



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การปรับตัวของภาคธุรกิจเอกชนต่อการปฏิรูปกฎหมายของประเทศ
ตามหลักประชาธิปไตย

จัดทำโดย นางสาวปัญชลีย์ อุดมพิมลพัชญ์
รหัส ๖๔๐๙๒๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การปรับตัวของภาคธุรกิจเอกชนต่อการปฏิรูปกฎหมายของประเทศตามหลักประชาธิปไตย

นางสาวปัญชลิย์ อุดมพิมลพัชญ์^๑

บทคัดย่อ

บริบทและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในปัจจุบันเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการปรับตัวของนานาประเทศทั่วโลก และประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง โดยเฉพาะความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีที่ล้ำหน้าอย่างก้าวกระโดด ทำให้ประเทศถูกผลักดันให้เร่งพัฒนาและสร้างความเจริญเพื่อไปสู่การเป็นประเทศไทยที่พัฒนาแล้ว และความเจริญที่มาอย่างรวดเร็ว ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่นำไปสู่ปัญหาของสังคมที่มีความซับซ้อน หรือปริมาณมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งภาคเอกชนจำเป็นต้องปรับตัวและเตรียมการรองรับให้ทันต่อสถานการณ์ ความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น โดยเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกมิติ เพื่อส่งมอบบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและคุณภาพให้กับประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง โดยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ ไปสู่ “Value-Based Economy” หรือ “เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม” โดยใช้พลัง “ประชารัฐ” ซึ่งมีทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมประกอบด้วย ภาคเอกชน ภาคการเงิน การธนาคาร มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัยต่างๆ โดยเน้นตามความถนัด และจุดเด่นของแต่ละองค์กร รวมทั้งความร่วมมือจากภาคประชาชนหรือภาคประชาสังคม ให้การขับเคลื่อนเกิดผลที่เป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ระบอบการเมืองการปกครอง “ประชาธิปไตยประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)” ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนในการเข้ามามี ส่วนร่วมโดยตรงทั้งทางการเมืองและการบริหารราชการ ดังปรากฏอย่างชัดเจนในเนื้อหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และต่อเนื่องในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ให้สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยในหลายๆ มาตรา ซึ่งส่งผลให้เกิดกระแสการตื่นตัวของประชาชนในเรื่องสิทธิมนุษยชน มีการเรียกร้องสิทธิในการรับรู้และสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วม โดยประชาชนเรียกร้องความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น มีการรวมตัวเป็นกลุ่มประชาสังคมและเริ่มเรียกร้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและบริหารงานภาครัฐที่โปร่งใสเป็นธรรม รวมทั้ง การเปิดพื้นที่ให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการโดยตรง ส่งผลให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัวให้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลง โดยต้องเปิดระบอบราชการเข้าสู่กระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participative Democracy) ที่ยอมรับและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการมากขึ้น

^๑ นางสาวปัญชลิย์ อุดมพิมลพัชญ์

บทนำ

สังคมจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นกติกาให้สังคมถือปฏิบัติเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการดำเนินนโยบายสาธารณะในนิติรัฐ รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีอำนาจตามกฎหมายที่ปวงชนหรือผู้แทนปวงชนให้ความเห็นชอบ แต่กฎหมายอาจสร้างปัญหาให้สังคมได้เช่นกัน หากกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายที่ไม่เคารพหลักนิติธรรม ไม่มีคุณภาพ หรือมีจำนวนมากเกินไป จนกลายเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามจำนวนกฎหมายที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ อาจทำให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้โดยยากสร้างภาระค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนและภาคธุรกิจ และเป็นที่มาของการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้บังคับใช้กฎหมาย การปฏิรูปกฎหมายจึงมุ่งเน้นให้เกิดผลอันพึงประสงค์ในการมีกฎหมายที่ดีและมีเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อขจัดปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒๕๘ ค. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^๒ โดยแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๑ ได้มีการกำหนด ๑๐ เป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์อันประกอบด้วย

(๑) มีกลไกให้การออกกฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีและเท่าที่จำเป็น รวมทั้งมีกลไกในการทบทวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๒) ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัย และเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน

(๓) มีกลไกทางกฎหมายเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(๔) มีกลไกให้มีการตรากฎหมายเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

(๕) พัฒนาระบบบริหารจัดการและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายให้รวดเร็ว รอบคอบ และสอดคล้องกับเงื่อนไขเวลาในการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๖) มีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีความสำคัญ และจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

(๗) มีกลไกให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมาย กฎ โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่ายรวมทั้งการพัฒนากระบวนการข้อมูลของกฎหมาย คำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือการตีความกฎหมายหรือกฎให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก

(๘) ปฏิรูปการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชาชีพกฎหมายเพื่อพัฒนานักกฎหมายให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่ดี

(๙) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายได้โดยสะดวก เพื่อลดค่าใช้จ่ายและขจัดช่องทางการทุจริตประพฤติมิชอบ

(๑๐) มีกลไกส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐.

นับตั้งแต่การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศในราชกิจจานุเบกษา ได้มีการดำเนินการตามเรื่องและประเด็นปฏิรูปทั้ง ๑๐ เรื่อง ซึ่งในหลายเรื่องได้มีการดำเนินการจนแล้วเสร็จ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา^๓ รวมถึงการจัดทำกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดรองรับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้เกิดความชัดเจน การจัดทำกฎหมายเพื่อเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในสังคม เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม พ.ศ. ๒๕๖๒ และการจัดทำโครงการทบทวนการอนุญาตของทางราชการเพื่อศึกษากลไกการอนุญาตของทางราชการที่เป็นการสร้างภาระหรือก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชนเพื่อนำไปสู่การพิจารณาทบทวนกระบวนการอนุญาต หรือเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการอนุญาตของทางราชการ เพื่อลดขั้นตอนการดำเนินการและการอนุญาตที่ไม่จำเป็น หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินธุรกิจของประชาชน เป็นต้น

อย่างไรก็ดียังคงมีความจำเป็นที่จะต้องขับเคลื่อนการดำเนินการตามแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย โดยเฉพาะกิจกรรมปฏิรูปที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เพื่อผลักดันให้ดำเนินการแล้วเสร็จโดยเร็ว และเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายจึงได้จัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายฉบับปรับปรุง โดยมุ่งเน้นกิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภาครัฐที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ ๕ กิจกรรม ดังนี้

