

ผลกระทบของมาตรา 77  
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2560

โดย

นายธีรวัฒน์ วงศาสุวรรณ  
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการ  
การป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด  
สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 60  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2560-2561

## บทคัดย่อ

เรื่อง ผลกระทบของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560  
ลักษณะวิชา การเมือง (Politics)  
ผู้วิจัย นายธีรวัฒน์ วงศาสุวรรณ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60

จากการศึกษาวิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย งานวิจัย งานวิชาการ บทความ เจตนารมณ์และกระบวนการดำเนินการตาม มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูป ด้านกฎหมายและมีความประสงค์ไม่ให้ออกกฎหมายมากเกินไป เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมาย บางฉบับที่ล้าสมัย บังคับการไม่ได้แล้ว หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งมีกฎหมาย จำนวนมากที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพของประชาชน รัฐจึงควรยกเลิกหรือ ปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยการออกกฎหมายควรคำนึงถึงภาระของประชาชน และดำเนินการให้ ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก และเข้าใจได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่าง ถูกต้อง ตลอดจนให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก กฎหมาย เพื่อเป็นการกลั่นกรองก่อนการเสนอร่างกฎหมายเบื้องต้น รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความ คิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรา กฎหมายทุกขั้นตอน จึงได้แบ่งออกเป็นหลักการก่อนตรากฎหมาย หลักการยกเลิกหรือปรับปรุง กฎหมาย และหลักการเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว

พบว่ามีผลกระทบทางด้านการเมืองหรือการบริหารผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ เป็นการสร้างความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐในการตรากฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชน ที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน ขณะเดียวกันก็เป็นการลดอำนาจของหน่วยงานของรัฐ เช่นกัน ส่วนผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีผลกระทบต่อ ประชาชนหรือกลุ่มนายทุนหรือผู้มีอำนาจซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลเหล่านั้น ทำให้การรับฟัง ความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐมีปัญหาและอุปสรรคมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและ ความประสงค์ที่แท้จริงอาจส่งผลกระทบต่อหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย นั้น ๆ ทำให้ไม่รับฟังความคิดเห็นได้และไม่สามารถตรากฎหมายมาใช้บังคับได้จึงส่งผลกระทบต่อพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง และผลกระทบทางด้านสังคม การรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนอาจมีทั้งผู้เห็นด้วยกับผู้ที่ไม่เห็นด้วยอาจเป็นเหตุแห่งความขัดแย้งต่อสังคมในวงแคบหรือ วงกว้างก็ได้จนนำไปสู่การต่อต้านหรือชุมนุมอันจะส่งผลกระทบต่อสังคมได้ รวมทั้งมีผลกระทบ ทางด้านกระบวนการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นแล้วย่อมเป็นหลักการเบื้องต้นในการ พิจารณาร่างกฎหมาย หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างกับหลักการเบื้องต้นตามที่ได้รับฟัง ความคิดเห็นมาแล้วนั้น ย่อมส่งต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและ ความเชื่อมั่นของผู้แสดงความคิดเห็นในการรับฟังความคิดเห็นทำให้ไม่กล้าและไม่ต้องการแสดง ความคิดเห็นอันเป็นเหตุให้เกิดการรับฟังความคิดเห็นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่าง

แท้จริงอันเป็นอุปสรรคต่อการรับฟังความคิดเห็น อีกทั้งเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แล้วอาจทำให้ระยะเวลาของกระบวนการตรากฎหมายยาวนานมากกว่าเดิมจนส่งผลทำให้กฎหมายที่มีความจำเป็นเร่งด่วนมีอาจใช้บังคับได้ทันที่

โดยข้อเสนอแนะผลกระทบและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการดำเนินการ มาตรา 77 ว่าเพื่อลดผลกระทบต่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนควรมีการยกเว้นมิให้รับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือเป็นกฎหมายจำเป็นอย่างยิ่งและเร่งด่วน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐหรือเกิดความล่าช้าในการตรากฎหมาย หรือเพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมต้องอาศัยข้อเท็จจริงจากผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบด้วยการไปศึกษาหาข้อเท็จจริงจากผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือพื้นที่ที่ตีรับผลกระทบโดยตรงและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจึงจะเกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง และเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ในอันที่จะตรากฎหมายให้มีประสิทธิภาพต้องนำผลการรับฟังมาพิจารณาประกอบการตรากฎหมายอย่างแท้จริงด้วย

## Abstract

**Title :** Effects of Section 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017)

**Subject :** Politics

**Researcher :** Mr. Theerawat Wongsasuwana,  
National Defence College Program Student, Class No. 60

In an analytical study and related data collection including the Constitutions of the Kingdom of Thailand, researches, academic works, texts, intent and approaches in accordance with section 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2560 (2017), it aims at legal reform and needs not more State laws promulgated by the State, at present some laws have been outdated, applied for a long time, or not responding to the changes and development. Many laws have been obstacles to living or working of people; the State should appeal or revise those laws. The legal enforcement should be carried out with respect to the burdens of the people and provide convenient and easy access to the legal content in order to comply with the law properly; providing opinions gathering of involved persons and analyzing legal effects prior to submitting draft Acts, and also revealing the results and analysis thereof to the public. That will be applied for consideration at all levels of law drafting procedures; principles before drafting laws, appealing laws or amendment of laws, and after enforcement of laws.

It is found that political or economic effects management brings about responsibilities to the State agencies leading to the drafting and enforcement of laws with peoples' opinions gathering, while lessening the State powers. Relating to the economic effects, public opinions gathering being influenced directly on the people or investors or the authority brings about problems and obstacles for the State opinions gathering inconsistent with the real intent and purposes of the laws. That would affect the State opinions gathering towards those draft Acts, not be able to provide those draft Acts being enforced as laws, leading to large economic development. With regards to social effects, public opinions gathering can be both agreed and not agreed, causing conflicts in a small or large area which may lead to opposition or assembly affecting society and also legal drafting. Therefore, opinions gathering has become primary principle for draft Acts consideration, if being amended differently from that principle brings about confidence thereto both of the Legislative procedures itself and the opinions providers. That leads to opinions gathering

discouragement and failure, causing the process inconsistent with the content of laws. However, after the public opinions gathering a period for drafting laws may last longer affecting the urgent enforcement of necessary laws.

In order to lessen effects towards public opinions gathering for solving those effects and problems from the implementation of section 77 of the Constitution, opinions gathering towards the laws affecting State security or very urgent laws should be avoided in order to prevent the effects of State security or the late enforcement of laws; or to provide effective and fair laws enforcement based on fact-findings from the affected persons or areas through direct fact-findings in the areas and from specific specialists. That would bring about achievement and be consistent with the law intent in order to make fruitful opinions gathering for drafting the effective laws by application of the results thereof for consideration on the draft Acts.

## คำนำ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยศึกษาวิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย งานวิจัย งานวิชาการ บทความ และการสัมภาษณ์เชิงลึกกับบุคคลที่เกี่ยวข้องในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยนำข้อมูลจากการศึกษาเจตนารมณ์และกระบวนการดำเนินการ การวิเคราะห์ผลกระทบการดำเนินการเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาจากการดำเนินการมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

โดยการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหลักก่อนตรากฎหมาย หลักการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย และหลักการเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว ตลอดจนอาจส่งผลกระทบในด้านต่าง ๆ เช่น ผลกระทบทางด้านการเมืองหรือการบริหาร ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ผลกระทบทางด้านสังคม และผลกระทบทางด้านกระบวนการตรากฎหมาย จึงต้องจัดทำข้อเสนอแนะและหาแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป

สุดท้ายนี้หวังว่าการวิจัยเรื่องผลกระทบของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาและเป็นฐานข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาและดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่อไป



(นายธีรวัฒน์ วงศาสุวรรณ)

นักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60

ผู้วิจัย

# สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีการดำเนินการวิจัย	4
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	4
คำจำกัดความ	5
<b>บทที่ 2 ทฤษฎีและแนวคิดในการบัญญัติมาตรา 77</b>	
<b>ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560</b>	<b>6</b>
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	6
ทฤษฎีและแนวคิด	8
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	14
บทสัมภาษณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง	24
แนวคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้อง	30
สรุป	36
<b>บทที่ 3 กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรา 77</b>	
<b>ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560</b>	<b>37</b>
เจตนารมณ์มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	37
กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการตามเจตนารมณ์	39
หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist)	44
สรุป	45
<b>บทที่ 4 การวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการตามมาตรา 77</b>	<b>47</b>
การวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการตามมาตรา 77 ของกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ	51
การดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	54
ผลกระทบทางด้านการเมืองหรือการบริหาร	54

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ	55
ผลกระทบทางด้านสังคม	55
ผลกระทบทางด้านกระบวนการตรากฎหมาย	56
ผลกระทบต่องานเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร	56
ผลกระทบต่อการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	58
ผลกระทบต่อการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอ	58
สรุป	59
<b>บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>60</b>
สรุป	60
ข้อเสนอแนะ	64
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>66</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>68</b>
ตัวอย่างร่างกฎหมายที่มีการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77	
ที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	
<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>113</b>



## สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่	
3 - 1 กระบวนการดำเนินการตามมาตรา 77 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	43

ช

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่	
2 - 1 แสดงรูปแบบ RIA ที่นำมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนา และประเทศอุตสาหกรรมใหม่	20

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลักนิติรัฐคือหลักการที่รัฐและหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่เหนือกว่าเอกชนโดยการตราเป็นกฎหมาย กฎหมายนี้ก็ต้องจำกัดอำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2553 : 64) กล่าวคือหลักนิติรัฐถือเป็นหลักสำคัญของกฎหมายปกครองที่จะใช้เป็นหลักควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองเพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจที่มีอยู่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้การที่มีกฎหมายบังคับใช้มากเท่าไรอาจยังเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเท่านั้นเพราะกฎหมายเป็นกติกาที่กำหนดกรอบพฤติกรรมของผู้อยู่ใต้การบังคับเป็นส่วนใหญ่ ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการออกกฎหมายออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนมาก ซึ่งจำนวนกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐสามารถจำแนกได้ ดังนี้ พระราชบัญญัติจำนวน 425 ฉบับ พระราชกฤษฎีกา จำนวน 457 ฉบับ กฎกระทรวง จำนวน 1,305 ฉบับ ประกาศกระทรวง จำนวน 3,342 ฉบับ ระเบียบ จำนวน 1,300 ฉบับ และกฎหมายอื่น ๆ จำนวน 517 ฉบับ รวมกฎหมายทุกประเภทที่บังคับใช้ จำนวน 7,346 ฉบับ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2558 : 10) กฎหมายบางฉบับบังคับใช้มาอย่างยาวนานไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนไป ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดในการปฏิรูประบบกฎหมายมาอย่างต่อเนื่อง ต่อมาได้มีการตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 เพื่ออำนวยความสะดวกและเพิ่มประสิทธิภาพของฝ่ายบริหารในการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยกำหนดให้หน่วยงานราชการต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการมีกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 (ราชกิจจานุเบกษา, 2548 : 1-10) ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานราชการต้องชี้แจงความจำเป็นในการสร้างขั้นตอนใหม่ ๆ ขึ้นมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็มีการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการในการกลั่นกรองคุณภาพของกฎหมายอีกครั้ง โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ ในปี พ.ศ. 2544 คณะกรรมการดังกล่าวได้ยุบเลิกกฎหมายจำนวนหนึ่ง และได้ออกหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่เป็นมาตรฐานสากลคือ The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making รวมทั้งมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นมาในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อรับผิดชอบเรื่องการพัฒนากฎหมายอย่างต่อเนื่อง โดยแนวความคิดนี้ได้รับการสนับสนุนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมาย รวมทั้งเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมและ

ร่างกฎหมายใหม่ที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 ได้มีพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่มีผลบังคับใช้โดยมีการทบทวนความเหมาะสมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควรและสอดคล้องกับการดำเนินชีวิตตามกาลสมัยและวิวัฒนาการของเทคโนโลยีที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้นำหลักแนวความคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 เพื่อพัฒนากฎหมายที่จะใช้บังคับให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557 : iv-v)

มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมไม่ให้มีจำนวนกฎหมายมากเกินไป และควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่เห็นว่าหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับจะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับและไม่ให้เกิดอุปสรรคและปัญหากับผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้งรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

โดยการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีดังนี้ 1) หลักการก่อนการตรากฎหมาย 2) หลักการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย 3) หลักการเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว

### 1. หลักการก่อนการตรากฎหมาย

กฎหมายของประเทศไทยมีจำนวนมากจึงต้องจำกัดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ก่อนตรากฎหมายทุกฉบับให้หน่วยงานที่เสนอกฎหมายหรือหน่วยงานที่จัดทำร่างกฎหมายให้แก่สมาชิกสภาหรือประชาชนต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายหรือทางเลือกต่าง ๆ และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้ ต้องเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน ส่วนการพิจารณาร่างกฎหมายในเบื้องต้นก่อนเสนอให้สภาพิจารณาเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็ต้องตรวจสอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอีกครั้งก่อนเสนอต่อสภาหรือการพิจารณาของสภาแล้วแต่กรณี เพื่อประเมินผลทางเลือกในการกำกับดูแลและเพื่อประเมินกฎหมายในภาพรวม ในขั้นตอนการพิจารณากระบวนการของบทกฎหมายต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้ ระบบอนุญาตและระบบกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนและการกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ในขณะที่การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภา หากสาระหรือกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพียงพอแล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเติม

หรือหากยังไม่เพียงพอสภาอาจให้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ซึ่งสามารถจะดำเนินการได้ทั้งในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการและวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงตามมาตราของคณะกรรมการ

## 2. หลักการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย

เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วต้องการยกเลิกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายก็ต้องอาศัยกฎหมายที่อยู่ในระดับเดียวกันหรือสูงกว่าเพื่อยกเลิกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมาย โดยการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายมีเงื่อนไขดังนี้

2.1 กฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์

2.2 กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบประชาชนที่จะอ้างเงื่อนไขได้ต้องมีการประเมินผลของกฎหมายทุกระยะเวลาที่กำหนด

## 3. หลักการเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว

เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกระยะเวลาที่กำหนดโดยการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป การดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อาจส่งผลกระทบต่อในด้านต่าง ๆ ดังนี้

3.1 ผลกระทบทางด้านการเมืองหรือการบริหารโดยเป็นการสร้างความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐในการออกกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชนที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน ขณะเดียวกันก็เป็นการลดอำนาจของหน่วยงานของรัฐเช่นกัน

3.2 ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ในอดีตกฎหมายหลายฉบับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศเพราะการดำเนินการในการขออนุญาต อนุมัติ หรืออำนวยความสะดวก ล่าช้า ไม่ทันการ หรือไม่เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ ดังนั้นหากมีการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อาจเป็นช่องทางในการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจด้วย

3.3 ผลกระทบทางด้านสังคม โดยหลักการตรากฎหมายที่ดีต้องได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนทำให้เกิดการยอมรับได้นั้น หากประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายตั้งแต่แรกจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

3.4 ผลกระทบทางด้านกระบวนการตรากฎหมายเพราะกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนต้องอิงงบประมาณของแผ่นดินเพื่อนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการตรากฎหมาย เช่น ค่าใช้จ่ายในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ค่าใช้จ่ายที่เกิดในขั้นตอนการพิจารณากฎหมาย หรือแม้แต่ค่าใช้จ่ายในการประเมินผลของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แล้ว นอกจากนี้ก็ต้องคำนึงถึงเงินเดือนเบี้ยประชุม และอื่น ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อต้นทุน (COST) ของกระบวนการตรากฎหมายเพราะมีขั้นตอนการพิจารณาหรือกระบวนการพิจารณาในทางกลับกันจำนวนของร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาอาจมีจำนวนน้อยลง

จากผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงผลกระทบจากการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 แบบเจาะลึกเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการเตรียมการและการบริหารจัดการตามกระบวนการตามบทบัญญัติดังกล่าว และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติให้มีความชัดเจนในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในกรณีที่เป็นการเสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเจตนารมณ์และกระบวนการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการจากมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติให้มีความชัดเจนในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในกรณีที่เป็นการเสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

## ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาและวิเคราะห์มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเรื่องของเจตนารมณ์ กระบวนการตรากฎหมายและผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการตรากฎหมายดังกล่าว ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการคุ้มครองของกระบวนการตรากฎหมาย เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติให้มีความชัดเจนในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในกรณีที่เป็นการเสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

## วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยศึกษาวิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย งานวิจัย งานวิชาการ บทความ และสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยนำข้อมูลจากการศึกษาและรวบรวมมาวิเคราะห์ผลกระทบและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อไป

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทราบถึงเจตนารมณ์และกระบวนการในการตรากฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2. ทราบถึงผลกระทบจากการดำเนินการมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3. ได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติที่มีความชัดเจนในการรับฟังความคิดเห็น ประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดทำให้การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในกรณีที่เป็นการเสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

## คำจำกัดความ

เจตนารมณ์	หมายถึง	ความมุ่งหมาย, เจตนา, ความตั้งใจ, จุดหมาย, เป้าหมาย ตัวอย่างประโยค เช่น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยการทำงานของรัฐบาลจะต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน
รัฐธรรมนูญ	หมายถึง	บทกฎหมายสูงสุดที่จัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยกำหนดรูปแบบของรัฐว่าเป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม ระบอบการปกครองของรัฐรวมทั้งสถาบันและองค์การใช้อำนาจอธิปไตยในการปกครองรัฐ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
สภา	หมายถึง	รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา
ต้นทุน (COST)	หมายถึง	ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมาย
ร่างกฎหมาย	หมายถึง	การจัดทำเนื้อหาของกฎหมายเพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาก่อนประกาศเป็นกฎหมาย

## บทที่ 2

### ทฤษฎีและแนวคิดในการบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมีทั้งที่มาจากข้อเท็จจริงที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในประเทศไทย และต่างประเทศ หรือเป็นข้อเท็จจริงที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าน่าจะเกิดขึ้นในอนาคต หรือเป็นการได้มาจากการศึกษาวิจัยของประเทศไทยหรือต่างประเทศ หรือเป็นการนำเอาหลักการที่ต่างประเทศ ได้ปฏิบัติมาแล้วมาใช้กับประเทศไทยทั้งหมดหรือบางส่วน หรือในกรณีอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งทฤษฎีและแนวคิดในการบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แยกเป็น 5 หัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
2. ทฤษฎีและแนวคิด
  - 2.1 หลักนิติรัฐ
  - 2.2 หลักนิติธรรม
  - 2.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
4. บทสัมภาษณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง
5. แนวคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 บัญญัติว่า

“มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือ การประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึง ตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย ได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟัง ความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการ ตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ



กฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่น่าจะเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอน ต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560 : 20)

นอกจากนี้ยังให้มีการปฏิรูปกฎหมายดังบัญญัติไว้ในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค.

“มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้  
ค. ด้านกฎหมาย

(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้ บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนา ให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการ เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระ แก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบ

(2) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนา ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม ของนักกฎหมาย

(3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชน เข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายได้ง่าย

(4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560 : 77-78)

อย่างไรก็ตามสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมกันจัดทำแนวทางการจัดทำร่างกฎหมายและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นไป ในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2559 (เรื่อง นโยบายการปฏิรูป กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร) เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 และมีมติดังนี้

1. เห็นชอบแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำขึ้น และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดต่อไป

2. เห็นชอบหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปรับปรุงขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติของมาตรา 77

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามข้อ 1 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2559 (เรื่อง นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร) โดยให้เป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติทำระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2561 และลงมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้นรวม 3 ประเด็น และให้ดำเนินการต่อไปตามกรอบแนวทางการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

## ทฤษฎีและแนวคิด

### 1. หลักนิติรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่าหลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญสองส่วนคือ องค์ประกอบในทางรูปแบบและองค์ประกอบในทางเนื้อหา ความเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบคือการที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้ เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลง เมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้วย่อมจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ส่วนความเป็นนิติรัฐในทางเนื้อหานั้นก็คือการที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยยุติธรรมและถูกต้อง พิจารณาในทางเนื้อหานิติรัฐย่อมต้องเป็นยุติธรรมรัฐ (Gerechtigkeitsstaat)

ในทางปฏิบัติเป็นไปได้เสมอที่หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะกับหลักความยุติธรรมอาจจะขัดแย้งกัน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะพยายามประสานสองหลักการนี้เข้าด้วยกัน และในบางกรณีจะต้องตัดสินใจว่าจะใช้หลักการใดเป็นหลักการนำบ่อยครั้งที่องค์กรนิติบัญญัติตัดสินใจเลือกหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเพื่อประกันความมั่นคงในระบบกฎหมาย เช่น การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความไว้ในระบบกฎหมาย เป็นต้น

#### 1.1 องค์ประกอบในทางรูปแบบของหลักนิติรัฐ

พิจารณาในทางรูปแบบ หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ หลายประการที่สำคัญได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

หลักการแบ่งแยกอำนาจเรียกร้องมิให้อำนาจของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่ให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือกระจายการใช้อำนาจของรัฐให้องค์กรต่างองค์กรกันเป็นผู้ใช้ เพื่อให้เกิดการดุลและคานอำนาจกัน โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญของนิติรัฐจะแบ่งแยกองค์กร

ที่ใช้อำนาจรัฐออกเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐเรียกร้องให้การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติต้องผูกพันอยู่กับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐนั้นองค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายล่วงกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ได้ หลักการดังกล่าวนี้ยังเรียกร้ององค์กรบริหาร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรฝ่ายปกครอง) และองค์กรตุลาการให้ต้องผูกพันต่อกฎหมาย ซึ่งหมายถึงต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราขึ้น กล่าวเฉพาะฝ่ายปกครอง หลักการดังกล่าวนี้เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และในกรณีที่มีการกระทำทางปกครองมีผลก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของราษฎรย่อมจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการเช่นนั้นได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้วการกระทำทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณา ในชั้นเจ้าหน้าที่และศาลเรียกร้องให้รัฐต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรได้ต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ระบบกฎหมายของรัฐจึงกำหนดให้องค์กรของรัฐต้องรับฟังบุคคล เปิดโอกาสให้บุคคลนำพยานหลักฐานเข้าหักล้างข้อกล่าวหาต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น ทั้งนี้ กระบวนการพิจารณาที่ได้รับการออกแบบขึ้นจะต้องเป็นกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (fair) ด้วย อนึ่งในกรณีที่ราษฎรได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรของรัฐ รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถฟ้ององค์กรของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนต่อศาลได้

สำหรับหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้นเรียกร้องให้รัฐกำหนดกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ เอกชนที่พิพาทกันเองต้องมีหนทางในการนำข้อพิพาทนั้นไปสู่ศาล และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาลจะต้องได้รับการออกแบบให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรอบด้านตลอดจนกำหนดผลผูกพันเด็ดขาดของคำพิพากษาไว้เพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย

## 1.2 องค์กรประกอบในทางเนื้อหาของนิติรัฐ

ลำพังแต่การเรียกร้องให้องค์กรของรัฐต้องผูกพันต่อกฎหมายในการกระทำการต่าง ๆ นั้น ยังไม่เพียงพอที่จะช่วยปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ หากกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นนั้นไม่สอดคล้องกับความถูกต้องเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงเรียกร้องต่อไปอีกว่าในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับราษฎรนั้นกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรจะเข้าใจได้ ยิ่งไปกว่านั้นระบบกฎหมายจะต้องคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย การตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลทั้ง ๆ ที่จะต้องคุ้มครองความไว้วางใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย โดยหลักแล้วไม่อาจกระทำได้ หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่บังคับใช้โดยไม่มีข้อยกเว้นในกรณีของกฎหมายอาญา อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าหากผลร้ายที่เกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลไม่ใช่โทษทางอาญาแล้ว รัฐสามารถตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลได้ทุกกรณีดังที่เข้าใจผิดพลาดกันอยู่ในวงการกฎหมายไทยแต่อย่างใดไม่

การวินิจฉัยว่าการตรากฎหมายย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคลจะกระทำได้หรือไม่จะต้องพิจารณาองค์ประกอบในแง่ความไว้นื้อเชื่อใจที่บุคคลมีต่อระบบกฎหมาย ตลอดจนการคาดหมายความคุ้มครองจากระบบกฎหมายของบุคคลประกอบกัน โดยหลักทั่วไปแล้วในกรณีที่บุคคลได้กระทำการจบสิ้นไปแล้วในอดีตไม่สามารถหวนกลับไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำของตนได้แล้ว การตรากฎหมายไปกำหนดองค์ประกอบความผิดขึ้นใหม่ กำหนดโทษขึ้นใหม่หรือเปลี่ยนแปลงโทษที่มีอยู่ในกฎหมายในขณะที่ได้กระทำการ แม้โทษนั้นจะไม่ใช้โทษอาญาก็กระทำไม่ได้

นอกจากหลักนิติรัฐในทางเนื้อหาจะเรียกร้องการคุ้มครองความไว้นื้อเชื่อใจที่บุคคลมีต่อระบบกฎหมายแล้ว หลักการดังกล่าวยังกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลมีค่าบังคับทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นกฎหมายโดยตรงอีกด้วย บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามหลักนิติรัฐที่ปรากฏในเยอรมนีจึงมีสองมิติคือ มิติแรกสิทธิขั้นพื้นฐานมีลักษณะเป็นสิทธิหรืออำนาจที่ปัจเจกบุคคลสามารถยกขึ้นใช้ยันรัฐได้ โดยทั่วไปสิทธิขั้นพื้นฐานมีลักษณะเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่จะป้องกันตนจากการล่วงละเมิดโดยรัฐ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน แต่ในบางกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐที่เป็นสังคมนิยมหรือรัฐสวัสดิการ (Sozialstaat) สิทธิขั้นพื้นฐานยังมีลักษณะเป็นสิทธิที่ปัจเจกบุคคลสามารถเรียกร้องให้รัฐกระทำการที่เป็นประโยชน์แก่ตนด้วย เช่น สิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาล เป็นต้น สำหรับอีกมิติหนึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานย่อมมีฐานะเป็น “กฎหมาย” ที่มีผลผูกพันองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรโดยตรง

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งในทางเนื้อหาของนิติรัฐคือหลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักการนี้เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอสมควรประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม ในนิติรัฐ รัฐไม่อาจใช้มาตรการใด ๆ ก็ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ (ด้วยเหตุนี้แนวความคิด The end justifies the means จึงไปด้วยกันไม่ได้กับนิติรัฐ) การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมต้องใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้อง พอเหมาะสมพอสมควรด้วย ดังนั้นแม้ว่าระบบกฎหมายจะมอบเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐดำเนินการ แต่หากการใช้เครื่องมือหรือมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หรือวัตถุประสงค์นั้นอาจบรรลุได้เพียงแค่อำนาจรัฐใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่าหรือแม้ในที่สุดแม้ไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า แต่การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นปรากฏว่าทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับผลร้ายอย่างรุนแรง ต้องเสียหายเกินกว่าที่จะคาดหมายจากบุคคลนั้น ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ การใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายนั้นก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ในนิติรัฐ นอกจากหลักความพอสมควรแก่เหตุแล้วในแง่เนื้อหาหลักนิติรัฐยังห้ามการกระทำตามอำเภอใจของรัฐ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยเคารพต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือเรียกร้องรัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้น ๆ ด้วย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553 : ก)

## 2. หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

คำว่าหลักนิติธรรมนั้นวงการกฎหมายไทยแปลมาจากคำว่า The Rule of Law ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ในประเทศอังกฤษความคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมายนั้นปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก

ในศตวรรษที่ 17 ในหนังสือชื่อ “The Common Wealth of Oceana” อันเป็นผลงานของ James Harrington ซึ่งเป็นผู้ที่นิยมระบอบสาธารณรัฐอย่างแน่วแน่ อย่างไรก็ตามแม้จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ คำว่า rule of law ก็เหมือนกับคำว่า Rechtsstaat ที่ยากจะหาคำจำกัดความหรือนิยามซึ่งยอมรับกันเป็นข้อยุติได้ การทำความเข้าใจความหมายของ rule of law จึงควรต้องทำความเข้าใจจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอังกฤษซึ่งให้กำเนิดแนวความคิดนี้

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม ก็คือ A.V. Dicey (ค.ศ.1835 ถึง 1922) ตำราของเขาที่ชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution (พิมพ์ครั้งแรก ค.ศ.1885) ได้กลายเป็นตำรามাত্রฐานและเป็นตำราที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อจะต้องอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม Dicey เห็นว่าหลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญคือบุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว หลักนิติธรรมในความหมายนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษหากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมาย และไม่มีผู้ใดที่สิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้

กล่าวโดยรวมแล้ว Dicey เห็นว่าบรรดากฎการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาล และฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใด ๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้ เราจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมตามแนวความคิดของ Dicey นี้มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย

การที่ Dicey อธิบายเนื้อหาของหลักนิติธรรมในแง่ที่คนทุกคนต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและภายใต้ศาลเดียวกันตามหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายส่งผลให้ Dicey ปฏิเสธการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งเคียงคู่ขนานกันไปกับศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดา โดย Dicey เห็นว่าหากจัดให้มีศาลปกครองหรือองค์กรอื่นซึ่งไม่ใช่ศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาทำหน้าที่ตัดสินคดีปกครอง (ดังที่ปรากฏอยู่ในประเทศฝรั่งเศสในเวลานั้น) แล้ว บรรดาข้าราชการต่าง ๆ ที่ถูกฟ้องในศาลปกครองว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบกว่าราษฎรทั่วไปซึ่ง Dicey เห็นว่าไม่ถูกต้อง แนวความคิดนี้ได้รับการยึดถือและเดินตามในบรรดาประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษจนถึงปัจจุบันนี้

นอกจากนี้แล้วบรรดาสีทธิทั้งหลายทั้งปวงของราษฎรนั้นย่อมเกิดจากกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและเกิดจากกฎหมายประเพณีที่พัฒนามาโดยศาล อาจกล่าวได้ว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรอังกฤษไม่ได้รับการคุ้มครองและปกป้องโดยรัฐธรรมนูญ แต่ได้รับการปกป้องและคุ้มครองโดยรัฐสภาและศาล

โดยเหตุที่ในระบบกฎหมายอังกฤษรัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด ผลที่เกิดขึ้นตามมา ก็คือศาลของอังกฤษไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือ ชอบด้วยกฎหมายใด ๆ หรือไม่ กล่าวในทางทฤษฎีแล้วรัฐสภาอังกฤษสามารถตรากฎหมายให้มีเนื้อหา สาระอย่างไรก็ได้ทั้งสิ้น สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิพลเมืองไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมาย อื่นใดที่จะผูกพันรัฐสภาอังกฤษได้ ระบบการประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลในอังกฤษจึงแตกต่างจาก หลายประเทศโดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้นมีค่าบังคับ ในระดับรัฐธรรมนูญและย่อมผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมายด้วย อย่างไรก็ตามไม่พึงเข้าใจว่าระบบ กฎหมายอังกฤษไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ในทางปฏิบัติสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลย่อมได้รับความ คุ้มครองโดยกฎหมายของรัฐสภาและโดย Common Law ที่พัฒนามาโดยศาลในมาตรฐาน ที่ไม่ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ในภาคพื้นยุโรปเลย

แน่นอนว่าในทางทฤษฎีเมื่อยอมรับว่ารัฐสภามีอำนาจสูงสุด กรณีนี้จึงอาจเป็นไปได้ ที่รัฐสภานั้นเองจะกระทำการอันก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยตรากฎหมายจำกัดตัดทอนสิทธิ ของบุคคลเสียโดยไม่เป็นธรรม และเมื่อหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอยู่เหนือกว่าหลักนิติธรรม เสียแล้วก็ไม่มีอะไรเป็นเครื่องประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการคุกคามโดยรัฐสภาได้ แต่ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นในอังกฤษไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะตามจารีตประเพณีแล้วรัฐสภาจะไม่ ตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม ยิ่งไปกว่านั้นโดยเหตุที่การตรากฎหมายของรัฐสภา ย่อมขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนของรัฐบาล และพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลย่อมเป็นพรรคการเมือง ที่ครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลซึ่งครองเสียงข้างมาก สนับสนุนให้ตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรงแล้ว ผลที่จะเกิดขึ้นจาก การเลือกตั้งครั้งถัดมาย่อมเป็นที่คาดหมายได้ ในที่สุดแล้วการตรากฎหมายของรัฐสภาจึงขึ้นอยู่กับ เจตจำนงของประชาชน กล่าวให้ถึงที่สุดแล้วประชาชนอังกฤษนั่นเองที่จะเป็นผู้กำหนดทิศทางหลัก ๆ ของการตรากฎหมาย และเมื่อกล่าวว่ารรัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในระบอบประชาธิปไตยที่พัฒนา มาในอังกฤษ ย่อมต้องเข้าใจว่ารัฐสภาย่อมทรงอำนาจสูงสุดในหมู่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ แต่ในที่สุดแล้ว ในทางการเมืองก็อยู่ใต้ประชาชน ดังนั้นในประเทศอังกฤษการจำกัดอำนาจของรัฐสภาจึงไม่ได้เกิดจาก กฎหมายเหมือนกับในภาคพื้นยุโรปแต่เกิดจากธรรมชาติทางการเมืองและจารีตประเพณีที่รับสืบทอด กันมา ในประเทศที่สิทธิเสรีภาพฝังลึกอยู่ในจิตวิญญาณประชาชาติเช่นประเทศอังกฤษนี้ย่อมไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใดเลยที่จะต้องบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความเป็นนิติรัฐ หรือบัญญัติรัฐธรรมนูญ กำหนดสิทธิเสรีภาพเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นมาตรา ๆ ไป

แม้ว่าในปัจจุบันการให้คำอธิบายเกี่ยวกับเนื้อหาของหลักนิติธรรมอาจจะแตกต่างกัน อยู่บ้างในรายละเอียด แต่องค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมนั้นต่างต่าง ๆ ก็ไม่ได้อธิบาย ความแตกต่างกันมากนัก องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรมคือความคาดหมายได้ของการกระทำ ของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎหมายทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะอาดในการ เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ในยุคหลังมีผู้อธิบายลักษณะของกฎหมายที่จะช่วยสร้างให้เกิด การปกครองตามหลักนิติธรรม ดังเช่นคำอธิบายของ Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียง ชาวอเมริกันที่เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญคือ

- 2.1 กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคนไม่เว้นแม้แต่องค์กร  
เจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2.2 กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
- 2.3 กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้  
บังคับย้อนหลังไปในอดีต
- 2.4 กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้  
เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
- 2.5 กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
- 2.6 กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้
- 2.7 กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็ต้องเปิดโอกาสให้แก้ไข  
ให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้
- 2.8 กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน  
กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์,  
2553 : ข)

### 3. หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนและ  
ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคการศึกษานั้น International Association for  
Public Participation ได้แบ่งระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น 5 ระดับ ดังนี้

