อย่างเสรีและไม่มีอุปสรรค กฎหมายและกฎระเบียบของภาครัฐก็เป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งซึ่งต้องพัฒนาและปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น เครื่องมือที่ใช้ในการปฏิรูปกฎหมายที่สำคัญหลายเครื่องมือ เช่น การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis) การประเมินผลภายหลังกฎหมายใช้บังคับ (Ex-post Evaluation) การลดเลิกกฎระเบียบให้เหลือจำนวนน้อยลง (Deregulation) การยกเลิกกฎระเบียบที่สร้างภาระเกินสมควร (Red Tape Cutting) ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาใช้กันในกระบวนการออกและการบังคับใช้กฎหมายตามนโยบายความจำเป็น และสถานการณ์ของแต่ละประเทศ

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) มีนโยบายสำคัญประการหนึ่งคือ การผลักดันให้เกิดเครื่องมือที่ใช้สร้างและปรับปรุงเพื่อนำไปสู่การมีกฎระเบียบที่ดี โดยในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา กลไกตามข้อเสนอแนะของ OECD ที่ค่อนข้างประสบความสำเร็จและได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ คือ กระบวนการ Regulatory Impact Analysis หรือ RIA ซึ่งเป็นการวิเคราะห์และกลั่นกรองในขั้นก่อนการออกกฎหมาย แต่กระบวนการประเมินผลภายหลังจากกฎหมายมีผลใช้บังคับ หรือ Ex post Reviews กลับยังไม่ค่อยมีการปฏิบัติอย่างจริงจังและเข้มงวดเท่าที่ควร ล่าสุด OECD จึงได้จัดทำร่างแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินผลกฎหมายและกฎระเบียบที่ยังมีผลใช้บังคับ หรือ Reviewing the Stock of Regulation<sup>1</sup> ที่มีความชัดเจนและรูปธรรม โดยเน้นย้ำว่า

\*นางสาวปัทมา วรรณิษฐ์ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายวิจัยและพัฒนากฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>1</sup>แต่เดิมหลักการเรื่องการประเมินผลกฎหมายและกฎระเบียบที่มีผลใช้บังคับของ OECD กำหนดไว้ใน ข้อ 5 ของ “Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance 2012” โดยกำหนดไว้แต่เพียงหลักการกว้าง ๆ ว่า ให้มีกระบวนการอย่างเป็นระบบในการทบทวนและประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายโดยคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น เพื่อให้กฎหมายนั้นมีความให้ทันสมัย มีความแน่นอน คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับงบประมาณของรัฐ และก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และต่อมาได้มีการจัดทำร่างแนวปฏิบัติเรื่อง “Reviewing the Stock of Regulation” เพื่อเป็นการขยี้ความหลักการดังกล่าวให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันร่างแนวปฏิบัติฉบับนี้ได้รับฟังความเห็นจากประเทศต่าง ๆ แล้ว และจะมีการเผยแพร่ในปี 2020 (ข้อมูลจาก <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/public-consultation-oecd-best-practice-principles-reviewing-the-stock-of-regulation.htm>)

การทบทวนและประเมินเพื่อแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนกฎหมายและกฎระเบียบเป็นเรื่องสำคัญสำหรับการกำหนดนโยบายด้านกฎระเบียบ (Regulatory Policy) ของแต่ละประเทศ จึงควรกำหนดไว้เป็นส่วนประกอบที่สำคัญและต้องมีอยู่อย่างถาวรในกระบวนการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Cycle) โดยประเทศสมาชิกและประเทศอื่นที่มีความร่วมมืออาจนำไปใช้ในการออกแบบนโยบายด้านกฎระเบียบของแต่ละประเทศต่อไป OECD จึงมีข้อเสนอแนะสำหรับการพิจารณาออกแบบระบบและรูปแบบการประเมินผลภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับ ในประเด็นดังต่อไปนี้

### 1. หลักการสำคัญ คือ การประเมินจะต้องพิจารณาข้อมูลจากเอกสารหลักฐานตามหลัก evidence-based assessment

เพื่อจะได้พิจารณาผลลัพธ์ที่แท้จริงที่เกิดขึ้นจากกฎหมายโดยนำไปเปรียบเทียบกับเหตุผลความจำเป็น และวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ถูกกำหนดในชั้นการเสนอร่างกฎหมาย รวมทั้งจะต้องรวบรวมบทเรียนและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายนั้นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐในบทบาทของผู้บังคับใช้กฎหมาย และเอกชนในบทบาทของผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