(๑) มีกลไกยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่สร้างภาระหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน เพื่อขับเคลื่อนให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม

(๒) จัดให้มีกลไกทางกฎหมายเพื่อให้มีการพิจารณาปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงให้เป็นโทษปรับเป็นพินัย เพื่อลดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

(๓) จัดให้มีกลไกกำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย นำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

(๔) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

(๕) จัดทำประมวลกฎหมายเพื่อรวบรวมกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกันเพื่อความสะดวกในการใช้งาน

การปฏิรูปกฎหมายตามหลักประชาธิปไตย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๕๓ ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ว่าเป็น “แบบการปกครองที่ล้อมติปวงชนส่วนใหญ่” ประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนตลอดจนเป็นหลักในการดำเนินชีวิตของคนในการอยู่ร่วมกันโดยสันติ ภายใต้ความเชื่อที่ว่า คนเราเกิดมาเท่าเทียมกันคือ ได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมาย และโอกาสที่จะได้รับการบริการต่างๆ

^๓ ราชกิจจานุเบกษา พ.ศ.๒๕๖๒.

ในกฎหมายรัฐธรรมนูญประชาธิปไตย คือ การที่รัฐบาลเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน หรือ ประชาธิปไตยคือสังคมที่ประชาชนมีเสรีภาพ สมภาพ และภราดรภาพ “ประชาธิปไตย” มาจากคำว่า “ประชา” และ “อธิปไตย” เมื่อรวมกันแล้ว หมายถึง อำนาจของประชาชน นั่นคือประชาชนเป็นอำนาจของคนหมู่มาก ดังคำกล่าวของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น ที่ว่าการปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน โดยหลักการประชาธิปไตยมีดังต่อไปนี้

๑. หลักประชาธิปไตยทางผู้แทนในระบบรัฐสภา เมื่อพิจารณาเฉพาะหลักประชาธิปไตยโดยแยกออกจากหลักเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) หลักประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่มีประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐ การก่อเจตจำนงทางการเมืองของรัฐ จึงต้องอยู่ภายใต้เจตจำนงของประชาชนผ่านการยอมรับเสียงข้างมากอันเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความคิดเห็นแตกต่างกัน แต่ด้วยข้อจำกัดหลากหลายประการได้ทำให้กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองโดยประชาชนทุกคนมีอุปสรรคอย่างมาก การก่อเจตจำนงของประชาชนผ่านการตัดสินใจของผู้แทนที่ได้รับเลือกจากประชาชน จึงเกิดขึ้นโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ และนำมาซึ่งการกำหนดองค์กรของรัฐที่เข้าไปตัดสินใจแทนประชาชน และจัดความสัมพันธ์ในความชอบธรรมแก่องค์กรของรัฐที่เข้ามาตัดสินใจซึ่งก็ได้นำมาสู่รูปแบบการปกครองภายในระบอบประชาธิปไตยที่หลากหลาย ได้แก่ ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี ประชาธิปไตยในระบบกึ่งประธานาธิบดี ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาประยุกต์ และประชาธิปไตยในกรอบรัฐธรรมนูญ ๕ อำนาจ^๔ โดยประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาจะกำหนดให้รัฐสภาที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีความชอบธรรมในระบอบการปกครองสูงสุดในฐานะองค์กรเพียงหนึ่งเดียวที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และฝ่ายบริหารต้องดำเนินการต่างๆ บนความไว้วางใจของรัฐสภา ทั้งนี้ ระบบดังกล่าวก็ได้นำมาซึ่งสองหลักการสำคัญ

๑.๑ หลักเงื่อนไขของรัฐสภา (Parlamentsvorbehalt) ฐานคิดของหลักการนี้มาจากการมองว่าการตรากฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การบัญญัติความผิดและโทษทางอาญา หรือการกำหนดฐานภาษีใหม่ต่างเป็นกฎหมายที่ต้องอาศัยความชอบธรรมทางการเมืองอย่างมาก มันจึงมีความจำเป็นอยู่เองที่ร่างกฎหมายที่มีลักษณะดังกล่าวจะต้องถูกพิจารณา และตราขึ้นโดยรัฐสภาที่มีความชอบธรรมในระบอบการปกครองที่สุดโดยไม่สามารถมอบอำนาจให้แก่องค์กรอื่นใดให้กระทำการแทนตนได้^๕

๑.๒ หลักความสัมพันธ์ในทางความชอบธรรมที่ไม่ขาดสาย (Ein ununterbrochene Legitimationskette) เป็นหลักการที่สนับสนุนความเป็นเจ้าของอำนาจรัฐของประชาชนไม่ให้เป็นเพียงสิ่งที่ปรากฏเป็นตัวอักษร และสร้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจของรัฐมากยิ่งขึ้น การกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนจึงยังคงไม่เพียงพอ แต่ต้องกำหนดให้การใช้อำนาจของรัฐมีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงไปถึงประชาชนด้วย หลักการนี้จึงเรียกร้องให้รัฐสภา หรือองค์กรอื่นๆ ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนมาเป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับองค์กรของรัฐอื่นๆ ผ่านการเป็นผู้แต่งตั้งองค์กร หรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ มาใช้อำนาจของรัฐได้

^๔ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๖๐), น. ๑๕๖ - ๑๖๒

^๕ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๕ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๘), น. ๒๑ - ๒๒

๒. หลักนิติรัฐ การนิยามหลักนิติรัฐได้มีอยู่อย่างหลากหลายอันเกิดจากความพยายามที่จะนำข้อเรียกร้องทั้งหลายของหลักนิติรัฐที่ถูกพัฒนามาตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งนักวิชาการแต่ละท่านได้รวบรวม หรือจัดหมวดหมู่ที่แตกต่างกันไป แต่การนิยามเหล่านั้นต่างมีมาตรฐานขั้นต่ำร่วมกันคือ การเรียกร้องให้องค์กรของรัฐและพลเมืองต้องผูกพันและยอมปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมาตรฐานขั้นต่ำนี้เองจึงได้นำมาสู่ข้อความคิดต่างๆ ที่จะทำให้เป้าหมายของหลักการดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริงซึ่งสามารถแบ่งหมวดออกเป็น ๒ แง่มุมซึ่งประกอบด้วยแง่สิทธิขั้นพื้นฐานและแง่องค์กรของรัฐ