3.1 การให้ข้อมูลข่าวสาร ถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด  
แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่  
กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์  
การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสื่อต่าง ๆ การจัดนิทรรศการ จัดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว  
การตีพิมพ์ และ การให้ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3.2 การรับฟังความคิดเห็น เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ  
ให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ เช่น  
การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็น  
ผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น

3.3 การเกี่ยวข้อง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน  
หรือร่วมเสนอแนะทางที่นำไปสู่การตัดสินใจเพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็น  
และความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น  
การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้ง  
คณะทำงานเพื่อเสนอแนะประเด็นนโยบาย เป็นต้น

3.4 ความร่วมมือ เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วมโดยเป็น  
หุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจและมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น  
คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

3.5 การเสริมอำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบอำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจทำได้หลายระดับและหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้ง่าย ๆ แต่บางวิธีก็ต้องใช้เวลาขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ค่าใช้จ่ายและความจำเป็นในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อนจึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วย (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2549)

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis) โดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีดังนี้

การวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎหมายของประเทศในกลุ่ม OECD (OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making)

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis : RIA) เป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย โดยนำหลักการวิเคราะห์ที่มีความสอดคล้องกันมาประยุกต์ใช้ เช่น Benefit-cost analysis ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ในการคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายโดยวิเคราะห์เปรียบเทียบผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบที่เกิดขึ้นกับผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนต่อการออกกฎหมาย เพื่อนำเสนอข้อมูลที่ได้สำหรับประกอบการพิจารณาตัดสินใจประเมินเลือกทางเลือกที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดอย่างเป็นระบบ โดยประสิทธิภาพหมายถึงการทำให้กฎหมายนั้นบรรลุผลโดยมีต้นทุนต่ำที่สุด และประสิทธิผลหมายถึงการที่กฎหมายนั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้จริงในทางปฏิบัติ

อนึ่ง RIA เป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการออกกฎหมาย ดังนั้น ผลการประเมิน RIA เพียงลำพังนั้นไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจในการตรากฎหมาย อย่างไรก็ตาม RIA เป็นเครื่องมือที่ดีในการปรับปรุงคุณภาพของการตัดสินใจทั้งด้านการเมืองและการบริหารจัดการ อีกทั้งช่วยเพิ่มความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐและปรับปรุงความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องให้กับกระบวนการออกกฎหมาย สิ่งหนึ่งที่ควรตระหนักคือ ไม่มีรูปแบบ RIA ที่ถูกต้องที่สุด (correct model for RIA) แนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการปฏิรูปกฎหมายควรขึ้นอยู่กับลักษณะรูปแบบทางการเมืองการปกครอง วัฒนธรรม และสังคมของแต่ละประเทศ

ประเทศสมาชิก OECD ตระหนักว่า คุณภาพของการออกกฎหมายมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน ในปี 2538 OECD จึงได้จัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงคุณภาพของการออกกฎหมายซึ่งส่วนหนึ่งคือการกำหนดเกณฑ์การตรวจสอบ



การตัดสินใจด้านกฎหมาย (OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making) ซึ่งอยู่ในรูปแบบของคำถามทั้งหมด 10 ข้อ ที่หน่วยงานที่เสนอกฎหมายต้องตอบเพื่อที่จะให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับความจำเป็นในการตรากฎหมายและผลกระทบของกฎหมายต่อภาครัฐ ธุรกิจ และประชาชน ทั้งนี้ประเทศไทยได้นำ checklist ดังกล่าวมาปรับปรุงเป็น “หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการร่างกฎหมาย” ซึ่งมีทั้งหมด 10 ข้อ ในปี พ.ศ. 2548

เกณฑ์การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย (OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making)

1. ลักษณะของปัญหาที่ทำให้มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายมีความชัดเจนและครบถ้วนหรือไม่ ทั้งนี้จะต้องมีการให้รายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะและระดับของความรุนแรงของปัญหา รวมทั้งเหตุผลที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว

2. การเข้าแทรกแซงของภาครัฐเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งสามารถประเมินได้จากลักษณะของปัญหาตามข้อแรกผลประโยชน์และต้นทุนของการแทรกแซงของรัฐ และทางเลือกอื่นๆ ในการแก้ไขปัญหา

3. การออกกฎหมายเป็นวิธีที่ดีที่สุดของการแทรกแซงของภาครัฐหรือไม่ ทั้งนี้ควรจะมีการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของวิธีการแทรกแซงของรัฐอื่น ๆ เพื่อเปรียบเทียบ เช่น การเก็บภาษีการใช้ถนนในช่วงจราจรแออัดแทนการห้ามรถที่มีจำนวนผู้ที่นั่งน้อยกว่า 2 คน ใช้ถนนในช่วงแออัด เป็นต้น การเปรียบเทียบระหว่างทางเลือกต่าง ๆ ควรรวมถึงขนาดและการกระจายตัวของผลประโยชน์ ต้นทุนที่เกิดจากกฎระเบียบและกลไกทางปกครองที่ต้องรองรับการบังคับใช้กฎระเบียบดังกล่าว

4. กฎระเบียบสอดคล้องกับกฎระเบียบอื่น ๆ หรือไม่ เช่น กฎหมายที่ประเทศผูกพันไว้กับองค์การนานาชาติหรือในสัญญาการค้า กฎหมายว่าด้วยวิธีการปกครอง กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐ ฯลฯ ในกรณีที่เป็นอนุบัญญัติต้องพิจารณาว่ากฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจหรือไม่ รวมทั้งกฎหมายต้องพิจารณาว่าความสอดคล้องในการออกกฎหมายอยู่บนพื้นฐานของข้อบังคับของกฎหมายหรือไม่

5. หน่วยงานภาครัฐในระดับใดที่มีความเหมาะสมในการรับผิดชอบการดำเนินงานนี้ ในกรณีที่มีหน่วยงานทั้งในส่วนกลางและในระดับท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ควรมีการออกแบบวิธีการในการประสานงานร่วมกันด้วย

6. ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการออกกฎหมายเหมาะสมกับต้นทุนในการออกกฎหมายหรือไม่ โดยการคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎระเบียบที่เสนอเปรียบเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ

7. มีการประเมินผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในเศรษฐกิจและสังคมที่เปราะบางหรือไม่ ทั้งนี้กฎระเบียบของภาครัฐย่อมส่งผลให้กลุ่มบุคคลหรือธุรกิจบางกลุ่มได้ประโยชน์ ในขณะที่บางกลุ่มเสียประโยชน์ จึงควรที่จะมีการเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มบุคคลหรือธุรกิจที่ได้หรือเสียประโยชน์จากกฎระเบียบต่อสาธารณชน

8. ข้อบัญญัติของกฎหมายมีความชัดเจน สอดคล้องกัน เข้าใจง่ายสำหรับผู้ใช้อกฎหมาย และประชาชนหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานที่เสนอกฎระเบียบควรประเมินด้วยว่าผู้ใช้อกฎหมายมีความเข้าใจในข้อบัญญัติของกฎหมายหรือไม่

9. ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนั้นหรือไม่ ข้อบัญญัติของกฎหมายควรได้รับการพัฒนาอย่างโปร่งใสจากการมีกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ ภาคธุรกิจ สหภาพการค้า หน่วยราชการในระดับต่าง ๆ เป็นต้น

10. กลยุทธ์และขั้นตอนที่จะบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างไร หน่วยงานเสนอกฎระเบียบควรศึกษาวิเคราะห์ถึงการใช้ประโยชน์จากองค์กรที่เกี่ยวข้อง และกลไกที่สร้างแรงจูงใจเพื่อที่จะให้การบังคับใช้กฎระเบียบมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

การนำ RIA มาปฏิบัติใช้ในประเทศ OECD โดยมีการนำ RIA มาใช้ในการกลั่นกรองกฎหมายอย่างแพร่หลาย ตั้งแต่ช่วงที่มีการออก OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making 10 ข้อตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ความเข้มข้นในการนำ RIA มาใช้ในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันใน 3 มิติ คือ

#### 1. ระดับของกฎหมายที่ต้องทำ RIA

แม้ในหลักการควรมีการทำ RIA สำหรับกฎหมายทุกลำดับศักดิ์ แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว ข้อจำกัดของทรัพยากรทำให้ประเทศส่วนมากจะต้อง “เลือก” ทำ RIA เฉพาะกับกฎหมายที่มีนัยสำคัญทางเศรษฐกิจหรือสังคม ทั้งนี้การเลือกทำ RIA สามารถช่วยให้หน่วยงานราชการสามารถผลิตรายงาน RIA ที่มีคุณภาพมากขึ้น และ หลีกเลียงมิให้การทำ RIA ถูกมองว่าเป็นเพียง “ขั้นตอนราชการ” ที่ต้องดำเนินการตามข้อกำหนดเป็นประจำเท่านั้น

ประเทศ OECD โดยส่วนมาก จะนำ RIA มาใช้กับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายในระดับรองลงมา แต่บางประเทศจะเลือกเฉพาะกฎหมายที่มีนัยสำคัญในเชิงเศรษฐกิจหรือสังคมเท่านั้นที่เรียกว่า “Targeting RIA” เช่น สหรัฐอเมริกาจะทำ RIA แบบสมบูรณ์กับกฎหมายที่ทำให้รัฐมีค่าใช้จ่ายมากกว่า 100 ล้านดอลลาร์ สรอ. ต่อปีขึ้นไป หรือ กฎหมายที่มีผลกระทบในเชิงลบต่อการแข่งขันในตลาด การจ้างงาน การลงทุน ผลิตภาพ หรือ การทำนวัตกรรม ที่ผ่านมาสหรัฐอเมริกาจะมีการจัดทำรายงาน RIA สำหรับร่างกฎหมายประมาณร้อยละ 15-57 ของร่างกฎหมายที่มีการเสนอทั้งหมดในแต่ละปี ในขณะที่เม็กซิโกมีข้อกำหนดให้กฎหมายทุกฉบับและทุกลำดับศักดิ์ต้องทำ RIA หากแต่มีการกำหนดระดับของความเข้มข้นในการประเมินที่ต่างกันขึ้นอยู่กับความสำคัญของกฎหมายนั้น ๆ

#### 2. เนื้อหาสาระของรายงาน RIA

รายงาน RIA อาจมีรูปแบบและรายละเอียดข้อมูลและความเข้มข้นของบทวิเคราะห์ ความคุ้มค่าที่แตกต่างกันสำหรับกฎหมายที่มีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจหรือสังคมที่แตกต่างกัน จึงควรที่จะมีการระบุที่ชัดเจนว่ากฎหมายประเภทไหนต้องการ RIA ที่มีรายละเอียดและบทวิเคราะห์ที่สมบูรณ์อย่างน้อยเพียงใดเพื่อที่จะให้มีความชัดเจนต่อผู้ที่มีหน้าที่ในการจัดทำรายงานดังกล่าว ตัวอย่างเช่น บางประเทศกำหนดว่าในการจัดทำรายงาน RIA นั้น ไม่จำเป็นต้องประเมินความคุ้มค่าของกฎหมายในเชิงปริมาณ หากแต่เป็นการประเมินในเชิงคุณภาพเท่านั้น บางประเทศต้องการประเมินความคุ้มค่าแบบสมบูรณ์คือครอบคลุมผลกระทบทุกมิติ (comprehensive RIA) ทั้งทาง

เศรษฐกิจและสังคม ในขณะที่บางประเทศต้องการเพียงการวิเคราะห์ผลกระทบในมิติใดมิติหนึ่งเท่านั้นหรือที่เรียกว่าการประเมินเชิงส่วน (partial RIA) ขึ้นอยู่กับว่าประเทศดังกล่าวให้ความสำคัญแก่ประเด็นใดและขีดความสามารถของหน่วยงานในการจัดทำรายงานประเมินผลกระทบที่มีคุณภาพ

ตัวอย่างเช่น ประเทศที่ให้ความสำคัญแก่กลไกตลาดที่เสรีจะกำหนดให้มีการจัดทำ การประเมินผลกระทบต่อการแข่งขันในตลาดและต้นทุนของภาคธุรกิจในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายที่เสนอ ในขณะที่ประเทศที่ให้ความสำคัญแก่ฐานะการคลังของภาครัฐอาจกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายต่อภาระทางการคลังเท่านั้น

กรอบการจัดทำ RIA ที่หลากหลายในประเทศ OECD

- เนเธอร์แลนด์ วิเคราะห์เฉพาะผลกระทบต่อภาคธุรกิจ (Business Effects Analysis)

- สาธารณรัฐเช็ก วิเคราะห์ผลกระทบทางการเงินควบคู่ไปกับผลกระทบทางเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจและสังคมด้วย

- ฝรั่งเศส วัดผลกระทบต่อภาคธุรกิจและหน่วยงานของรัฐ

- ฟินแลนด์ ประเมินผลกระทบต่องบประมาณ แรงงาน สิ่งแวดล้อม สังคมและสุขภาพ นโยบายในระดับภูมิภาคและความเท่าเทียมกันทางเพศเป็นต้น การประเมินเหล่านี้มีลักษณะเป็น Partial RIA เนื่องจากดำเนินการอย่างเป็นเอกเทศโดยหน่วยงานในต่างกระทรวง มิได้มีการนำมาประมวลผลรวมกัน

- เบลเยียม ประเมินความเสี่ยงของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมเท่านั้น

- เม็กซิโก และ ไอร์แลนด์ มีการจัดทำ RIA เต็มรูปแบบหากแต่มีระดับความเข้มข้นในการวิเคราะห์ผลกระทบที่แตกต่างกัน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557, น. 2-4 - 2-8)

ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

ในการทำ RIA สามารถแบ่งได้เป็น 2 ชั้น ชั้นแรกคือการประเมิน “ความจำเป็นในการออกกฎหมาย” ชั้นที่สองคือการประเมิน “ความคุ้มค่าของกฎหมายเมื่อเทียบกับทางเลือกอื่น ๆ” ซึ่งจะต้องมีวิธีการในการคำนวณและเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกต่าง ๆ เพื่อที่จะตัดสินใจว่าควรหรือไม่ควรที่จะมีการออกกฎหมายดังกล่าวหรือควรที่จะมีมาตรการอื่นทดแทนเพื่อแก้ไขปัญหากระบวนการในการทำ RIA ทั้งในส่วนของการประเมินความจำเป็นในการออกกฎหมายและการเปรียบเทียบความคุ้มค่าของกฎหมายกับทางเลือกอื่น ๆ มีกิจกรรมหลักทั้งหมด 9 กิจกรรม ซึ่งทำกิจกรรมแรกอยู่ในส่วนของการประเมินความจำเป็นในการออกกฎหมายและสี่กิจกรรมหลังเป็นการประเมินและเปรียบเทียบความคุ้มค่าของการออกกฎหมายกับทางเลือกอื่น ๆ

1. วัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย

2. ลักษณะของปัญหาที่ต้องการแก้ไข

3. อธิบายร่างกฎหมายอำนาจในการออกกฎหมาย กลุ่มผู้ที่จะได้รับผลกระทบ และแนวทางในการบังคับใช้

4. การประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของกฎหมายในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมาย

5. เปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนในแต่ละมิติ

6. เสนอทางเลือกอื่น รวมถึงแนวทางที่ไม่ต้องใช้กฎหมายในการแก้ปัญหา

7. เปรียบเทียบผลการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของแต่ละทางเลือก
8. เปรียบเทียบความคุ้มค่าของทางเลือกอื่นๆ กับของกฎหมายที่เสนอ
9. อธิบายขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย

การประเมินความจำเป็นในการออกกฎหมาย

ก่อนที่จะมีการเก็บข้อมูลเพื่อประเมินผลกระทบของกฎหมาย ควรมีการศึกษาวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีกฎหมายนั้น ๆ โดยการวิเคราะห์ลักษณะของปัญหาที่ทำให้จำเป็นต้องออกกฎหมาย และวิเคราะห์ความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะประเมินระดับความรุนแรงของปัญหาที่ต้องการจะแก้ไขด้วยกฎหมาย โดยพิจารณาถึงประเด็นดังต่อไปนี้

- กลุ่มสังคมที่ได้รับความเดือดร้อน เช่น กลุ่มผู้มีรายได้น้อย กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มธุรกิจขนาดย่อม ฯลฯ

- ขนาดของกลุ่มดังกล่าวว่ามีจำนวนสมาชิกมากน้อยเพียงใด
- ลักษณะของปัญหาที่กลุ่มสังคมเหล่านี้ต้องเผชิญ
- ลักษณะความรุนแรงของปัญหา
- ช่วงระยะเวลาของปัญหาว่ามีลักษณะชั่วคราวหรือถาวร

การศึกษานี้ในส่วนนี้จะให้ภาพถึงลักษณะและความรุนแรงของปัญหาที่ต้องการกฎหมายเข้ามาแก้ไขโดยมีข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุน ในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะระบุได้ว่าปัญหาขนาดใหญ่เพียงใดจึงสมควรที่จะมีการออกกฎหมายใหม่ อย่างไรก็ตามการพิจารณาถึงความจำเป็นในการออกกฎหมายอาจใช้ปัจจัยเหล่านี้ประกอบการตัดสินใจ

- ข้อจำกัดของภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากมีแนวโน้มว่าการบังคับใช้ร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องใช้งบประมาณและบุคลากรจำนวนมากเมื่อเทียบกับความรุนแรงของปัญหาอาจไม่คุ้มค่า

- ขนาดและความรุนแรงของปัญหาเทียบกับกรณีปัญหาอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องมีการบัญญัติกฎหมายใหม่เช่นเดียวกัน เพื่อที่จะสามารถจัดลำดับความจำเป็นและเร่งด่วนในการตรากฎหมายและในการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐในการผลักดันและในการบังคับใช้กฎหมาย ความสามารถของคนในกลุ่มที่ได้รับผลกระทบในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้เอง เช่น ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรน้ำในพื้นที่อาจไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายที่ระบุวิธีการจัดสรรที่เป็นธรรม หากชุมชนท้องถิ่นสามารถตกลงกันเองได้

- ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในระยะยาวหรือเป็นเพียงปัญหาชั่วคราวที่เกิดจากปัจจัยภายนอก กฎหมายหลายฉบับมักออกมาเพื่อแก้ปัญหาชั่วคราวเท่านั้นหากแต่สร้างภาระต้นทุนแก่ภาครัฐอย่างถาวร

หากพิจารณาจากประเด็นดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่าควรมีการออกกฎหมายใหม่ข้อพิจารณาต่อไปคือการออกกฎหมายใหม่จะต้องช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้โดยคำนึงถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นและทางเลือกในการแก้ไขผลกระทบที่จะเกิดขึ้นด้วย กล่าวคือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการออกกฎหมายจะต้องมากกว่าต้นทุนที่เกิดขึ้นโดยคำนึงถึงสมาชิกในสังคมทั้งหมด ไม่ใช่เพียงกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่ได้รับผลกระทบเท่านั้น

การคำนวณและเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมาย ข้อมูลที่ใช้ในการเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมายและการใช้เครื่องมืออื่น ๆ สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ข้อมูลเชิงปริมาณและข้อมูลเชิงคุณภาพ ข้อมูลเชิงปริมาณจะถูกนำเสนอในรูปของตัวเลข ซึ่งมีประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายเนื่องจากเป็นข้อมูลที่มีประสิทธิภาพในการวิเคราะห์ขนาดของผลประโยชน์และต้นทุนให้เข้าใจได้ง่าย โดยเฉพาะหากผลกระทบที่เกิดขึ้นสามารถคำนวณได้เป็นจำนวนเงินจะทำให้สามารถเปรียบเทียบตัวเลข ผลกระทบของการออกกฎหมายหรือกฎหมายที่ต่างกันได้ ดังนั้น ผู้ประเมินจึงควรเก็บรวบรวมข้อมูล เชิงปริมาณในด้านต่าง ๆ อาทิ ขนาดของปัญหา ต้นทุนในการออกกฎหมาย ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ของหลายกรณีพบว่าไม่สามารถเก็บข้อมูลในเชิงปริมาณได้ครบทุกขั้นตอน จึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบด้วย แต่การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจะคำนวณได้ค่อนข้างยาก จึงต้องมีการนำเสนอข้อมูลให้ชัดเจนและตรงประเด็นที่สุด

การวิเคราะห์ผลประโยชน์และต้นทุนที่มีการใช้อย่างแพร่หลายมี 3 วิธี คือ

1. Benefit-Cost Analysis (BCA) สามารถใช้เป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายและใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำ RIA ด้วยการจัดทำ RIA อยู่บนพื้นฐานของการนำหลักผลประโยชน์และต้นทุนมาใช้ กล่าวคือ จุดประสงค์ของการจัดทำ RIA คือเพื่อให้มั่นใจว่าการออกกฎหมายสามารถก่อให้เกิดผลประโยชน์มากกว่าต้นทุน รวมทั้งสังคมโดยรวมจะต้องได้รับสิ่งที่ดีขึ้นจากการออกกฎหมาย ดังนั้นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจจึงควรประเมินผลภายใต้จุดประสงค์นี้ โดยการตอบคำถามว่ามีความมั่นใจหรือไม่ว่ากฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าต้นทุน หากยังไม่สามารถตอบคำถามได้อย่างชัดเจนก็อาจพิจารณาได้ว่ายังไม่ควรมีการออกกฎหมายดังกล่าว

2. Cost-effectiveness analysis (CEA) คือวิธีการในการประเมินกฎหมายที่ใช้ข้อมูลและความเชี่ยวชาญน้อยกว่าการทำ BCA มาก ทำให้เป็นวิธีที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานที่มีทรัพยากรงบประมาณและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญจำกัด CEA จะเป็นการประเมินเฉพาะในส่วนของ “ต้นทุน” ในการตรากฎหมายและต้นทุนของทางเลือกอื่น ๆ เท่านั้น โดยมีข้อสมมติฐานว่ามีความจำเป็นต้องมีการออกกฎระเบียบของภาครัฐเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการตัดสินใจ จึงอยู่ที่ว่ากฎหมายหรือเครื่องมือของรัฐในรูปแบบใดจะสามารถแก้ไขปัญหาได้โดยมีต้นทุนที่ต่ำที่สุด ตัวอย่างเช่น รัฐมีนโยบายที่ชัดเจนว่าจะต้องลดอัตราการเกิดอุบัติเหตุของรถจักรยานยนต์ แต่แนวทางในการดำเนินการอาจเลือกระหว่างการออกกฎหมายให้ยึดใบขับขี่ผู้ขับขี่จักรยานยนต์ที่เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้งหรือออกกฎหมายให้บริษัทประกันภัย เป็นต้น

3. Multi-criteria analysis (MCA) เป็นการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายเพื่อนำมากำหนดปัจจัยหรือบรรทัดฐานที่จะเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของวัตถุประสงค์เหล่านั้น โดยจะมีเกณฑ์ของแต่ละวัตถุประสงค์ซึ่งจะถูกจัดลำดับหรือถ่วงน้ำหนักตามความสำคัญ โดยเปรียบเทียบกัน ทางเลือกต่าง ๆ ในการดำเนินการตามนโยบายจะถูกให้คะแนนตามเกณฑ์ต่าง ๆ โดยการถ่วงน้ำหนัก ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้จะเป็นทางเลือกที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้มากที่สุด (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557, น. 2-17 - 2-25)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้กำหนดรูปแบบ RIA ที่นำมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557, น. 3 - 14) ดังแสดงในตารางที่ 2 - 1 ดังนี้

ตารางที่ 2 - 1 แสดงรูปแบบ RIA ที่นำมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่

ประเทศ	มีการใช้ RIA กับกฎหมายหลักหรือกฎหมายรอง	รายงาน RIA ต้องมีการประเมินทางเลือกอื่น ๆ หรือไม่	มีหน่วยงานที่ตรวจสอบคุณภาพของ RIA หรือไม่
เกาหลีใต้	ร่างกฎหมายทุกลำดับชั้น	คู่มือการจัดทำรายงาน RIA ระบุว่าต้องมีการประเมินทางเลือกอื่น ๆ เพื่อเปรียบเทียบกับ	Regulatory Research Centre ซึ่งอยู่ภายใต้ Korean Institute of Public Administration (KIPA) เป็นหน่วยงานที่สามารถจัดทำรายงาน RIA แทนหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายได้และเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายทั้งหมดต่อสาธารณชนในเว็บไซต์
ไต้หวัน	ร่างกฎหมายทุกลำดับชั้น แต่เริ่มจากกฎหมายที่ต้องผ่านรัฐสภาในการพิจารณาเท่านั้น	คู่มือการจัดทำรายงาน RIA ระบุว่าต้องมีการประเมินทางเลือกอื่น ๆ เพื่อเปรียบเทียบกับ หากแต่ไม่ได้ระบุถึงทางเลือกที่รัฐจะไม่กำกับดูแล (baseline assessment)	ไม่มี
ไทย	ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี	ไม่ได้กำหนด เพียงตั้งคำถามว่ามีทางเลือกอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่	ไม่มี

ตารางที่ 2 - 1 แสดงรูปแบบ RIA ที่นำมาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (ต่อ)

ประเทศ	มีการใช้ RIA กับกฎหมายหลักหรือกฎหมายรอง	รายงาน RIA ต้องมีการประเมินทางเลือกอื่น ๆ หรือไม่	มีหน่วยงานที่ตรวจสอบคุณภาพของ RIA หรือไม่
เม็กซิโก	ร่างกฎหมายทุกลำดับชั้นที่ทำให้ภาคธุรกิจมีต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย	คู่มือการจัดทำรายงาน RIA ระบุว่าต้องมีการประเมินทางเลือกอื่น ๆ เพื่อเปรียบเทียบกับ	COFEMER หน่วยงานที่จัดทำ public hearing และเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำ RIA ทั้งหมดให้แก่สาธารณชน รวมทั้งทำหน้าที่ในการตรวจสอบรายงาน RIA ด้วย
เวียดนาม	ร่างกฎหมายทุกลำดับชั้นที่ออกโดยระดับท้องถิ่นในเบื้องต้นเน้นเฉพาะร่างกฎหมายที่ต้องผ่าน สภาแห่งชาติ (National Assembly) ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ	ไม่ได้กำหนด	ไม่มีหน่วยงานที่ตรวจสอบคุณภาพของ รายงาน RIA แต่มีหน่วยงานที่เรียกว่า Administrative Procedures Control Agency มีหน้าที่ในการเสนอแนะรัฐบาลเกี่ยวกับการตรวจสอบกระบวนการและขั้นตอนทางปกครองที่ควรมีการทบทวน และ เป็นหน่วยงานที่บริหารจัดการฐานข้อมูลกฎระเบียบทางปกครองทั้งหมดของประเทศ

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557. หน้า 3 - 14.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยกล่าวว่าการศึกษาผลกระทบในการนำ “RIA (Regulatory Impact Analysis) หรือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย” มาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ พบว่าประเทศที่ได้รับความสำเร็จในการปฏิรูปกระบวนการขั้นตอนในการออกกฎหมายนั้นต้องมีปัจจัยที่สนับสนุนบางประการ

ประการแรก การปฏิรูปกฎหมายซึ่งมี RIA เป็นเสาหลักนั้นจะต้องมีเป้าหมายในการดำเนินการที่ชัดเจน มิใช่เป็นไปตามกระแสความนิยมในต่างประเทศหรือมาจากการผลักดันของกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของประเทศ

ประการที่สอง เนื่องจาก RIA เป็นเครื่องมือในการพัฒนาคุณภาพของการกำกับดูแลของภาครัฐที่มีความซับซ้อนสูงจึงยากที่จะกระตุ้นให้มีการผลักดันในวงกว้าง ด้วยเหตุผลดังกล่าว

จึงจำเป็นต้อง “ฟวง” RIA เข้ากับโครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคมหรือส่วนราชการในระดับประเทศ ที่ได้รับการผลักดันโดยรัฐบาล

ประการที่สาม เพื่อที่จะให้การปฏิรูปหรือการทบทวนกฎหมายสอดคล้องกับความจำเป็นของภาคธุรกิจ การประสานงานและความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่ง กรณีศึกษาต่างประเทศแสดงให้เห็นว่าประเทศที่ได้รับการจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่น่าลงทุนจากการมีกระบวนการและขั้นตอนทางราชการที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจ เช่น สิงคโปร์ ฮองกง และเกาหลีใต้นั้นล้วนมีสถาบันที่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการปรับปรุงคุณภาพของกฎระเบียบของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ

ประการสุดท้าย RIA เป็นเครื่องมือที่ต้องการข้อมูลและความเชี่ยวชาญในการนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งประเทศกำลังพัฒนาไม่มีความพร้อม ดังนั้นประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถคาดหวังว่าจะผลักดันให้การนำ RIA มาใช้จากการออกกฎระเบียบโดยปราศจากการเตรียมพร้อมด้านข้อมูลการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและการวางระบบการตรวจสอบและติดตามกระบวนการจัดทำ RIA เพื่อที่ไม่ให้การทำรายงาน RIA เป็นเพียงการ “กากบาท” ว่า “ได้ดำเนินการแล้ว” โดยไม่มีสาระสำคัญที่เป็นประโยชน์ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบในการกำกับดูแลของภาครัฐแต่อย่างใด สิ่งที่สำคัญคือการกำหนดแผนงานที่ระบุขั้นตอนต่าง ๆ ที่ต้องดำเนินการที่เป็นรูปธรรม เพื่อที่จะพัฒนาขีดความสามารถในการนำ RIA มาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้จริง

แม้ประเทศไทยจะมีวิวัฒนาการในการพัฒนากฎหมายมากกว่าสองทศวรรษ แต่ยังไม่ได้มีการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่ดังเช่นในเกาหลีใต้ เวียดนาม หรือเม็กซิโก ที่มีการยกเลิกกฎหมายนับพันฉบับ และในส่วนของกระบวนการประเมินผลกระทบของกฎหมายหรือ RIA นั้น แม้จะมีเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสากลแต่คุณภาพของรายงานที่จัดทำขึ้นจริงในทางปฏิบัติยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้วยเหตุผลหลายประการดังนี้

ประการแรก ซึ่งมีความสำคัญที่สุด การจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายในประเทศไทยมีเฉพาะในขั้นตอนที่มีร่างกฎหมายออกมาแล้ว ทำให้หน่วยงานราชการที่เป็นผู้เสนอกฎหมายมีเป้าประสงค์ที่จะให้มีการตรากฎหมายดังกล่าวอย่างรวดเร็วที่สุด จึงมองว่าการจัดทำรายงานดังกล่าวเป็นเพียง “อุปสรรค” ที่ทำให้การตรากฎหมายล่าช้า จึงดำเนินการในการจัดทำรายงานแบบ “ขอไปที” เพียงเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในการเสนอร่างกฎหมายต่อ ครม. เท่านั้น มิได้หวังผลใด ๆ ในการที่จะใช้กระบวนการดังกล่าวในการปรับปรุงกฎหมาย ด้วยเหตุผลดังกล่าวการทำรายงานประเมินผลกระทบของกฎหมายของไทยจึงมีลักษณะที่เรียกว่า “tick the box” หรือ “กากบาท” ว่าได้ “ทำแล้ว” เท่านั้น

ประการที่สอง การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมายของไทยยังจำกัดเฉพาะกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น ทำให้มีกรอบการบังคับใช้ที่จำกัดมากเนื่องจากกฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อธุรกิจหรือประชาชนโดยส่วนมากจะเป็นกฎหมายรองมากกว่ากฎหมายหลักซึ่งไม่ได้ผ่านการกลั่นกรองของสภานิติบัญญัติ เช่น ประกาศกระทรวงซึ่งรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงสามารถออกได้เอง หรือประกาศต่าง ๆ ของหน่วยงานกำกับดูแลรายสาขา เช่น หน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมพลังงานหรือขนส่ง ซึ่งล้วนมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อผู้ประกอบการ



และผู้บริโภคในสาขานั้น ๆ การประเมินผลกระทบเฉพาะสำหรับร่างกฎหมายหลักซึ่งมีสารบัญญัติที่ค่อนข้างกว้างทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้ผลเสียที่เป็นรูปธรรมได้

ประการที่สาม ประเทศไทยยังขาด “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย” ซึ่งกำหนดรายละเอียดวิธีการในการจัดทำรายงานประเมินเช่นในบางประเทศ หน่วยงานกลางจะทำ “แบบฟอร์มสำเร็จรูป (template)” ในการประเมินผลกระทบโดยให้หน่วยงานที่เสนอกฎหมายกรอกข้อมูลรายละเอียดลงในแบบฟอร์มเท่านั้นเพื่อให้การประเมินเป็นไปตามมาตรฐาน อย่างไรก็ตามก็ดี คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าการมีคู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมายที่ละเอียดจะไม่สามารถปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายได้หากยังไม่มีมาตรการในการจัดทำรายงานผลกระทบตามข้อที่หนึ่งและสอง

ประการที่สี่ กระบวนการในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายของประเทศไทยยังขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและของสาธารณชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานผลการประเมินกฎหมายที่ดี ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยยังขาดกฎหมายว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่กำหนดกรอบวิธีการในการจัดทำความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการจัดทำเวทีที่ผู้เสนอกฎหมายและผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือประชาชนสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลและความเห็นระหว่างกันได้อย่างสร้างสรรค์ มิใช่เป็นการเสนอร่างกฎหมายโดยหน่วยงานราชการฝ่ายเดียว หรือการรับฟังความคิดเห็นแบบกว้าง ๆ โดยมิได้มีการกำหนดประเด็นที่ต้องการจะรับฟังความคิดเห็นที่ชัดเจน และมีได้มีการนำเสนอข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นนั้น ๆ เพื่อที่จะให้การแสดงความคิดเห็นอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์ มิใช่การคาดคะเนหรืออารมณ์

ประการที่ห้า ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานที่ตรวจสอบคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ทำให้คุณภาพของรายงานไม่ได้มาตรฐานสากล

จากประเด็นปัญหาทั้ง 5 ประการตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าการปรับปรุงระบบการทำ RIA ในประเทศไทยเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้นจะต้องเริ่มจากกระบวนการในการทำ RIA ก่อนที่จะลงรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระ ข้อเสนอแนะในส่วนนี้จึงแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการในการทำ RIA ปัจจัยที่สำคัญที่สุดคือ
  - 1.1 การทำ RIA ในช่วงระยะเวลาที่ถูกต้อง
  - 1.2 การมีวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียที่เหมาะสม
  - 1.3 การประสานงานใกล้ชิดกับภาคเอกชน
2. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของกฎหมายข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสาระของรายงาน RIA สามารถแบ่งได้เป็น 2 ส่วน

ส่วนแรก เป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับขอบเขตของข้อบังคับในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายว่าควรที่จะครอบคลุมกฎหมายใดบ้าง เพื่อที่จะให้การประเมินมีประสิทธิภาพสูงสุดโดยคำนึงถึงข้อจำกัดของทรัพยากรด้านบุคลากรและทักษะในการจัดทำรายงานดังกล่าว

ส่วนที่สอง เป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของรายงานในส่วนของการประเมินผลกระทบของกฎหมายซึ่งต้องอาศัยเทคนิคในการจัดทำรายงานมากกว่าควรมีโครงสร้างหรือรูปแบบในการประเมินอย่างไร

3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบ RIA การศึกษาประสบการณ์ในต่างประเทศพบว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการวางระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายล้วนมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