### 2. การกำหนดขอบเขตของการประเมินและองค์กรที่ทำหน้าที่ประเมิน

**2.1 ขอบเขตของการดำเนินการ** จะต้องกำหนดให้ครอบคลุม 3 เรื่องหลัก คือ 1) จำนวนกฎหมายที่จะประเมิน ต้องครอบคลุมกฎหมายทั้งหมดที่มีผลใช้บังคับอยู่ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและประเมินกฎหมายในภาพรวมของประเทศ 2) ในแง่ของคุณภาพ (quality controlling) จะต้องมีการควบคุมคุณภาพของการประเมินด้วย มิใช่ดำเนินการตามแบบพิธีเท่านั้น และ 3) ในแง่ของกระบวนการ (operations of the system) จะต้องมีการควบคุมให้ดำเนินการตามแนวทางหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

**2.2 องค์กรที่ทำหน้าที่ในการประเมิน** ควรเป็นองค์กรเดียวกับที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความจำเป็นและวิเคราะห์ผลกระทบในขั้นก่อนการออกกฎหมาย (Ex-ante) เพื่อประโยชน์แก่การบริหารจัดการกระบวนการออกและการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบในภาพรวมของประเทศ ทั้งนี้ ระบบการประเมินที่กำหนดขึ้นจะต้องมีกลไกการกำกับและตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ทำหน้าที่ประเมินได้ด้วย (Oversight and accountability systems) เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการประเมินผลจะต้องดำเนินการโดยให้ความสำคัญกับหลักการและวัตถุประสงค์ของกฎหมายและกฎระเบียบเป็นหลัก และในขณะเดียวกันก็มีวิธีดำเนินการอย่างถูกต้องและเหมาะสมด้วย

**2.3 การจัดให้มีบุคลากรที่มีศักยภาพอย่างเพียงพอและต่อเนื่อง เพื่อทำหน้าที่ประเมินผล** ควรจัดให้มีบุคลากรที่ทำหน้าที่ประเมินผลอย่างต่อเนื่องและเพียงพอ รวมทั้งฝึกอบรมบุคลากรเพื่อให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการประเมินผลกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ โดยอาศัยกระบวนการเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติงานจริง เพื่อให้มีความเข้าใจเป้าประสงค์ รูปแบบ และวิธีการประเมิน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการดำเนินการภายในและเป็นภาพลักษณ์ที่ดีจากภายนอกองค์กรด้วย

**2.4 การประเมินโดยหน่วยงานของรัฐ** สำหรับกฎหมายและกฎระเบียบหลายฉบับ การประเมินผลจะดำเนินการได้ดีที่สุดโดยหน่วยงานของรัฐหรือกระทรวงที่เป็นผู้รับผิดชอบนโยบายนั้นเอง ส่วนหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง แม้จะมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นด้วยก็ไม่ควรจะทำหน้าที่เป็นผู้ประเมิน โดยอาจทำหน้าที่เพียงให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องประกอบการพิจารณา และให้ข้อเสนอแนะหรือคำปรึกษาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายบางกลุ่มที่มีความละเอียดอ่อน และมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคม อาจมีกระบวนการประเมินโดยองค์กรอื่นที่แยกออกจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบกฎหมายนั้นอย่างชัดเจน ซึ่งผู้ที่รับผิดชอบการประเมินผลจะต้องไม่มีความข้องเกี่ยวกับหน่วยงานนั้น และต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนในเรื่องนั้นด้วย

แต่อย่างไรก็ดี เนื่องด้วยการประเมินผลโดยหน่วยงานของรัฐจะต้องใช้ทรัพยากรของภาครัฐ ทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณ จึงมีข้อพึงระวังในการเลือกใช้วิธีการประเมินผลและการเลือกบุคลากรที่จะทำหน้าที่ในการประเมิน โดยจะต้องมีการพิจารณาให้เหมาะสมกับพื้นฐานและลักษณะเฉพาะของกฎหมายนั้นด้วย และต้องคำนึงถึงต้นทุนประสิทธิผล (cost-effective) และระบบการบริหารจัดการที่เหมาะสมและโปร่งใส เพื่อให้มีการดำเนินการที่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง อันจะก่อให้เกิดแรงสนับสนุนและเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือจากสาธารณะด้วย