ในแง่สิทธิขั้นพื้นฐานสามารถแบ่งหมวดหมู่ได้ ๓ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่งเป็นเรื่องการรับรองสิทธิอันประกอบด้วยหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และหลักการรับรองให้สิทธิเสรีภาพให้อยู่ในรัฐธรรมนูญ ส่วนที่สองเป็นเรื่องการจำกัดสิทธิซึ่งจะประกอบด้วยหลักการจำกัดสิทธิในเชิงรูปแบบ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักความได้สัดส่วน ส่วนสุดท้ายก็เป็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิที่จะประกอบด้วยการสร้างหลักประกันในสิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานของรัฐ หลักนิติรัฐทางอาญาและวิธีพิจารณาความอาญา หลักนิติรัฐเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาโดยทั่วไป และหลักการชดเชยแก่ผู้เสียหายเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐ ในที่นี้จะขอกล่าวถึงข้อความคิดในแง่สิทธิขั้นพื้นฐานเฉพาะหลักการจำกัดสิทธิในเชิงรูปแบบ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

๒.๑ หลักการจำกัดสิทธิในเชิงรูปแบบ เป็นข้อเรียกร้องต่อกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิของบุคคลในสิ่งที่สามารถสังเกตเห็นได้อย่างเป็นภาวะวิสัย หรือเป็นสิ่งที่สามารถพิจารณาได้โดยที่ยังไม่ต้องลงเนื้อหาของกฎหมาย อันจะประกอบด้วยหลักการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลต้องตราเป็นกฎหมาย โดยกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มีผลย้อนหลัง และต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น

ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลอันเป็นการแทรกแซงในสิทธิและเสรีภาพในยุคใหม่หมายถึงการกระทำของรัฐทั้งหลายซึ่งทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลไม่อาจเป็นไปได้ โดยไม่ว่าการกระทำนั้น เกิดจากความประสงค์ของรัฐหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่มีผลโดยตรงหรือโดยอ้อม ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในทางกฎหมายหรือในทางข้อเท็จจริง และไม่ว่าจะเป็นการกระทำในลักษณะของการบังคับหรือเป็นไปในลักษณะคำสั่งหรือไม่ ล้วนไม่ใช่สาระสำคัญที่ทำให้การกระทำต่างๆ ที่เกิดจากองค์กรของรัฐไม่กลายเป็นการแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปได้^๖

๒.๒ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นข้อความคิดทางกฎหมายที่เรียกร้องให้นิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน หรือองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนต้องเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมายที่ตั้งอยู่บนหลักการย่อย ๒ ประการอันได้แก่ หลักที่ว่ากฎหมายต้องมาก่อนกฎเกณฑ์อื่นเป็นหลักประการที่หนึ่งโดยผูกมัดฝ่ายปกครองเข้ากับกฎหมายต่างๆ ในฐานะสิ่งที่มีลำดับมาก่อน หรือเสมือนหนึ่งอยู่เหนือการกระทำส่วนใหญ่ของรัฐฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถประกาศกฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะขัดหรือแย้งกับกฎหมายได้ทั้งนี้ ต้องทำความเข้าใจว่ากฎหมายในหลักการย่อยประการนี้จะมีความหมายรวมไปถึงกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย ในขณะเดียวกันหลักประการที่สองก็จะเป็นหลักกฎหมายคือเงื่อนไขในการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจะต้อง

^๖ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๒) น. ๒๑๒ - ๒๑๔

มีบทบัญญัติตามกฎหมายคอยรองรับการใช้อำนาจของตนเสมอ ในกรณีนี้ขอให้สังเกตว่าหลักการย่อยประการที่สอง จะเรียกร้องให้กฎหมายที่อยู่ในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้นที่สามารถเป็นฐานในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

๒.๓ หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นข้อความคิดที่ส่งเสริมการผูกพันและปฏิบัติตามกฎหมายขององค์กรของรัฐผ่านการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจเพื่อนำมาสู่การกำหนดภาระหน้าที่ที่แตกต่างกัน แล้วจึงก่อตั้งองค์กรของรัฐ และจัดโครงสร้างองค์กรเหล่านั้นให้รับมอบหมายภาระหน้าที่ๆ แตกต่างกัน โดยที่แต่ละองค์กรเหล่านั้นจะต้องมีองค์กรเจ้าหน้าที่ของตนเองเพื่อให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจในแง่ของบุคคล ทั้งนี้ การจัดโครงสร้างองค์กรดังกล่าวก็ต้องไม่มีลักษณะแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด หากแต่จะต้องมีการวางความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านั้นให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจต่อกันเพื่อไม่ให้มีองค์กรที่สามารถใช้อำนาจเกินขอบเขตซึ่งเป็นการถ่วงดุลทางอำนาจนั่นเอง ในปัจจุบันการแบ่งแยกอำนาจได้นำมาซึ่งการแบ่งแยกภารกิจ และการมอบหมายองค์กรของรัฐออกเป็น ๓ ด้าน ได้แก่ รัฐสภาที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติอันเป็นเรื่องการออกกฎหมาย คณะรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจบริหารซึ่งเป็นการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และตุลาการที่ใช้อำนาจตุลาการที่เป็นการปรับใช้กฎหมาย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะรับมอบหมายการใช้อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีก็เป็นอำนาจที่ครอบคลุมกิจการที่เกิดขึ้นในแต่ละวันตลอดจนถึงการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมีความหมายที่กว้างขวางและมีหลายนัย โดยนอกจากจะหมายถึงอำนาจในการกำหนดและดำเนินการตามนโยบายที่กำหนด และอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแล้ว อำนาจในการบริหารดังกล่าวก็ยังหมายถึงอำนาจบริหารและปกครอง อำนาจหน้าที่กึ่งนิติบัญญัติ และอำนาจหน้าที่กึ่งตุลาการอีกด้วย^๗

ทั้งนี้ อำนาจกึ่งนิติบัญญัติที่สอดแทรกอยู่ในหนึ่งนัยของอำนาจบริหารนั้นเป็นอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองนั่นเอง โดยอำนาจดังกล่าวถูกยอมรับว่ามันเกิดจากฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบหมายอำนาจนิติบัญญัติบางส่วนให้กับฝ่ายปกครองที่อยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารด้วยความจำเป็นในทางปฏิบัติ หรือกล่าวให้ลึกลงไปก็คือการทำให้เป้าหมายในฐานะรัฐสวัสดิการที่มีอยู่หลากหลายด้านสามารถบรรลุผล ทั้งนี้ก็เป็นที่ยอมรับว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถมอบอำนาจนิติบัญญัติในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ (Essential legislative power or function/The doctrine of nondelegation/Wesentlichkeitstheorie) ให้เป็นอำนาจกึ่งนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารได้