3.1 การพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปประเทศ ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าความล้มเหลวในการนำระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายมาใช้ในอดีตเกิดจากการที่ระบบการประเมินฯ ดังกล่าวมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการของประเทศ และมีได้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่รัฐบาลให้ความสำคัญ หากเป็นเช่นนั้น โอกาสที่จะผลักดันให้การปฏิรูประบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายในปัจจุบันมีค่อนข้างมาก จากกระแสของการปฏิรูปประเทศไทยสืบเนื่องมาจากวิกฤติทางการเมืองซึ่งเกี่ยวโยงกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การเสนอให้มีการนำระบบการประเมินกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สามารถสร้างภูมิคุ้มกันต่อการทุจริตคอร์รัปชันได้โดยตรง ทั้งนี้อาจพิจารณาให้รายงานประเมินผลกระทบของกฎหมายเป็นเอกสารที่ต้องใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาเพื่อให้มีการนำรายงานไปใช้ในทางปฏิบัติ

3.2 การพัฒนาระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายมีเป้าหมายที่ชัดเจน ตรวจสอบได้ ผู้วิจัยเห็นว่าในเบื้องต้นประเทศไทยอาจกำหนดเป้าหมายในการพัฒนากฎหมายคือ เพื่อให้ประเทศไทยได้รับการจัดลำดับในรายงาน Ease of Doing Business ที่ธนาคารโลกจัดทำขึ้น ทุกปีดังเช่นในหลายประเทศ แมตซ์นี้จะให้ความสำคัญเฉพาะแก่ความสะดวกรวดเร็วในการประกอบธุรกิจในประเทศเท่านั้น แต่การได้รับการจัดอันดับที่ดีขึ้นย่อมเป็นผลดีต่อทั้งภาพลักษณ์ของประเทศ และต่อภาคเอกชนในภาพรวม

3.3 มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการส่งเสริม ติดตามและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมายโดยเฉพาะ ผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบของกฎหมายโดยเฉพาะเพื่อที่จะจัดทำคู่มือในการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมาย กำหนดขั้นตอนในการรับฟังความเห็นของสาธารณะที่เป็นมาตรฐานกลาง ผูกอบรมเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตรวจสอบคุณภาพของรายงาน ตลอดจนกระบวนการในการรับฟังความเห็นว่าเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้

อนึ่ง เนื่องจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวต้องมีความเชี่ยวชาญในการทำ RIA โดยเฉพาะ และที่สำคัญจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและส่วนราชการที่มีความประสงค์ที่จะผลักดันกฎหมาย รวมทั้งเป็นหน่วยงานที่ได้รับความไว้วางใจจากสาธารณชนว่ามีความเป็นมืออาชีพอีกด้วย หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบเรื่องการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ RIA อาจเลือกวิธีการในการว่าจ้างสถาบันหรือองค์กรภายนอกที่มีองค์ความรู้ให้ดำเนินการแทนได้ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557, น. 3 - 6)

## บทสัมภาษณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

มีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ให้สัมภาษณ์ไว้ว่าระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ย่ำอยู่กับที่เป็นเวลานานไม่สอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นยุค IT หรือยุคดิจิทัล จริงอยู่รัฐบาลพูดถึงระบบไอทีหรือยุคดิจิทัล ภาครัฐนาระบบที่เรียกว่ารัฐบาล

อิเล็กทรอนิกส์ หรือ E-Government มาใช้ แต่ในทางปฏิบัติระบบทั้งหมดไม่ได้เอื้ออำนวยต่อการทำ E-Government จริง ๆ เพราะวัดจากจำนวนชิ้นของงานเป็นตัวนับตาม KPI คนจึงอยากไปมีส่วนรวม ทั้งที่ไม่ควรเกี่ยวข้อง สิ่งหนึ่งที่จะต้องทำในรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งถ้าไม่ทำระบบราชการจะล้มลงไปเรื่อย ๆ เพราะระยะเวลาดำเนินการ 15 วันของระบบราชการเป็นเรื่องเร็ว แต่ 2 วันในทางธุรกิจเป็นเรื่องช้า ถ้าเรายังอยู่ในระบบราชการอย่างเดิมราชการจะเป็นตัวปัญหามากกว่าที่จะเป็นตัวส่งเสริม แนวคิดที่พูดกันในกลุ่มนักกฎหมายว่าระบบที่ดีที่สุดก็คือระบบที่มีกฎหมายน้อยที่สุดและรัฐเข้ามายุ่งน้อยที่สุด (มีชัย ฤชุพันธุ์, สัมภาษณ์, 2560)

มาตรา 77 เป็นสิ่งที่จะมาเสริมสิ่งที่พูดไปเบื้องต้นคือทำให้การออกกฎหมายน้อยลง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสร้างมาตรา 77 ขึ้น เพื่อชะลอการออกกฎหมายในลักษณะที่ว่าให้รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้รู้ว่าสิ่งที่กำลังจะออกมาเป็นกฎหมายไปกระทบอะไรกับผู้เกี่ยวข้อง ควรหาทางออกอย่างไร มีความพร้อมแล้วหรือไม่ที่จะออกกฎหมายมาบังคับใช้ และเมื่อไหร่ที่จะออกกฎหมายมาบังคับใช้ให้ประชาชนปฏิบัติตามจะต้องมีความพร้อมก่อน นั่นคือเหตุผลหนึ่งว่าทำไมถึงต้องให้รับฟังความคิดเห็น มาตรา 77 จะช่วยให้ประเทศมีการออกกฎหมายน้อยลงได้โดย

1. รัฐต้องมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น
2. รัฐต้องรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายนั้น
3. การปฏิรูประบบบริหาร คือใช้ระบบอนุญาตและคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการโดยรวดเร็ว ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น
4. ฟังกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

อย่างไรก็ตามมีหลายคนวิจารณ์ว่ามาตรา 77 จะเป็นอุปสรรคในการออกกฎหมาย ทั้งนี้มองว่าการออกกฎหมายหากมีอุปสรรคบ้างก็ดี ไม่ใช่ออกกฎหมายจนตามไม่ทัน

ปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง ให้สัมภาษณ์ไว้ว่าการดำเนินการตามมาตรา 77 มีผลกระทบต่อการเมืองหรือการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไรบ้าง (ปกรณ์ นิลประพันธ์, สัมภาษณ์, 2561) เช่น

1. ฝ่ายบริหารจำเป็นจะต้องออกกฎหมายจำเป็นจะต้องรับฟังความคิดเห็นจะทำให้เกิดความล่าช้ามีผลต่อการพัฒนาประเทศชาติอย่างไรบ้าง

จริง ๆ แล้วกระบวนการประชาธิปไตยของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชนนั้น การออกกฎหมายต่าง ๆ การบริหารราชการแผ่นดินต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ประเด็นก็คือทำอย่างไรถึงจะให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมากที่สุด เพราะอย่างนั้นการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางบริหารก็ดี ในทางนิติบัญญัติก็ดี จะต้องมีการรับฟังเสียงของพี่น้องประชาชนว่าสิ่งที่ทำสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของพี่น้องประชาชนหรือไม่ กระบวนการตามมาตรา 77 ถูกออกแบบมาเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่ว่าไม่ได้ทำให้ล่าช้าแต่จะมีการทำให้กระบวนการประชาธิปไตยเป็นไปโดยประชาชน เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง มีการรับฟังอย่างรอบด้าน ในการบริหารราชการแผ่นดินก็จะทำให้ได้ข้อมูลมาประกอบการตัดสินใจโดยละเอียดมากขึ้น ถึงจะเข้าไปบ้างแต่ก็เป็นสิ่งที่ต้องทำ ในทางนิติบัญญัติจะทำให้กระบวนการตรากฎหมายมีความละเอียดขึ้น กฎหมายที่เร่งรัดออกโดยที่ขาดความรอบคอบไม่ใช่กฎหมายที่ดี กฎหมายที่ดีคือกฎหมายที่มีการรับฟังความคิดเห็นรอบด้านและอยู่บนพื้นฐานของการตัดสินใจที่ครบถ้วน เพราะมีผลกระทบทั้งในทางดี

และไม่ดี สำหรับทางที่ดีคือทำให้ละเอียดขึ้น มีการพิจารณารอบด้านมากขึ้น ส่วนทางที่อาจจะทำให้เกิดอุปสรรคบ้างก็คือทำให้เกิดความล่าช้า จากนั้นก็ไม่ได้หมายความว่าแก้ไม่ได้ ก็คือว่ารัฐบาลที่ดี ฝ่ายนิติบัญญัติที่ดี คงจะต้องมีการวางแผนการดำเนินการในเรื่องนี้ให้ดี

2. การดำเนินการตามมาตรา 77 จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างไร และหากว่ามีความจำเป็นจะต้องมีเรื่องด่วนที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจหรือกรณีของสิทธิสัญญา ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินเพิ่มเติมจะมีผลกระทบหรือไม่อย่างไร

การจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องดำเนินการอยู่แล้ว ถ้ามองว่าเวลา รับฟังความคิดเห็นจะต้องรับฟังผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งก็จะมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพราะว่าตัวนโยบายของรัฐบาล ถูกประกาศไปแล้วเรียบร้อย การดำเนินการตามนโยบายในการจัดสรรเป็นการภายในก็เป็นเรื่องภายในของรัฐบาล ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่ได้เป็นเรื่องเร่งด่วนแต่ก็มีระยะเวลาการเจรจา การต่อรองมายาวนานเพราะฉะนั้นจึงมีกระบวนการมายาวนานมาก ยิ่งถ้าจะต้องออกกฎหมายเรารู้ล่วงหน้านานเลยเพราะกระบวนการมันเริ่มตั้งแต่เริ่มเจรจาก่อนที่จะตกลง แล้วก็มาพิจารณาว่าเราจะต้องแก้ไขกฎหมายอะไรบ้าง นั่นก็เรื่องเพราะฉะนั้นไม่มีเหตุอะไรที่จะไม่รับฟังความคิดเห็น จึงจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้พี่น้องประชาชนได้รับรู้

กรณีที่เป็นเรื่องด่วนก็ต้องตราเป็นพระราชกำหนดก็ได้ ซึ่งการตราพระราชกำหนดไม่ต้องรับฟังความคิดเห็น เพราะพระราชกำหนดต้องเป็นกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน ก็ต้องตราเป็นพระราชกำหนดได้ คือไม่ได้หมายความว่ากฎหมายทุกฉบับต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งก็มีกฎหมายบางอย่างไม่ต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็น เช่น พระราชกำหนด แต่เมื่อมีการเสนอขออนุมัติพระราชกำหนดก็ให้สภามีการฟังความคิดเห็นบ้าง

3. การดำเนินการตามมาตรา 77 มีผลกระทบต่อกระบวนการออกกฎหมายอย่างไรบ้าง เช่น ทำให้เกิดการล่าช้าการนำเสนอมีจำนวนน้อยลง

การร่างกฎหมายไม่นึกถึงปริมาณ ให้นึกถึงคุณภาพ เพราะกฎหมายเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชน ถ้ามีกฎหมายมากจะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัดมากด้วย เพราะฉะนั้นการมีกฎหมายจำนวนมากก็ยิ่งเป็นเรื่องที่น่ากลัวเพราะกฎหมายที่ออกมาจะไม่มีผลเลยหรือครอบงำ ซึ่งก็มีตัวอย่างกฎหมายหลายฉบับที่เร่งออกมาและในท้ายที่สุดก็ใช้บังคับไม่ได้ มีปัญหาอย่างในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558 ออกมาแล้วใช้บังคับไม่ได้ จึงไม่มีความเชื่อมั่นในระบบการออกกฎหมายอันส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบการตรากฎหมาย การที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้กลับคืนมาได้ก็เป็นสิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะต้องคิดแล้ว ในแง่ของนักร่างกฎหมายจะไม่ได้ดูจำนวนปริมาณซึ่งไม่มีนัยยะอะไร นอกจากจะทำให้ประชาชนถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพมากขึ้น ขั้นตอนมากขึ้น ต้นทุนมากขึ้น แต่ถ้าเราออกกฎหมายดี ๆ เราใช้เวลาบ้าง ใช้ต้นทุนของพี่น้องประชาชนน้อยลง เวล่าน้อยลง เอกสารน้อยลง อย่างนั้นมันจะเป็นประโยชน์ต่อไป เพิ่มความสามารถในการแข่งขันต่อไป

4. การดำเนินการตามมาตรา 77 มีผลกระทบที่จะเกิดต่อสังคมอย่างไร เนื่องจากว่า จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็น จะต้องมีส่วนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย หรือในแง่ของความมั่นคง หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสังคมอย่างไร เช่น การชุมนุม

ถ้าไม่มีการรับฟังความคิดเห็นจะเกิดการชุมนุม แต่ถ้ามีการรับฟังความคิดเห็นจะไม่เกิดการชุมนุม ถ้าไม่มีการรับฟังความคิดเห็นใครเลยจะมีชุมนุมแน่ ๆ และก็เคยเกิดแล้ว ซึ่งการรับฟังความคิดเห็น พี่น้องประชาชนรับรู้แล้วและรับฟังกันด้วยเหตุผลนั่นคือประชาธิปไตย หากมีการรับฟังมีการพูดคุยกันเสียแต่แรกว่าอย่างนี้ดีก็จะก่อให้เกิดปัญหาตามมา สำหรับเรื่องความแตกต่างทางความคิดเป็นเรื่องสวยงามของประชาธิปไตย ไม่ใช่เป็นเรื่องน่ากลัวและสามารถมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันได้ แต่ถ้าเห็นด้วยเหมือนกันหมดก็เป็นแค่หุ่นยนต์ไปก็แล้วกัน เพียงแต่ว่าต้องทำอะไรให้เกิดความสมบูรณ์ ที่เราไปรับฟังความคิดเห็นมาว่ามีข้อดีข้อเสียอย่างไร คนที่ตัดสินใจจะต้องตัดสินใจต้องการแก้ไขเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้น อันนี้เป็นเรื่องจะทำให้ดีขึ้นมากกว่าเดิม ถ้าไม่มีการรับฟังความคิดเห็นสุดท้ายแล้วก็มีปัญหาเกิดขึ้นตามมา

สำหรับมาตรา 77 เป็นเรื่องการปฏิรูปจริง ๆ เพราะบ้านเราปกครองโดยกฎหมาย ถ้ากฎหมายไม่ปฏิรูปการมีส่วนร่วมเท่ากับว่าเราไม่ได้ปฏิรูป ถ้ามีการรับฟังความคิดเห็นกันโดยให้พี่น้องประชาชนเข้ามามีส่วนในการตรากฎหมายมาก พี่น้องประชาชนกลับจะเข้าใจรัฐบาล กลับจะเข้าใจฝ่ายนิติบัญญัติได้ดียิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติก็จะเข้าใจปัญหาพี่น้องประชาชนได้ลึกซึ้ง รอบคอบและรอบด้านมากขึ้น จะทำให้ทั้งหมดเกิดการปฏิรูป ถ้าไม่มีมาตรา 77 คิดว่ากระบวนการปฏิรูปหลายเรื่องปฏิรูปแต่มันไม่เดินหน้า แต่สำหรับมาตรา 77 มีพลังในตัวเอง ทำให้กระบวนการทั้งหลายชัดเจนขึ้น โปร่งใสขึ้น ซึ่งนั่นเป็นแก่นของประชาธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นนี่คือการปฏิรูปที่แท้จริงของประชาธิปไตย

ชาติชาย ฌ เชียงใหม่ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้ (ชาติชาย ฌ เชียงใหม่, สัมภาษณ์, 2561)

1. การดำเนินการตามมาตรา 77 มีผลกระทบต่อการเมืองการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร การต้องรับฟังความคิดเห็นจะทำให้การออกกฎหมายล่าช้าจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาชาติหรือไม่อย่างไร

มาตรา 77 เป็นเรื่องการปฏิรูปการบริหารราชการ คือเป็นการเปลี่ยนแนวคิดจากการที่ราชการที่ปกครองประชาชน ซึ่งจะกำหนดให้ชาวบ้านทำอะไรก็ต้องขออนุญาต แต่มีปัญหาที่ไม่ตัดสินใจ เมื่อไม่กล้าตัดสินใจก็ต้องตั้งกรรมการมาพิจารณาก่อน ส่วนการออกกฎหมายที่ผ่านมาได้มีแนวคิดว่าการบริหารประเทศจะต้องขึ้นอยู่กับภาครัฐหรือราชการ แต่มาตรา 77 ได้มีเปลี่ยนแปลงให้ก้าวทันโลกสมัยใหม่ว่าการที่จะกระทำอะไรตามอำเภอใจไม่ได้แล้ว ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย และต้องให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น นั่นหมายถึงกฎหมายที่มีอยู่แล้วถ้าไม่จำเป็นก็ต้องยกเลิก ส่วนการรับฟังความคิดเห็นไม่มีผลกระทบต่อการตรากฎหมายเพราะว่าส่วนราชการต้องมีการเตรียมการล่วงหน้าว่าจะตรากฎหมายซึ่งเป็นการมองไปข้างหน้าในงานของภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ แต่การที่จะทำให้ล่าช้าก็ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการที่จะต้องเตรียมการไว้ล่วงหน้าในการตรากฎหมายซึ่งมาตรา 77 ก็จะเปลี่ยนวิธีคิดการทำงานราชการ ส่วนที่ว่าให้มีกรรมการที่จำเป็น ให้มีหลักมีเกณฑ์ควรจะพิจารณาหลักเกณฑ์อะไร เวลาเท่าไร ก็เพื่อจะทำให้หน่วยงานราชการเป็นผู้ให้บริการประชาชนได้ มีการพัฒนาประเทศเพื่อแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ เพราะฉะนั้นมาตรา 77 มีความสำคัญมากเกี่ยวกับการปฏิรูปหรือการปรับวิธีคิดของราชการหรือเปลี่ยนวิธีคิดของนักกฎหมายและนักออก

กฎหมายด้วย ในการวิเคราะห์ ในการร่างกฎหมาย แต่พัฒนากฎหมายให้เป็นคุณกับประชาชน การที่จะกลัวว่าการตรากฎหมายจะช้าไม่ได้ต้องคิดแบบนักพัฒนากฎหมาย ไม่คิดแบบนักร่างกฎหมาย

2. การดำเนินการตามมาตรา 77 จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างไร และหากว่ามีความจำเป็นจะต้องมีเรื่องด่วนที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจหรือกรณีของสิทธิสัญญา ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินเพิ่มเติมจะมีผลกระทบหรือไม่อย่างไร

ในที่นี้ไม่ได้เป็นเรื่องของตัวกฎหมายมาตรา 77 แต่เป็นเรื่องของวิธีบริหารการจัดการ อย่างมีประสิทธิภาพอย่างชาญฉลาดของหน่วยงานที่ปฏิบัติ ยกตัวอย่าง ชำราชากรจะทำอะไรมีคนไปฟ้องคณะกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีคนไปกล่าวโทษที่ ป.ป.ช. มีฟ้องที่ศาลปกครอง จะใช้เวลาเป็นปี 2 ปี 3 ปี กว่าจะออก เพราะฉะนั้นก็อยู่ภายใต้ความเครียด เหมือนกับโดนกล่าวหาทำให้ไม่สบายใจ ก็ให้ไปแก้กฎหมายสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อไม่ให้ข้าราชการต้องไปรับผิดชอบไม่ใช่ ประเด็นคือต้องไปพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของศาลปกครองและ ป.ป.ช. ให้เร็ว ๆ การที่จะไปห้ามไม่ให้ชาวบ้านกล่าวโทษข้าราชการห้ามไม่ได้ มาตรา 77 ไม่ได้มีผลกระทบต่องบประมาณอะไรต่าง ๆ อยู่ที่ว่าคุณต้องบริหารจัดการงานให้ดีขึ้น ทำให้ระบบบ้านเราทันสมัย ปรับให้ทันโลก

3. การดำเนินการตามมาตรา 77 มีผลกระทบที่จะเกิดต่อสังคมอย่างไรเนื่องจากว่า จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็น จะต้องมีส่วนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย หรือในแง่ของความมั่นคง หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสังคมอย่างไร

เป็นโอกาสที่ภาครัฐจะเข้าไปสัมพันธ์และเป็นเพื่อนและเป็นพันธมิตรกับประชาชน มีความเป็นกลางจริง ๆ ไม่ใช่ให้ไปทะเลาะกับประชาชน ราชการคือกรมการกลางธรรมดา ประชาชนเขาคิดไม่เหมือนกันอยู่แล้ว ประโยชน์ไม่เหมือนกันอยู่แล้ว เขาทะเลาะกันอยู่แล้ว เขารังแกกันอยู่แล้วโดยธรรมชาติของมนุษย์ ราชการไปช่วยลดการรังแกกัน โดยเราต้องเป็นกลาง แต่ที่ผ่านมาเราไปทำงานทางด้านไหนก็ไม่รู้ กลายเป็นว่าเราไปทะเลาะกับเขา ยกตัวอย่าง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่เข้าไปรับฟังความคิดเห็นแต่กลับไม่เป็นกลางมีความคิดเห็นเข้ากับอีกฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจนซึ่งทำให้เกิดชนวนความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้น

นรชิต สิงหเสนี โฆษกกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ให้สัมภาษณ์ไว้ดังนี้ (นรชิต สิงหเสนี, สัมภาษณ์, 2561)

1. การดำเนินการตามมาตรา 77 มีผลกระทบต่อการเมืองหรือการบริหารราชการแผ่นดินอย่างไรบ้าง เช่น ฝ่ายบริหารจำเป็นจะต้องออกกฎหมายจำเป็นจะต้องรับฟังความคิดเห็น จะทำให้เกิดความล่าช้ามีผลต่อการพัฒนาประเทศชาติอย่างไรบ้าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้หลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพไว้มากกว่ารัฐธรรมนูญที่ผ่านมาว่าการจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเท่านั้น ถ้าไม่ได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ก็สามารถกระทำได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ไม่ได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพและสร้างภาระเกินควร การที่บัญญัติมาตรา 77 ไว้เพื่อเกิดมีการเรียกร้องและการรับรู้รับทราบกฎหมาย ตลอดจนสร้างความเป็นธรรมอันเป็นหลักการใหม่ในการตรากฎหมายด้วยการรับฟังความคิดเห็น ส่วนการรับฟังความคิดเห็นอาจมีผลกระทบต่อกระบวนการตรากฎหมายบ้างจึงจำเป็นต้องมีมาตรการหรือหลักเกณฑ์เพิ่มเติมให้ชัดเจน

ดังนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการรับฟังความคิดเห็น โดยแนวทางดังกล่าวก็ได้มีการกำหนดแนวทางในการตรวจสอบการตรากฎหมายไว้ เช่น ความจำเป็น ในการตรากฎหมาย ผลกระทบในการตรากฎหมาย เป็นต้น ถ้าเห็นว่ามีผลกระทบก็ต้องมีการรับฟัง ความคิดเห็น อีกทั้งต้องนำร่างกฎหมายเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานนั้นและกฤษฎีกาด้วยเพื่อให้ ประชาชนได้รับรู้รับทราบและได้แสดงความคิดเห็น ซึ่งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาเพื่อให้เกิด การเปิดเวทีการรับฟังความคิดเห็นดังเช่นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ทำมาแล้ว แม้จะทำให้เกิดความล่าช้าไปอีกประมาณ 1 เดือนก็ตาม แต่ความคุ้มค่ามีมากกว่า เมื่อรับฟังความคิดเห็นมาแล้วก็ต้องนำมาวิเคราะห์ว่ามีผลกระทบอย่างไร จะแก้ไขปัญหายังไง และจะมีการปรับแก้ไขอย่างไร

2. การดำเนินการตามมาตรา 77 มีผลกระทบที่จะเกิดต่อสังคมอย่างไร เนื่องจากว่า จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็น จะต้องมีส่วนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย หรือในแง่ของความมั่นคง หรือผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสังคมอย่างไร

เป็นเรื่องปกติของความคิดเห็นที่แตกต่างกัน กฎหมายทุกฉบับย่อมมีผลกระทบต่อการ จำกัดสิทธิและมีโทษจึงต้องมีผู้ที่จะเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืน หรือกฎหมายยาเสพติด เป็นต้น นับว่าเป็นเรื่องที่ทำให้มีการรับรู้รับทราบและยอมรับความคิดเห็น ที่แตกต่างและทำให้ผู้ที่จะตรากฎหมายจะได้ตระหนักถึงเรื่องดังกล่าวว่ามีความคิดเห็นอย่างไร มีการ สร้างปัญหาอย่างไรบ้าง และจะแก้ไขอย่างไรได้บ้าง ดังนั้นเพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดควรมี 1) ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นที่มีความคิดเห็นที่แตกต่าง 2) ควรรับฟังความคิดเห็นที่มีความคิดเห็น ที่แตกต่างด้วย 3) มีการแก้ไขเยียวยาความคิดเห็นที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างอย่างไร (4) ควรให้สิทธิ และเสียงความคิดเห็นที่มีความคิดเห็นที่แตกต่าง

3. การดำเนินการตามมาตรา 77 จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างไร และหากว่า มีความจำเป็นจะต้องมีเรื่องด่วนที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจหรือกรณีของสิทธิสัญญา ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินเพิ่มเติมจะมีผลกระทบหรือไม่อย่างไร

การรับฟังความคิดเห็นย่อมมีผลกระทบต่องบประมาณ แต่ก็พยายามจำกัดค่าใช้จ่าย ด้วยการร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือร่วมมือกับสถาบันทางการศึกษา ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ก็ได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์จึงไม่มีผลกระทบต่องบประมาณมากและคุ้มค่ามาก

สำหรับแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นแนวทางเฉพาะหน้าเพื่อตอบสนองต่อมาตรา 77 ของ รัฐธรรมนูญ และเพื่อเป็นจุดเริ่มต้นการรับฟังความคิดเห็น ถ้าหากมีความพร้อมในการรับฟัง ความคิดเห็นก็ควรให้มีการรับฟังความคิดเห็นให้ครอบคลุมให้มากและต้องให้สื่อมวลชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการเผยแพร่ด้วย อีกทั้งควรมีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นให้มากกว่านี้ เช่น ที่ว่าการ อำเภอ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือช่องทางอื่นที่อำนวยความสะดวก เป็นต้น

## แนวคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ กล่าวว่าความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับ RIA มีเพื่อ 2 วัตถุประสงค์ คือ พัฒนาระบบการออกกฎหมาย และพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย อีกทั้งเพื่อให้หน่วยงาน ตรากฎหมายมีความรับผิดชอบมากขึ้นกับการตรากฎหมายที่จะบังคับใช้ อย่างไรก็ตามหัวใจสำคัญ คือการให้คนมีส่วนร่วมเพื่อให้กฎหมายออกมามีคุณภาพและเป็นที่ยอมรับ โดยกระบวนการออกกฎหมายและการทำ RIA ที่ถูกต้องควรใช้เวลาประเมินความจำเป็น และต้องทำ RIA ก่อนมีการ ร่างกฎหมาย ซึ่งการร่างกฎหมายของประเทศไทยมีแค่ร้อยละสิบที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็จะทำให้โครงสร้างผิด เมื่อเนื้อหาผิดก็จะมี การต่อต้าน แต่ถ้าให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของกฎหมายก็จะไม่เกิดการคัดค้านเพราะช่วยคิดกันตั้งแต่แรก (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, 2560)

ทั้งนี้ ประเทศที่ประสบความสำเร็จจะมีองค์กรอิสระตรวจสอบว่าผ่านหรือไม่ ซึ่งกระบวนการสำคัญคือความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูล และมีองค์กรที่รับผิดชอบ แต่ประเทศที่ไม่มี RIA แต่ก็สามารถประสบความสำเร็จ อาทิ สิงคโปร์ เพราะให้ความสำคัญกับการรับฟังสาธารณะในการ ออกกฎหมายอย่างมาก โดยทุกอย่างอยู่ในเว็บไซต์ เปิดเผย โปร่งใสมาก ต่างจากไทยที่ผ่าน ร่างกฎหมายไม่ได้

อย่างไรก็ดีปัจจัยความสำเร็จของต่างประเทศคือมีเป้าหมายปรับปรุงกฎหมายชัดเจน เอาคนรู้เรื่องมาทำไม่ใช่เฉพาะนักกฎหมาย และมีหน่วยงานที่ตรวจสอบ RIA เพราะเมื่อดูการจัดทำ RIA 55 ฉบับของไทยมีเพียงการอธิบายปัญหา ประเมินผลประโยชน์ในเชิงคุณภาพ และสรุป ข้อคิดเห็นจากการประชุม ส่วนการวิเคราะห์ทางเลือก ประเมินผลกระทบเชิงปริมาณ การทำ Cost-Benefit และประเมินต้นทุนในเชิงคุณภาพนั้นไม่มีเลย

คณพล จันทน์หอม กล่าวว่า RIA คือกระบวนการอย่างหนึ่งก่อนตรากฎหมาย ซึ่งหัวใจ หลักมี 2 ประการ 1) ต้องวิเคราะห์ผลกระทบเชิงบวกและลบในเชิงลึก 2) จะต้องมีการจัดให้มีการ รับฟังความคิดเห็นอย่างถ่วงทั่ว ทั้งผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้แน่ใจว่าเป็นกฎหมายออกมานั้นดีที่สุด ใช้งานได้สมวัตถุประสงค์ โดยมีข้อสังเกตการทำ RIA ในต่างประเทศ 5 ประการ ได้แก่ 1) วิเคราะห์ผล กระทบโดยใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์หรือที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมด้วย 2) ปรับปรุง ตรวจสอบเพื่อให้เกิดความคงเส้นคงวาและเกิดคุณภาพ สร้างหน่วยงานเข้มแข็ง ควบคุม คัดค้าน โต้แย้ง ร่างกฎหมายซึ่งจำเป็นต้องมีหน่วยงานบุคคลอื่นเข้าตรวจสอบ รวมทั้งรายงานผลการปฏิบัติ โดยผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เรื่อย ๆ 3) บางประเทศมีกลยุทธ์ดี ๆ จะออกกฎหมาย หนึ่งฉบับต้องยกเลิกสองฉบับ เพื่อวิเคราะห์ว่าจำเป็นจริง ๆ มีหน่วยงานทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพ ซึ่งเป็นคนละส่วนกับผู้ดูแลควบคุมทางเทคนิค 4) ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง ทุกขั้นตอนเพื่อแนะนำในการแก้ไขปัญหา ทว่าข้อพึงระวังผู้รับฟังความคิดเห็นจะต้องไม่มีอคติ เข้าถึง ง่าย โดยเฉพาะเรื่องเนื้อหาเพื่อความเข้าใจสาระสำคัญของการแก้ไขหรือไม่แก้ไขกฎหมาย ควรให้มีการ แสดงความเห็นทุกประเด็นด้วยการแยกให้เห็น และ 5) บางประเทศกฎหมายนั้นรวมไปถึงทุกฉบับ อาทิ กฎกระทรวงต้องทำ RIA ด้วย หากทำเรื่องเหล่านี้ได้ก็จะทำให้ประเทศประสบความสำเร็จ ในหลายด้าน (คณพล จันทน์หอม, 2560)



ยอดพล เทพลีธา กล่าวว่าตามหลักการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายทั่วไป เกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 77 ไม่ควรมีกำหนดไว้เพราะเสียเวลาโดยใช่เหตุ ถ้ามองว่าการให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องจัดรับฟังความเห็นแก่ประชาชนที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อกฎหมายที่จะพิจารณา ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องไปถามใคร เช่น หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา ขอลถามว่าต้องรับฟังความเห็นจากคนกลุ่มไหน ถ้าต้นตีความแบบนี้ก็ต้องหมายถึงประชาชนในประเทศนี้ทุกคนที่มีส่วนได้เสียเพราะต้องอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายฉบับนี้ทุกคน ถ้ามองว่าจะทำอย่างไรจะจัดรับฟังอย่างไรให้ครบถ้วนได้ (ยอดพล เทพลีธา, 2560)

มาตรา 77 มุ่งหวังในแง่ต้องการสร้างภาพให้ดูดีมากกว่าต้องการให้เห็นผลในทางปฏิบัติ ซึ่งมันเกินความจำเป็นอย่างมาก การรับฟังความเห็นของประชาชนที่มีส่วนได้เสียต่อกฎหมายมีผลประโยชน์ต่อประชาชน สามารถทำได้จริง โดยการตีกรอบว่าหากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงการรัฐ เช่น โครงการสร้างเขื่อน สร้างถนน เวนคืนที่ดิน ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชาวบ้านในแต่ละพื้นที่โดยตรง จะทำให้การรับฟังมีเป้าหมายชัดเจน ไม่เสียเวลา แต่ทบทวนปฏิบัติตามมาตรา 77 กว้างขวางครอบคลุมทุกเรื่อง

แนวทางการแก้ไขที่อาจพอทำได้คือเมื่อรัฐธรรมนูญประกาศใช้ควรแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อตีกรอบของมาตรา 77 ให้แคบลง แต่อย่างหนึ่งที่ทราบกันดีว่าขั้นตอนการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความซับซ้อน ทำได้ยากมาก ทั้งต้องผ่านการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ผ่านการทำประชามติ

ทั้งมาตรา 77 และขั้นตอนแก้ไขรัฐธรรมนูญนี้จะสะท้อนกลับไปยังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างกฎหมายสูงสุด โดยไม่เปิดกว้างให้มีส่วนร่วมรับฟังคำท้วงติงอย่างกว้างขวางเพียงพอ พอรัฐธรรมนูญผ่านประชามติออกมา ก็สายเกินไปเมื่อเห็นเนื้อหาที่จุดบกพร่อง อีกทั้งการแก้ไขก็ถูกวางไว้ให้ทำยากเกินไป

ผลกระทบอย่างหนักจากมาตรา 77 จุดแรกจะเห็นเมื่อถึงช่วงการพิจารณากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 4 ฉบับสำคัญที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับมาจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เกณฑ์การรับฟังความเห็นต้องถูกนำมาบังคับใช้

ถ้ามองว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะรับฟังความเห็นใคร แน่นนอนว่าจำนวนหนึ่งคงต้องเป็นนักการเมือง แต่อีกจำนวนมากคือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอีก 50 ล้านคนจะรับฟังอย่างไร การจัดกลุ่มเป้าหมายจะทำอย่างไรให้ครอบคลุม ไม่นับถึงงบประมาณที่ต้องใช้อีกจำนวนมาก

ธนพร ศรียากุล กล่าวว่ามาตรา 77 วรรคสอง ไม่ได้ทำให้การออกกฎหมายล่าช้า แต่สิ่งที่จะเกิดขึ้นคือการตรากฎหมายของรัฐต้องมีความรอบคอบมากขึ้น หมายความว่าก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะคิดทำกฎหมายใด ๆ ออกมาใช้ในสังคมต้องไตร่ตรองอย่างมากเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย หากเป็นเช่นนั้นไม่ถือว่าเป็นการล่าช้า แต่ที่หน่วยงานราชการบอกว่าล่าช้าเพราะที่ผ่านมา มักออกกฎหมายแบบไม่ได้ไตร่ตรอง มองประโยชน์ของหน่วยงานเป็นหลัก ไม่ได้มองประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง พอเอามุมมองตัวเองเป็นตัวตั้ง เมื่อมีมาตรา 77 ออกมาก็มาบอกว่าการออกกฎหมายล่าช้า แต่ถ้าทำความเข้าใจประชาชนแต่แรก ไม่มีเจตนาอื่นแอบแฝงก็ไม่ถือว่าเป็นการล่าช้า ในทางกลับกันกฎหมายที่ออกมาถึงถือว่ามีความชอบธรรมและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากกว่า การออกกฎหมายอย่างรวดเร็วแต่ไม่ชอบธรรม ยกตัวอย่าง วันนี้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ต้องปรับตัวคือการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ซึ่งถูกวิจารณ์ว่าใช้บ่อยเกินไปและเป็นการออกกฎหมายตามมุมมองของผู้มีอำนาจเป็นหลัก (ธนพร ศรียากุล, 2560)