อนึ่ง นอกเหนือจากการออกแบบระบบที่ดีแล้ว ปัจจัยสำคัญที่เป็นแรงผลักดันสำคัญต่อความสำเร็จของการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายในภาพรวม คือ การมีผู้นำที่มุ่งมั่นที่จะดำเนินการในเรื่องนี้อย่างแท้จริง ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าการสนับสนุนจากผู้นำทางการเมืองเป็นสิ่งสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมและเกิดความต่อเนื่อง รวมทั้งในพากฝั่งหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ระดับสูงในหน่วยงานของรัฐก็มีความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมวัฒนธรรมในการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรเพื่อแสดงให้เห็นว่าการประเมินผลภายในองค์กรเป็นแนวปฏิบัติที่ดีและสามารถปฏิบัติได้จริง รวมทั้งจะเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วย

### 3. การกำหนดรูปแบบการประเมิน

ข้อพิจารณาที่สำคัญก่อนที่จะลงมือประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับหรือแต่ละเรื่อง คือ การเลือกวิธีการและช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับการประเมินผล ซึ่งจะต้องมีการตัดสินใจตั้งแต่ขั้นการออกกฎหมายว่า สมควรประเมินกฎหมายฉบับนั้นด้วยวิธีการใดและจะเริ่มต้นประเมินเมื่อใด เนื่องจากในขั้นก่อนการออกกฎหมายหน่วยงานที่เสนอกฎหมายจะมีความเข้าใจเหตุผลความจำเป็น รวมถึงลักษณะของกฎหมายเรื่องนั้นเป็นอย่างดี รวมทั้งได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายโดยผ่านกระบวนการ RIA มาแล้ว จึงอาจพิจารณาได้ว่ากฎหมายนั้นอาจเกิดความเสียหายหรือความไม่แน่นอนของผลกระทบอันเกิดจากกฎหมายนั้นมาน้อยเพียงใด และควรที่จะเริ่มประเมินในห้วงเวลาใดจึงจะเหมาะสม

OECD มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับรูปแบบการประเมินว่า อาจดำเนินการโดยใช้รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือหลายรูปแบบร่วมกัน ดังนี้

#### 3.1 การประเมินผลโดยมีหลักเกณฑ์เฉพาะ (Programmed reviews)

เป็นการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายที่มีหลักเกณฑ์เฉพาะไว้เป็นการล่วงหน้า โดยจะมีการระบุเหตุ หรือกำหนดห้วงเวลาหรือรอบระยะเวลาในการประเมินไว้เป็นการเฉพาะ และอาจมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินไว้ในกฎหมายหรือกฎระเบียบไว้อย่างชัดเจนด้วย ทั้งนี้ การประเมินโดยวิธีการนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบว่า (1) กฎหมายนั้นยังปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ในขณะที่ยังออกกฎหมายหรือไม่ (2) การบังคับใช้กฎหมายก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์หรือไม่ หรือ (3) ข้อคิดเห็นหรือเสียงสะท้อนจากประชาชนต่อผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ

การประเมินลักษณะนี้เหมาะสำหรับกฎระเบียบหรือกฎหมายที่อาจเกิดผลกระทบสำคัญต่อสังคมหรือเศรษฐกิจ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรม หรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับที่ไม่แน่นอน ซึ่งในรายละเอียดของการดำเนินการแต่ละประเทศอาจเลือกใช้กลไกที่แตกต่างกันออกไป เช่น การกำหนดไว้ในกฎหมายนั้นเองว่าจะมีการประเมินผลเมื่อถึงกำหนดเวลาใดหรือเมื่อมีเหตุที่กำหนด การยกเลิกกฎหมายโดยทันทีเมื่อพ้นกำหนดเวลาหรือพ้นห้วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (Sunsetting rules)