เรื่องนี้เป็นที่ยอมรับไม่ว่าจะในระบบกฎหมายใด หรือจะปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนในรูปแบบใด แต่เรื่องดังกล่าวก็ไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่สามารถชี้ได้เป็นการทั่วไปว่าเรื่องใดควรจะถูกกำหนดเป็นกฎหมาย หรือกฎ ปรากฏแต่เพียงตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของการมอบหมายอำนาจนิติบัญญัติที่ไม่เหมาะสม ยกตัวอย่างเช่น การให้อำนาจที่สามารถสร้างกฎเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การให้อำนาจผ่านถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน หรือกว้างจนเสมือนหนึ่งให้ฝ่ายบริหารตีความเองได้ว่าตนได้รับมอบหมายอำนาจมากน้อยเพียงใด การออกกฎหมายที่มีแต่บทบัญญัติซึ่งมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารกำหนดรายละเอียด (Skeleton bill) การให้อำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถแก้ไข หรือยกเลิกด้วยวิธีการนอกเหนือจากกระบวนการนิติบัญญัติปกติ (Henry VIII powers) การออกกฎหมายที่ไม่ได้วางนโยบาย หรือมาตรฐานที่มากพอ

^๗ แนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๔๘.

ต่อการวางกรอบการใช้อำนาจกึ่งนิติบัญญัติ เป็นต้น โดยผลของการมอบหมายอำนาจที่ไม่เหมาะสมดังกล่าวนี้ อาจจะทำให้เกิดปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของผลผลิต (*ultra vires*)^๔ นั้นๆ ทั้งนี้ หรืออาจจะมีการพิจารณา ความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติจากความสัมพันธ์เกินกว่ารัฐสภาจะสามารถดูแลได้โดยตรง

หลักการประชาธิปไตยของประเทศไทย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบมบูรณาญา สิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยคณะราษฎรได้กราบทูลอัญเชิญพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวดำรงฐานะเป็นพระมหากษัตริย์ ภายใต้รัฐธรรมนูญ ด้วยความที่พระองค์ทรงมีน้ำพระทัยที่เป็นประชาธิปไตย และทรงพร้อมที่จะเสียสละเพื่อ ประชาชน และประเทศชาติ พระองค์จึงทรงตอบรับคำกราบทูลอัญเชิญของคณะราษฎร โดยพระองค์ทรงยินยอมที่จะสละพระราชอำนาจของพระองค์ด้วยการพระราชทานรัฐธรรมนูญตามที่คณะราษฎรได้เตรียมร่างไว้ เพื่อนำขึ้น ทูลเกล้าฯ ถวายให้ทรงลงพระปรมาภิไธยอันที่จริงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นความสำคัญของการมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และทรงเต็มพระทัยที่จะสละพระราชอำนาจมาอยู่ ภายใต้รัฐธรรมนูญเมื่อถึงเวลาที่เหมาะสม แต่เมื่อพระองค์ทรงมีกระแสรับสั่งให้พระยาศรีวิศาลวาจา และนายเรย์ มอนด์ บี สตีเวนส์ ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อประกาศใช้ พระองค์ได้ทรงนำเรื่องนี้ไปปรึกษาอภิรัฐมนตรีสภาแต่ อภิรัฐมนตรีสภากลับไม่เห็นด้วย โดยอ้างว่าประชาชนยังขาดความพร้อม และเกรงจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดี แม้ พระองค์มีน้ำพระทัยเป็นประชาธิปไตยแต่ยังทรงฟังเสียงทัดทานจากอภิรัฐมนตรีสภาส่วนใหญ่ รัฐธรรมนูญจึงยังไม่มี โอกาสได้รับการประกาศใช้ก่อนคณะราษฎร รัฐธรรมนูญที่คณะราษฎรได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระ ปรมาภิไธยมี ๒ ฉบับ คือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.๒๔๗๕ และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕

๑. พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.๒๔๗๕ คณะราษฎรได้นำ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ซึ่งมีนายปรีดี พนมยงค์ และคณะราษฎรบางคนได้ร่วมกัน ร่างเตรียมไว้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงพระปรมาภิไธย พระองค์ได้พระราชทานกลับคืนมา เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ และได้มีพิธีเปิดสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ ซึ่งรัฐธรรมนูญนี้มีชื่อ ว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว” รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้ได้กำหนดว่า อำนาจ สูงสุดในแผ่นดิน ประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งแต่เดิมเป็นของ พระมหากษัตริย์นั้น ได้เปลี่ยนเป็นของปวงชนชาวไทยตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยเกี่ยวกับการได้มาของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

^๔ Aberham Yohannes and Aberham Yohannes, *ibid*; see also “The Legislative Process: The Delegation of Powers,” Publication UK Parliament, (๒๐๑๘), from <https://publications.parliament.uk/pa/ld20๑๗๑๘/ldselect/ldconst/๒๒๕/๒๒๕.pdf>, N.C. CHATTERJEE, CONTROL OF THE LEGISLATIVE POWERS OF ADMINISTRATION, Journal of the Indian Law Institute Vol. ๑, No. ๑ (Oct., ๑๙๕๘), pp. ๑๒๓ -๑๓๒, xvii, ๑๒๖ from https://www.jstor.org/stable/๔๓๙๕๒๘๘๗?readnow=๑&seq=๑#page_scan_tab_contents.