อย่างไรก็ตามหากรัฐธรรมนูญประกาศใช้ คงยังพูดได้ไม่เต็มปากว่ามาตรา 77 จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการออกกฎหมายและมีความชอบธรรม ถ้ากฎหมายที่ออกมาแต่ละฉบับยังออกมาจากการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพราะไม่ใช่สภาที่มาจากการเลือกตั้ง ความชอบธรรมจะเกิดขึ้นและอำนาจของประชาชนจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อร่างกฎหมายต่าง ๆ ผ่านการพิจารณาของสภาที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนอุ่นใจว่ามาตรา 77 ใช้ได้จริง ส่วนการเตรียมความพร้อมในการรับมือมาตรา 77 เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบจากการออกกฎหมายตามมานั้น เห็นว่าหน่วยงานที่เป็นเจ้าของกฎหมายจะต้องไปศึกษามาตรานี้ โดยเฉพาะระเบียบต่าง ๆ ไม่เช่นนั้นจะถูกร้องว่าขัดรัฐธรรมนูญได้ ขณะที่ประชาชนต้องเตรียมตัวติดตามข้อมูลข่าวสารเพื่อใช้สิทธิใช้เสียงในการเข้าไปมีส่วนร่วมตามมาตรา 77 ด้วย

ที่ผ่านมาปกติหน่วยงานของรัฐเคยสอบถามความคิดเห็นประชาชน เวลาที่ต้องเสนอร่างกฎหมายบางเรื่องอยู่แล้วแต่ในตอนนั้นเป็นการทำเชิงพิธีการ ดังนั้นหน้าที่ของประชาชนต้องคอยบอกว่าการจะทำเรื่องแบบนี้ต้องไม่ใช่เพียงทำเป็นพิธีการแต่จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ มาประกอบด้วย

สำหรับมาตรา 77 เป็นมาตราที่จำกัดอำนาจเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ส่วนราชการต้องรอบคอบในการตรากฎหมาย ซึ่งไม่ใช่เฉพาะกฎหมายหลักแต่หมายรวมถึงกฎหมายรองด้วย

ดังนั้นจึงเห็นด้วยกับเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา 77 แต่อย่างที่บอกว่าจะเกิดความชอบธรรมจะต้องมีสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

ทีมข่าวการเมืองโพสต์ทูเดย์ กล่าวว่าถ้าพิจารณาจากเนื้อหาในมาตรา 77 จะก่อให้เกิดอภินิหารทางกฎหมาย 2 ประการที่สำคัญด้วยกัน (ทีมข่าวการเมืองโพสต์ทูเดย์, 2560)

1. ผลกระทบต่อร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ถ้าเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไปแล้วก่อนที่รัฐธรรมนูญจะประกาศใช้ ไม่ใช่ปัญหาเพราะมาตรา 77 ไม่ได้กำหนดให้มีผลย้อนหลัง แต่สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่กำลังพิจารณาอยู่ในสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนมากขณะนี้จะมีปัญหาขึ้นมาทันที กล่าวคือจะมีประเด็นสำคัญต้องให้พิจารณาว่าร่างกฎหมายที่อยู่ในมือสภานิติบัญญัติแห่งชาติปัจจุบันจำเป็นต้องถอนออกไปเพื่อเอาเข้าสู่กระบวนการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 หรือไม่

ในกรณีนี้ถ้าตีความอย่างเคร่งครัดแล้วก็จำเป็นต้องถอนออกไปทั้งหมดเพื่อให้หน่วยงานรัฐที่เสนอกฎหมายมาให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องเอากลับไปแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 77 หรือหากจะตีความแบบไม่เคร่งครัดก็มองได้ว่าก่อนที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่ภายหลังรัฐธรรมนูญประกาศใช้ จะต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมตามมาตรา 77 โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็น

2. ผลกระทบต่อการเสนอของหน่วยงานภาครัฐนอกเหนือไปจากปัญหาของร่างกฎหมายที่อยู่ในมือของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ปัญหาของการเสนอร่างกฎหมายของหน่วยงานรัฐให้ก็เป็นประเด็นที่สำคัญไม่แพ้กัน เนื่องด้วยเจตนารมณ์ของมาตรา 77 ย่อมต้องการให้หน่วยงานรัฐดำเนินการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการ

ใช้กฎหมายที่หน่วยงานรัฐนั้นเสนอ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความละเอียดอ่อนและอาจจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อกำหนดวิธีการดำเนินการตามมาตรา 77 ให้เป็นกิจจะลักษณะเพื่อให้มีบรรทัดฐานในการดำเนินการที่ถูกต้อง

กลไกของมาตรา 77 แน่นอมนว่าย่อมเป็นคุณต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบ แต่สำหรับภาครัฐแล้วถือว่าเป็นแรงกดดันไม่ต่างกัน ต้องไม่ลืมว่าการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนตลอด 2 ปีมานี้ ขาดกระบวนการการมีส่วนร่วมจากประชาชนไปพอสมควร เนื่องจากเป็นการทำงานในช่วงสถานการณ์พิเศษ ทำให้กฎหมายที่ออกมาก่อนหน้านี้มีปัญหาและเจอกับกระแสความไม่พอใจจากประชาชนพอสมควร จึงเป็นปัญหาว่าหน่วยงานภาครัฐอาจปรับไม่ทันกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ทั้งนี้ กระบวนการของมาตรา 77 มีการกำหนดขั้นตอนที่ค่อนข้างมาก ไม่ใช่แค่ให้ชนเอกสารร่างกฎหมายมาให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติอย่างเดียว เพราะการดำเนินการที่ว่านั้นตามมาตรา 77 จำเป็นต้องใช้เวลายาวไม่น้อย ที่สุดแล้วการปฏิบัติตามมาตรา 77 ก็คงไม่ใช่ปัญหาในสถานการณ์ปกติ แต่ปัจจุบันเป็นสถานการณ์พิเศษที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติต้องเร่งปฏิรูปและเปลี่ยนผ่านไปสู่การเลือกตั้งตามที่ได้ให้สัญญาแก่ประชาชนเอาไว้ ดังนั้นมาตรา 77 จึงอาจเป็นกระเขี้ยวใหญ่ที่ขวางคลองอยู่ ที่ส่งผลให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่สามารถเดินหน้าตรากฎหมายได้ตามความประสงค์ของตัวเอง

เดชรัตน์ สุขกำเนิด กล่าวไว้ว่า จากมาตรา 77 จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีเจตจำนงที่จะพยายามทำให้กฎหมายต่าง ๆ ที่จะออกมาในอนาคตมีความรอบคอบและไม่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมและการดำเนินชีวิตของประชาชน (เดชรัตน์ สุขกำเนิด, 2560)

แม้ว่าการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายจะเป็นเรื่องใหม่สำหรับรัฐธรรมนูญ แต่แท้จริงแล้ว การประเมินหรือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (ที่เรียกว่า RIA) เป็นเครื่องมือหนึ่งที่มีการใช้มานาน โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศพัฒนาหรือที่เรียกว่ากลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว

ผลการศึกษาของ TDRI ได้ทำให้เห็นว่าการทำ RIA ของกลุ่ม OECD มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเบื้องต้นที่เรียกว่า OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making ที่จะใช้สำหรับการออกกฎหมายทั้งระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายระดับรอง รวมถึงจรรยาบรรณและแผนการหรือข้อตกลงระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ทั้งนี้การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายมีขั้นตอนที่สำคัญ 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. การกำหนด “กรอบเป้าหมายหรือขอบเขต” ในการประเมินให้ชัดเจน เช่น การระบุว่าการประเมินเรื่องผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญอื่น ๆ เช่น การเลิกจ้างงาน การเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ หรือการทุจริตคอร์รัปชัน
2. การกำหนด “กลุ่มเป้าหมาย” ในการประเมิน โดยเลือกจากกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งอาจจะพิจารณาจากจำนวนความรุนแรง สภาพปัญหา หรือระยะเวลาที่จะได้รับผลกระทบ
3. การเลือก “วิธีการที่เหมาะสม” ในการประเมิน ซึ่งอาจจะพิจารณาจากขีดความสามารถและความพร้อมของข้อมูล ซึ่งโดยทั่วไปวิธีการที่เหมาะสมมีด้วยกัน 3 วิธี ได้แก่

วิธีที่ 1 Benefit-Cost Analysis (BCA) เป็นวิธีการพื้นฐานในการคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนในเชิงปริมาณในรูปของตัวเงิน และนำมาเปรียบเทียบระหว่างช่วงเวลาต่าง ๆ ได้

วิธีที่ 2 Cost-effectiveness Analysis (CEA) เป็นวิธีที่เน้นประเมินเฉพาะในส่วนของต้นทุนในการตรากฎหมายและต้นทุนของทางเลือกอื่น ๆ เท่านั้น

วิธีที่ 3 Multi-criteria Analysis (MCA) เป็นการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายเพื่อนำมากำหนดปัจจัยที่จะเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของวัตถุประสงค์เหล่านั้น TDR ได้ประเมินคุณภาพการจัดทำ RIA ของประเทศ พบว่าไทยไม่ได้อธิบายสภาพปัญหาที่ต้องการจะแก้ไขในเชิงลึกอย่างชัดเจน ไม่วิเคราะห์หรือนำเสนอทางเลือกอื่นในการแก้ปัญหา และไม่ประเมินหรือวิเคราะห์ผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบอย่างสมเหตุสมผล (Cost-Benefit Analysis) รวมทั้งไม่มีการอธิบายถึงกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างละเอียดด้วย

ดังนั้นที่รัฐบาลอยู่ในระหว่างร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก และร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงเป็นโอกาสที่ดีของสังคมไทยที่จะนำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมาใช้และพัฒนาขึ้น ทั้งนี้ หากยึดตามแนวทางที่ OECD ได้ดำเนินการไว้ สิ่งที่น่าจะต้องขบคิดร่วมกันในการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายทั้งสองฉบับ ได้แก่

1. เป้าหมายและขอบเขตการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นจะครอบคลุมแคบกว้างอย่างไร จะเน้นเฉพาะการขยายตัวการลงทุน หรือการเติบโตทางเศรษฐกิจ หรือจะขยายไปครอบคลุมถึงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนอื่น ๆ เช่น การลดความเหลื่อมล้ำ การลดสัดส่วนความยากจน การเพิ่มพูนของทรัพยากรภายในพื้นที่ หรือการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนไทย

2. กลุ่มเป้าหมายของการวิเคราะห์ผลกระทบจะครอบคลุมใครบ้าง และจะเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่และพื้นที่ข้างเคียง ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษและเขตเศรษฐกิจพิเศษอย่างไร

3. วิธีการที่เหมาะสมในการประเมินควรเป็นอย่างไร ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า Cost-benefit analysis และ Multi-criteria analysis เป็นแนวทางในการประเมิน เพราะจะช่วยตอบคำถามสำคัญของผู้เกี่ยวข้องได้ เช่น ประโยชน์ที่จะได้จากการออกกฎหมายฉบับนั้นเหมาะสมกับต้นทุนหรือคุ้มค่าหรือไม่

ปฏิเสธไม่ได้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับกำลังเป็นที่สนใจและเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของสังคม เพราะสังคมไทยได้รับบทเรียนมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรมในยุคอีสเทิร์นซีบอร์ด จึงกังวลใจว่าผลกระทบจากกฎหมายทั้งสองจะซ้ำรอยเดิมหรือจะขยายผลใหม่ในพื้นที่หรือไม่ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรนำเอาภาคประชาสังคมที่มีในรัฐธรรมนูญมาใช้อย่างจริงจังและจริงใจ แทนที่จะผลักดันกฎหมายทั้งสองฉบับโดยไม่ฟังเสียงห่วงใยและเสียงขัดแย้งของผู้คนในสังคม เพราะการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญในมาตรา 77 นอกจากจะเป็นสัญลักษณ์ของการเคารพกฎหมายสูงสุดแล้ว ยังหมายถึงการเคารพในเสียงอันแตกต่างและความรอบคอบในการดูแลผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนทุกหมู่เหล่าอันเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของการปรองดองอีกด้วย

วิชณู เครืองาม กล่าวถึงนโยบายของรัฐเรื่องการกำหนดรูปแบบของการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายว่าจะมีการมอบหมายให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาความ

มั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดรูปแบบของการวิเคราะห์ผลกระทบกฎหมายให้เกิดเป็นสูตรมาตรฐาน และให้ทุกหน่วยงานนำสูตรนี้ไปใช้เป็นแนววิเคราะห์ ในเบื้องต้นมีรูปแบบการวิเคราะห์อยู่บ้าง 8 ข้อ ได้แก่ (วิชญ์ เครืองาม, 2560)

1. การวิเคราะห์เรื่องคน ทั้งในเรื่องปริมาณ และคุณภาพ
2. วิเคราะห์เรื่องงบประมาณ
3. วิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อกฎหมายอื่น เช่น บางครั้งกฎหมายที่มีอยู่ดีกว่าที่จะออกกฎหมายใหม่ ซึ่งอาจไปแก้ปัญหามาโดยการแก้กฎหมายเพียงมาตราเดียวหรือเรื่องบางเรื่องมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด มิฉะนั้นจะเกิดปัญหากฎหมายซ้ำซ้อนกัน เหลื่อมล้ำ ทับซ้อนกัน
4. วิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อกฎหมายหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ
5. วิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อภาระของประชาชน ที่จะต้องไม่สร้างผลกระทบที่เป็นภาระของประชาชนเกินความจำเป็น
6. วิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจ
7. วิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อสังคม
8. วิเคราะห์ผลกระทบทางการเมืองการปกครอง

รัฐบาลทุกชุดพิจารณาเรื่อง RIA ทั้งนี้ แต่ไม่ชัดเจน ไม่เปิดเผย ดังนั้นต้องมีการเปิดเผยการศึกษาผลกระทบ เช่น การขึ้นเว็บไซต์ นอกจากนี้เครื่องมือในการตรวจสอบผลกระทบของกฎหมายนั้น รัฐบาลคิดเห็นว่ามี 3 อย่าง คือ CEO ได้แก่ C – Checklist คือการจัดทำ checklist คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคมที่ผ่านมาว่าต่อไปนี้กฎหมายทุกฉบับเมื่อเข้าคณะรัฐมนตรีแล้วไปที่กฤษฎีกาต้องทำ checklist 10 ข้อ ซึ่ง checklist นี้มีการจัดทำตั้งแต่ พ.ศ. 2548 แล้ว วันนี้ฟื้นขึ้นมาใหม่ ซึ่ง checklist นี้มีที่มาจาก OECD แล้วนำมาดัดแปลงใช้ในประเทศไทย E – Experience คือประสบการณ์ในการวิเคราะห์ผลกระทบนั้นต้องอาศัยประสบการณ์จากกฎหมายอื่น ๆ ของประเทศไทย กฎหมายต่างประเทศ หรือที่เรียกกันว่าการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ O – Opinion คือความคิดเห็นของ stakeholder ผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ ภาคเอกชน ภาคราชการ คิดเห็นอย่างไร เมื่อดูจนครบถ้วนแล้วจะพอรู้ได้เลยว่ากฎหมายนี้ควรจะผ่านหรือไม่ผ่าน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดว่าการตรากฎหมายทุกฉบับต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดหรือปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีกฎหมายขึ้นมาใหม่ การยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย โดยให้นำการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาในการตรากฎหมายทุกขั้นตอน โดยนำหลักนิติรัฐที่ให้รัฐต้องกระทำตามกฎหมายโดยเคารพต่อหลักความเสมอภาคและหลักนิติธรรมในการตรากฎหมายให้เกิดความเป็นธรรมมากที่สุด ตลอดจนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตรากฎหมาย โดยในงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย(TDRI) ได้ศึกษาพบว่าประเทศไทยมีการจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายเฉพาะในขั้นตอนที่มีการร่างกฎหมายโดยหน่วยงานราชการฝ่ายเดียวเพื่อเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้นไม่ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการพิจารณา

ของรัฐสภา อีกทั้งมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเฉพาะร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงประกาศ กฎกระทรวงหรืออื่น ๆ ซึ่งล้วนมีผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติตามกฎหมายทั้งสิ้น ตลอดจนยังขาดหน่วยงานตรวจสอบคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย

ในการนี้ได้มีแนวคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้องไว้หลายประการ เช่น การให้ผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายเพื่อให้การตรากฎหมายเกิดความรอบคอบมากยิ่งขึ้นและไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน ตลอดจนควรมีการวางกรอบการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องไว้ด้วย ส่วนการวิเคราะห์ผลกระทบต้องวิเคราะห์ผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบในเชิงลึก ควรมีกรอบเป้าหมายหรือของเขต กลุ่มเป้าหมายและวิธีการที่เหมาะสม ตลอดจนมีรูปแบบการวิเคราะห์ผลกระทบ เช่น ปริมาณ คุณภาพ งบประมาณ เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง ภาวะของประชาชน และผลกระทบต่อกฎหมายอื่นหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

## สรุป

บัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ทุกภาคส่วนต้องปฏิบัติตามไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการตรากฎหมาย การยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ตลอดจนให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องและเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพอย่างสูงสุดและเท่าเทียมกันทุกคน จึงได้นำทฤษฎีหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมมาใช้เป็นแนวทางการตรากฎหมายดังกล่าว อีกทั้งกฎหมายที่ดีที่จะบังคับให้ทุกคนสามารถปฏิบัติตามและไม่ก่อให้เกิดปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมายที่จะเกิดขึ้นตามมา จึงได้นำทฤษฎีและแนวคิดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง บทสัมภาษณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องและแนวคิดของบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อแนวทางการวิเคราะห์ผลกระทบและต้นทุนในการตรากฎหมาย ปัญหาและอุปสรรคในการตรากฎหมาย รวมทั้งแนวความคิดและมุมมองของกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมาเป็นแนวทางการดำเนินการและศึกษา ตลอดจนหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist) ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

## บทที่ 3

# กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรา 77 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แบ่งออกเป็นหมวดจำนวน 16 หมวด และบทเฉพาะกาล มีหมวด 6 เป็นเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้รัฐต้องปฏิบัติตามหลักการในการตรากฎหมายที่จะใช้บังคับเป็นกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการตรากฎหมายด้วย จึงได้บัญญัติมาตรา 77 ไว้ในรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุด

ในการนี้จึงได้นำเจตนารมณ์มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการตามเจตนารมณ์ และหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist) มาอธิบายดังนี้

## เจตนารมณ์มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เจตนารมณ์มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีสาระสำคัญดังนี้ (คณะอนุกรรมการจัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฯ, 2560 : 47-49)

1. มาตรา 77 บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมาย ซึ่งความในหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ค ด้านกฎหมายระบุว่า“(1) กำหนดให้รัฐดำเนินการให้มีการปฏิรูปกฎหมายต่าง ๆ ที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล”

2. ความในวรรคหนึ่งของมาตรา 77 มีความประสงค์ไม่ให้รัฐออกกฎหมายมากเกินไป เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายบางฉบับที่ล้าสมัย บังคับการไม่ได้แล้ว หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งมีกฎหมายจำนวนมากที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพของประชาชน รัฐจึงควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยการออกกฎหมายควรคำนึงถึงภาระของประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

3. ความในวรรคสองของมาตรา 77 บัญญัติขึ้นเนื่องจากปัจจุบันรูปแบบการเสนอร่าง

กฎหมายของประเทศไทยเป็นไปโดยง่ายและไม่มีการประเมินผลกระทบที่ประชาชนและสังคมได้รับจากกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ ประกอบกับเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยต่อสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุนี้ความในวรรคสองจึงกำหนดหลักการสำคัญดังนี้

3.1 กำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ ผู้เสนอกฎหมายพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อเป็นการถ่วงถ่วงก่อนการเสนอร่างกฎหมายเบื้องต้น รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ทั้งนี้ ความในมาตรา 77 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

3.2 เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อเป็นช่องทางในการพัฒนากฎหมายในอีกทางหนึ่ง

4. ความในวรรคสามของมาตรา 77 มีที่มาจากข้อเสนอการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย กำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่ทำให้เกิดความคล่องตัว

5. การกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในหลายมาตราเป็นการเฉพาะ อาทิ เรื่องที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ หรือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ เป็นต้น แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากจะกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในหลายมาตราเป็นการเฉพาะแล้ว ยังมีบทบัญญัติทั่วไปรองรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในมาตรา 77 ซึ่งอยู่ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐด้วย

ประเทศไทยได้บัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 บทบัญญัติในหมวดนี้มีสถานะเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อช่วยรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องกันและสม่ำเสมอในการบริหารราชการ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ แต่เป็นเรื่องความรับผิดชอบทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีการนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องร้องกันแก่ทางการเมือง หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐมีความแตกต่างกับหมวดหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติ ไม่เช่นนั้นอาจเป็นเหตุฟ้องร้องบังคับให้รัฐปฏิบัติได้

6. หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ข้อ 10 (เดิม) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นว่าในการยกร่างกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นแล้วหรือไม่ และมีข้อคัดค้านของผู้ที่เกี่ยวข้องประการใด แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาแม้จะกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน สนใจขั้นตอนก่อนยกร่างกฎหมาย



แต่ในการพิจารณาร่างกฎหมายมักจะไม่ได้นำข้อมูลที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา ดังนั้นมาตรา 77 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน แต่ไม่ได้กำหนดให้ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการตรากฎหมายทุกขั้นตอนแต่อย่างใด

## กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการตามเจตนารมณ์

มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีจุดมุ่งหมายเพื่อไม่ให้มีจำนวนกฎหมายมากเกินไป และควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่เห็นว่าหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน และก่อนตรากฎหมายทุกฉบับจะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะใช้บังคับและไม่ให้เกิดอุปสรรคและปัญหากับผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้งรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

โดยการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหลักการดังนี้ 1) หลักก่อนตรากฎหมาย 2) หลักการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย 3) หลักการเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว จึงขออธิบายดังนี้

### 1. หลักการก่อนตรากฎหมาย

กฎหมายของประเทศไทยมีจำนวนมากจึงต้องจำกัดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ก่อนตรากฎหมายทุกฉบับให้หน่วยงานที่เสนอกฎหมายหรือหน่วยงานที่จัดทำร่างกฎหมายให้แก่สมาชิกสภาหรือประชาชนต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายหรือทางเลือกต่าง ๆ และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้ ต้องเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน ส่วนการพิจารณาร่างกฎหมายในเบื้องต้นก่อนเสนอให้สภาพิจารณาเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็ต้องตรวจสอบกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอีกครั้งก่อนเสนอต่อสภาหรือการพิจารณาของสภาแล้วแต่กรณี เพื่อประเมินผลทางเลือกในการกำกับดูแลและเพื่อประเมินกฎหมายในภาพรวม ในขั้นตอนการพิจารณากระบวนการของบทกฎหมายต้องคำนึงปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้ ระบบอนุญาตและระบบกรรมกรในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนและการกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ขณะการพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภา หากสาระหรือกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพียงพอแล้วก็ไม่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเติม หรือหากยังไม่เพียงพอสภาอาจให้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ซึ่งสามารถจะดำเนินการได้ทั้งในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ วาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงตามมาตราของคณะกรรมการ

หลักการก่อนตรากฎหมายเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายใช้บังคับ กล่าวคือเป็นการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับใหม่มีเงื่อนไขดังนี้

1.1 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น  
 1.2 ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

1.3 รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

## 2. หลักการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย

การยกเลิกกฎหมายเป็นการยกเลิกกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกกฎหมายทั้งฉบับพร้อมกันหลายฉบับ โดยการตรากฎหมายยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น หรือเป็นการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วเห็นสมควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง ทั้งนี้ การยกเลิกกฎหมายและการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้กฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน

เมื่อมีกฎหมายใช้บังคับแล้วต้องการยกเลิกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายก็ต้องอาศัยกฎหมายที่อยู่ระดับเดียวกันหรือสูงกว่าเพื่อยกเลิกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมาย โดยการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายมีเงื่อนไขดังนี้

2.1 กฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์  
 2.2 กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน การที่จะอ้างเงื่อนไขได้ต้องมีการประเมินผลของกฎหมายทุกระยะเวลาที่กำหนด

2.3 ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

2.4 ถ้ามีการปรับปรุงกฎหมายรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

## 3. หลักการเมื่อกฎหมายที่ผลบังคับใช้แล้ว

เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกระยะเวลาที่กำหนดโดยการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้อง

ประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีเงื่อนไขดังนี้

3.1 ดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

3.2 รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

3.3 เมื่อมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ถ้าเห็นว่าจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นใหม่มาใช้บังคับหรือควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชนต้องดำเนินการ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน

นอกจากนี้จึงได้นำเสนอแผนภาพกระบวนการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สามารถแบ่งได้ 2 กรณี ดังนี้

1. กรณียังไม่มีกฎหมายใช้บังคับ ประกอบด้วยหลักการก่อนตรากฎหมายก็ต้องจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ และเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน ซึ่งการตรากฎหมายต้องใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

2. กรณีที่มีกฎหมายใช้บังคับอยู่แล้ว แบ่งได้เป็นดังนี้

2.1 หลักการยกเลิกกฎหมายต้องเป็นกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ และเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน ซึ่งหลักการยกเลิกกฎหมายต้องคำนึงถึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

2.2 หลักการปรับปรุงกฎหมายต้องเป็นกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชนและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบ

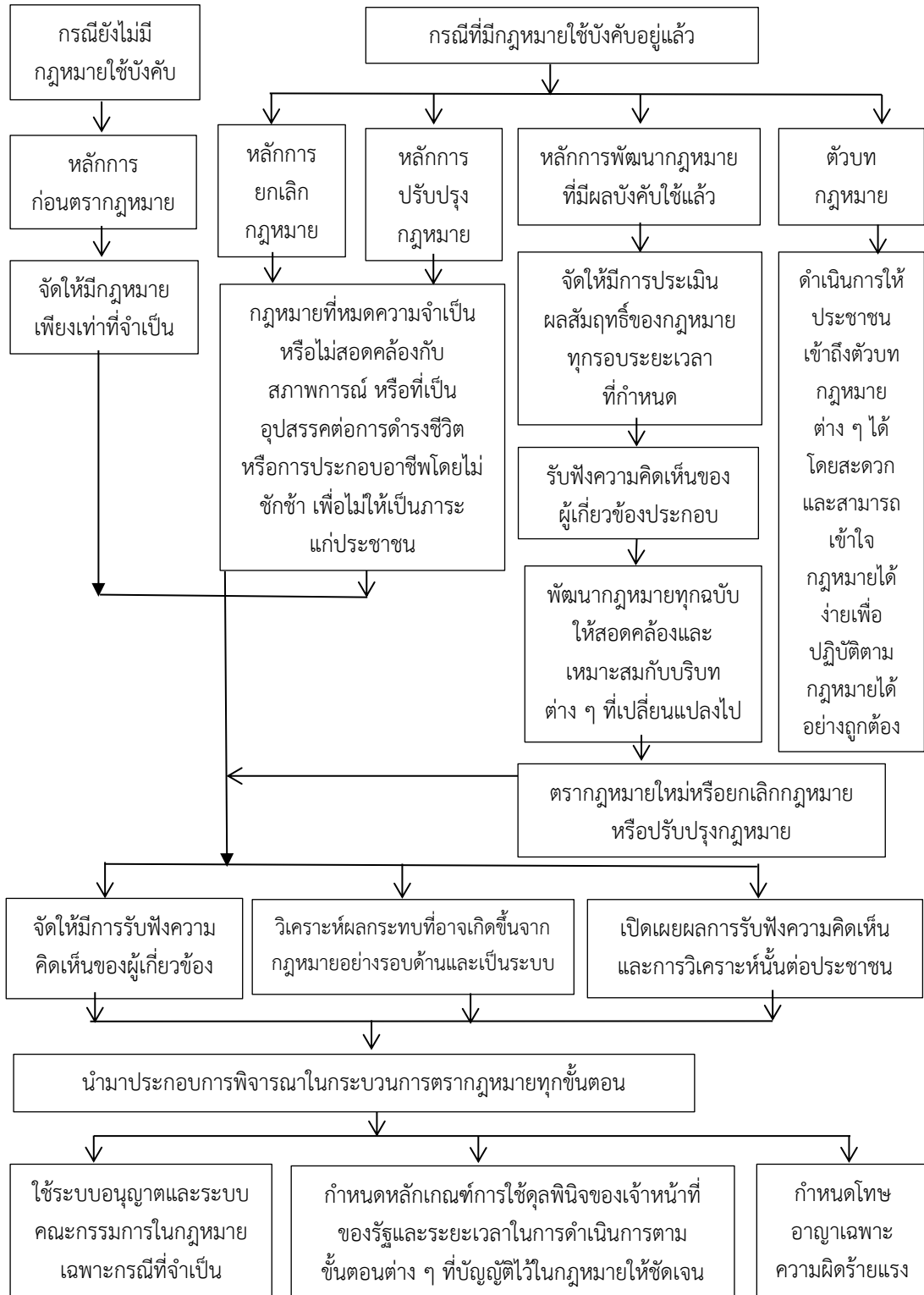
ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ และเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ซึ่งหลักการยกเลิกกฎหมายต้องคำนึงถึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น ฟังกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และฟังกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

2.3 หลักการพัฒนากฎหมายที่มีผลบังคับใช้แล้วต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดและรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งอาจมีการตรากฎหมายใหม่หรือยกเลิกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายต่อไป

2.4 รัฐบาลกฎหมายต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

รายละเอียดดังแผนภาพที่ 3 – 1 ต่อไปนี้

แผนภาพที่ 3 - 1 กระบวนการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560



## หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist)

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 อนุมัติหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist) ขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยเสนอให้หน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานต้องพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้โดยละเอียดก่อนการจัดทำกฎหมายดังต่อไปนี้

1. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร เช่น วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคือ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใด ความจำเป็นที่ต้องทำภารกิจหากไม่ทำภารกิจนั้นจะมีผลกระทบใด การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มีกี่ทางเลือก มีทางเลือกอะไรบ้าง แต่ละทางเลือกมีข้อดีข้อเสียอย่างไร มาตรการที่บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจคืออะไร ภารกิจนั้นจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้เพียงใด

2. ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจนั้น เช่น เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพ ต้นทุน และความคล่องตัวแล้ว เหตุใดจึงไม่ควรให้เอกชนทำภารกิจนี้ ภารกิจนี้ควรทำร่วมกับเอกชนหรือไม่ อย่างไร เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพและประโยชน์ที่จะเกิดแก่การให้บริการประชาชน ควรทำภารกิจนี้ร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ เพราะเหตุใด ภารกิจดังกล่าวหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำจะได้ประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่าหรือไม่

3. มีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้การทำภารกิจนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่ เช่น การจัดทำภารกิจนั้นมีความสอดคล้องกับเรื่องใด อย่างไร การทำภารกิจนั้นสามารถใช้มาตรการทางบริหารโดยไม่ต้องออกกฎหมายได้หรือไม่ ในการทำภารกิจนั้น เหตุใดจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายในขณะนี้ การใช้บังคับกฎหมายและระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมาย

4. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น เช่น การดำเนินการตามภารกิจในเรื่องนี้มีกฎหมายในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันหรือไม่ในกรณีที่มีกฎหมายขึ้นใหม่ เหตุใดจึงไม่ยกเลิก แก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันที่มีอยู่

5. ผลกระทบและความคุ้มค่า เช่น ประชาชนจะมีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นในเรื่องใด อย่างไร และเพียงใด หรือเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด เศรษฐกิจหรือสังคมมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เพียงใด การประกอบกิจการเป็นไปโดยสะดวกหรือลดต้นทุนของผู้ประกอบการได้มากน้อยเพียงใด

6. ความพร้อมของรัฐ เช่น ความพร้อมของรัฐ ในกรณีที่เป็นการร่างกฎหมายที่มีผลต่อการจัดตั้งหน่วยงานหรืออัตรากำลัง มีความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกำหนดอัตรากำลังและงบประมาณหรือไม่ วิธีการที่จะให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีปฏิบัติ กฎหมาย

7. หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย เช่น มีหน่วยงานอื่นใดที่ปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ มีข้อเสนอแนะในการดำเนินการกับหน่วยงานนั้นอย่างไร มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร มีการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร

8. วิธีการทำงานและการตรวจสอบ เช่น ระบบการทำงานที่กำหนดสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่ เช่น เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์

ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

9. การจัดทำกฎหมายลำดับรอง เช่น ได้จัดทำแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรองกรอบระยะเวลา ตลอดจนกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองนั้น หรือไม่ มีกรอบในการตราอนุบัญญัติเพื่อป้องกันการขยายอำนาจหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรอย่างไร

10. การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานอื่นและผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายนั้นแล้วหรือไม่ เช่น ผู้ที่เกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบที่รับฟังความคิดเห็น มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไร เช่น วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง พื้นที่ในการรับฟังความคิดเห็น ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็นและการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

ในการนี้เจตนารมณ์มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมายและไม่ให้รัฐออกกฎหมายมากเกินไป เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายบางฉบับที่ล้าสมัย บังคับการไม่ได้แล้ว หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งมีกฎหมายจำนวนมากที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพของประชาชน รัฐจึงควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยการออกกฎหมายควรคำนึงถึงภาระของประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และให้มีการประเมินผลกระทบที่ประชาชนและสังคมได้รับจากกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ ประกอบกับเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยต่อสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการตามเจตนารมณ์ดังนี้ 1) หลักก่อนตรากฎหมาย 2) หลักการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย 3) หลักการเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว

อย่างไรก็ตามการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการตรากฎหมายเท่านั้นจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist) ไว้ 10 ประการเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการตรากฎหมายต่อไปซึ่งการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาต้องมีการดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist) ไว้ 10 ประการและหลักฐานการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องแนบมาพร้อมกันร่างกฎหมายด้วยจึงจะถือว่าการเสนอกฎหมายที่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้

## สรุป

เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายบางฉบับที่ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ไม่สามารถบังคับใช้ได้ รวมทั้งมีกฎหมายจำนวนมากที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพของประชาชน เจตนารมณ์มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติขึ้นมาก็เพื่อให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากล และมีความประสงค์ไม่ให้รัฐออกกฎหมายมากเกินไป ให้รัฐยกเลิก

หรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยการออกกฎหมายควรคำนึงถึงภาระของประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องโดยมีกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการตามเจตนารมณ์ คือ หลักการก่อนตรากฎหมาย หลักการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย และหลักการเมื่อกฎหมายที่ผลบังคับใช้แล้วเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินการต่อไป