อย่างไรก็ดี การประเมินในลักษณะนี้มีข้อสังเกตและข้อพึงระวังว่า

(1) การยกเลิกกฎหมายโดย Sunsetting rules มีขึ้นเพื่อมุ่งแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนและจำนวนของกฎหมาย หรือกรณีที่คาดการณ์ได้ว่าจะไม่มีความจำเป็นและคุ้มค่าในการปฏิบัติตามกฎหมายเมื่อพ้นช่วงเวลาที่กำหนด โดยมีได้เป็นกลไกที่มุ่งตรวจสอบความสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนั้น จึงมักจะใช้กับกรณีกฎหมายลำดับรองที่จะก่อให้เกิดต้นทุนหรือภาระที่ไม่ได้ตั้งใจ

(2) การประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายตามรอบระยะเวลา โดยการกำหนดช่วงเวลาสำหรับประเมินเป็นช่วงเวลาสั้น ๆ เพียง 1-2 ปี ควรใช้สำหรับกฎหมายที่ออกโดยได้รับการยกเว้นหรือผ่อนปรนการตรวจสอบในชั้นการเสนอกฎหมาย อันเนื่องมาจากความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งอาจยังมีการตรวจสอบไม่เพียงพอ เช่น มีข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือกรณีกฎหมายที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดผลในด้านลบ

### 3.2 การประเมินผลโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ (Ad hoc reviews)

เป็นการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายโดยมีความมุ่งหมายที่จะแก้ไข (1) ปัญหาหรือวิกฤตสำคัญที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาด้านการสาธารณสุข หรือภัยธรรมชาติ (2) ปัญหาทั่วไปที่เป็นข้อกังวล เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอุปสรรคในการแข่งขันทางการค้า หรือ (3) ปัญหาที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของสังคม เช่น การพัฒนาในภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง การประเมินโดยวิธีการนี้เป็นประโยชน์ต่อการผลักดันนโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือปฏิรูปเรื่องที่สำคัญเป็นการเฉพาะ โดยหลายประเทศที่ใช้กลไกนี้มักจะมุ่งหมายไปที่กฎหมายที่มีผลกระทบต่อการแข่งขัน หรือกฎหมายที่สร้างภาระอย่างมากต่อประชาชนในการปฏิบัติตาม

การประเมินในลักษณะนี้ต้องอาศัยข้อมูลร่วมกันทั้งจากภาครัฐในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายและจากภาคเอกชนในส่วนของการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อที่จะระบุสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเฉพาะเจาะจงทั้งกรณีที่เกิดขึ้นในภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่ง หรือในภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวม และเนื่องด้วยการประเมินผลในลักษณะนี้เป็นการพิจารณาแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง การประเมินจึงต้องพิจารณาลงไปหลักการและเนื้อหาของกฎหมายกลุ่มนั้นในเชิงลึก และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งข้อเท็จจริงและข้อถกเถียงที่เกี่ยวข้องด้วย

### 3.3 การประเมินกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในภาพรวมอย่างต่อเนื่อง (Ongoing stock management)

เป็นการประเมินผลกฎหมายรายฉบับโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมาย หรือหน่วยงานที่กำกับดูแลการดำเนินนโยบายเรื่องนั้น ๆ ซึ่งการประเมินจะอาศัยข้อมูลพื้นฐานจากการปฏิบัติงานอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยส่วนใหญ่จะริเริ่มมาจากเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน มีการเสนอรายงานข้อขัดข้องหรือสภาพปัญหาไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ออกแบบมาตรการหรือกฎระเบียบต่าง ๆ หรือผู้รับผิดชอบหรือกำกับดูแลระดับนโยบายของหน่วยงานนั้น ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าต้องมีการอาศัยเครื่องมือสำคัญ คือ การสื่อสารภายในองค์กรอย่างทันทีทันใด (real time) ในอันที่จะช่วยให้ข้อขัดข้องในทางปฏิบัติถูกแก้ไขปรับปรุงได้อย่างถูกต้องและทันที่

ตัวอย่างกลไกที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลายในกลุ่มประเทศ OECD สำหรับการประเมินผลในลักษณะนี้ คือ กฎการยกเลิกกฎหมายเพื่อชดเชยการออกกฎหมายใหม่ (Regulatory offset rules) เช่น วิธีการ one-in one-out : เป็นกฎที่กำหนดว่าเมื่อมีกรณีที่จะต้องออกกฎหมายใหม่ก็ต้องยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่แล้วด้วยจำนวนที่เท่ากัน (จำนวนในที่นี้บางประเทศ