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๕ ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรที่ได้แต่งตั้งอนุกรรมการขึ้น คณะหนึ่ง เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศสืบไป ในที่สุดสภาผู้แทนราษฎรได้ พิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งสุดท้ายในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับรองให้ใช้ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ หลังจากนั้นได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พระยามโนปกรณนิติ ธาดา เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยดังนี้

๑. อำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตย หมายถึง อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของ การปกครองของรัฐที่มีอิสระ เสรีภาพ และมีความเป็นเอกราช มีอำนาจในการบริหารราชการทั้งกิจการภายในและนอก ประเทศ โดยทั่วไปอำนาจอธิปไตยแยกใช้เป็น ๓ ลักษณะ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ กล่าวไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” ซึ่งหมายความว่า ในทางการเมืองประชาชนมีอำนาจสูงสุด แต่การใช้อำนาจตามกฎหมายต้องใช้ผ่านสถาบันนิติบัญญัติ (รัฐสภา) คณะรัฐมนตรีและศาลที่พิพากษา อรรถคดีตามกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้วในพระปรมาภิไธยของ พระมหากษัตริย์ และตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้นองค์ประกอบของผู้ใช้อำนาจก็คือ ต้องมี สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันนิติบัญญัติ สถาบันบริหาร และสถาบันตุลาการ อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าอำนาจ อธิปไตยตามกฎหมายไม่ได้อยู่ที่รัฐสภาเท่านั้น แต่แยกกันอยู่ใน ๓ สถาบันหลักดังกล่าว ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุว่า อำนาจใดใหญ่ที่สุดหรือสำคัญกว่ากัน การกำหนดให้แยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ส่วน และให้มีองค์กร ๓ ฝ่าย เป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละส่วนนี้ เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยที่ไม่ต้องการให้มีการรวมอำนาจ แต่ต้องการให้ มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

๒.๑ อำนาจนิติบัญญัติ

อำนาจนิติบัญญัติหรือสถาบันนิติบัญญัติ หมายถึง สถาบันที่ทำหน้าที่ออกกฎหมายหรือเรียกว่า “รัฐสภา” ซึ่งประเทศไทยมีรูปแบบเป็นสภาคู่ หรือ ๒ สภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

๒.๑.๑ มาตรา ๘๓ กำหนดให้ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน ดังนี้

(๑) สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๓๕๐ คน

(๒) สมาชิกซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง จำนวน ๑๕๐ คน

๒.๑.๒ มาตรา ๑๐๗ กำหนดให้ วุฒิสภาประกอบด้วย สมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน ซึ่งมาจากการเลือก กันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคย ทำงานด้านต่างๆ ที่หลากหลายของสังคม โดยในการแบ่งกลุ่มต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับ เลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้

๒.๑.๓ รัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (๑) ออกกฎหมาย
- (๒) ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล
- (๓) ให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ
- (๔) แต่งตั้ง และถอดถอนบุคคล ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

๒.๑.๔ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๑๕๙ ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด โดยเป็นผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ การเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการลงมติแต่งตั้งบุคคลใดเป็นนายกรัฐมนตรี ต้องกระทำโดยการลงคะแนนที่เปิดเผยและมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

๒.๒ อำนาจบริหาร

อำนาจบริหารหรือสถาบันบริหาร หมายถึงบุคคล คณะบุคคล กลุ่มบุคคล หรือองค์กร ที่นำนโยบาย และกฎหมายที่ผ่านความเป็นชอบของรัฐสภาแล้วไปดำเนินการหรือปฏิบัติ ทั้งในด้านการปกครองหรือบริหารประเทศ โดยแบ่งเป็นกระทรวง กรม ต่างๆ รวมทั้งด้านการทหาร และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอีกไม่เกิน ๓๕ คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารประเทศ โดยนายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร ให้ความเห็นชอบตามที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ตามมาตรา ๑๕๘ รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน กำหนดให้นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วจะไม่เกิน ๘ ปี ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม

มาตรา ๑๖๒ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

มาตรา ๑๖๔ กำหนดให้ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยกำหนดให้รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่ และอำนาจของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบาย และการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ มาตรา ๑๖๕ กำหนดให้ ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภา ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ตั้งที่ได้ยกมาตราต่างๆ มาข้างต้นนั้น แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของฝ่ายบริหารแม้จะแยกออกจากฝ่าย

นิติบัญญัติ แต่ก็ต้องมีการดำเนินการที่สอดคล้องกันตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ และอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๒.๓ อำนาจตุลาการ

อำนาจตุลาการหรือสถาบันตุลาการ หมายถึง ศาล และผู้พิพากษาที่ปฏิบัติหน้าที่ในนามของรัฐ หรือในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ การแบ่งแยกอำนาจตุลาการออกมาเป็นหนึ่งในอำนาจอภิปไตย เพื่อให้ฝ่ายตุลาการมีอิสระในการปฏิบัติงาน ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพล หรือการถูกบังคับของอำนาจฝ่ายใด โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ผู้พิพากษาและตุลาการพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งก่อนรับหน้าที่ผู้พิพากษา และตุลาการ ต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา ๑๙๐ และมาตรา ๑๙๑ การยึดโยงระหว่างอำนาจตุลาการกับอำนาจอื่นนั้น อาทิ การให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาในการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และตุลาการศาลปกครอง โดยมาตรา ๒๕๗ และ ๒๗๗ ไม่รวมถึงผู้พิพากษาหรือประธานศาลฎีกาแต่อย่างใด ส่วนการตรวจสอบก็จะทำได้เพียงการถอดถอนโดยวุฒิสภามาตรา ๓๐๓ เท่านั้น

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้แต่ละศาลทำหน้าที่อย่างเป็นอิสระต่อกัน ซึ่งประกอบด้วย ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลทหาร ซึ่งมีหน้าที่ดังนี้

๑. ศาลยุติธรรม สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมจะมีพระธรรมนูญศาลยุติธรรมเป็นกฎหมายกำหนดระเบียบราชการของศาลยุติธรรม บุคคลผู้มีตำแหน่งหน้าที่ รับผิดชอบต่างๆ วางลำดับชั้นของศาลและเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง

๒. ศาลปกครอง พิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือล่าช้าเกินสมควร และเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

๓. ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาตัดสินคดีหรือเกี่ยวกับความไม่แน่ใจในความหมายของรัฐธรรมนูญ ในแต่ละมาตรา โดยอำนาจหน้าที่แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ รวมถึงการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติ (พรบ.) หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ของวุฒิสภาหรือของรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือรัฐสภานั้นมีข้อความขัดแย้งต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถูกตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมถึงมีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการวินิจฉัยเพื่อยุบพรรคการเมือง

๔. ศาลทหาร สังกัดกระทรวงกลาโหม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ทหารเป็นจำเลยในความผิดทางอาญาเท่านั้น โดยมีทหารเป็นตุลาการทหาร เป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี และมีอัยการศาลทหารเป็นผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ โดยผู้พิพากษา และตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวงตามมาตรา ๑๘๘