## บทที่ 4

### การวิเคราะห์ผลกระทบ

### จากการดำเนินการตามมาตรา 77

การดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการให้การควบคุมกฎหมายให้มีประสิทธิภาพและมีจำนวนไม่มากเกินไป ซึ่งการมีกฎหมายจำนวนมากอาจมีกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพหรือสร้างภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น อีกทั้งการตรากฎหมายทุกฉบับจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนไม่ว่าในขั้นตอนการยกร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ กฎสภา คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา และต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกฉบับระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ การตรากฎหมายให้ใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ในอดีตที่ผ่านมาการไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ทำให้นายจ้างปรับตัวไม่ทันตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 จึงมีความจำเป็นต้องมีมาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวตามพระราชกำหนดดังกล่าวในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านการใช้บังคับกฎหมายตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 33/2560 เรื่อง มาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว หรือกรณีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2557 มาตรา 681/1 บัญญัติว่า “ข้อตกลงใดที่กำหนดให้ผู้ค้าประกันต้องรับผิดชอบอย่างเดียวกับลูกหนี้ร่วมหรือในฐานะเป็นลูกหนี้ร่วม ข้อตกลงนั้นเป็นโมฆะ” ทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในการประกอบกิจการอันส่งผลต่อเศรษฐกิจในหน้าที่ต้องมีผู้ค้าประกันซึ่งเป็นนิติบุคคล จึงได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2558 มาตรา 681/1 วรรคสองมีบัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับแก่กรณีผู้ค้าประกันซึ่งเป็นนิติบุคคลและยินยอมเข้าผูกพันตนเพื่อรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมหรือในฐานะเป็นลูกหนี้ร่วม ในกรณีเช่นนั้นผู้ค้าประกันซึ่งเป็นนิติบุคคลนั้นยอมไม่มีสิทธิดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 688 มาตรา 689 และมาตรา 690” เป็นต้น

สำหรับทฤษฎีแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐคือการที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์การของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลง เมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้วย่อมจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ส่วนความเป็นนิติรัฐในทางเนื้อหานั้นก็คือการที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์การของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามหลักนิติรัฐ นอกจากนี้หลักความพอสมควรแก่เหตุแล้วในแง่เนื้อหาหลักนิติรัฐยังห้ามการกระทำตามอำเภอใจของรัฐ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยเคารพต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือเรียกร้องรัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้น ๆ ด้วย ด้วยเหตุนี้ระบบกฎหมายของรัฐจึงกำหนดให้องค์การของรัฐต้องรับฟังความคิดเห็น ส่วนหลักนิติธรรมมีองค์ประกอบที่สำคัญคือความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมจึงต้องมีลักษณะสำคัญคือกฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้ กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ และกฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้นส่วนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการไม่ว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่าง ๆ การรับฟังความคิดเห็นเป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่าง ๆ การให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วมโดยเป็นส่วนหนึ่งกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจและมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง

เมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตรากฎหมายแล้วก็ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายโดยนำหลักการวิเคราะห์ที่มีความสอดคล้องกันมาประยุกต์ใช้เช่น Benefit-cost analysis ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ในการคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายโดยวิเคราะห์เปรียบเทียบผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบที่เกิดกับผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนต่อการออกกฎหมาย เพื่อนำเสนอข้อมูลที่ได้สำหรับประกอบการพิจารณาตัดสินใจประเมินเลือกทางเลือกที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สูงสุดอย่างเป็นระบบ อีกทั้งช่วยเพิ่มความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐและปรับปรุงความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องให้กับกระบวนการออกกฎหมาย ซึ่งประเทศสมาชิก OECD จึงได้จัดทำข้อเสนอในการปรับปรุงคุณภาพของการออกกฎหมายซึ่งส่วนหนึ่งคือการกำหนดเกณฑ์ การตรวจสอบการตัดสินใจด้านกฎหมาย (OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making) ซึ่งอยู่ในรูปแบบของคำถามทั้งหมด 10 ข้อที่หน่วยงานที่เสนอกฎหมายต้องตอบเพื่อที่จะให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับความจำเป็นในการตรากฎหมายและผลกระทบของกฎหมายต่อภาครัฐ ธุรกิจ และ ประชาชน ทั้งนี้ประเทศไทยได้นำ checklist ดังกล่าวมาปรับปรุงเป็น “หลักเกณฑ์ในการ ตรวจสอบความจำเป็นในการร่างกฎหมาย” ซึ่งมีทั้งหมด 10 ข้อ เช่น ความจำเป็นต้องตรากฎหมาย มีการเข้าแทรกแซงของภาครัฐเหมาะสมหรือไม่ การออกกฎหมายเป็นวิธีที่ดีที่สุดของการแทรกแซง ของภาครัฐหรือไม่ ทั้งนี้ควรจะมีการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของวิธีการแทรกแซงของรัฐอื่น ๆ เพื่อเปรียบเทียบ กฎระเบียบสอดคล้องกับกฎระเบียบอื่น ๆ หรือไม่ หน่วยงานภาครัฐในระดับใดที่มีความเหมาะสมในการรับผิดชอบการดำเนินงานนี้ ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการออกกฎหมาย เหมาะสมกับต้นทุนในการออกกฎหมายหรือไม่ มีการประเมินผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในเศรษฐกิจและสังคมที่โปร่งใสหรือไม่ ข้อบัญญัติของกฎหมายมีความชัดเจน สอดคล้องกัน เข้าใจง่ายสำหรับผู้ใช้กฎหมายและประชาชนหรือไม่ ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับกฎหมายนั้นหรือไม่ และกลยุทธ์และขั้นตอนที่จะบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างไร

การนำ RIA มาปฏิบัติใช้ในประเทศ OECD จะนำ RIA มาใช้กับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายในระดับรองลงมา แต่บางประเทศจะเลือกเฉพาะกฎหมายที่มีนัยสำคัญ ในเชิงเศรษฐกิจหรือสังคมเท่านั้น ส่วนรายงาน RIA อาจมีรูปแบบและรายละเอียดข้อมูลและความเข้มข้นของบทวิเคราะห์ความคุ้มค่าที่แตกต่างกันสำหรับกฎหมายที่มีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจหรือสังคม ที่แตกต่างกัน จึงควรที่จะมีการระบุที่ชัดเจนว่า กฎหมายประเภทไหนต้องการ RIA ที่มีรายละเอียด และบทวิเคราะห์ที่สมบูรณ์มากน้อยเพียงใด เช่น การจัดทำ RIA ในประเทศเนเธอร์แลนด์จะวิเคราะห์เฉพาะผลกระทบต่อภาคธุรกิจ (Business Effects Analysis) สาธารณรัฐเช็กจะวิเคราะห์ผลกระทบทางการเงินควบคู่ไปกับผลกระทบทางเศรษฐกิจซึ่งรวมถึงผลกระทบในเชิงเศรษฐกิจและสังคมด้วย ประเทศฝรั่งเศสจะวัดผลกระทบต่อภาคธุรกิจและหน่วยงานของรัฐ ประเทศเบลเยียมจะประเมินความเสี่ยงของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสุขภาพ ความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมเท่านั้น ประเทศเม็กซิโก และ ไอร์แลนด์จะมีการจัดทำ RIA เต็มรูปแบบหากแต่มีระดับความเข้มข้นในการวิเคราะห์ผลกระทบที่แตกต่างกัน เป็นต้น

ขั้นตอนการดำเนินการเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายสามารถแบ่งได้เป็น 2 ชั้น ชั้นแรกคือการประเมิน “ความจำเป็นในการออกกฎหมาย” ชั้นที่สองคือการประเมิน “ความคุ้มค่าของกฎหมายเมื่อเทียบกับทางเลือกอื่นๆ” ซึ่งจะต้องมีวิธีการในการคำนวณและเปรียบเทียบต้นทุน และผลประโยชน์ของทางเลือกต่างๆ เพื่อที่จะตัดสินใจว่าควรหรือไม่ควรที่จะมีการออกกฎหมายดังกล่าว หรือ ควรที่จะมีมาตรการอื่นทดแทนเพื่อแก้ไขปัญหากระบวนการในการทำ RIA ทั้งใน ส่วนของการประเมินความจำเป็นในการออกกฎหมายและการเปรียบเทียบความคุ้มค่าของกฎหมาย กับทางเลือกอื่นๆ มีกิจกรรมหลักทั้งหมด 9 กิจกรรม เช่น วัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย ลักษณะ

ของปัญหาที่ต้องการแก้ไข อธิบายร่างกฎหมายอำนาจในการออกกฎหมาย กลุ่มผู้ที่ได้รับผลกระทบ และแนวทางในการบังคับใช้ การประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของกฎหมายในมิติทางเศรษฐกิจ สังคมสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมาย เปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนในแต่ละมิติ เสนอทางเลือกอื่น รวมถึงแนวทางที่ไม่ต้องใช้กฎหมายในการแก้ปัญหา เปรียบเทียบผลการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของแต่ละทางเลือก เปรียบเทียบความคุ้มค่าของทางเลือกอื่น ๆ กับของกฎหมายที่เสนอ และอธิบายขั้นตอนในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย

การประเมินความจำเป็นในการออกกฎหมายก่อนที่จะมีการเก็บข้อมูลเพื่อประเมินผลกระทบของกฎหมาย ควรมีการศึกษาวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีกฎหมายนั้นๆ โดยการวิเคราะห์ลักษณะของปัญหาที่ทำให้จำเป็นต้องออกกฎหมายและวิเคราะห์ความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ปัญหา เช่น การพิจารณาถึงกลุ่มสังคมที่ได้รับความเดือดร้อน เช่น กลุ่มผู้มีรายได้น้อย กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มธุรกิจ ขนาดย่อม ฯลฯ ขนาดของกลุ่มดังกล่าวว่ามีจำนวนสมาชิกมากน้อยเพียงใด ลักษณะของปัญหาที่กลุ่มสังคมเหล่านี้ต้องเผชิญ ลักษณะความรุนแรงของปัญหา ข้อจำกัดของภาครัฐในการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากมีแนวโน้มว่า การบังคับใช้ร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องใช้งบประมาณและบุคลากรจำนวนมากเมื่อเทียบกับความรุนแรงของปัญหา อาจไม่คุ้มค่า หรือปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในระยะยาวหรือเป็นเพียงปัญหาชั่วคราวที่เกิดจากปัจจัยภายนอก กฎหมายหลายฉบับมักออกมาเพื่อแก้ปัญหาชั่วคราวเท่านั้นหากแต่สร้างภาระต้นทุนแก่ภาครัฐอย่างถาวร

การคำนวณและเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมาย ข้อมูลที่ใช้ในการเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมายและการใช้เครื่องมืออื่น ๆ สามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ข้อมูลเชิงปริมาณ และ ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งข้อมูลเชิงปริมาณจะมีประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายเนื่องจากเป็นข้อมูลที่มีประสิทธิภาพในการวิเคราะห์ขนาดของผลประโยชน์และต้นทุนให้เข้าใจได้ง่าย โดยเฉพาะหากผลกระทบที่เกิดขึ้นสามารถคำนวณได้เป็นจำนวนเงินจะทำให้สามารถเปรียบเทียบตัวเลข ผลกระทบของการออกกฎหมายหรือกฎหมายที่ต่างกันได้ ดังนั้น ผู้ประเมินจึงควรเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณในด้านต่างๆ อาทิ ขนาดของปัญหา ต้นทุนในการออกกฎหมาย ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ เป็นต้น อย่างไรก็ตามต้องใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบด้วยจึงต้องมีการนำเสนอข้อมูลให้ชัดเจนและตรงประเด็นที่สุด

ดังนั้น การนำ “RIA (Regulatory Impact Analysis) หรือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย” มาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ พบว่าประเทศที่ได้รับความสำเร็จในการปฏิรูปกระบวนการขั้นตอนในการออกกฎหมายนั้นต้องมีปัจจัยที่สนับสนุนบางประการ เช่น จะต้องมีความเข้าใจในการดำเนินการที่ชัดเจน ควรพ่วง” RIA เข้ากับโครงการการปฏิรูปเศรษฐกิจ สังคมหรือส่วนราชการในระดับประเทศที่ได้รับการผลักดันโดยรัฐบาล ให้มีการปฏิรูปหรือการทบทวนกฎหมายสอดคล้องกับความจำเป็นของภาคธุรกิจ การประสานงานและความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน และต้องมีข้อมูลและความเชี่ยวชาญในการนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทยมีการใช้ RIA กับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี การรายงาน RIA ไม่มีการประเมินทางเลือกอื่นๆ และไม่มีหน่วยงานที่ตรวจสอบคุณภาพของ RIA แม้จะมีเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสากลแต่คุณภาพของรายงานที่จัดทำขึ้นจริงในทางปฏิบัติยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น การจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายในประเทศไทยมีเฉพาะในขั้นตอนที่มีร่างกฎหมายออกมาแล้ว ทำให้หน่วยงานราชการที่เป็นผู้เสนอกฎหมายมีเป้าประสงค์ที่จะให้มีการตรากฎหมายดังกล่าวอย่างรวดเร็วที่สุด จึงมองว่าการจัดทำรายงานดังกล่าวเป็นเพียงอุปสรรคที่ทำให้การตรากฎหมายล่าช้าจึงขาดการรับฟังความคิดเห็นที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมายของไทยยังจำกัดเฉพาะกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น ขาด “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย” ซึ่งกำหนดรายละเอียดวิธีการในการจัดทำรายงานประเมิน ขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและของสาธารณชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานผลการประเมินกฎหมายที่ดี และขาดหน่วยงานที่ตรวจสอบคุณภาพของรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมาย ทำให้คุณภาพของรายงานไม่ได้มาตรฐานสากล จึงให้การทำ RIA ในประเทศไทยเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้นจะต้องเริ่มจากกระบวนการในการทำ RIA ก่อนที่จะลงรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระ คือ การทำ RIA ในช่วงระยะเวลาที่ถูกต้อง การมีวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียที่เหมาะสม การประสานงานใกล้ชิดกับภาคเอกชน ควรที่จะครอบคลุมกฎหมายใดบ้าง ต้องอาศัยเทคนิคในการจัดทำรายงานมากกว่าควรมีโครงสร้างหรือรูปแบบในการประเมิน ควรมีการพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปประเทศ ควรมีเป้าหมายที่ชัดเจนตรวจสอบได้ ควรมีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการส่งเสริม ติดตามและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมายโดยเฉพาะ

## การวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการตามมาตรา 77 ของกรมการร่างรัฐธรรมนูญ

การวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการตามมาตรา 77 ของกรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 4 คน ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ไม่สอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นยุค IT หรือ ยุคดิจิทัล ที่เรียกว่ารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ หรือ E-Government มาใช้ แต่ในทางปฏิบัติระบบทั้งหมดไม่ได้เอื้ออำนวยต่อการทำ E-Government จริง ๆ สิ่งหนึ่งที่จะต้องทำในรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งถ้าไม่ทำระบบราชการจะล่าช้าไปเรื่อย ๆ จะเป็นตัวปัญหามากกว่าที่จะเป็นตัวส่งเสริม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสร้างมาตรา 77 ขึ้น เพื่อชะลอการออกกฎหมายในลักษณะที่ว่าให้รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้รู้ว่าสิ่งที่กำลังจะออกมาเป็นกฎหมายไปกระทบอะไรกับผู้เกี่ยวข้องควรวางออกอย่างไร มีความพร้อมแล้วหรือไม่ที่จะออกกฎหมายมาบังคับใช้ และเมื่อไหร่ที่จะออกกฎหมายมาบังคับใช้ให้ประชาชนปฏิบัติตามจะต้องมีความพร้อมก่อน นั่นคือเหตุผลหนึ่งว่าทำไมถึงต้องให้รับฟังความคิดเห็น มาตรา 77 จะช่วยให้ประเทศมีการออกกฎหมายน้อยลงได้โดย 1) รัฐต้องมีกฎหมายเท่าที่จำเป็น 2) รัฐต้องรับฟังผู้มี

ส่วนได้เสีย หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายนั้น 3) การปฏิรูประบบบริหาร คือใช้ระบบอนุญาตและคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการโดยรวดเร็ว ลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น และ 4) พึงกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ดังนี้

1. ฝ่ายบริหารจำเป็นจะต้องออกกฎหมายจำเป็นจะต้องรับฟังความคิดเห็นจะทำให้เกิดความล่าช้ามีผลต่อการพัฒนาประเทศชาติอย่างไรบ้าง

1.1 ไม่ได้ทำให้ล่าช้าแต่จะมีการทำให้กระบวนการประชาธิปไตยเป็นไปโดยประชาชน เพื่อประชาชนอย่างแท้จริง มีการรับฟังอย่างรอบด้าน จะทำให้ได้ข้อมูลมาประกอบการตัดสินใจโดยละเอียดมากขึ้นและเป็นสิ่งที่ต้องทำตลอดจนจะทำให้กระบวนการตรากฎหมายมีความละเอียดขึ้น กฎหมายที่เร่งรัดออกโดยที่ขาดความรอบคอบไม่ใช่กฎหมายที่ดี กฎหมายที่ดีคือกฎหมายที่มีการรับฟังความคิดเห็นรอบด้านและอยู่บนพื้นฐานของการตัดสินใจที่ครบถ้วน เพราะมีผลกระทบทั้งในทางดีและไม่ดี สำหรับทางที่ดีคือทำให้ละเอียดขึ้น มีการพิจารณารอบด้านมากขึ้น ส่วนทางที่อาจจะทำให้เกิดอุปสรรคบ้างก็คือทำให้เกิดความล่าช้า จากนั้นก็ได้หมายความว่าแก้ไขไม่ได้ ก็คือว่ารัฐบาลที่ดี ฝ่ายนิติบัญญัติที่ดี คงจะต้องมีการวางแผนการดำเนินการในเรื่องนี้ให้ดี

1.2 มาตรา 77 ได้มีเปลี่ยนแปลงให้ก้าวทันโลกสมัยใหม่ว่าการที่จะกระทำอะไรตามอำเภอใจไม่ได้แล้ว ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย และต้องให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น ส่วนการรับฟังความคิดเห็นไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการตรากฎหมายเพราะว่าส่วนราชการต้องมีการเตรียมการล่วงหน้าว่าจะตรากฎหมายซึ่งเป็นการมองไปข้างหน้าในงานของภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ แต่การที่จะทำให้ล่าช้าก็ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการที่จะต้องเตรียมการไว้ล่วงหน้าในการตรากฎหมายเป็นการเปลี่ยนวิธีคิดการทำงานราชการมีการพัฒนาประเทศเพื่อแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ

1.3 การที่บัญญัติมาตรา 77 ไว้เพื่อเกิดมีการเรียกร้องและการรับรู้รับทราบกฎหมายตลอดจนสร้างความเป็นธรรมอันเป็นหลักการใหม่ในการตรากฎหมายด้วยการรับฟังความคิดเห็น ส่วนการรับฟังความคิดเห็นอาจมีผลกระทบต่อกระบวนการตรากฎหมายบ้างจึงจำเป็นต้องมีมาตรการหรือหลักเกณฑ์เพิ่มเติมให้ชัดเจน ซึ่งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนาเพื่อให้มีการเปิดเวทีการรับฟังความคิดเห็น แม้จะทำให้เกิดความล่าช้าไปอีกประมาณ 1 เดือนก็ตาม แต่ความคุ้มค่ามีมากกว่าเมื่อรับฟังความคิดเห็นมาแล้วก็ต้องนำมาวิเคราะห์ว่ามีผลกระทบอย่างไร จะแก้ไขปัญหาอย่างไร และจะมีการปรับแก้ไขอย่างไร

2. การดำเนินการตามมาตรา 77 จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างไร และหากว่ามีความจำเป็นจะต้องมีเรื่องด่วนที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจหรือกรณีของสิทธิสัญญา ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินเพิ่มเติมจะมีผลกระทบหรือไม่อย่างไร

2.1 การจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องดำเนินการอยู่แล้วก็จะมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามนโยบายและในการจัดสรรเป็นการเรื่องภายในของรัฐบาล ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่ได้เป็นเรื่องเร่งด่วนแต่ก็มีระยะเวลาการเจรจาต่อรองมายาวนานทำให้เรารู้ล่วงหน้าก็ต้องพิจารณาว่าเราจะต้องแก้ไขกฎหมายอะไรบ้างและจึงต้องรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้พี่น้องประชาชนได้รับรู้ด้วย หากเป็นเรื่องด่วนก็ต้องตราเป็นพระราชกำหนดก็ได้ ซึ่งการตราพระราชกำหนดไม่ต้องรับฟังความคิดเห็น เพราะพระราชกำหนดต้องเป็นกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน ก็ต้องตราเป็นพระราชกำหนดได้

2.2 ไม่ได้เป็นเรื่องของตัวกฎหมายมาตรา 77 ที่เป็นปัญหาแต่เป็นเรื่องของวิธีการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพของหน่วยงานที่ปฏิบัติ และมาตรา 77 ไม่ได้มีผลกระทบต่องบประมาณอะไรต่าง ๆ อยู่ที่ว่าคุณต้องบริหารจัดการงานให้ดีขึ้น ทำให้ระบบบ้านเราทันสมัยและปรับให้ทันโลก

2.3 การรับฟังความคิดเห็นย่อมมีผลกระทบต่องบประมาณ แต่ก็พยายามจำกัดค่าใช้จ่ายด้วยการร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือร่วมมือกับสถาบันบันทางการศึกษา ซึ่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์จึงไม่มีผลกระทบต่องบประมาณมาก และคุ้มค่ามาก

3. การดำเนินการตามมาตรา 77 มีผลกระทบต่อกระบวนการออกกฎหมายอย่างไรบ้าง เช่น ทำให้เกิดการล่าช้าการนำเสนอมีจำนวนน้อยลง

3.1 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญสร้างมาตรา 77 ขึ้นมาเพื่อชะลอการออกกฎหมายในลักษณะที่ทำให้รับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้รู้ว่าสิ่งที่กำลังจะออกมาเป็นกฎหมายไปกระทบอะไรกับผู้เกี่ยวข้องควรหาทางออกอย่างไร มีความพร้อมแล้วหรือไม่ที่จะออกกฎหมายมาบังคับใช้ และเมื่อไหร่ที่จะออกกฎหมายมาบังคับใช้ให้ประชาชนปฏิบัติตามจะต้องมีความพร้อมก่อน แม้มาตรา 77 จะเป็นอุปสรรคในการออกกฎหมาย ทั้งนี้มองว่าการออกกฎหมายหากมีอุปสรรคบ้างก็ดี ไม่ใช่ช้อกกฎหมายจนตามไม่ทัน

3.2 การร่างกฎหมายให้ถึงถึงคุณภาพ เพราะถ้ามีกฎหมายมากจะทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกจำกัดมากด้วย และเป็นเรื่องที่น่ากลัวที่กฎหมายออกมาจะไม่มีผลละเลยครอบงำ ซึ่งก็มีตัวอย่างกฎหมายหลายฉบับที่เร่งออกมาและในท้ายที่สุดก็ใช้บังคับไม่ได้จึงไม่มีความเชื่อมั่นในระบบการออกกฎหมายอันส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบการตรากฎหมาย การที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้กลับคืนมาได้ก็เป็นสิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะต้องคิดแล้วการมีขั้นตอนมากขึ้น ต้นทุนมากขึ้น แต่ถ้าเราออกกฎหมายดี ๆ เราใช้เวลาบ้างก็จะเป็นประโยชน์ต่อไปในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันต่อไป

4. การดำเนินการตามมาตรา 77 มีผลกระทบที่จะเกิดต่อสังคมอย่างไร เนื่องจากว่า จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็น จะต้องมีส่วนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย หรือในแง่ของความมั่นคงหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสังคมอย่างไร เช่น การชุมนุม

4.1 การรับฟังความคิดเห็นของพี่น้องประชาชนที่รับรู้แล้วและรับฟังกันด้วยเหตุผล นั่นคือประชาธิปไตย หากมีการรับฟังความคิดเห็น มีการพูดคุยกันเสียแต่แรกก็จะก่อให้เกิดปัญหาตามมา สำหรับเรื่องความแตกต่างทางความคิดเป็นเรื่องสวยงามของประชาธิปไตย ไม่ใช่เป็นเรื่องน่ากลัวและสามารถมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันได้ แต่ถ้าเห็นด้วยเหมือนกันหมดก็เป็นแค่หุ่นยนต์ไปก็แล้วกัน เพียงแต่ว่าต้องทำอะไรให้เกิดความสมบูรณ์ ที่เราไปรับฟังความคิดเห็นมาว่ามีข้อดีข้อเสียอย่างไร คนที่ตัดสินใจจะต้องตัดสินใจต้องการแก้ไขเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้น อันนี้เป็นเรื่องจะทำให้ดีขึ้นมากกว่าเดิม ถ้าไม่มีการรับฟังความคิดเห็นสุดท้ายแล้วก็มีปัญหาเกิดขึ้นตามมา

4.2 เป็นโอกาสดีที่ภาครัฐจะเข้าไปสัมพันธ์และเป็นเพื่อนและเป็นพันธมิตรกับประชาชน มีความเป็นกลางจริง ๆ ไม่ใช่ให้ไปทะเลาะกับประชาชน ราชการต้องเป็นกลาง ไม่ใช่มีความคิดเห็นเข้ากับอีกฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจนซึ่งทำให้เกิดชนวนความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้น

4.3 เป็นเรื่องปกติของความคิดเห็นที่แตกต่างกัน กฎหมายทุกฉบับย่อมมีผลกระทบต่อการจำกัดสิทธิและมีโทษจึงต้องมีผู้ที่จะเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย นับว่าเป็นเรื่องที่ทำให้มีการรับรู้รับทราบและยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่างและทำให้ผู้ที่จะตรากฎหมายจะได้ตระหนักถึงเรื่องดังกล่าวว่ามีความคิดเห็นอย่างไร มีการสร้างปัญหาอย่างไรบ้าง และจะแก้ไขอย่างไรได้บ้าง ดังนั้น เพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดควรมี 1) ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นที่มีความคิดเห็นที่แตกต่าง 2) ควรรับฟังความคิดเห็นที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างด้วย 3) มีการแก้ไขเยียวยาความคิดเห็นที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างอย่างไร (4) ควรให้สิทธิและเสียงความคิดเห็นที่มีความคิดเห็นที่แตกต่าง

สำหรับมาตรา 77 เป็นเรื่องการปฏิรูปจริง ๆ เพราะบ้านเราปกครองโดยกฎหมาย ถ้ามีการรับฟังความคิดเห็นกันโดยให้พี่น้องประชาชนเข้ามามีส่วนในการตรากฎหมายมาก พี่น้องประชาชนกลับจะเข้าใจรัฐบาล กลับจะเข้าใจฝ่ายนิติบัญญัติได้ดียิ่งขึ้น ในขณะเดียวกันฝ่ายรัฐบาลฝ่ายนิติบัญญัติก็จะเข้าใจปัญหาพี่น้องประชาชนได้ลึกซึ้ง รอบคอบและรอบด้านมากขึ้น จะทำให้ทั้งหมดเกิดการปฏิรูป และทำให้กระบวนการทั้งหลายชัดเจนขึ้น โปร่งใสขึ้น ซึ่งนั่นเป็นแก่นของประชาธิปไตย ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นคือการปฏิรูปที่แท้จริงของประชาธิปไตย ตลอดจนเป็นจุดเริ่มต้นการรับฟังความคิดเห็น ถ้าหากมีความพร้อมในการรับฟังความคิดเห็นก็ควรให้มีการรับฟังความคิดเห็นให้ครอบคลุมให้มากและต้องให้สื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเผยแพร่ด้วย อีกทั้งควรมีช่องทางการรับฟังความคิดเห็นให้มากกว่านี้

## การดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อาจส่งผลกระทบในด้านต่าง ๆ ดังนี้

### ผลกระทบทางด้านการเมืองหรือการบริหาร

โดยเป็นการสร้างความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐในการตรากฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชนที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน ขณะเดียวกันก็เป็นการลดอำนาจของหน่วยงานของรัฐเช่นกัน กล่าวคือการตรากฎหมายบางฉบับที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เช่น การตรากฎหมายเพื่อให้เป็นตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หรือมาตรฐานสากลของต่างประเทศ หรือมีผลกระทบต่อประชาชนหรือกลุ่มนายทุนหรือผู้มีอำนาจซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลเหล่านั้น ทำให้การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐมีปัญหาและอุปสรรค ทำให้มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความประสงค์ที่แท้จริงและอาจส่งผลต่อการที่หน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนั้น ๆ ทำให้ไม่สามารถรับฟังความคิดเห็นและตรากฎหมายมาบังคับได้ จึงส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศของฝ่ายบริหารได้

ส่วนการลดอำนาจของหน่วยงานของรัฐคือการที่หน่วยงานของรัฐจะตรากฎหมายมาบังคับจะใช้อาศัยเพียงความรู้ความสามารถอย่างเดียวก็ไม่เพียงพอ ในการตรากฎหมายที่จะใช้บังคับให้เกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพได้จึงต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วยจึงจะทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพได้อย่างแน่แท้



### ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

ในอดีตกฎหมายหลายฉบับเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพราะการดำเนินการในการขออนุญาต อนุมัติ หรืออำนวยความสะดวกล่าช้า ไม่ทันการณ์หรือไม่เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ ดังนั้นหากมีการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อาจเป็นช่องทางในการเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจด้วย กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับจะบัญญัติกระบวนการดำเนินการและขั้นตอนไว้โดยเฉพาะที่ไม่จำเป็น หรือเพิ่มขึ้นตอนมากเกินไป หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ เช่น การขออนุญาต การขออนุมัติ การยื่นหลักฐานต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐมีอยู่แล้ว เช่น สำเนาบัตรประชาชน สำเนาสูติบัตร เป็นต้น หรือการตั้งคณะกรรมการมาพิจารณาคำขอหรือคำร้องต่าง ๆ ที่ยื่นต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อพิจารณา เมื่อมีกฎหมายจำนวนมากที่บัญญัติไว้เช่นนั้นจึงส่งผลกระทบต่อการค้าเสรีหรือการประกอบอาชีพทำให้ไม่ได้รับความสะดวกหรือล่าช้าเกินสมควร

หากรัฐไม่จัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น หรือไม่ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ซึ่งการตรากฎหมายต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม รับรู้ เข้าใจ และปรับตัวในการที่จะตรากฎหมายที่มาใช้บังคับกับประชาชนและมีให้ประชาชนตื่นตระหนกจนเกิดความเสียหายแก่การพัฒนาเศรษฐกิจด้วย

อย่างไรก็ตามหากมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือกลุ่มนายทุน หรือผู้มีอำนาจซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลเหล่านั้น ก็จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐมีปัญหาและอุปสรรค ทำให้มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความประสงค์ที่แท้จริง อาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐจะต้องรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนั้น ๆ ทำให้ไม่สามารถรับฟังความคิดเห็นได้และตรากฎหมายมาใช้บังคับได้หรือหากรับฟังความคิดเห็นแล้วมีผู้แสดงความคิดเห็นไม่เห็นด้วยกับการตรากฎหมายในบางเรื่องซึ่งเรื่องดังกล่าวมิได้เป็นไปในทางเสื่อมเสียใด ๆ แต่เพียงคิดว่าการตรากฎหมายนั้นอาจทำให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์ผูกขาดเพียงผู้เดียวหรืออาจทำให้ภาษีที่ประเทศจะได้รับลดน้อยลงหรือการคัดค้านที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ จึงส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง

### ผลกระทบทางด้านสังคม

โดยหลักการตรากฎหมายที่ดีต้องได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนจึงจะทำให้เกิดการยอมรับได้นั้น หากประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายตั้งแต่เริ่มต้นจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น อีกทั้งทำให้ประชาชนรับรู้ เข้าใจ และมีการปรับตัวที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนมิให้ประชาชนตื่นตระหนกจนเกิดความเสียหายแก่สังคมจึงต้องให้ประชาชนรู้เรื่องกฎหมายและมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายด้วย อย่างไรก็ตามการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน อาจมีทั้งผู้เห็นด้วยกับผู้ที่ไม่เห็นด้วยอาจเป็นเหตุแห่งความขัดแย้งต่อสังคมในวงแคบหรือวงกว้างก็ได้จนนำไปสู่การต่อต้านหรือชุมนุมอันจะส่งผลกระทบต่อสังคมได้

## ผลกระทบทางด้านกระบวนการตรากฎหมาย

กระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนต้องการงบประมาณของแผ่นดินเพื่อนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการตรากฎหมาย เช่น ค่าใช้จ่ายในกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นขั้นตอนการพิจารณากฎหมาย หรือแม้แต่ค่าใช้จ่ายในการประเมินผลของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แล้ว นอกจากนี้อาจต้องคำนวณถึงเงินเดือน เบี้ยประชุม ฯลฯ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าวซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อต้นทุน (COST) ของกระบวนการตรากฎหมายเพราะมีขั้นตอนการพิจารณาหรือกระบวนการพิจารณา ในทางกลับกันจำนวนของร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาอาจมีจำนวนน้อยลง นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นแล้วย่อมเป็นหลักการเบื้องต้นในการพิจารณา ร่างกฎหมาย หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างกับหลักการเบื้องต้นตามที่ได้รับฟังความคิดเห็นมาแล้วนั้น ย่อมส่งต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและความเชื่อมั่นของผู้แสดงความคิดเห็นในการรับฟังความคิดเห็น ทำให้ไม่กล้าและไม่ต้องการแสดงความคิดเห็นอันเป็นเหตุให้เกิดการรับฟังความคิดเห็น ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริงอันเป็นอุปสรรคต่อการรับฟังความคิดเห็น อีกทั้งเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วอาจทำให้ระยะเวลาของกระบวนการตรากฎหมายยาวนานมากกว่าเดิมจนส่งผลทำให้กฎหมายที่มีความจำเป็นเร่งด่วนมิอาจใช้บังคับได้ทันทั่วถึง แต่อย่างไรก็ตามหากการรับฟังความคิดเห็นในประเด็นที่สำคัญและเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล หรือเห็นว่าทบัญญัติที่ไม่เป็นธรรมแก่สังคมหรือจำเป็นเร่งด่วน จะส่งผลให้การตรากฎหมายล่าช้าไม่ทันทั่วถึง หากการรับฟังความคิดเห็นไม่เห็นด้วยในประเด็นดังกล่าวอาจเป็นเหตุให้เกิดไม่เป็นธรรมและไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลได้

## ผลกระทบต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (checklist) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่วมกันจัดทำหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และแนวทางการรับฟังความคิดเห็น ประกอบร่างกฎหมาย รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบหรือแนวทางการดำเนินการให้การจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ รวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (checklist) เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมติคณะรัฐมนตรี โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ร่างกฎหมายต้องสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 การจัดให้มีกฎหมายให้กระทำเท่าที่จำเป็น การเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างเคร่งครัดตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (checklist) เพื่อให้มีระบบอนุญาตหรือระบบคณะกรรมการให้กระทำเท่าที่จำเป็น การร่างกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนด

2. ในการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติโดยในการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้นหรือผ่านเว็บไซต์ [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) หรือจะใช้วิธีอื่นใดก็ได้ โดยระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน ทั้งนี้ ในการรับฟังความคิดเห็นให้หน่วยงานของรัฐประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นตามที่กำหนด ในกรณีร่างกฎหมายใดมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือต้องดำเนินการเป็นการลับ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายให้แตกต่างจากแนวทางข้างต้นก็ได้ แต่ต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นรายกรณี และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นให้จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (checklist) ทำยระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2558 ที่ได้ปรับปรุง และในการส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้นให้เสนอพร้อมรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นด้วย

ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวิเคราะห์ผลการรับฟังความคิดเห็นที่หน่วยงานได้จัดทำขึ้น และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

การเสนอร่างกฎหมายโดยทั่วไป สามารถกระทำได้โดย 1) คณะรัฐมนตรี 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารวมกันกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ) หรือ 3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามแต่กรณี ทั้งนี้ กรณีการเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีมีหลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องใช้เป็นกรอบหรือแนวทางการดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย แต่กรณีการเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจนว่าจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายตามมาตรา 77 หรือไม่อย่างไร และใครเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการดังกล่าว

อนึ่ง กรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 1 หมื่นคน เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 กำหนดกระบวนการต่าง ๆ ไว้จำนวนมาก อาทิ การจัดให้มีการรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การชักชวนเพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การประกาศรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารหลักฐาน และบทกำหนดโทษ เป็นต้น

### ผลกระทบต่อการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 131 (2) และการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนตามมาตรา 133 วรรคหนึ่ง (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เสนอกฎหมายต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภาก็ได้โดยตรง แล้วแต่กรณี จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วย แม้มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้บัญญัติไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐก็ตาม

ส่วนในกรณีที่มีการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอจะต้องดำเนินการตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ เนื่องจากอาจจะเป็นการซ้ำซ้อนกับที่คณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการมาแล้ว และมีแนวทางการปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง และมีแนวทางการปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภาในกรณีที่ประชุมรัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับรวมกัน รัฐสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อที่ประชุมรัฐสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้ลงมติว่าจะใช้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง

หากกำหนดให้การเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอต้องดำเนินการตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะส่งผลกระทบต่อการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นก่อนเสนอกฎหมายทำให้ไม่สามารถเสนอกฎหมายได้ทันกำหนดเวลา อีกทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ จึงอาจส่งผลกระทบต่อรับฟังความคิดเห็นเพื่อเสนอกฎหมาย

### ผลกระทบต่อการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอ

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 133 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถ้าหาก

เป็นการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอซึ่งได้ดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ เนื่องจากอาจเป็นการซ้ำซ้อนกับที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการมาแล้ว

หากเป็นการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอซึ่งได้ดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายเสนอไม่ทันกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ซึ่งการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องดำเนินการขั้นตอนตรวจสอบสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อนที่จะเสนอกฎหมายได้อีกทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องมีค่าใช้จ่ายพอสมควรจึงอาจเป็นอุปสรรคต่อการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้

## สรุป

จากการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบไว้เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาในการตรากฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดโดยการนำทฤษฎีแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายวิเคราะห์มาประยุกต์ใช้และเป็นแนวทางการตรากฎหมาย ตลอดจนการวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบด้วย ผลกระทบทางด้านการเมืองหรือการบริหาร ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ผลกระทบทางด้านสังคม ผลกระทบทางด้านกระบวนการตรากฎหมาย ผลกระทบต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผลกระทบต่อการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผลกระทบต่อการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอ ทั้งนี้การวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการตามมาตรา 77 ดังกล่าวก็เพื่อให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและเป็นแนวทางการศึกษาต่อไป

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### สรุป

มาตรา 77 มีเจตนารมณ์ให้เกิดการปฏิรูปด้านกฎหมาย และมีความประสงค์ไม่ให้ออกกฎหมายมากเกินไป เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายบางฉบับที่ล้าสมัย บังคับการไม่ได้แล้ว หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งมีกฎหมายจำนวนมากที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพของประชาชน รัฐจึงควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยการออกกฎหมายควรคำนึงถึงภาระของประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ปัจจุบันรูปแบบการเสนอร่างกฎหมายของประเทศไทยเป็นไปโดยง่าย และไม่มีกระบวนการที่ประชาชนและสังคมได้รับจากกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ ประกอบกับเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยต่อสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป จึงกำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ ผู้เสนอกฎหมายพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อเป็นการถ่วงดุลก่อนการเสนอร่างกฎหมายเบื้องต้น รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน ทั้งนี้ ความในมาตรา 77 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในการตรากฎหมายทุกขั้นตอนและจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อเป็นช่องทางในการพัฒนากฎหมายในอีกทางหนึ่ง และกำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นไปเพื่อให้เกิดความคล่องตัว

ส่วนการกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในหลายมาตราเป็นการเฉพาะ อาทิ เรื่องที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ หรือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ เป็นต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากจะกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในหลายมาตราเป็นการเฉพาะแล้ว ยังมีบทบัญญัติทั่วไปรองรับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในมาตรา 77 ซึ่งอยู่ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐด้วย

เมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องก็ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายเป็นกระบวนการที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ในการคำนวณผลประโยชน์และต้นทุนที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบที่เกิดกับผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนต่อการ

ออกกฎหมาย เพื่อนำเสนอข้อมูลที่ได้สำหรับประกอบการพิจารณาตัดสินใจประเมินเลือกทางเลือกที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดอย่างเป็นระบบ อีกทั้งช่วยเพิ่มความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐและปรับปรุงความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องให้กับกระบวนการออกกฎหมาย ซึ่งประเทศสมาชิก OECD ได้มีการกำหนดเกณฑ์การตรวจสอบการตัดสินใจด้านกฎหมาย (OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making ซึ่งอยู่ในรูปแบบของคำถามทั้งหมด 10 ข้อ ซึ่งการนำ RIA มาปฏิบัติใช้ในประเทศ OECD จะนำ RIA มาใช้กับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายในระดับรองลงมา แต่บางประเทศจะเลือกเฉพาะกฎหมายที่มีนัยสำคัญในเชิงเศรษฐกิจหรือสังคมเท่านั้น ส่วนรายงาน RIA อาจมีรูปแบบและรายละเอียดข้อมูลและความเข้มข้นของบทวิเคราะห์ความคุ้มค่าที่แตกต่างกันสำหรับกฎหมายที่มีนัยสำคัญต่อเศรษฐกิจหรือสังคมที่แตกต่างกัน จึงควรที่จะมีการระบุที่ชัดเจน ส่วนขั้นตอนการดำเนินการเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายสามารถแบ่งได้เป็น 2 ชั้น ชั้นแรกคือการประเมิน “ความจำเป็นในการออกกฎหมาย” ชั้นที่สองคือการประเมิน “ความคุ้มค่าของกฎหมายเมื่อเทียบกับทางเลือกอื่นๆ” ซึ่งจะต้องมีวิธีการในการคำนวณและเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ของทางเลือกต่างๆ เพื่อที่จะตัดสินใจว่าควรหรือไม่ควรที่จะมีการออกกฎหมายดังกล่าว หรือ ควรที่จะมีมาตรการอื่นทดแทนเพื่อแก้ไขปัญหา อีกทั้งในส่วนของการประเมินความจำเป็นในการออกกฎหมายก่อนที่จะมีการเก็บข้อมูลเพื่อประเมินผลกระทบของกฎหมาย ควรมีการศึกษาวิเคราะห์ความจำเป็นในการมีกฎหมายนั้นๆ โดยการวิเคราะห์ลักษณะของปัญหาที่ทำให้จำเป็นต้องออกกฎหมายและวิเคราะห์ความสามารถในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ปัญหา ตลอดจนการคำนวณและเปรียบเทียบผลประโยชน์และต้นทุนในการออกกฎหมายมีข้อมูลเชิงปริมาณ และ ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งข้อมูลเชิงปริมาณจะมีประโยชน์ต่อผู้กำหนดนโยบายเนื่องจากเป็นข้อมูลที่มีประสิทธิภาพในการวิเคราะห์ขนาดของผลประโยชน์และต้นทุนให้เข้าใจได้ง่าย

ดังนั้น การนำ “RIA (Regulatory Impact Analysis) หรือการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย” มาใช้ในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศอุตสาหกรรมใหม่ พบว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปกระบวนการขั้นตอนในการออกกฎหมายนั้นต้องมีปัจจัยที่สนับสนุนบางประการ

สำหรับประเทศไทยมีการใช้ RIA กับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี การรายงาน RIA ไม่มีการประเมินทางเลือกอื่นๆ และไม่มีหน่วยงานที่ตรวจสอบคุณภาพของ RIA แม้จะมีเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสากลแต่คุณภาพของรายงานที่จัดทำขึ้นจริงในทางปฏิบัติยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น การจัดทำรายงานผลกระทบของกฎหมายในประเทศไทยมีเฉพาะในขั้นตอนที่มีร่างกฎหมายออกมาแล้ว ทำให้หน่วยงานราชการที่เป็นผู้เสนอกฎหมายมีเป้าประสงค์ที่จะให้มีการตรากฎหมายดังกล่าวอย่างรวดเร็วที่สุด จึงมองว่าการจัดทำรายงานดังกล่าวเป็นเพียงอุปสรรคที่ทำให้การตรากฎหมายล่าช้าจึงขาดการรับฟังความคิดเห็นที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบของกฎหมายของไทยยังจำกัดเฉพาะกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติเท่านั้น ขาด “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย” ซึ่งกำหนดรายละเอียดวิธีการในการจัดทำรายงานประเมิน ขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและของสาธารณชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการจัดทำรายงานผลการประเมินกฎหมายที่ดี และขาดหน่วยงานที่ตรวจสอบคุณภาพของรายงานการ

ประเมินผลกระทบของกฎหมาย ทำให้คุณภาพของรายงานไม่ได้มาตรฐานสากล จึงให้การทำให้ RIA ในประเทศไทยเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้นจะต้องเริ่มจากกระบวนการในการทำให้ RIA ก่อนที่จะลงรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหาสาระ คือ การทำให้ RIA ในช่วงระยะเวลาที่ถูกต้อง การมีวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียที่เหมาะสม การประสานงานใกล้ชิดกับภาคเอกชน ควรที่จะครอบคลุมกฎหมายใดบ้าง ต้องอาศัยเทคนิคในการจัดทำรายงานมากกว่าควรมีโครงสร้างหรือรูปแบบในการประเมิน ควรมีการพัฒนาหรือปรับปรุงระบบการประเมินผลกระทบของกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปประเทศ ควรมีเป้าหมายที่ชัดเจนตรวจสอบได้ ควรมีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการส่งเสริม ติดตามและตรวจสอบการประเมินผลกระทบของกฎหมายโดยเฉพาะ

การสัมมนาวิชาการร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

- การรับฟังความคิดเห็นไม่ทำให้เกิดความล่าช้ามีผลต่อการพัฒนาประเทศชาติ แต่เป็นการกระทำเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วย ต้องให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นและทำให้ได้ข้อมูลมาประกอบการตัดสินใจโดยละเอียดมากขึ้นและเป็นสิ่งที่จะทำให้กระบวนการตรากฎหมายมีความละเอียดขึ้นและมีความรอบคอบ แต่การที่จะทำให้ล่าช้าก็ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการที่จะต้องเตรียมการไว้ล่วงหน้าในการตรากฎหมาย เป็นการเปลี่ยนวิถีคิดการทำงานราชการมีการพัฒนาประเทศเพื่อแข่งขันกับประเทศต่าง ๆ

- การดำเนินการตามมาตรา 77 ไม่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และหากว่ามีความจำเป็นจะต้องมีเรื่องด่วนที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจหรือกรณีของสิทธิสัญญาระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินเพิ่มเติมไม่มีผลกระทบเนื่องจากเป็นเรื่องด่วนก็ต้องตราเป็นพระราชกำหนดก็ได้ ซึ่งการตราพระราชกำหนดไม่ต้องรับฟังความคิดเห็น สำหรับที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินเพิ่มเติมเป็นการจัดสรรงบประมาณที่รัฐจะต้องดำเนินการอยู่แล้วก็จะมีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามนโยบายและในการจัดสรรเป็นการเรื่องภายในของรัฐบาลและการรับฟังความคิดเห็นย่อมไม่มีผลกระทบต่องบประมาณเนื่องจากการจัดรับฟังความคิดเห็นทางเว็บไซต์จึงไม่มีผลกระทบต่องบประมาณมากและคุ้มค่ามาก

- การดำเนินการตามมาตรา 77 ไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการออกกฎหมายแต่ก็จะเป็นอุปสรรคในการออกกฎหมายอยู่บ้างเนื่องจากการร่างกฎหมายให้นึกถึงคุณภาพและละเอียดรอบคอบจึงจะมีความเชื่อมั่นในระบบการตรากฎหมายและเป็นประโยชน์ต่อไปในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันต่อไป

- การดำเนินการตามมาตรา 77 มีส่วนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยถือว่าเป็นประชาธิปไตยและเป็นเรื่องที่ดีของการรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้รู้ถึงข้อดีข้อเสีย และการแก้ไขเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้น ตลอดจนเป็นโอกาสที่ภาครัฐจะเข้าไปสัมพันธ์กับประชาชนและต้องรับฟังความคิดเห็นด้วยความกลาง ซึ่งเป็นเรื่องปกติของความคิดเห็นที่แตกต่างกัน กฎหมายทุกฉบับย่อมมีผลกระทบต่อภารกิจสิทธิและมีโทษจึงต้องมีผู้ที่จะเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยถือว่าเป็นเรื่องที่ทำให้มีการรับรู้รับทราบและยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่างและทำให้ผู้ที่ตรากฎหมายจะได้ตระหนักถึงเรื่องดังกล่าวว่ามีความคิดเห็นอย่างไร มีการสร้างปัญหาอย่างไรบ้าง และจะแก้ไขอย่างไรได้บ้าง จึงต้องมีการรับฟังความคิดเห็นที่มีความคิดเห็นที่แตกต่าง ควรรับฟังความคิดเห็นที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างด้วย



มีการแก้ไขเยียวยาความคิดเห็นที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างอย่างไร และควรให้สิทธิและเสียงความคิดเห็นที่มีความคิดเห็นที่แตกต่าง

การดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อาจส่งผลกระทบต่อในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ผลกระทบทางด้านการเมืองหรือการบริหาร การตรากฎหมายบางฉบับที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เช่น การตรากฎหมายเพื่อให้เป็นตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หรือมาตรฐานสากลของต่างประเทศ หรือมีผลกระทบต่อประชาชนหรือกลุ่มนายทุนหรือผู้มีอำนาจซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลเหล่านั้น ทำให้การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐมีปัญหาและอุปสรรคทำให้มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความประสงค์ที่แท้จริงอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนั้น ๆ ทำให้ไม่สามารถรับฟังความคิดเห็นได้และไม่สามารถตรากฎหมายมาใช้บังคับได้จึงส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศของฝ่ายบริหารได้ การที่หน่วยงานของรัฐจะตรากฎหมายมาใช้บังคับจะอาศัยเพียงความรู้ความสามารถอย่างเดียวก็ไม่เพียงพอในการตรากฎหมายที่จะตรากฎหมายมาใช้บังคับให้เกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพได้จึงต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนประกอบด้วยจึงจะทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพได้อย่างแน่แท้จึงเป็นการลดอำนาจของหน่วยงานของรัฐในการตรากฎหมาย

2. ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือกลุ่มนายทุนหรือผู้มีอำนาจซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลเหล่านั้น ทำให้การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐมีปัญหาและอุปสรรคต่อการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนั้น ๆ ทำให้ไม่สามารถรับฟังความคิดเห็นได้ หรือหากรับฟังความคิดเห็นแล้วมีผู้แสดงความคิดเห็นไม่เห็นด้วยกับการตรากฎหมายในบางเรื่องซึ่งเรื่องดังกล่าวมิได้เป็นไปในทางเสื่อมเสียใดๆ แต่เพียงคิดว่าการตรากฎหมายนั้นอาจทำให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์ผูกขาดเพียงผู้เดียวหรืออาจทำให้ภาษีที่ประเทศจะได้รับลดน้อยลงหรือการคัดค้านที่มีผลกระทบต่อพัฒนาประเทศจึงส่งผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง

3. ผลกระทบทางด้านสังคม การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอาจมีทั้งผู้เห็นด้วยกับผู้ที่ไม่เห็นด้วย ซึ่งหลักการตรากฎหมายที่ดีต้องได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนจึงจะทำให้เกิดการยอมรับได้นั้น หากประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายตั้งแต่เริ่มต้นจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น อีกทั้งทำให้ประชาชนรับรู้ เข้าใจ และมีการปรับตัวที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนมิให้ประชาชนตื่นตระหนกจนเกิดความเสียหายแก่สังคม จึงต้องให้ประชาชนรู้เรื่องกฎหมายและมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายด้วยอาจเป็นบ่อเกิดแห่งความขัดแย้งต่อสังคมในวงแคบหรือวงกว้างก็ได้จนนำไปสู่การต่อต้านหรือชุมนุมอันจะส่งผลกระทบต่อสังคมได้

4. ผลกระทบทางด้านกระบวนการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นแล้วย่อมเป็นหลักการเบื้องต้นในการพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนต้องงบประมาณของแผ่นดินเพื่อนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการตรากฎหมายย่อมส่งผลกระทบต่อต้นทุน (COST) ของกระบวนการตรากฎหมายเพราะมีขั้นตอนการพิจารณาหรือกระบวนการพิจารณา ในทางกลับกันจำนวนของร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาอาจมีจำนวนน้อยลง หากมีการแก้ไข

เพิ่มเติมแตกต่างกับหลักการเบื้องต้นตามที่ได้รับฟังความคิดเห็นมาแล้วนั้น ย่อมส่งผลต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและความเชื่อมั่นของผู้แสดงความคิดเห็นในการรับฟังความคิดเห็น ทำให้ไม่กล้าและไม่ต้องการแสดงความคิดเห็นอันเป็นเหตุให้เกิดการรับฟังความคิดเห็นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริงอันเป็นอุปสรรคต่อการรับฟังความคิดเห็น อีกทั้งเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วอาจทำให้ระยะเวลาของกระบวนการตรากฎหมายยาวนานมากกว่าเดิมจนส่งผลทำให้กฎหมายที่มีความจำเป็นเร่งด่วนมีอาจใช้บังคับได้ทันเวลาที่

5. ผลกระทบต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร การเสนอร่างกฎหมายโดยทั่วไปสามารถกระทำได้โดย 1) คณะรัฐมนตรี 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ 3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามแต่กรณี ทั้งนี้ กรณีการเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีมีหลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 ให้งานของรัฐบาลเจ้าของเรื่องใช้เป็นกรอบหรือแนวทางการดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย แต่กรณีการเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางที่ชัดเจนว่าจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายตามมาตรา 77 หรือไม่อย่างไร และใครเป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการดังกล่าว

6. ผลกระทบต่อการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอต้องดำเนินการตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะส่งผลต่อการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นก่อนเสนอกฎหมายทำให้ไม่สามารถเสนอกฎหมายได้ทันกำหนดเวลา อีกทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ จึงอาจส่งผลต่อการรับฟังความคิดเห็นเพื่อเสนอกฎหมาย

7. ผลกระทบต่อการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอ การเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอซึ่งได้ดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายเสนอไม่ทันกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอซึ่งการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องดำเนินการขั้นตอนตรวจสอบสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อนที่จะเสนอกฎหมายได้ อีกทั้งการเปิดรับฟังความคิดเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องมีค่าใช้จ่ายพอสมควรจึงอาจเป็นอุปสรรคต่อการเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้

## ข้อเสนอแนะ

1. เพื่อลดผลกระทบจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ควรมีการยกเว้นมิให้รับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือเป็นกฎหมายจำเป็นอย่างยิ่งและเร่งด่วนเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐหรือเกิดความล่าช้าในการตรากฎหมาย

2. เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมต้องอาศัยข้อเท็จจริงจากผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบด้วยการไปศึกษาหาข้อเท็จจริงจากผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจึงจะเกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง

3. เพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นเกิดประโยชน์อย่างแท้จริงในอันที่จะตรากฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ต้องนำผลการรับฟังมาพิจารณาประกอบการตรากฎหมายอย่างแท้จริงด้วย

4. ควรกำหนดแนวปฏิบัติให้ชัดเจนในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในกรณีที่เป็นการเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

5. ควรกำหนดแนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยกร่างกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เกี่ยวข้องกับการนำข้อมูลที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมาย เกี่ยวข้องกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและการนำข้อมูลที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมาย เป็นต้น

6. ควรปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนด อาทิ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 เป็นต้น

7. ควรปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในสนับสนุนภารกิจการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร/คณะกรรมการ อาทิ ระเบียบวาระการประชุม บันทึกการประชุม การเผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์ หรือรายงานผลการพิจารณา เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีการดำเนินการตามมาตรา 77 แล้ว โดยสามารถศึกษาจากการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการสนับสนุนภารกิจการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการปรับปรุงขั้นตอนการปฏิบัติงาน

8. ในการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 10 ฉบับ ตามมาตรา 267 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เอกสารวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบ และรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 และมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจนำไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญต่อไป

## บรรณานุกรม

- คณพล จันทน์หอม. **กฎหมายตีมีคุณภาพ ต้องเปิดรับฟังทุกเสียง.** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.posttoday.com/analysis/politic/500731>, 2560.
- คณะอนุกรรมการจัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในคณะกรรมการบริหารจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **องค์ความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับสมบูรณ์.** กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560.
- “คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 33/2560 เรื่อง มาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว”, **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 134 ตอนพิเศษ 201 ง, 8 สิงหาคม 2560, หน้า 75-76.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครองพิมพ์ครั้งที่ 16.** กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ รัฐธรรมนูญ จำกัด, 2553.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่, กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. **สัมภาษณ์เรื่องผลกระทบของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.** 1 กุมภาพันธ์ 2561.
- เดชรัตน์ สุขกำเนิด. **การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญใหม่.** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.posttoday.com/social/think/492621>, 2560.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์. **กฎหมายตีมีคุณภาพ ต้องเปิดรับฟังทุกเสียง.** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.posttoday.com/analysis/politic/500731>, 2560.
- ทีมข่าวการเมืองโพสต์ทูเดย์. **มาตรา 77 กระทบภาครัฐ บรรทัดฐานใหม่ออกกฎหมาย.** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://www.posttoday.com/analysis/politic/489511>, 2560.
- ธนพร ศรียากุล และยอดพล เทพสิทธิ์า. **มองมาตรา 77 กับการออกกฎหมาย.** (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [https://www.khaosod.co.th/hot-topics/news\\_250587](https://www.khaosod.co.th/hot-topics/news_250587), 2560.
- นรชิต สิงหเสนี, โฆษกกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. **สัมภาษณ์เรื่องผลกระทบของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.** 1 กุมภาพันธ์ 2561.
- ปกรณ์ นิลประพันธ์, เลขาธิการกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. **สัมภาษณ์เรื่องผลกระทบของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.** 19 มกราคม 2561.
- “พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560”, **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 134 ตอนที่ 65 ก, 22 มิถุนายน 2560, หน้า 1-31.
- “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2557”, **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 131 ตอนที่ 77 ก, 13 พฤศจิกายน 2557, หน้า 14-20.
- “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2558”, **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 132 ตอนที่ 63 ก, 14 กรกฎาคม 2558, หน้า 30-33.

- มีชัย ฤชุพันธุ์, ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. **สัมภาษณ์เรื่องผลกระทบของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**. 2 ธันวาคม 2560.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, 11 ตุลาคม 2540, หน้า 1-99.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550”, **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, 24 สิงหาคม 2550, หน้า 1-127.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”, **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, 6 เมษายน 2560, หน้า 1-90.
- “ระเบียบวาดด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548”, **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 122 ตอนที่ 23 ง, 15 มีนาคม 2548.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>, 2553 ก.
- \_\_\_\_\_. **หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>, 2553 ข.
- วิษณุ เครืองาม. **รายงานพิเศษ: 5 ปี “คปก.” พร้อมเดินทางยกระดับปฏิรูป กม. ด้วย RIA “ดร.วิษณุ” แนะนำส่วนราชการเตรียมพร้อมภารกิจ “วิเคราะห์ผลกระทบ กม.”** ตาม รธน. ม. 77. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.lrct.go.th/th/?p=19777>, 2560.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. **โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis)**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2015/04/ria-final.pdf>, 2557.
- สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. **การมีส่วนร่วมของประชาชน**. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : [www.roiet.go.th/ictroiet/link/pacha.doc](http://www.roiet.go.th/ictroiet/link/pacha.doc), 2549.

ภาคผนวก

ตัวอย่างร่างกฎหมายที่มีการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77  
ที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฎิบัติหน้าที่  
สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
เลขที่ 7604  
รับที่ ส.น. 25611  
เวลา 15.22 น.



ที่ นร ๐๕๐๓/๒๕๖๐

สำนักนายกรัฐมนตรี  
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑ สิงหาคม ๒๕๖๐

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....


กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติฯ และเอกสารประกอบในเรื่องนี้

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาลงมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นเรื่องด่วน ดังที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

จึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล บันทึกวิเคราะห์สรุปลักษณะสำคัญ และเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาเพื่อขอได้โปรดนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเป็นเรื่องด่วนต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

พลเอก   
(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)  
นายกรัฐมนตรี

๒๖๓๐/๖๐ ๑ ส.ก. ๖๐  
15.28 น.ก.ท.

๒๕๖๐ (น) ๒๕๖๐  
๑ ส.ก. ๖๐  
เวลา ๑๕.๓๐  
ส.น. ๒๕๖๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๓๒๒ (งานตลับ)  
โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘ (D/A สสทท/๐1๐) www.cabinet.thaigov.go.th



บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. ....

หลักการ

- แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังต่อไปนี้
- (๑) แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “หนี้สาธารณะ” และ “รัฐวิสาหกิจ” และเพิ่มบทนิยามคำว่า “ธุรกิจบริหารสินทรัพย์” และ “ธุรกิจประกันสินเชื่อ” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔)
- (๒) แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๑)
- (๓) แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อกำหนดการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ กรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระหรือพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๒)
- (๔) แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๖)
- (๕) แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การลงทุนของกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๖/๘ และยกเลิกมาตรา ๓๖/๙)
- (๖) แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๖/๑๑ และมาตรา ๓๖/๑๒)

เหตุผล

โดยที่สมควรกำหนดขอบเขตของนิยามคำว่าหนี้สาธารณะให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ โดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกัน และหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ตลอดจนปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระหรือพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ รวมทั้งแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ และหลักเกณฑ์การลงทุนของกองทุนเพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนมีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



มาตรา ๕ ให้ยกเลิก (ค) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังคนหนึ่งซึ่งรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสามคน เป็นกรรมการ”

มาตรา ๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคห้าของมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘

“ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา นี้ ให้ถือว่า คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่เหลืออยู่ และให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินงานต่อไปได้ โดยจะต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน”

มาตรา ๘ ให้ยกเลิกความใน (๑) ของมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑) ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างหนี้สาธารณะ การบริหารหนี้สาธารณะ ความต้องการเงินของภาครัฐ รวมทั้งหนี้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ ที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ”

มาตรา ๙ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘

“เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องได้”

มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความใน (๑) ของวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๖/๘ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑) กรณีการลงทุนในประเทศให้นำไปลงทุนได้ดังนี้

(ก) ตราสารหนี้ที่ออกหรือค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง

- (ข) ตราสารหนี้ที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย
- (ค) ตราสารหนี้อื่นที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือสูงสุดจากสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ
- (ง) ทำธุรกรรมซื้อโดยมีสัญญาจะขายคืนซึ่งตราสารหนี้ที่ออกโดยกระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย
- (จ) เงินฝากหรือบัตรเงินฝากของสถาบันการเงินภาครัฐ หรือธนาคารพาณิชย์ตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด”

มาตรา ๑๑ ให้ยกเลิกมาตรา ๓๖/๙ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๒ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๗/๑) ของมาตรา ๓๖/๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

“(๗/๑) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการกองทุนมอบหมาย”

มาตรา ๑๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๖/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๖/๑๒ให้นำมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการกองทุนและคณะกรรมการที่คณะกรรมการกองทุนแต่งตั้งโดยอนุโลม และให้กรรมการในคณะกรรมการกองทุนและอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด”

มาตรา ๑๔ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะครบวาระ

มาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระราชโองการ

.....  
นายกรัฐมนตรี

**บันทึกวิเคราะห์สรุป**  
**สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังต่อไปนี้

**๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ**

โดยที่สมควรกำหนดขอบเขตของนิยามคำว่าหนี้สาธารณะให้มีความชัดเจน โดยไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ โดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน และหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ตลอดจนปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ รวมทั้งแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศและหลักเกณฑ์การลงทุนของกองทุน เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

**๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ**

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีสาระสำคัญดังนี้

๒.๑ กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ร่างมาตรา ๒)

๒.๒ กำหนดความหมายของ “หนี้สาธารณะ” ให้หมายความถึง หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ โดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน และหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อไม่นับรวมหนี้ของหน่วยงานดังกล่าวที่มีการดำเนินงานในลักษณะเป็นตัวกลางทางการเงิน (financial intermediaries) และไม่ได้ก่อให้เกิดภาระกับรัฐบาลเป็นหนี้สาธารณะ และกำหนดบทนิยามคำว่า “ธุรกิจบริหารสินทรัพย์” และ “ธุรกิจประกันสินเชื่อ” เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “หนี้สาธารณะ” และแก้ไขนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” โดยตัดรัฐวิสาหกิจประเภท (ค) ออก (ร่างมาตรา ๓ - ร่างมาตรา ๕)

๒.๓ กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เป็นกรรมการในคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อให้การพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจมีข้อมูลที่ครบถ้วน สมบูรณ์ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น (ร่างมาตรา ๖)

๒.๔ กำหนดการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ กรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระหรือพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการ

ทั้งหมดเท่าที่เหลืออยู่ และให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินงานต่อไปได้ โดยจะต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน (ร่างมาตรา ๗)

๒.๕ กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะให้มีอำนาจในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างหนี้สาธารณะ การบริหารหนี้สาธารณะ ความต้องการเงินของภาครัฐ รวมทั้งหนี้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ ที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกัน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ และให้สำนักงานฯ มีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ด้วย (ร่างมาตรา ๘ และร่างมาตรา ๙)

๒.๖ กำหนดให้กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ สามารถลงทุนในตราสารหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย ตลอดจนทำธุรกรรมซื้อโดยมีสัญญาจะขายคืนซึ่งตราสารหนี้ที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ และกำหนดให้การฝากเงินเป็นการลงทุนในรูปแบบหนึ่ง เพื่อให้กองทุนมีกรอบการลงทุนในประเทศที่กว้างยิ่งขึ้น (ร่างมาตรา ๑๐ และร่างมาตรา ๑๑)

๒.๗ กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการกองทุนมอบหมายได้ และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมและผลประโยชน์ตอบแทนของอนุกรรมการ (ร่างมาตรา ๑๒ และร่างมาตรา ๑๓)

๒.๘ กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ จนกว่าจะครบวาระ เพื่อให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเดิมสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง (ร่างมาตรา ๑๔)

๒.๙ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๑๕)

---

ตารางเปรียบเทียบ  
พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘  
กับร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ผ่านการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม
	<p style="text-align: center;">ร่าง พระราชบัญญัติ การบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....</p> <hr style="width: 10%; margin: auto;"/> <p style="text-align: center;">..... ..... .....</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p style="text-align: center;">โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการ บริหารหนี้สาธารณะ</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p style="text-align: center;">.....</p> <p style="text-align: center;">มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติ การบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....”</p>	

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม
<p>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ “หนี้สาธารณะ” หมายความว่า หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลัง ค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน โดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน</p> <p>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ ฯลฯ “การบริหารหนี้สาธารณะ” หมายความว่า การก่อหนี้ โดยการกู้หรือการค้ำประกัน การชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้ และการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ</p>	<p>มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวัน ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p> <p>มาตรา ๓ ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “หนี้สาธารณะ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “หนี้สาธารณะ” หมายความว่า หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลัง ค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ โดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน และหนี้ของธนาคาร แห่งประเทศไทย”</p> <p>มาตรา ๔ ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “ธุรกิจบริหารสินทรัพย์” และ “ธุรกิจประกันสินเชื่อ” ระหว่างบทนิยามคำว่า “การบริหาร หนี้สาธารณะ” และ “การค้ำประกัน” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘</p> <p>“ธุรกิจบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า ธุรกิจ การบริหารสินทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์ “ธุรกิจประกันสินเชื่อ” หมายความว่า ธุรกิจการให้ การค้ำประกันสินเชื่อแก่บุคคลเพื่อให้ได้รับสินเชื่อจากสถาบัน การเงิน”</p>	<p>แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้หนี้สาธารณะ รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจบริหาร สินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ ที่กระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน และหนี้ของ ธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากเป็นหนี้ของ หน่วยงานที่มีการดำเนินงานในลักษณะเป็น ตัวกลางทางการเงิน (financial intermediaries) และไม่ได้ก่อให้เกิดภาระกับรัฐบาล</p> <p>เพื่อกำหนดความหมายของธุรกิจบริหาร สินทรัพย์และธุรกิจประกันสินเชื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้น</p>



พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม
<p>“การค้าประกัน” หมายความว่ารวมถึงการอวัลต์เงินด้วย         ฯลฯ ฯลฯ</p> <p>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้         ฯลฯ ฯลฯ</p> <p>“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า         ฯลฯ ฯลฯ</p> <p>(ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น</p> <p>มาตรา ๓๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังคนหนึ่งซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมบัญชีกลาง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย</p>	<p>มาตรา ๕ ให้ยกเลิก (ค) ของบทนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘</p> <p>มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“มาตรา ๓๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังคนหนึ่งซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย</p>	<p>แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้รัฐวิสาหกิจหมายความว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่องค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐ หรือหน่วยงานธุรกิจดังกล่าวมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ</p> <p>แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะให้รวมถึงผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจด้วย</p>

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม
<p>เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนสามคนเป็นกรรมการ</p> <p style="text-align: center;">ฯลฯ                    ฯลฯ</p> <p>มาตรา ๓๒ ให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี</p> <p style="text-align: center;">ฯลฯ                    ฯลฯ</p> <p>กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้</p> <p>มาตรา ๓๖ ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างหนี้สาธารณะ ตลอดจนหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินและสถาบันการเงินภาครัฐที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน รวมถึงรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการประมาณการความต้องการเงินของภาครัฐและการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ</p> <p style="text-align: center;">ฯลฯ                    ฯลฯ</p>	<p>เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนสามคน เป็นกรรมการ”</p> <p>มาตรา ๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคห้าของมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘</p> <p>“ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตามมาตรานี้ ให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่เหลืออยู่ และให้คณะกรรมการดังกล่าว ดำเนินงานต่อไปได้ โดยจะต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน”</p> <p>มาตรา ๘ ให้ยกเลิกความใน (๑) ของมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“(๑) ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างหนี้สาธารณะ การบริหารหนี้สาธารณะ ความต้องการเงินของภาครัฐ รวมทั้งหนี้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ”</p>	<p>แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ</p> <p>แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจในการศึกษาการบริหารหนี้สาธารณะ ความต้องการเงินของภาครัฐ รวมทั้งหนี้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ</p>