หมายถึง จำนวนฉบับของกฎหมาย บางประเทศใช้วิธีการคำนวณต้นทุนหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย) โดยเมื่อได้มีการประเมินผลการใช้บังคับกฎหมายแล้ว และเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายใดชิ้นใหม่ หน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องเสนอยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่ในจำนวนที่เท่ากับกฎหมายที่เสนอใหม่ด้วย

#### 4. การจัดลำดับกฎหมายที่ควรได้รับการประเมินก่อนและหลัง

การจัดลำดับว่าสมควรจะต้องประเมินกฎหมายเรื่องใดก่อนหรือหลังนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปกฎหมายของแต่ละประเทศด้วย โดยส่วนใหญ่จะต้องพิจารณาจาก

(1) กฎหมายที่มีผลกระทบในวงกว้างต่อเศรษฐกิจ หรือชุมชน

(2) กฎหมายที่อาจมีผลกระทบที่สำคัญต่อประชาชนหรือองค์กร ทั้งในแง่ของจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ เช่น เกิดผลกระทบต่อชุมชน สังคม หรือเศรษฐกิจในวงกว้าง รวมทั้งผลกระทบเชิงลึก เช่น ก่อให้เกิดภาระเกินสมควรแก่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปัญหานั้นที่ก่อให้เกิดผลกระทบอื่นที่ไม่พึงประสงค์ต่อสังคมและเศรษฐกิจ และ

(3) เป็นกรณีที่มีหลักฐานเบื้องต้นที่ชี้ได้ว่ามีปัญหาขึ้นจากกฎหมายนั้น

ทั้งนี้ ในการพิจารณาประเมินกฎหมายแบบเป็นกลุ่ม ๆ จะมีประโยชน์มากกว่าการประเมินเป็นรายฉบับ เนื่องจากจะสามารถขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้มากกว่า ซึ่งในทางกลับกันการประเมินกฎหมายเป็นรายฉบับโดยไม่ได้พิจารณาแก้ไขกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกันด้วยอาจถูกมองว่าเป็นการประเมินตามแบบพิธีหรือตามกระแสเท่านั้น

#### 5. แนวทางการประเมินผล

เมื่อกฎหมายฉบับหนึ่งใช้บังคับไปจนถึงหัวเวลาที่จะต้องประเมินผลการบังคับใช้ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบควรต้องประกาศและเตรียมความพร้อมล่วงหน้า ซึ่งอาจกระทำในรูปของแผนการประเมินผลกฎหมายล่วงหน้าเป็นรายปี เนื่องจากในการประเมินจะต้องรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนมาก ซึ่งโดยปกติแล้วต้องใช้ระยะเวลาและทรัพยากรเป็นจำนวนมาก จึงต้องมีแนวนโยบายด้านงบประมาณที่ชัดเจนและจัดเตรียมงบประมาณให้เพียงพอแก่ค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นด้วย นอกจากนี้ ในส่วนของการรวบรวมข้อมูล หน่วยงานจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลการบังคับใช้กฎหมายในเบื้องต้นเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholder) เข้ามาตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นด้วย เนื่องจากโดยส่วนใหญ่ผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายในแต่ละเรื่องมักจะไม่เสนอความเห็นหรือข้อสังเกตใด ๆ จนกว่าจะได้รับผลกระทบหรือมีความสนใจในเรื่องนั้นอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้เวลาผู้เกี่ยวข้องในการศึกษาและทำความเข้าใจก่อนที่จะเข้ามาร่วมให้ข้อเสนอแนะในการประเมินผลด้วย

ส่วนวิธีการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายนั้นต้องอาศัยเทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (cost-benefit framework) เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายและผลที่ได้รับจากการบังคับใช้และปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งจะมีรายละเอียดการดำเนินการอย่างไร ติดตามได้ในฉบับต่อไป

---

### **อ้างอิง**

1. OECD, “Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance” 2012.
2. OECD, “Reviewing the Stock of Regulation ; Draft for Public Consultations” 2019.
3. Nick Malyshev, “Reviewing the Stock of Regulation ; OECD Best Practice Principles” 2019.