กฎหมายที่กำกับดูแลต่อภาคธุรกิจเอกชนไทยในปัจจุบัน

โลกแห่งธุรกิจการค้าในปัจจุบันนั้นเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่าเป็นโลกแห่งการแข่งขันที่มีความเข้มข้นสูงในทุกระดับและในบางธุรกิจการแข่งขันนั้นไม่ได้จำกัดอยู่แค่ภายในประเทศแต่ได้ขยายขอบเขตการแข่งขันไปในระดับสากล กลายเป็นโลกที่ไร้พรมแดนไปแล้ว ซึ่งลักษณะการแข่งขันดังกล่าวถือเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เจริญเติบโต และนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดของผู้บริโภคที่จะได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพและคุ้มค่าแก่ราคา ตลอดจนเป็นต้นทางแห่งการกระจายรายได้ผ่านการหมุนเวียนของเม็ดเงินในกลุ่มธุรกิจต่างๆ ที่ต้องมีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถแข่งขันในตลาดได้ จึงอาจกล่าวได้ว่ายังมีการแข่งขันมากเท่าไรก็จะยังเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจและประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อมมากเท่านั้น แต่ในทางกลับกันหากกลไกและมาตรการต่างๆ ที่เอื้อต่อการแข่งขันไม่มีประสิทธิภาพ ย่อมทำให้เกิดปัญหาของการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมจนอาจนำไปสู่การผูกขาดทางการค้าซึ่งย่อมไม่เป็นผลดีต่อทั้งระบบเศรษฐกิจในยุคเสรีนิยมและประชาชนในฐานะผู้บริโภค ตลอดจนยังมีผลกระทบต่อความน่าลงทุนของต่างชาติที่อาจไม่เข้ามาลงทุนในประเทศไทยในอนาคต

ภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปประเทศทุกด้าน โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นในทุกมิติ การปฏิรูปเศรษฐกิจจึงเป็นอีกหนึ่งภารกิจสำคัญที่รัฐบาลตระหนักและให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ โดยปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มุ่งสร้างบรรยากาศแห่งการแข่งขันเพื่อกระตุ้นการลงทุนจากทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนแสวงหาและพัฒนามาตรการต่างๆ ที่สามารถสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขัน เพื่อสร้างเศรษฐกิจที่ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” เพื่อคนไทยทุกคน

ที่ผ่านมาประเทศไทยประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ผู้ประกอบการรายใหญ่ไม่ที่รายเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดและมีการผูกขาดทางการค้าอย่างเห็นได้ชัด เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการขนาดเล็ก ส่งผลให้ประชาชนในฐานะผู้บริโภคขาดเสรีภาพในการเลือกซื้อสินค้าและบริการที่หลากหลาย รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดโทษยังขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร กฎหมายแข่งขันทางการค้าจึงเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือในการกำกับดูแลให้การแข่งขันทางการค้าเป็นไปอย่างเป็นธรรมเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจในมิติต่างๆ ตามจุดมุ่งหมายของภาครัฐที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น จึงได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรูปแบบและพฤติกรรมประกอบการธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า อย่างเสรีและเป็นธรรมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยได้ยกร่างขึ้นใหม่และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อปรับปรุงมาตรการในการกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและมีองค์การกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าที่มีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระ เพื่อให้ทันต่อพัฒนาการของรูปแบบและพฤติกรรมประกอบการธุรกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้พยายามตอบโจทย์ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตเพิ่มประสิทธิภาพกลไกและมาตรการต่างๆ แกไขจุดอ่อนเดิมและเติมจุดแข็งใหม่ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบและพฤติกรรมประกอบการประกอบธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน ซึ่งสามารถกล่าวโดยสรุปได้ ๓ ด้านหลักๆ คือ

๑. ด้านปฏิรูปองค์กรกำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้จัดตั้งให้มีองค์กรอิสระที่มีฐานะเทียบเท่ากรม มีความเชี่ยวชาญด้านธุรกิจและการค้า ทำหน้าที่กำกับดูแลการแข่งขันทางการค้า แทนองค์กรเดิมที่เป็นเพียงหน่วยงานราชการ องค์กรประกอบของคณะกรรมการมาจากภาคส่วนต่างๆ ประกอบกันเป็นองค์ประชุมเพื่อทำหน้าที่คณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ทำให้เกิดปัญหาความอิสระและคล่องตัวในการดำเนินงานรวมทั้งในกฎหมายใหม่ฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการที่มาจากกรรมการสรรหาที่ต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านนี้มานานกว่า ๑๐ ปี และที่สำคัญห้ามเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรธุรกิจ หุ่นส่วนที่มีอำนาจในการจัดการในห้างหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นเกินกว่า ๕% ของหุ้นทั้งหมดของบริษัท, ข้าราชการประจำ/พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ/ราชการส่วนท้องถิ่น, ไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินธุรกิจ และไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดๆ ในสถาบันหรือสมาคม ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของผู้ประกอบธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ร่วมกันในทางการค้า ทั้งนี้เพื่อกำหนดถึงความเชี่ยวชาญและความอิสระตลอดจนการทำงานแบบเต็มเวลาเพื่อให้ทำหน้าที่กำกับดูแลการแข่งขันทางการค้าได้อย่างเต็มศักยภาพ

๒. ด้านเพิ่มอำนาจหน้าที่และปรับปรุงกระบวนการ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า ให้ต้องจัดทำฐานข้อมูลขนาดตลาดสินค้าหรือบริการที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการผูกขาดและเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ว่าผู้ใดเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่มีอำนาจเหนือตลาดหรือไม่อย่างไร และได้ปรับปรุงกระบวนการส่งฟ้องโดยหากในชั้นอัยการมีความเห็นแย้งในสำนวนก็ให้มีการตั้งคณะทำงานร่วมกัน แกไขสำนวนแล้วส่งอัยการสูงสุดเพื่อสั่งดำเนินคดีต่อไป เพื่อให้กระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายสามารถใช้ได้จริง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังได้กำหนดศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญา และคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายตามกฎหมายฉบับนี้ ให้เป็นศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นศาลที่มีความทันสมัย และมีความเชี่ยวชาญในกฎหมายเฉพาะทาง อย่างเช่นกฎหมายแข่งขันทางการค้ามากกว่าศาลอื่น