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม
<p>(๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการมอบหมาย</p> <p>มาตรา ๓๖/๘ ในระหว่างที่ยังไม่มีความจำเป็นต้องนำเงินของกองทุนไปใช้จ่ายตามมาตรา ๓๖/๖ และมาตรา ๓๖/๗ เงินของกองทุนอาจนำไปลงทุนได้ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) กรณีการลงทุนในประเทศ</p> <p>(ก) ลงทุนในตราสารหนี้ที่ออกหรือค้ำประกันโดยกระทรวงการคลังหรือตราสารหนี้อื่นที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือสูงสุดจากสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ</p> <p>(ข) ทำธุรกรรมซื้อโดยมีสัญญาจะขายคืนซึ่งตราสารหนี้ที่ออกโดยกระทรวงการคลัง</p> <p style="text-align: center;">เวลา                      เวลา</p>	<p>มาตรา ๙ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘</p> <p>“เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องได้”</p> <p>มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความใน (๑) ของวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๖/๘ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“(๑) กรณีการลงทุนในประเทศให้นำไปลงทุนได้ดังนี้</p> <p>(ก) ตราสารหนี้ที่ออกหรือค้ำประกันโดยกระทรวงการคลัง</p> <p>(ข) ตราสารหนี้ที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย</p> <p>(ค) ตราสารหนี้อื่นที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือสูงสุดจากสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ</p> <p>(ง) ทำธุรกรรมซื้อโดยมีสัญญาจะขายคืนซึ่งตราสาร</p>	<p>ที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ</p> <p>แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่</p> <p>แก้ไขเพิ่มเติมกรอบการลงทุนของกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศให้สามารถลงทุนในตราสารหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย การทำธุรกรรมซื้อโดยมีสัญญาจะขายคืนซึ่งตราสารหนี้ที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย และเงินฝากหรือบัตรเงินฝาก</p>

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม
<p>มาตรา ๓๖/๘ ในระหว่างที่ยังมิได้นำเงินของกองทุนไปลงทุนตามมาตรา ๓๖/๘ให้นำไปฝากไว้ที่ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือธนาคารพาณิชย์ที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด</p> <p>มาตรา ๓๖/๑๑ คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) กำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน</p> <p>(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการนำเงินของกองทุนไปลงทุน และการทำธุรกรรมเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการลงทุน</p> <p>(๓) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาและจ่ายเงินของกองทุน</p> <p>(๔) กำกับดูแลการดำเนินงานของผู้จัดการกองทุน ผู้ช่วยผู้จัดการกองทุน และผู้บริหารสินทรัพย์ของกองทุนในการจัดการเงินของกองทุน</p> <p>(๕) ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของผู้จัดการกองทุน ผู้ช่วยผู้จัดการกองทุน และผู้บริหารสินทรัพย์ของกองทุน</p>	<p>หนี้ที่ออกโดยกระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย</p> <p>(จ) เงินฝากหรือบัตรเงินฝากของสถาบันการเงินภาครัฐหรือธนาคารพาณิชย์ตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด”</p> <p>มาตรา ๑๑ ให้ยกเลิกมาตรา ๓๖/๘ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑</p> <p>มาตรา ๑๒ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๗/๑) ของมาตรา ๓๖/๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑</p>	<p>ของสถาบันการเงินภาครัฐ หรือธนาคารพาณิชย์ตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด</p> <p>ยกเลิกการนำเงินของกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศไปฝากไว้ที่ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจหรือธนาคารพาณิชย์ในระหว่างที่ยังมิได้นำเงินไปลงทุน</p>

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม
<p>(๖) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำการแทนผู้จัดการกองทุน</p> <p>(๗) ออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารกิจการของกองทุน ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน และค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกองทุน การบริหารงานบุคคล การจ้างผู้บริหารสินทรัพย์ของกองทุน การบัญชี และการตรวจสอบภายใน</p> <p>(๘) ปฏิบัติงานอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้</p> <p>มาตรา ๓๖/๑๒ ให้นำมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม และให้กรรมการในคณะกรรมการกองทุนได้รับเบี้ยประชุมหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด</p>	<p>“(๗/๑) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการกองทุนมอบหมาย”</p> <p>มาตรา ๑๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๖/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“มาตรา ๓๖/๑๒ ให้นำมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการกองทุนและคณะกรรมการที่คณะกรรมการกองทุนแต่งตั้งโดยอนุโลม และให้กรรมการในคณะกรรมการกองทุนและอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด”</p>	<p>แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้คณะกรรมการกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการกองทุนมอบหมาย</p> <p>แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมและการลงมติของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ มาใช้บังคับกับคณะกรรมการโดยอนุโลม และให้อนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด</p>

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘	ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....	เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม
	<p>มาตรา ๑๔ ให้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ            ในคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ            ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงอยู่            ในตำแหน่งต่อไปได้จนกว่าจะครบวาระ</p> <p>มาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการ            ตามพระราชบัญญัตินี้</p> <p>ผู้รับสนองพระราชโองการ</p> <p>.....            นายกรัฐมนตรี</p>	<p>เพื่อรองรับให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเดิม            สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะครบวาระ</p>

## หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ. ....

กฎหมายใหม่

แก้ไข/ปรับปรุง

ยกเลิก

ส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้เสนอ

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

### ๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

#### ๑.๑ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร

เพื่อให้ขอบเขตหรือนิยามของหนี้สาธารณะมีความชัดเจนสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และแก้ไขนิยามรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งเพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลหนี้สาธารณะที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ

เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใด

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในครั้งนี้ เป็นการแก้ไขข้อจำกัดและความไม่ชัดเจนของกฎหมายใน ๓ ประเด็นสำคัญ โดยมีเหตุผลความจำเป็น ดังต่อไปนี้

#### ประเด็น ๑ : การแก้ไขขอบเขตหรือนิยามของหนี้สาธารณะและรัฐวิสาหกิจ

##### (๑) ขอบเขตหรือนิยามของหนี้สาธารณะ

เจตนารมณ์ของกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะที่บัญญัติไม่นับรวมหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินเป็นหนี้สาธารณะ เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวถือเป็นตัวกลางในระบบเศรษฐกิจ (Financial Intermediary) ที่ทำหน้าที่กู้เงินมาเพื่อให้กู้ต่ออีกทอดหนึ่ง ภาระนี้จึงตกอยู่กับเอกชน/ภาครัฐที่เป็นผู้กู้เงิน ไม่ใช่หน่วยงานภาคการเงิน และนับเป็นหนี้ของภาคเอกชนหรือภาครัฐแล้ว หากนับหนี้ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นหนี้สาธารณะอีก จะเป็นการนับหนี้ซ้ำ

กรณีหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) : หลักการเดิมของกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะเห็นว่า หนี้ของ ธปท. เกิดจากการดูดซับสภาพคล่องในการดำเนินนโยบายการเงินในฐานะธนาคารกลาง ธปท. จึงถือเป็นหน่วยงานภาคการเงิน (Financial Sector) จึงไม่นับเป็นหนี้สาธารณะ

ต่อมาในปี ๒๕๕๑ ได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกำหนดให้ ธปท. มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น ดังนั้น ปัจจุบัน ธปท. จึงถือเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ ตาม พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะฯ หนี้เงินกู้ของ ธปท. จึงถือเป็นหนี้สาธารณะ จึงจำเป็นต้องแก้ไขประเด็นดังกล่าวให้ชัดเจน และเป็นไปตามเจตนารมณ์เดิมของกฎหมาย

กรณีหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจบริหารสินทรัพย์ และธุรกิจประกันสินเชื่อ : ที่ผ่านมาการประกอบธุรกิจของหน่วยงานในภาคการเงิน (Financial Sector) จะมีลักษณะของการให้กู้ยืมหรือให้สินเชื่อเป็นหลัก แต่ด้วยสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและการเงินในประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป หน่วยงานภาคการเงินที่รัฐจัดตั้งขึ้นมีลักษณะการดำเนินธุรกิจในรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น โดยไม่จำกัดเฉพาะการให้สินเชื่อหรือให้กู้ยืมเงิน

เท่านั้น อาทิ การทำธุรกิจบริหารสินทรัพย์ การทำธุรกิจค้าประกันสินเชื่อ เป็นต้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย การบริหารหนี้สาธารณะเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินธุรกิจของหน่วยงานในภาคการเงินดังกล่าว

## (๒) นิยามของ“รัฐวิสาหกิจ”

เนื่องจากรัฐบาลดำเนินนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ผ่านรัฐวิสาหกิจประเภท (ก) และ (ข) เท่านั้น โดยกระทรวงการคลังได้เข้าค้าประกันเงินกู้ ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ชำระหนี้แทน และให้กู้ต่อ เพื่อสนับสนุน การดำเนินนโยบายสาธารณะของภาครัฐผ่านรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ในขณะที่รัฐวิสาหกิจประเภท (ค) ได้แก่ บริษัท จำกัดและบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งมีสถานะเป็นบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจประเภท (ก) และ/หรือ (ข) เป็นกิจการที่ จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการและความคล่องตัวในการแข่งขันทางธุรกิจ จึงไม่มีความจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนหรือความช่วยเหลือทางการเงินจากภาครัฐ และไม่ถือเป็นหน่วยรับ งบประมาณตามร่าง พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... (ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาแก้ไขกฎหมาย) จึงจำเป็นต้อง แก้ไขขอบเขตนิยามรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะฯ โดยตัดรัฐวิสาหกิจประเภท (ค) ออก

## ประเด็นที่ ๒ : การปรับปรุงมาตรการกำกับดูแลหนี้สาธารณะให้มีความครอบคลุมมากขึ้น

### (๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

ด้วยคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ (คณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ) มี อำนาจหน้าที่ในการเสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ รายงานสถานะของหนี้สาธารณะ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินเพื่อใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐ แต่ปัจจุบันองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ยังขาดสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจโดยตรง จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการฯ เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

### (๒) การนับองค์ประชุมของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ

ด้วยกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในปัจจุบันกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ ให้มีกรรมการจำนวน ๑๒ คน ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ๙ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๓ คน โดยการนับ องค์ประชุมจะต้องมีจำนวนกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ยังมิได้มีการแต่งตั้ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด เช่น กรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ จะมีผลต่อการนับองค์ประชุมของคณะกรรมการได้ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องเพิ่มเติมประเด็นดังกล่าวให้ชัดเจน

### (๓) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.)

เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ภาพรวมของหนี้ของหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดนำเสนอต่อคณะกรรมการ นโยบายหนี้ฯ ได้อย่างครบถ้วนรอบด้าน จึงจำเป็นต้องปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของ สบน. ในการทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์โครงสร้างหนี้สาธารณะ การบริหารหนี้สาธารณะ ความต้องการเงินของภาครัฐในแต่ละปี เพื่อประโยชน์ ในการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ รวมทั้งการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างหนี้ของ หน่วยงานอื่นที่ไม่นับเป็นหนี้สาธารณะด้วย

นอกจากนี้ เนื่องจากในปัจจุบันการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะและการรายงานสถานะหนี้ สาธารณะตามกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนด สบน. ดำเนินการโดยการขอความร่วมมือให้หน่วยงานต่างๆ จัดส่ง แผนความต้องการกู้เงินและรายงานสถานะหนี้ของหน่วยงานตามระเบียบกระทรวงการคลังเท่านั้น ซึ่งไม่มี



สภาพบังคับ (Law Enforcement) จึงจำเป็นต้องเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้ สบ. มีอำนาจเรียกข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่างๆ ได้ ซึ่งจะทำให้มีข้อมูลที่ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**ประเด็นที่ ๓ : การปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ และพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น**

**(๑) ข้อจำกัดในการลงทุนของกองทุนฯ**

กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ (กองทุนฯ) จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลัง มีหน้าที่บริหารเงินกู้ที่ได้รับจากกระทรวงการคลังตามมาตรา ๒๔/๑ (เงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ) และมาตรา ๒๕/๑ (เงินกู้เพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ) ทั้งนี้ ผลตอบแทนที่กองทุนฯ ได้รับจากการบริหารเงินดังกล่าวจะมีส่วนช่วยลดภาระต้นทุนการกู้เงินของกระทรวงการคลังได้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในปัจจุบันได้กำหนดกรอบการลงทุนของกองทุนฯ ไว้ค่อนข้างจำกัด ซึ่งทำให้กองทุนฯ เสียโอกาสในการลงทุนในตราสารหนี้ที่มีความมั่นคงภายใต้ความเสี่ยงที่เหมาะสม จึงจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อขยายกรอบการลงทุนในประเทศเพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนฯ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**(๒) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนฯ**

คณะกรรมการกองทุนฯ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารจัดการกองทุนฯ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการลงทุนและการทำธุรกรรมป้องกันความเสี่ยง ตลอดจนออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนฯ ซึ่งปัจจุบันภารกิจในการกำกับดูแลการดำเนินงานของกองทุนฯ ค่อนข้างยุ่งยากและซับซ้อน จึงต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบและต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญจากสาขาต่างๆ ร่วมพิจารณา จึงจำเป็นต้องเพิ่มเติมอำนาจคณะกรรมการกองทุนฯ ในการแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อช่วยปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายได้

**๑.๒ ความจำเป็นที่ต้องทำภารกิจ**

ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมารัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐต่างๆ มีแนวโน้มก่อหนี้เพิ่มสูงขึ้น แต่ภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะมีข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะความไม่ชัดเจนของขอบเขตหรือนิยามของ “หนี้สาธารณะ” รวมทั้งยังขาดเครื่องมือในการกำกับดูแลหนี้สาธารณะและติดตามหนี้ของหน่วยงานอื่นที่ไม่ถือเป็นหนี้สาธารณะที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กรอบการลงทุนของกองทุนฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ช่วยสนับสนุนภารกิจการบริหารหนี้สาธารณะของกระทรวงการคลังมีข้อจำกัด ซึ่งทำให้การลงทุนของกองทุนฯ เป็นไปอย่างยากลำบาก จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้ขอบเขตของหนี้สาธารณะมีความชัดเจนสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย นิยามรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และการกำกับดูแลหนี้สาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเพิ่มโอกาสให้กองทุนฯ สามารถลงทุนในตราสารหนี้และฝากเงินกับสถาบันการเงินที่มีความมั่นคงภายใต้ความเสี่ยงที่เหมาะสมได้

### หากไม่ทำภารกิจนั้นจะมีผลประการใด

๑. ขอบเขตนิยามหนี้สาธารณะไม่เป็นไปตามหลักการของกฎหมาย และนิยามรัฐวิสาหกิจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

๒. มาตรการกำกับดูแลหนี้สาธารณะโดยกลไกของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ (คณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ) และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะภายใต้กฎหมายปัจจุบัน ไม่ครอบคลุมเพียงพอ

๓. การดำเนินงานของกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ (กองทุนฯ) มีข้อจำกัด ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเงินลงทุน

#### ๑.๓ การดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์มีทางเลือก มีทางเลือกอะไรบ้าง

ไม่มีทางเลือกอื่น

แต่ละทางเลือกมีข้อดีข้อเสียอย่างไร

#### ๑.๔ มาตรการที่บรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจ มีดังต่อไปนี้

##### ๑.๔.๑ การแก้ไขขอบเขตและนิยามให้ชัดเจนและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

(๑) แก้ไขขอบเขตนิยามของ “หนี้สาธารณะ” โดยกำหนดให้ชัดเจนว่าไม่นับรวมหนี้ของ ธปท. และหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจบริหารสินทรัพย์และธุรกิจประกันสินเชื่อที่กระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน

(๒) แก้ไขนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” โดยตัดรัฐวิสาหกิจประเภท (ค) ได้แก่ บริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งมีสถานะเป็นบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจประเภท (ก) และ/หรือ (ข) ออก

##### ๑.๔.๒ การปรับปรุงมาตรการกำกับดูแลหนี้สาธารณะให้มีความครอบคลุมมากขึ้น

(๑) การเพิ่มเติมผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ในองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

(๒) การเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประชุมคณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ กรณีมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่ครบตามจำนวน

(๓) การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของ สบน. ในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างหนี้ของหน่วยงานอื่นที่ไม่นับเป็นหนี้สาธารณะ และเพิ่มเติมอำนาจ สบน. ในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง

##### ๑.๔.๓ การปรับปรุงการดำเนินงานของกองทุนฯ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(๑) ปรับปรุงกรอบการลงทุนในประเทศของกองทุนฯ ให้สามารถลงทุนในตราสารหนี้ของ ธปท. ตลอดจนทำธุรกรรมซื้อโดยมีสัญญาจะขายคืนซึ่งตราสารหนี้ ออกโดย ธปท. ได้ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้การฝากเงินถือเป็นการลงทุนรูปแบบหนึ่ง โดยให้สามารถลงทุนในเงินฝากหรือบัตรเงินฝากของสถาบันการเงินภาครัฐ หรือธนาคารพาณิชย์ตามที่คณะกรรมการกองทุนฯ กำหนดได้ ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานของกองทุนฯ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ กรอบการลงทุนที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวยังคงเป็นตราสารหนี้ที่มีความมั่นคง จึงไม่เป็นการเพิ่มความเสี่ยงให้กับกองทุนฯ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางเปรียบเทียบการแก้ไขเพิ่มเติมกรอบการลงทุนของกองทุนฯ

เปรียบเทียบการแก้ไขเพิ่มเติมกรอบการลงทุนของกองทุนฯ		
<b>ในประเทศ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ตราสารหนี้ที่ออกโดยกระทรวงการคลัง</li> <li>- ตราสารหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน</li> <li>- ตราสารหนี้ที่มี Rating สูงสุด (จำกัดเฉพาะ Issue Rating เท่านั้น)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ตราสารหนี้ที่ออกโดยกระทรวงการคลัง</li> <li>- ตราสารหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน</li> <li>- <u>ตราสารหนี้ที่ออกโดย ธปท.</u></li> <li>- ตราสารหนี้ที่มี Rating สูงสุด (จำกัดเฉพาะ Issue Rating เท่านั้น)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทำธุรกรรมซื้อโดยมีสัญญาจะขายคืน (Reverse Repo) ตราสารหนี้ที่ออกโดยกระทรวงการคลัง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทำธุรกรรมซื้อโดยมีสัญญาจะขายคืน (Reverse Repo) ตราสารหนี้ที่ออกโดยกระทรวงการคลัง <u>หรือ ธปท.</u></li> </ul>
	-	<u>เงินฝากหรือบัตรเงินฝากของสถาบันการเงินภาครัฐ หรือธนาคารพาณิชย์ตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด</u>
<b>ต่างประเทศ</b>	<p>ตราสารหนี้ที่ออกเป็นเงินตราสกุลหลักและออกหรือค้ำประกันโดย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐบาลต่างประเทศ</li> <li>- สถาบันการเงินของรัฐบาลต่างประเทศ</li> <li>- สถาบันการเงินระหว่างประเทศ</li> </ul> <p>ทั้งนี้ ตราสารหนี้ดังกล่าวต้องมี Rating สูงสุด (จำกัดเฉพาะ Issue Rating เท่านั้น)</p>	คงเดิม

(๒) เพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการกองทุนฯ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการได้ ซึ่งจะทำการดำเนินงานของกองทุนฯ มีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

**๑.๕** ภารกิจนั้นจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้เพียงใด

เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะสามารถแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องต่างๆ และจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภาคการคลังของประเทศ ดังนี้

๑.๕.๑ ขอบเขตหรือนิยามของหนี้สาธารณะมีความชัดเจนและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และนิยามของรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังและสะท้อนภาระหนี้สาธารณะที่แท้จริงของภาครัฐ

๑.๕.๒ มีมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลหนี้สาธารณะตลอดจนหนี้ของหน่วยงานอื่นที่ไม่นับเป็นหนี้สาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ทำให้สามารถรับรู้ข้อมูลภาวะทางการคลังได้อย่างครบถ้วน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการประเมินภาวะความเสี่ยงและการกำหนดนโยบายทางการคลังของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

๑.๕.๓ การขยายกรอบการลงทุนของกองทุนฯ จะช่วยให้กองทุนฯ มีช่องทางการลงทุนที่หลากหลายมากขึ้น และสร้างโอกาสให้ได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดภาระต้นทุนการกู้เงินของกระทรวงการคลังได้ นอกจากนี้ การขยายกรอบการลงทุนของกองทุนฯ ให้มีความหลากหลายในผลิตภัณฑ์ตราสารหนี้จะช่วยเพิ่มบทบาทการลงทุนของกองทุนฯ ในตลาดตราสารหนี้ในประเทศ และจะมีส่วนช่วยในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศให้มีสภาพคล่องเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นการสนับสนุนและสอดคล้องกับภารกิจของสบน. ในการพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศให้เป็น ๑ ใน ๓ เสาหลักทางการเงิน

#### ๑.๖ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจคืออะไร

ขอบเขตของหนี้สาธารณะมีความชัดเจนสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย นิยามรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งมีมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลหนี้สาธารณะที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนฯ

ตัวชี้วัดความสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีอย่างไร

(๑) การรายงานสถานะหนี้สาธารณะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(๒) การดำเนินงานของกองทุนฯ มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยผลตอบแทนจากการลงทุนผ่านเกณฑ์

ตัวชี้วัดทุนหมุนเวียนตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด

#### ๑.๗ การทำภารกิจสอดคล้องกับพันธกรณีและความผูกพันตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยมีต่อรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศใด ในเรื่องใด

ไม่มี

การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นผลดีหรือก่อให้เกิดภาระแก่ประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

## ๒. ผู้ทำภารกิจ

### ๒.๑ เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพ ต้นทุน และความคล่องตัวแล้ว เหตุใดจึงไม่ควรให้เอกชนทำภารกิจนี้

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๑๐ ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะเป็นอำนาจหน้าที่ของ สบน. ประกอบกับกองทุนฯ เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในสังกัดกระทรวงการคลัง ดังนั้น ในการแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะจึงเป็นภารกิจของกระทรวงการคลังโดยตรง

ภารกิจนี้ควรทำร่วมกับเอกชนหรือไม่ อย่างไร

ไม่ควร เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

๒.๒ เมื่อคำนึงถึงประสิทธิภาพและประโยชน์ที่จะเกิดแก่การให้บริการประชาชน ควรทำภารกิจนี้ร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ เพราะเหตุใด

ไม่ควร เนื่องจากตามกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ สบн. โดยตรง

๒.๓ ภารกิจดังกล่าวหากให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ จะได้ประโยชน์แก่ประชาชนมากกว่าหรือไม่

แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ได้เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ แต่เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะกำหนดในเรื่องของการนำส่งข้อมูลต่างๆ ให้ สบн. ด้วย

๓. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

๓.๑ การจัดทำภารกิจนั้นมีความสอดคล้องกับเรื่องใด อย่างไร

- หน้าที่หลักของหน่วยงานของรัฐ (ตามภารกิจพื้นฐาน (Function) ในเรื่องการบริหารหนี้สาธารณะ
- หน้าที่ของรัฐและแนวนโยบายแห่งรัฐ ในเรื่องการรักษาวินัยการเงินการคลัง
- ยุทธศาสตร์ชาติ ในเรื่องที่ ๖ ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ (ข้อ ๕ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ)
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในเรื่อง .....
- แนวทางการปฏิรูปประเทศ ในด้านกฎหมาย (การดำเนินการปรับปรุงกฎหมายสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) ทั้งนี้ ตามแนวทางการปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓.๒ การทำภารกิจนั้นสามารถใช้มาตรการทางบริหารโดยไม่ต้องออกกฎหมายได้หรือไม่

ไม่สามารถใช้มาตรการทางบริหารได้

ถ้าใช้มาตรการทางบริหารจะมีอุปสรรคอย่างไร :-

๓.๓ ในการทำภารกิจนั้น เหตุใดจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายในขณะนี้

ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐมีแนวโน้มก่อนหน้านี้เพิ่มสูงขึ้น ภารกิจของกระทรวงการคลังในการกำกับดูแลหนี้สาธารณะตลอดจนหนี้ของหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ จึงมีความสำคัญต่อภาคการเงินการคลังของประเทศเป็นอย่างยิ่ง และโดยที่การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะมีส่วนช่วยปฏิรูปการคลังในด้านการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศให้มีความชัดเจน โปร่งใส และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

### ๓.๔ การใช้บังคับกฎหมายและระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมาย

#### (ก) การใช้บังคับกฎหมาย

- ต้องใช้บังคับพร้อมกันทุกท้องที่ทั่วประเทศ เนื่องจากกฎหมายมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป กับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐ
- ทอยใช้บังคับเป็นท้องที่ๆ ไป เนื่องจาก.....
- ใช้บังคับเพียงบางท้องที่ เนื่องจาก.....

#### (ข) ระยะเวลาในการใช้บังคับกฎหมาย

- ใช้บังคับทันทีที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากต้องการให้ภารกิจในการบริหาร หนี้สาธารณะ ตลอดจนการดำเนินงานของกองทุนฯ มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามกฎหมายการ บริหารหนี้สาธารณะที่แก้ไขใหม่
- มีการทอดระยะเวลาในการบังคับใช้เป็นเวลาเท่าใด เพราะเหตุใด .....
- ควรกำหนดระยะเวลาการสิ้นสุดไว้ด้วยหรือไม่ เพราะเหตุใด.....

### ๓.๕ เหตุใดจึงไม่สมควรตราเป็นกฎในลักษณะอื่น เช่น ข้อบัญญัติท้องถิ่น

การแก้ไขกฎหมายตามหลักการที่เสนอ จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศ ไม่อาจตราเป็นกฎหมายอื่นหรือ กฎหมายลำดับรองได้

### ๓.๖ ลักษณะการใช้บังคับ

- ควบคุม  กำกับ/ติดตาม (เข้าไปข้อ ๓.๔)  ส่งเสริม
- ระบบผสม

#### เหตุใดจึงต้องใช้ระบบดังกล่าว

ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายในเชิงกำกับ/ติดตาม โดยให้อำนาจหน้าที่ สบง. ในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างหนี้สาธารณะและหนี้ของหน่วยงานอื่นที่ไม่นับเป็นหนี้สาธารณะ เพื่อนำเสนอ คณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ นอกจากนี้ ยังได้ เพิ่มเติมอำนาจ สบง. ในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งข้อมูลหรือ เอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือเป็นมาตรการบังคับทางปกครองของฝ่ายบริหาร

### ๓.๗ การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย

#### ๓.๗.๑ เพราะเหตุใดจึงกำหนดให้ใช้ระบบอนุญาต หรือใช้ระบบอื่นที่มีผลเป็นการควบคุม

#### ๓.๗.๒ มีการกำหนดค่าธรรมเนียมการอนุญาตหรือไม่ ถ้ามี มีความจำเป็นอย่างไร คุ่มค่าต่อภาระ ที่เกิดแก่ประชาชนอย่างไร

๓.๗.๓ มีหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการอนุญาตหรือไม่ อย่างไร

๓.๗.๔ มีขั้นตอนและระยะเวลาที่แน่นอนในการอนุญาตหรือไม่

๓.๗.๕ มีการเปิดโอกาสให้อุทธรณ์การปฏิเสธคำขอ การให้ยื่นคำขอใหม่ หรือไม่ อย่างไร

๓.๗.๖ มีการต่ออายุการอนุญาตหรือไม่

มีการตรวจสอบก่อนการต่อใบอนุญาตหรือไม่

๓.๘ การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย

๓.๘.๑ กฎหมายที่จะตราขึ้นมีการใช้ระบบคณะกรรมการหรือไม่ มีความจำเป็นอย่างไร

มีการใช้ระบบคณะกรรมการ โดยมี “คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ” เพื่อทำหน้าที่พิจารณาหลักเกณฑ์การวางแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การกู้เงินเพื่อใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐ เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

๓.๘.๒ คณะกรรมการที่กำหนดขึ้นมีอำนาจซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการอื่นหรือไม่

ไม่มี

หากมีความซ้ำซ้อน จะดำเนินการอย่างไรกับคณะกรรมการอื่นนั้น

๓.๘.๓ องค์ประกอบของคณะกรรมการมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือนายกรัฐมนตรี หรือหัวหน้าส่วนราชการหรือไม่

มีกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งมาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและหัวหน้าส่วนราชการ จำนวนรวม ๑๐ คน

เหตุใดจึงต้องกำหนดให้บุคคลดังกล่าวเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ

เนื่องจากการกำหนดนโยบายและกำกับการดูแลหนี้ของหน่วยงานภาครัฐทั้งประเทศ

๓.๙ มีกรอบหรือแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่หรือไม่ อย่างไร

ไม่มี

๓.๑๐ ประเภทของโทษที่กำหนด

โทษทางอาญา

โทษทางปกครอง

ระบบผสม

๓.๑๑ การกำหนดโทษทางอาญาจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผล เพราะเหตุใด

๓.๑๒ ความผิดที่กำหนดให้เป็นโทษทางอาญาเป็นความผิดที่มีความร้ายแรงอย่างไร

#### ๔. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

๔.๑ การดำเนินการตามภารกิจในเรื่องนี้มีกฎหมายอื่นในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันหรือไม่

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักการในการบริหารจัดการและกำกับดูแลหนี้สาธารณะของประเทศไว้เพียงฉบับเดียว การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวไม่มีความซ้ำซ้อนกับบทบัญญัติอื่นใด

๔.๒ ในกรณีที่มีกฎหมายขึ้นใหม่ เหตุใดจึงไม่ยกเลิก แก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันที่มีอยู่

#### ๕. ผลกระทบและความคุ้มค่า

๕.๑ ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย

หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐ

ผู้มีหน้าที่ตามร่างกฎหมายหรือที่จะได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้นโดยตรง

- ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

- หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐ

ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย

๕.๒ ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่บุคคลดังกล่าว

ด้านเศรษฐกิจ

- เชียงบวก.....

ผู้ได้รับผลกระทบเชียงบวก.....

- เชียงลบ.....

ผู้ได้รับผลกระทบเชียงลบ.....



ด้านสังคม

- เชิงบวก .....

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก .....

- เชิงลบ .....

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ .....

ด้านอื่น ๆ

- เชิงบวก : การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ภายใต้กฎหมายการบริหาร  
หนี้สาธารณะที่แก้ไข จะทำให้ภารกิจการบริหารหนี้สาธารณะ และการดำเนินงาน  
ของกองทุนฯ มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวก : - ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

- หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐ

- เชิงลบ .....

ผู้ได้รับผลกระทบเชิงลบ .....

๕.๓ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด

การจำกัดนั้นเป็นการจำกัดเท่าที่จำเป็นหรือไม่ อย่างไร

๕.๔ ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ

๕.๔.๑ ประชาชนจะมีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้นในเรื่องใด อย่างไร และเพียงใด หรือเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด

๕.๔.๒ เศรษฐกิจหรือสังคมมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้เพียงใด

การประกอบกิจการเป็นไปได้อย่างสะดวกหรือลดต้นทุนของผู้ประกอบการได้มากน้อยเพียงใด

ยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้มากน้อยเพียงใด

และส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาได้มากน้อยเพียงใด

**๕.๔.๓ เสริมสร้างประสิทธิภาพหรือนวัตกรรมในการปฏิบัติราชการอย่างไร**

(๑) ขอบเขตของหนี้สาธารณะมีความชัดเจนและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และขอบเขตของรัฐวิสาหกิจสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของกระทรวงการคลังและสะท้อนภาระหนี้สาธารณะที่แท้จริงของภาครัฐ

(๒) มีมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลหนี้สาธารณะตลอดจนหนี้ของหน่วยงานอื่นที่ไม่นับเป็นหนี้สาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ทำให้สามารถรับรู้ข้อมูลภาระทางการคลังได้อย่างครบถ้วน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการประเมินภาระความเสี่ยงและการกำหนดนโยบายทางการคลังของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

สามารถลดงบประมาณแผ่นดินได้มากขึ้นเพียงใด

การขยายกรอบการลงทุนของกองทุนฯ จะช่วยให้กองทุนฯ มีช่องทางการลงทุนที่หลากหลายมากขึ้น และสร้างโอกาสให้ได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดภาระต้นทุนการกู้เงินของกระทรวงการคลังได้

**๕.๔.๔ วิธีการและระยะเวลาประเมินผลสัมฤทธิ์ ตลอดจนประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ**

(๑) มีการรายงานสถานะหนี้สาธารณะตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

(๒) มีการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนฯ ภายใต้ตัวชี้วัดทุนหมุนเวียนตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด

**๕.๕ ความยุ่งยากที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมาย**  
ไม่มี

**๕.๖ ความคุ้มค่าของภารกิจเมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่เกิดขึ้นกับประชาชน และการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ**

**๖. ความพร้อมของรัฐ**

**๖.๑ ความพร้อมของรัฐ**

(ก) กำลังคนที่คาดว่าจะต้องใช้ .....

(ข) คุณวุฒิและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่จำเป็นต้องมี .....