๓. ด้านปรับปรุงบทลงโทษให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำผิด กฎหมายใหม่ได้แบ่งโทษออกเป็นโทษอาญาและโทษทางปกครอง ซึ่งโทษทางอาญานั้นได้กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้โดยใช้วิธีการคำนวณและเปรียบเทียบปรับเป็นเปอร์เซ็นต์จากมูลค่าของผลประกอบการในปีที่กระทำความผิดหรือกิจกรรมของธุรกิจที่กระทำความผิดซึ่งถือว่าเป็นไปตามระบบสากลที่ใช้ในหลายประเทศซึ่งบทบัญญัติที่ถือเป็นจุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ การเพิ่มในส่วนของโทษปรับไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของรายได้ในปีที่กระทำความผิด หรือทั้งจำทั้งปรับ หากกระทำความผิดในการที่ผู้มีอำนาจเหนือตลาดมีพฤติกรรมจำกัดการแข่งขันที่เสรีหรือเป็นธรรม เช่น กำหนดเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรม แทรกแซงการกระทำของผู้อื่น เป็นต้น และการบัญญัติไว้เกี่ยวกับการควบคุมรวมทางธุรกิจโดยแบ่งการควบคุมรวมธุรกิจออกเป็น ๒ กรณีได้แก่ กรณีที่ ๑ การควบคุมที่ส่งผลให้มีการจำกัด/ลดการแข่งขัน จะต้องแจ้งภายใน ๗ วัน และกรณีที่ ๒ หากควบคุมแล้วทำให้เกิดการผูกขาดหรือมีอำนาจ

เหนือตลาดต้องได้รับ “อนุญาต” จากคณะกรรมการฯ ซึ่งหากผู้ประกอบการรายใดกระทำผิดก็จะมีโทษปรับตามมูลค่าธุรกิจที่ควรวรม หรือจำนวนวันที่ไม่แจ้งต่อคณะกรรมการ แล้วแต่กรณีซึ่งการปรับปรุงบทลงโทษให้ชัดเจนเหมาะสม และเป็นสากลมากขึ้น ก็เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้สามารถเป็นกลไกในการสร้างการแข่งขันทางการค้าได้อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ ถือเป็นเครื่องมือใหม่ที่ถูกต้องเหมาะสมและชัดเจน เพิ่มประสิทธิภาพอย่างเต็มกำลังเพื่อให้พร้อมที่จะนำพาประเทศไทยให้เดินหน้าสู่การค้าที่เป็นธรรม ป้องกันการควรวรมที่ก่อให้เกิดการผูกขาดหรือมีอำนาจเหนือตลาดจนทำให้เกิดการได้เปรียบ เสียเปรียบในการแข่งขัน ทั้งนี้เพื่อที่จะเป็นส่วนสำคัญในการสร้างระบบเศรษฐกิจไทยให้มีความเสรีและเป็นธรรม เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในฐานะผู้บริโภคโดยตรงและในฐานะผู้รับประโยชน์จากการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ นำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของคนไทยทุกคนอันเป็นเป้าหมายที่สำคัญยิ่งของรัฐบาล

การปรับตัวของภาคธุรกิจเอกชนต่อการปฏิรูปกฎหมายตามแนวประชาธิปไตย

๑. การสร้างแบรนด์คือ มีตราสินค้าหรือเครื่องหมายของสินค้า ทำให้เรามีความภาคภูมิใจในสินค้าและเกิดความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาสินค้า ทำให้เกิดความเป็นเอกลักษณ์ และลดการเลียนแบบสินค้า ทำให้ผู้ซื้อจดจำสินค้าของเราได้ทำให้เกิดความเป็นเอกลักษณ์ ลดการเลียนแบบสินค้า และเป็นธรรมต่อการแข่งขันการค้า

๒. หาทงเลือกใหม่ให้กับผลิตภัณฑ์เช่น การลดภาวะโลกร้อน เป็นกระบวนการผลิตที่ช่วยลดก๊าซเรือนกระจกหรือมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณต่ำ รวมถึงเป็นแนวทางในการเลือกซื้อสินค้าที่จะช่วยลดภาวะโลกร้อน อีกทั้งยังเป็นการเตรียมความพร้อมและตั้งรับให้กับภาคอุตสาหกรรมการผลิตในการส่งออกสินค้า ไปยังตลาดต่างประเทศที่มีมาตรการกีดกันทางการค้า และมีแนวโน้มว่าเราอาจจะถูกกำหนดจากประเทศคู่ค้า ให้แสดงปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกบนผลิตภัณฑ์ที่จะส่งออกไปจำหน่ายมากขึ้น การใช้วัตถุดิบในกระบวนการผลิต วัตถุดิบบางประเภทสามารถก่อให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ เช่น การเผาปูนขาวใน กระบวนการผลิตปูนซีเมนต์ กระบวนการผลิตมีการใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูง เช่น การผลิตถ่านหินน้ำมันปาล์มโอเลอิน ชนิดบรรจุขวดและชนิดถุงเติม เป็นต้น

๓. บรรจุภัณฑ์สร้างสรรค์คือ บรรจุภัณฑ์ที่มีการออกแบบโดยอาศัยเทคโนโลยีและแนวคิดสร้างสรรค์ ให้ประโยชน์ต่อการใช้งาน ให้ความรู้สึกถึงอารมณ์ผู้บริโภค เช่น บรรจุภัณฑ์ ขานอ้อยเพื่อสิ่งแวดล้อม โดยนำกากขานอ้อยที่เหลือใช้ในโรงงานผลิตน้ำตาลมาพัฒนาเป็นบรรจุภัณฑ์สำหรับ อาหารเพื่อทดแทนบรรจุภัณฑ์แบบเดิมที่ใช้โฟม

๔. เสริมสร้างประสิทธิภาพด้านการตลาดและการกระจายผลผลิตไปสู่ตลาดและเตรียมความพร้อมเพื่อแสวงโอกาสจากการค้าเสรีโดย

๔.๑ ขยายช่องทางการตลาดรองรับสินค้าที่ได้มาตรฐานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น เช่น ตลาดในท้องถิ่น สร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรและผู้ประกอบการ โดยลดภาระค่าใช้จ่ายในการตรวจรับรองมาตรฐานทางภาษี

๔.๒ พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพสิ่งอำนวยความสะดวกทางการค้าและการจัดการด้านโลจิสติกส์