(ค) งบประมาณที่คาดว่าจะต้องใช้ในระยะห้าปีแรกของการบังคับใช้กฎหมาย

งบดำเนินงาน (ค่าเบี้ยประชุมคณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ ซึ่งเพิ่มขึ้น ๑ ท่าน (ประชุม ๔ ครั้งต่อปี)  
ประมาณ ๑๖๐,๐๐๐ บาท

**๖.๒ ในกรณีที่เป็นการร่างกฎหมายที่มีผลต่อการจัดตั้งหน่วยงานหรืออัตรากำลัง มีความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกำหนดอัตรากำลังและงบประมาณหรือไม่ อย่างไร**

๖.๓ วิธีการที่จะให้ผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีความเข้าใจและพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย

วิธีการสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนผู้อยู่ภายใต้กฎหมาย

การเข้าถึงข้อมูลประชาชน

๗. หน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้รักษาการตามกฎหมาย

๗.๑ มีหน่วยงานอื่นใดที่ปฏิบัติการกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ มีข้อเสนอแนะในการดำเนินการกับหน่วยงานนั้นอย่างไร ไม่มี

๗.๒ มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร

หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐ ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้

๗.๓ มีการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่ อย่างไร

ภารกิจการกำกับดูแลการบริหารหนี้สาธารณะ มีการบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นผ่านกระบวนการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ ซึ่งมีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานซึ่งเป็นผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภาคการคลัง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคลังนกรองการกู้เงินและการปรับโครงสร้างหนี้ของหน่วยงานต่างๆ ให้อยู่ภายใต้กรอบ/หลักเกณฑ์ที่กำหนด นอกจากนี้ ในการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะยังต้องคำนึงถึงแผนการคลังระยะปานกลางตามที่กำหนดในกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐด้วย

๗.๔ ผู้รักษาการตามกฎหมาย ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเนื่องจาก

กฎหมายนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารหนี้สาธารณะซึ่งเป็นภารกิจหลักของกระทรวงการคลัง

๘. วิธีการทำงานและตรวจสอบ

๘.๑ ระบบการทำงานที่กำหนดสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่

เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

## ๘.๒ การเปิดเผยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๘.๒.๑ ในกฎหมายมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องใดบ้าง แต่ละขั้นตอนใช้เวลาดำเนินการเท่าใด

๘.๒.๒ หากมีการใช้ดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรมอย่างไร

๘.๒.๓ ในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ใช้หลักกระจายอำนาจ หรือมอบอำนาจเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพอย่างไร

## ๘.๓ มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจอย่างไรบ้าง

ในการเพิ่มเติมกรอบการลงทุนของกองทุนฯ ตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะที่แก้ไขนั้น ยังคงกำหนดให้การลงทุนของกองทุนฯ ต้องคำนึงถึงความมั่นคง ผลตอบแทน และความเสี่ยงที่เหมาะสม โดยให้สามารถทำธุรกรรมเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการลงทุนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกองทุนฯ

### ๘.๓.๑ มีระบบการตรวจสอบการปฏิบัติงานภายในหรือไม่ อย่างไร

กองทุนฯ จะต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการกองทุนฯ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรายไตรมาส และรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งเป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

### ๘.๓.๒ มีกระบวนการร้องเรียนจากบุคคลภายนอกหรือไม่ อย่างไร

ไม่มี

## ๙. การจัดทำกฎหมายลำดับรอง

๙.๑ ได้จัดทำแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา ตลอดจนกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองนั้น หรือไม่ ได้ยกร่างกฎหมายลำดับรองในเรื่องใดบ้าง

สบน. มีการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อเตรียมการรองรับกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะที่แก้ไขใหม่ โดยในส่วนของการจัดทำกฎหมายลำดับรอง ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับคณะกรรมการกองทุนฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการลงทุน และการทำธุรกรรมป้องกันความเสี่ยง พ.ศ. ๒๕๕๔

๙.๒ มีกรอบในการตราอนุบัญญัติเพื่อป้องกันการขยายอำนาจหน้าที่ของรัฐหรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรอย่างไร

๑๐. การรับฟังความคิดเห็น

- มีการรับฟังความคิดเห็น  ไม่ได้รับฟังความคิดเห็น

๑๐.๑ ผู้ที่เกี่ยวข้องหรืออาจได้รับผลกระทบที่รับฟังความคิดเห็นหน่วยงานภาครัฐ

- สำนักงานประมาณ  สำนักงาน ก.พ.  
 สำนักงาน ก.พ.ร.  สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกิจ ได้แก่

- สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
- หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินภาครัฐ

ภาคประชาชน/องค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง

- ประชาชนที่ได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ  
 ประชาชนทั่วไป  
 องค์กรอื่น ได้แก่ .....

๑๐.๒ มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นต่อประชาชนหรือไม่ อย่างไร

มีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น โดยเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th)

๑๐.๓ จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและเสนอมาประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

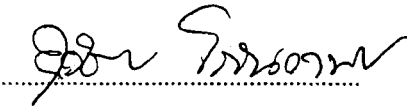
- จัดทำ  ไม่มีการจัดทำ

ในกรณีจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น มีสาระสำคัญในเรื่องดังต่อไปนี้หรือไม่

- วิธีการในการรับฟังความคิดเห็น  
 จำนวนครั้งและระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง  
 พื้นที่ในการรับฟังความคิดเห็น  
 ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น  
 ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องในแต่ละประเด็น  
 คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็นและการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย

ขอรับรองว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรีฯ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีฯ แล้ว

ลงชื่อ.....



(นายสุวิชัย โจนวานิช)

ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กลุ่มกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ : นางสาวอัจฉรา อาธารมาศ

หมายเลขติดต่อ : ๐๒ ๒๖๕ ๘๐๕๐ ต่อ ๕๙๑๕

**รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น**  
**ต่อร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ. ....**  
**ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย**

เพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสอง สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ. .... ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นได้ ดังนี้

**๑. วิธีการ ระยะเวลา และกลุ่มเป้าหมายในการรับฟังความคิดเห็น**

สบน. ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ. .... ๒ วิธี คือ

**วิธีที่ ๑ :** การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยดำเนินการผ่านทางเว็บไซต์ [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) ซึ่งมีกำหนดระยะเวลารับฟังความคิดเห็น ระหว่างวันที่ ๒๙ พฤษภาคม - ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ (รวม ๑๖ วัน) มีผู้เข้าชม ๒๑๔ ราย และมีผู้แสดงความคิดเห็น ๑ ราย

**วิธีที่ ๒ :** การจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ ซึ่งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม จำนวน ๑๓ หน่วยงาน ประกอบด้วย หน่วยงานกลาง หน่วยงานผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) และนักวิชาการ ได้แก่

หน่วยงานกลาง

๑. กรมบัญชีกลาง
๒. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
๓. สำนักงบประมาณ
๔. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)
๕. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.)
๖. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

หน่วยงานผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder)

๗. ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.)
๘. บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด (บสส.)
๙. บริษัท บริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) (บสภ.)
๑๐. บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.)
๑๑. บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.)
๑๒. บริษัท กรุงไทยคอมพิวเตอร์เซอร์วิส เซส จำกัด

นักวิชาการ

๑๓. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**๒. ประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง และคำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น**

ในการรับฟังความคิดเห็น สบน. ได้นำเสนอเหตุผลความจำเป็น หลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่แก้ไขรวม ๗ ประเด็น โดยมีการแสดงความคิดเห็น และคำชี้แจงในแต่ละประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่ ๑ : การแก้ไขนิยามหนี้สาธารณะ**

➤ **ประเด็นรับฟังความคิดเห็น :**

- (๑) การไม่นับรวมหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เป็นหนี้สาธารณะ
- (๒) การไม่นับรวมหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจบริหารสินทรัพย์ เป็นหนี้สาธารณะ
- (๓) การไม่นับรวมหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจประกันสินเชื่อ เป็นหนี้สาธารณะ

➤ **ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง :**

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่เสนอ โดยมีความเห็นและข้อสังเกตสรุปได้ดังนี้

ผู้แทน ธปท. เห็นด้วยในการแก้ไขกฎหมายในประเด็นดังกล่าว เนื่องจากสอดคล้องกับขอบเขตหนี้สาธารณะ หรือ Public Debt ของต่างประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติประเทศส่วนใหญ่จะไม่นับหนี้ของธนาคารกลางเป็นหนี้สาธารณะเช่นกัน

ผู้แทน บสภ. เห็นว่า การประกอบธุรกิจบริหารสินทรัพย์ มีลักษณะคล้ายกับการให้สินเชื่อแก่ภาคเอกชน โดยเป็นธุรกิจต่อเนื่องจากการดำเนินงานของสถาบันการเงิน จึงเห็นด้วยในการแก้ไขกฎหมายในประเด็นดังกล่าว เพื่อให้มีความชัดเจนและไม่ต้องมีการตีความ

ผู้แทน บตท. มีข้อสังเกตว่า การกำหนดนิยามคำว่า “ธุรกิจบริหารสินทรัพย์” ครอบคลุมถึงการดำเนินงานของบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (บตท.) หรือไม่

ผู้แทน บสย. มีข้อสังเกตเกี่ยวกับนิยามคำว่า “ธุรกิจประกันสินเชื่อ” ว่าครอบคลุมถึงการค้าประกันสินเชื่อของนิติบุคคลหรือไม่

➤ **คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น :**

สบน. ได้มีการชี้แจงประเด็นของ บตท. และ บสย. ตามข้อสังเกตของหน่วยงานข้างต้น ดังนี้

ประเด็นของ บตท. : ลักษณะการดำเนินธุรกิจของ บตท. เป็นการรับซื้อลูกหนี้ของภาคธุรกิจอสังหาริมทรัพย์หรือสถาบันการเงินมาเพื่อบริหารจัดการ จึงมีลักษณะเดียวกับการประกอบธุรกิจบริหารสินทรัพย์ แต่นิยามคำว่า “ธุรกิจบริหารสินทรัพย์” ครอบคลุมถึงเฉพาะการบริหารสินทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์เท่านั้น จึงไม่รวมถึง บตท. ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ดังนั้น ในกรณีของ บตท. อาจต้องพิจารณาตีความว่าถือเป็นรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินตามแนวทางที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน

ประเด็นของ บสย. : คำว่า “การให้การค้าประกันสินเชื่อแก่บุคคล” ตามนิยามคำว่า “ธุรกิจประกันสินเชื่อ” นั้น ครอบคลุมทั้งกรณีการค้าประกันให้แก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล



## ประเด็นที่ ๒ : การแก้ไขนิยาม “รัฐวิสาหกิจ”

### ➤ ประเด็นรับฟังความคิดเห็น :

การไม่นับรวมหนี้ของรัฐวิสาหกิจประเภท (ค) เป็นหนี้สาธารณะ

### ➤ ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง :

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่เสนอ

อย่างไรก็ตาม ในการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) มีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขนิยามรัฐวิสาหกิจ โดยสรุปได้ดังนี้

(๑) การแก้ไขนิยามหนี้สาธารณะโดยตัดรัฐวิสาหกิจประเภท (ค) ออกไปนั้น อาจมีความไม่สอดคล้องกับแนวทางของรัฐบาลที่กำลังจะมีการจัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ หรือซูเปอร์โฮลดิ้ง เพื่อควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจ ๑๒ แห่ง (ประกอบด้วย บมจ. ปตท., บมจ. อสมท, บมจ. ทำอากาศยานไทย, บมจ. การบินไทย, บมจ. ธนาคารกรุงไทย, บริษัททีโอทีจำกัด, บริษัท กสท โทรคมนาคมจำกัด, บริษัทขนส่งจำกัด, บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยวจำกัด, บริษัทอู่กรุงเทพจำกัด, บริษัทธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์จำกัด และบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด) เพราะหากบรรษัทดังกล่าวมีฐานะเป็นบริษัทที่ถือหุ้นโดยกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ แล้ว ดังนั้นจะทำให้หนี้ของรัฐวิสาหกิจ ๑๒ แห่งดังกล่าว ที่เคยถูกนับรวมเป็นหนี้สาธารณะ จะไม่ถูกนับรวมเป็นหนี้สาธารณะอีกต่อไป ซึ่งน่าจะทำให้นิยามหนี้สาธารณะมีความบิดเบือนออกไป ซึ่งอาจมีผลทำให้รัฐบาลถูกโจมตีได้ว่ากำลังแก้กฎหมายเพื่อวางแผนซุกซ่อนหนี้รัฐวิสาหกิจ

(๒) ควรมีการทบทวนขอบเขตคำจำกัดความนิยามหนี้รัฐวิสาหกิจอย่างจริงจัง เช่น รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งรัฐมีเจตนาที่ว่าจะแปรรูปเป็นเอกชน (Privatization) และมีการถือหุ้นของนักลงทุนอื่นๆ อยู่แล้วควรจะยังคงถือเป็นหนี้สาธารณะหรือไม่ หรือควรถือตามหลักความรับผิดชอบของผู้ถือหุ้น โดยรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่มีสถานะเป็นบริษัทจำกัดที่มีการชำระทุนจดทะเบียนทั้งหมดแล้วไม่ควรนับเป็นหนี้สาธารณะหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งการแก้ไขนิยามหนี้รัฐวิสาหกิจในแนวทางนี้น่าจะเหมาะสมต่อการกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง

### ➤ คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น :

สบน. ได้ชี้แจงข้อสังเกตในประเด็นความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” โดยสรุปได้ดังนี้

ประเด็นการจัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ : ตามร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจและบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ พ.ศ. .... ที่กระทรวงการคลังเสนอ มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติ (Super Holding) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระบบ โดยร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้กระทรวงการคลังถือหุ้นที่กระทรวงการคลังถืออยู่ในรัฐวิสาหกิจจำนวน ๑๑ แห่ง\* ให้แก่บรรษัทฯ เพื่อบรรษัทฯ จะเข้ามาบริหารและกำกับดูแลตามกลไกที่กำหนดในกฎหมาย ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวไม่ส่งผลกระทบต่อสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจของหน่วยงานทั้ง ๑๑ แห่งแต่อย่างใด เนื่องจากบรรษัทฯ มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ การเข้าถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจ ๑๑ แห่ง จึงไม่ทำให้รัฐวิสาหกิจ ๑๑ แห่ง กลายเป็นรัฐวิสาหกิจประเภท (ค) ตามที่มีข้อสังเกตข้างต้น กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจทั้ง ๑๑ แห่งยังคงเป็นรัฐวิสาหกิจ

\* ร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาล่าสุด ได้ตัดธนาคารกรุงไทยฯ ออก จึงเหลือรัฐวิสาหกิจที่ต้องโอนให้บรรษัทฯ ตามร่างกฎหมายนี้ จำนวน ๑๑ แห่ง

ประเภท (ข) ตามนิยามคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงยังคงนับเป็นหนี้สาธารณะ การแก้ไขนิยามรัฐวิสาหกิจตามร่างฯ ที่เสนอจึงไม่เป็นการบิดเบือนและเป็นการชุกหน้รัฐวิสาหกิจ ตามข้อสังเกตของผู้ให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายแต่อย่างใด

**ประเด็นการทบทวนขอบเขตจำกัดความนิยามหนี้รัฐวิสาหกิจ :** หลักการสำคัญในการกำหนดขอบเขตของนิยาม “รัฐวิสาหกิจ” ภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะนั้น นอกจากจะมีวัตถุประสงค์ในการนับหนี้ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นหนี้สาธารณะเพื่อสะท้อนภาระทางการคลังของภาครัฐแล้ว ยังมีผลต่ออำนาจหน้าที่หรือบทบาทของกระทรวงการคลังในการเข้าไปบริหารจัดการและรับผิดชอบหนี้ของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ด้วย

ในการพิจารณาแก้ไขนิยามรัฐวิสาหกิจในครั้งนี้ สบ. พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากรัฐบาลดำเนินนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ผ่านรัฐวิสาหกิจประเภท (ก) และ (ข) เท่านั้น โดยกระทรวงการคลังได้เข้ากำกับเงินกู้ ปรับโครงสร้างหนี้ ชำระหนี้แทน และให้กู้ต่อ เพื่อสนับสนุนและลดต้นทุนทางการเงินจากการดำเนินนโยบายสาธารณะของภาครัฐผ่านรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ในขณะที่รัฐวิสาหกิจประเภท (ค) ได้แก่ บริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งมีสถานะเป็นบริษัทลูกของรัฐวิสาหกิจประเภท (ก) และ/หรือ (ข) เป็นกิจการที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการและความคล่องตัวในการแข่งขันทางธุรกิจ จึงไม่มีความจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนหรือความช่วยเหลือทางการเงินจากภาครัฐ และไม่ถือเป็นหน่วยรับงบประมาณตามร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. .... จึงได้เสนอแก้ไขขอบเขตนิยามรัฐวิสาหกิจตาม พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยตัดรัฐวิสาหกิจประเภท (ค) ออก

**ประเด็นที่ ๓ : การเพิ่มเติมองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ (เพิ่มเติมผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ)**

➤ **ประเด็นรับฟังความคิดเห็น :**

องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ สอดคล้องกับบทบาท อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

➤ **ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง :** -ไม่มี-

➤ **คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น :** - ไม่มี -

**ประเด็นที่ ๔ : การเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประชุมคณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ กรณีมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่ครบตามจำนวน**

➤ **ประเด็นรับฟังความคิดเห็น :**

การนับองค์ประชุมของคณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ ในกรณีมีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิไม่ครบตามจำนวน

➤ **ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง :** - ไม่มี -

➤ **คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น :** - ไม่มี -

### ประเด็นที่ ๕ : การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

#### ➤ ประเด็นรับฟังความคิดเห็น :

- (๑) อำนาจหน้าที่ สบн. ในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างหนี้ของหน่วยงานอื่นที่ไม่นับเป็นหนี้สาธารณะ
- (๒) อำนาจ สบн. ในการเรียกให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง

#### ➤ ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง :

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ เห็นด้วยกับการร่างกฎหมายที่เสนอ โดยมีความเห็นและข้อสังเกตสรุปได้ดังนี้

ผู้แทน สปท. ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการเพิ่มเติมอำนาจของ สบн. ในวรรคสองของมาตรา ๓๖ ว่าครอบคลุมถึงหนี้ของ สปท. ด้วยหรือไม่ เนื่องจากข้อความวรรคสองที่เพิ่มเติมกำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง...” ซึ่งเมื่อพิจารณาอำนาจของ สบн. ในวรรคหนึ่ง (๑) จะไม่ครอบคลุมถึงหนี้ของ สปท.

นอกจากนี้ ยังสอบถามถึงอำนาจของคณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ ตามมาตรา ๓๕ (๓) ในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐ รวมถึงหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐนำไปปฏิบัตินั้น จะตีความรวมถึง สปท. ด้วยหรือไม่ เนื่องด้วยการดำเนินนโยบายการเงินของ สปท. เป็นไปเพื่อดูแลสภาพคล่องในระบบเศรษฐกิจ สอดคล้องกับพันธกิจในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจการเงิน ซึ่ง พ.ร.บ. สปท. ได้ให้อำนาจในการดำเนินนโยบายการเงินดังกล่าวไว้ และที่ผ่านมาในทางปฏิบัติไม่เคยมีการบังคับใช้มาตราดังกล่าวกับ สปท.

นอกจากนี้ ในการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ [www.lawamendment.go.th](http://www.lawamendment.go.th) มีผู้ให้ความเห็นโดยสรุปได้ดังนี้

ประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของ สบн. ควรระบุในกฎหมายให้ชัดเจนว่า เมื่อเรียกข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว สบн. จะมีการดำเนินการอย่างไรต่อไป เพื่อส่งต่อข้อมูลหรือเพื่อเปิดเผยและรายงานข้อมูลให้แก่สาธารณะหรือผู้บริหารระดับประเทศได้ทราบ รวมทั้งควรพิจารณาบทบาทของหน่วยงานให้ชัดเจนว่าต้องการทำหน้าที่อะไรเพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่ขอแก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ หาก สบн. ต้องการมีบทบาทในการรวบรวมข้อมูลหนี้ของประเทศ หรือเป็นศูนย์ข้อมูลเฝ้าระวังเรื่องหนี้สาธารณะ สบн. ก็ควรแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องให้ครอบคลุมตามไปด้วย เช่น แก้ไขมาตรา ๑๖ วรรคสอง ให้รวมการรายงานข้อมูลหนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหากเห็นว่านี่ดังกล่าวมีนัยต่อความยั่งยืนทางการคลังก็ควรแก้ไขนิยามหนี้สาธารณะให้รวมถึงหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

➤ คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น :

สบน. ได้ชี้แจงข้อสังเกตในประเด็นความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ สบн. และประเด็นที่เกี่ยวข้องเนื่อง โดยสรุปได้ดังนี้

ประเด็นหนี้ของ ธปท. : อำนาจหน้าที่ของ สบн. ตามร่างที่เพิ่มเติมจะไม่ครอบคลุมถึงหนี้ของ ธปท. เนื่องจาก ธปท. ดำเนินนโยบายการเงินเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินของประเทศ ซึ่งการกู้เงินหรือการ ออกพันธบัตรเพื่อดูดซับสภาพคล่องของ ธปท. จะมีกระบวนการพิจารณากลับกรองภายใต้กฎหมายของ ธปท. อยู่ แล้ว สบн. จะไม่เข้าไปกำกับดูแลในส่วนนี้

นอกจากนี้ ตามมาตรา ๓๕ (๓) มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายหนี้ฯ ในการออกหลักเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลการกู้เงินของหน่วยงานภาครัฐในภาพรวม โดยหลักการเขียนกฎหมายจึงได้ ระบุให้ครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐทุกประเภทตามที่มีบทนิยามในกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ (ทั้ง หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงิน ภาครัฐ) หากจะเขียนยกเว้นเฉพาะกรณี ธปท. อาจทำให้มีประเด็นได้ ดังนั้น แม้ว่าสถานะของ ธปท. ถือเป็น หน่วยงานของรัฐประเภทหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ แต่ในหลักการแล้ว สบн. จะไม่เข้าไปกำกับดูแลหนี้ของ ธปท. เช่นกัน

ประเด็นทบทวนอำนาจหน้าที่ของ สบн. : เนื่องจากในปัจจุบันการจัดทำแผนการบริหารหนี้ สาธารณะและการรายงานสถานะหนี้สาธารณะตามกรอบเวลาที่กฎหมายกำหนด สบн. ดำเนินการโดยการ ขอความร่วมมือให้หน่วยงานต่างๆ จัดส่งแผนความต้องการกู้เงินและรายงานสถานะหนี้ของหน่วยงานตาม ระเบียบกระทรวงการคลังเท่านั้น ซึ่งไม่มีสภาพบังคับ (Law Enforcement) การแก้ไขกฎหมายการบริหารหนี้ สาธารณะในครั้งนี้จึงได้เพิ่มเติมให้ สบн. มีอำนาจเรียกให้หน่วยงานต่างๆ จัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งจะทำให้มีข้อมูลที่ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ ข้อมูลที่ได้รับดังกล่าว นอกจากจะนำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างหนี้สาธารณะ การ บริหารหนี้สาธารณะ ความต้องการเงินของภาครัฐในแต่ละปีเพื่อประโยชน์ในการจัดทำแผนการบริหารหนี้ สาธารณะประจำปีงบประมาณแล้ว ในส่วนของข้อมูลหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และหนี้ของ หน่วยงานภาคการเงิน (Financial Sector) ที่กระทรวงการคลังไม่ได้กำกับ ซึ่งไม่ได้นับรวมเป็นหนี้ สาธารณะ การแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้ยังได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้ สบн. ดำเนินการศึกษาวเคราะห์เพื่อติดตาม สถานะหนี้ดังกล่าว ซึ่งจะนำไปสู่การรวบรวมข้อมูลหนี้ของหน่วยงานต่างๆ ที่กว้างขึ้น เพื่อให้เห็นภาพรวมการ ก่อหนี้ของประเทศและเป็นประโยชน์ในการเปรียบเทียบกับต่างประเทศได้

นอกจากนี้ ข้อมูลดังกล่าวยังนำมาใช้ในการดำเนินงานภายใต้ร่างพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง ของรัฐ พ.ศ. .... ด้วย ซึ่งร่างกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้กระทรวงการคลังทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหาร หนี้สาธารณะให้อยู่ภายใต้กรอบตัวชี้วัดหรือสัดส่วนในการบริหารหนี้สาธารณะที่คณะกรรมการนโยบายการเงิน การคลังของรัฐกำหนด และให้มีการรายงานสัดส่วนหนี้ที่เกิดขึ้นจริงต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบาย การเงินการคลังของรัฐ ทุกรอบ ๖ เดือน รวมทั้งต้องมีการรายงานสถานะหนี้สาธารณะ หนี้ภาครัฐ และความ เสี่ยงทางการคลัง ต่อคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐเมื่อสิ้นปีงบประมาณด้วย

**ประเด็นที่ ๖ : การแก้ไขเพิ่มเติมกรอบการลงทุนของกองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้ สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ (กองทุนฯ)**

➤ **ประเด็นรับฟังความคิดเห็น :**

ผลกระทบจากการขยายกรอบการลงทุนของกองทุนฯ (ให้สามารถลงทุนในตราสารของ ธปท. และทำธุรกรรม Reverse Repo ตราสารหนี้ ธปท. รวมทั้งได้กำหนดให้การฝากเงินในประเทศถือเป็นการลงทุน)

➤ **ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง :**

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เข้าร่วมประชุมรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ เห็นด้วยกับการร่างกฎหมายที่เสนอ โดยมีความเห็นสรุปได้ดังนี้

ผู้แทน กสท. มีความเห็นว่า เนื่องจากภายใต้กฎหมายปัจจุบันกำหนดกรอบการลงทุนจำกัดเพียง Issue Rating เท่านั้น จึงเสนอให้ขยายกรอบการลงทุนให้ครอบคลุมถึงการลงทุนในตราสารหนี้ที่มี Guarantor Rating ซึ่งกำหนดเงื่อนไขไม่มีการเพิกถอนด้วย ซึ่งจะช่วยให้กองทุนฯ มีทางเลือกในการลงทุนได้เพิ่มขึ้น

➤ **คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น :**

สบน. ได้ชี้แจงความเห็นเกี่ยวกับขอบเขตการลงทุนตามข้อเสนอของ กสท. ดังนี้

ประเด็นเพิ่มเติมการลงทุนใน Guarantor Rating : เนื่องจากกองทุนฯ มีหน้าที่ต้องนำส่งเงินคืน สบน. เพื่อนำไปชำระหนี้เมื่อครบกำหนดชำระ ดังนั้น กองทุนฯ จึงจำเป็นต้องลงทุนในตราสารหนี้ที่มีความมั่นคงสูงสุด หากขยายกรอบให้สามารถลงทุนในตราสารหนี้โดยพิจารณาความน่าเชื่อถือจากผู้ค้ำประกัน จะต้องพิจารณาในรายละเอียดและเงื่อนไขในการค้ำประกันเพิ่มเติมด้วย เช่น มีการเพิกถอนภายหลังหรือไม่ ดังนั้น เพื่อปิดความเสี่ยงดังกล่าวจึงเห็นควรจำกัดกรอบการลงทุนเฉพาะตราสารหนี้ที่มีความน่าเชื่อถือสูงสุดเท่านั้น

**ประเด็นที่ ๗ : การเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนฯ ในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ**

➤ **ประเด็นรับฟังความคิดเห็น :**

การเพิ่มเติมอำนาจคณะกรรมการกองทุนฯ ให้สามารถแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อช่วยปฏิบัติงานได้

➤ **ข้อคัดค้านหรือความเห็นของหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้อง : -ไม่มี-**

➤ **คำชี้แจงเหตุผลรายประเด็น : -ไม่มี-**

**๓. การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมาย**

สบน. ได้พิจารณาความเห็นและข้อสังเกตข้างต้นแล้ว เห็นสมควรยืนยันร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่...) พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วเสร็จ ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อนำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามขั้นตอนต่อไป



พระราชบัญญัติ  
การบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๓)  
พ.ศ. ๒๕๖๐

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๐  
เป็นปีที่ ๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “หนี้สาธารณะ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“หนี้สาธารณะ” หมายความว่า หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน

ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ โดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้าประกัน และ  
หนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทย”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “ธุรกิจบริหารสินทรัพย์” และคำว่า “ธุรกิจประกันสินเชื่อ”  
ระหว่างบทนิยามคำว่า “การบริหารหนี้สาธารณะ” และคำว่า “การค้าประกัน” ในมาตรา ๔  
แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘

“ “ธุรกิจบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า ธุรกิจการบริหารสินทรัพย์ตามกฎหมาย  
ว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์

“ธุรกิจประกันสินเชื่อ” หมายความว่า ธุรกิจการให้การค้าประกันสินเชื่อแก่บุคคลเพื่อ  
ให้ได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงิน”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติ  
การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายและ  
กำกับการบริหารหนี้สาธารณะ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ  
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังคนหนึ่งซึ่งรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ  
ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบาย  
รัฐวิสาหกิจ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย  
เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสามคน เป็นกรรมการ”

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคห้าของมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติ  
การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘

“ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๓๑ ให้ถือว่าคณะกรรมการ  
ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่เหลืออยู่ และให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินงานต่อไปได้  
โดยจะต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน”

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความใน (๑) ของมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการบริหาร  
หนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑) ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างหนี้สาธารณะ การบริหารหนี้สาธารณะ ความต้องการเงินของภาครัฐ รวมทั้งหนี้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนี้เงินกู้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ ที่กระทรวงการคลังไม่ได้กำกับและให้รายงานหนี้เงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อ ที่กระทรวงการคลังไม่ได้กำกับด้วย เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ”

มาตรา ๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘

“เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องได้”

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความใน (๑) ของวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๖/๘ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความต่อไปแทน

“(๑) กรณีการลงทุนในประเทศให้นำไปลงทุนได้ดังนี้

(ก) ตราสารหนี้ที่ออกหรือกำกับโดยกระทรวงการคลัง

(ข) ตราสารหนี้ที่ออกโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

(ค) ตราสารหนี้อื่นที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือสูงสุดจากสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ

(ง) ทำธุรกรรมซื้อโดยมีสัญญาจะขายคืนซึ่งตราสารหนี้ที่ออกโดยกระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย

(จ) เงินฝากหรือบัตรเงินฝากของสถาบันการเงินภาครัฐ หรือธนาคารพาณิชย์ตามที่คณะกรรมการกองทุนกำหนด”

มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกมาตรา ๓๖/๙ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๑ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๗/๑) ของมาตรา ๓๖/๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑



“(๗/๑) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการกองทุนมอบหมาย”

มาตรา ๑๒ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๖/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๖/๑๒ให้นำมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการกองทุนและ คณะกรรมการที่คณะกรรมการกองทุนแต่งตั้งโดยอนุโลม และให้กรรมการในคณะกรรมการกองทุน และอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด”

มาตรา ๑๓ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ จนกว่าจะครบวาระ

มาตรา ๑๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระราชโองการ  
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา  
นายกรัฐมนตรี

**หมายเหตุ :-** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่สมควรกำหนดขอบเขตของนิยาม คำว่าหนี้สาธารณะให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน ธุรกิจบริหารสินทรัพย์ หรือธุรกิจประกันสินเชื่อโดยกระทรวงการคลังไม่ได้ค้ำประกัน และหนี้ของธนาคาร แห่งประเทศไทย ตลอดจนปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายและกำกับกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระหรือพ้นจากตำแหน่ง ก่อนครบวาระ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ รวมทั้งแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศและ หลักเกณฑ์การลงทุนของกองทุนเพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายธีรวัฒน์ วงศาสุวรรณ
วัน เดือน ปี เกิด	30 พฤษภาคม 2506
การศึกษา	- พุทธศาสตรบัณฑิต (พธ.บ.) (วิชาเอกบริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย - M.A. Political Science (International relation) University Of Mysore, Mysore, INDIA - หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 14 (ปรม. 14) สถาบันพระปกเกล้า
ประวัติการทำงานโดยย่อ	- ผู้อำนวยการกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร - ผู้อำนวยการกลุ่มงานประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร - ผู้อำนวยการกลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักพัฒนาบุคลากร - ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาและฝึกอบรม สำนักพัฒนาบุคลากร - ผู้อำนวยการกลุ่มงานวิชาการและประสานการพัฒนา สำนักพัฒนาบุคลากร - ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม สำนักพัฒนาบุคลากร - ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการสวัสดิการสังคม สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ตำแหน่งปัจจุบัน	- ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการป้องกันปราบปราม การฟอกเงินและยาเสพติด สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง (Politics)

เรื่อง ผลกระทบของมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผู้วิจัย นายธีรวัฒน์ วงศาสุวรรณ หลักสูตร การป้องกันราชอาณาจักร (วปอ) รุ่นที่ 60

ตำแหน่ง ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานคณะกรรมการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลักนิติรัฐคือหลักการที่รัฐและหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่เหนือกว่าเอกชนโดยการตราเป็นกฎหมาย กฎหมายนี้ต้องจำกัดอำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือหลักนิติรัฐถือเป็นหลักสำคัญของกฎหมายปกครองที่จะใช้เป็นหลักควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองเพื่อป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจที่มีอยู่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้การที่มีกฎหมายบังคับใช้มากเท่าไรอาจยิ่งเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเท่านั้นเพราะกฎหมายเป็นกติกาที่กำหนดกรอบพฤติกรรมของผู้อยู่ใต้การบังคับเป็นส่วนใหญ่

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการออกกฎหมายออกมาบังคับใช้เป็นจำนวนมาก จึงเกิดแนวคิดในการปฏิรูประบบกฎหมายมาอย่างต่อเนื่อง ต่อมาได้มีการตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 เพื่ออำนวยความสะดวกและเพิ่มประสิทธิภาพของฝ่ายบริหารในการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยกำหนดให้หน่วยงานราชการต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการมีกฎหมาย คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 (ราชกิจจานุเบกษา, 2548 : 1-10) ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานราชการต้องชี้แจงความจำเป็นในการสร้างขั้นตอนใหม่ ๆ ต่อมาก็มีการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการในการกลั่นกรองคุณภาพของกฎหมายอีกครั้ง โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ ในปี พ.ศ. 2544 คณะกรรมการดังกล่าวได้ยุบเลิกกฎหมายจำนวนหนึ่ง และได้ออกหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่เป็นมาตรฐานสากลคือ The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making รวมทั้งมีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากฎหมายขึ้นมาในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อรับผิดชอบเรื่องการพัฒนากฎหมายอย่างต่อเนื่อง โดยแนวความคิดนี้ได้รับการสนับสนุนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อทำหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชนในการเสนอกฎหมาย รวมทั้งเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม และ ร่างกฎหมายใหม่ที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาด้วย ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 ได้มีพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่มีผลบังคับใช้โดยมีการทบทวนความเหมาะสมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควรและสอดคล้องกับการดำเนินชีวิตตามกาลสมัยและ

วิวัฒนาการของเทคโนโลยีที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้นำหลักแนวความคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 77 เพื่อพัฒนากฎหมายที่จะใช้บังคับให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมไม่ให้มีจำนวนกฎหมายมากเกินไปและควรยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่เห็นว่าหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชนและก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับจะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับและไม่ให้เกิดอุปสรรคและปัญหากับผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้งรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องโดยการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีดังนี้

1. หลักการก่อนการตรากฎหมาย
2. หลักการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย
3. หลักการเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว

จากผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงผลกระทบจากการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แบบเจาะลึกเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการเตรียมการและการบริหารจัดการตามกระบวนการตามบทบัญญัติดังกล่าว และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติให้มีความชัดเจนในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในกรณีที่เป็นการเสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาเจตนารมณ์และกระบวนการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินการจากมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติให้มีความชัดเจนในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในกรณีที่เป็นการเสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

### ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาและวิเคราะห์มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในเรื่องของเจตนารมณ์ กระบวนการตรากฎหมายและผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการตรา

กฎหมายดังกล่าว ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการคุ้มครองของกระบวนการตามกฎหมาย เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติให้มีความชัดเจนในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในกรณีที่เป็นการเสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

### วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยศึกษาวิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย งานวิจัย งานวิชาการ บทความ และสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยนำข้อมูลจากการศึกษาและรวบรวมมาวิเคราะห์ผลกระทบและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

### ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

1. ทราบถึงเจตนารมณ์และกระบวนการในการตรากฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. ทราบถึงผลกระทบจากการดำเนินการมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
3. ได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิบัติที่มีความชัดเจนในการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายในกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำให้การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องในกรณีที่เป็นการเสนอร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

### ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการยกเว้นมิให้รับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือเป็นกฎหมายจำเป็นอย่างยิ่งและเร่งด่วน เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐหรือเกิดความล่าช้าในการตรากฎหมาย
2. ต้องอาศัยข้อเท็จจริงจากผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบด้วยการไปศึกษาหาข้อเท็จจริงจากผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจึงจะเกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง
3. ต้องนำผลการรับฟังมาพิจารณาประกอบการตรากฎหมายอย่างแท้จริงควรกำหนดแนวปฏิบัติให้ชัดเจนในการรับฟังความคิดเห็น