๔.๓ ปรับปรุงตลาดสินค้าภาคธุรกิจเอกชนทุกระดับให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อเพิ่มมูลค่าและลดต้นทุนการผลิตอย่างเพียงพอ ให้สามารถสร้างกลไกที่เชื่อมโยงระหว่างตลาดท้องถิ่น ตลาดกลางสินค้าในระดับภูมิภาค

และระดับประเทศ และตลาดซื้อขายสินค้าล่วงหน้าให้มีขีดความสามารถในการกระจายผลผลิตไปยังผู้บริโภคได้อย่างกว้างขวาง

๔.๔ กระจายตลาดสินค้าส่งออกไทยที่มีศักยภาพสูงให้กว้างขวางเพื่อลดผลกระทบจากการพึ่งพิงตลาดหลัก โดยส่งเสริมภาคเอกชนในการขยายสู่ทางการตลาดของสินค้าไทยร่วมกับกลุ่มเศรษฐกิจและประเทศต่างๆ ทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคีการผนึกพลังร่วมกันของหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศ รวมทั้งการพัฒนาสินค้าที่มีเครื่องหมายการค้าของตนเองที่เน้นคุณภาพและมาตรฐาน มีการวางระบบการขายและกระจายสินค้าอย่างครบวงจร พร้อมทั้งใช้มาตรการส่งเสริมการตลาดในรูปแบบต่างๆ เช่น การซื้อขายแบบให้สินเชื่อและการค้าต่างตอบแทน

๔.๕ พัฒนาศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด โดยการทำการศึกษาความต้องการและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของลูกค้าอย่างเป็นระบบ เพราะปัจจุบันวิถีชีวิต (Lifestyle) ของผู้บริโภคเปลี่ยนไปมาก สินค้าเกษตรบางชนิดที่เคยได้รับความนิยมอาจไม่เหมาะกับวิถีชีวิตของคนรุ่นใหม่หากไม่มีการพัฒนาสินค้า หรือปรับตัวตามความต้องการของลูกค้า

๔.๖ ส่งเสริมการใช้พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ในการจัดหาและเป็นช่องทางการตลาดในการกระจายสินค้า โดยให้ความรู้ที่ถูกต้องและเหมาะสมแก่ผู้ประกอบการและผู้บริโภค เตรียมความพร้อมในการพัฒนาพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ทั้งด้านบุคลากรระบบโครงสร้างพื้นฐาน ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติและสนับสนุนกลไกที่จำเป็นต่อการสร้างหลักประกันและความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ประกอบการและผู้บริโภค รวมทั้งส่งเสริมให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเข้ามามีบทบาทในการใช้พาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ตลอดจนร่วมมือกับกลุ่มประเทศในภูมิภาคต่างๆ ในการผลักดันพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ระหว่างประเทศ

๔.๗ พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศ โดยความร่วมมือภาครัฐและเอกชน ให้สามารถให้บริการข้อมูลแก่ กลไกที่เกี่ยวข้อง และส่งเสริมการเชื่อมโยงระบบข้อมูลระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด เพื่อให้สามารถบริการข้อมูลด้านการค้า การตลาด และการลงทุน แก่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน นำไปสู่การส่งเสริมการค้าและการลงทุนได้เต็มตามศักยภาพของแต่ละพื้นที่

๕. การบริหารความความเสี่ยง เป็นสิ่งที่ทุกองค์กรจะต้องบริหารจัดการ ไม่ว่าจะองค์กรนั้นจะเป็นหน่วยงานขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ที่มีภารกิจ หรือบทบาทที่เกี่ยวข้อง หรือมีผลกระทบต่อหน่วยงานอื่นมาก หรือน้อยเพียงใดก็ตาม ความพยายามที่จะบริหารจัดการความเสี่ยงจะไม่บรรลุผลสำเร็จได้เลย หากผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์กรไม่มีความรู้ ความเข้าใจ หรือไม่ตระหนักในปัจจัยเสี่ยงที่มีอยู่ รวมทั้งไม่มีวิธีการที่ชัดเจน ปฏิบัติได้ในการจัดการกับความเสี่ยง ที่มีใช้การขจัดความเสี่ยงให้หมดสิ้นไปซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ดังนั้น การลดความเสี่ยงในด้านต่างๆ ให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ จึงเป็นเป้าหมายสำคัญ จำแนกแบ่งออกมาเป็นดังต่อไปนี้

๕.๑ ความเสี่ยงระดับองค์กร คือกระบวนการที่ปฏิบัติโดยคณะกรรมการ ผู้บริหาร และบุคลากรทุกคนในองค์กร เพื่อช่วยในการกำหนดกลยุทธ์และดำเนินงานโดยกระบวนการบริหารความเสี่ยงได้รับการออกแบบเพื่อให้สามารถบ่งชี้เหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น และมีผลกระทบต่อองค์กร และสามารถจัดการความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่องค์กรยอมรับ เพื่อให้ได้รับความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผล ในการบรรลุวัตถุประสงค์ที่องค์กรกำหนดไว้

๕.๒ ความเสี่ยงด้านนโยบายและกลยุทธ์ คือ เป็นความเสี่ยงที่เกิดจากการกำหนดกลยุทธ์ หรือนโยบาย การบริหารงาน ทำให้องค์กรไม่สามารถบรรลุกลยุทธ์และเพิ่มมูลค่าให้องค์กรได้ เช่น นโยบายไม่สอดคล้องกับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โครงสร้างองค์กรที่ปรับเปลี่ยน ผลงานวิจัยไม่สามารถนำมาใช้ ประโยชน์ได้ เป็นต้น

๕.๓ ความเสี่ยงด้านปฏิบัติงาน คือ เป็นความเสี่ยงที่เกิดจากการปฏิบัติงานปกติในทุกๆ ขั้นตอน โดยเกี่ยวข้องกับกระบวนการในการปฏิบัติงาน อุปกรณ์ เทคโนโลยีสารสนเทศ บุคลากร ซึ่งส่งผลต่อ ประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพในการดำเนินธุรกิจขององค์กร เช่น โครงการล่าช้า ขาดอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ ขาดการติดตาม การบริหารสัญญา บุคลากรขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

๕.๔ ความเสี่ยงด้านการเงิน คือ เป็นความเสี่ยงจากการขาดข้อมูล การวิเคราะห์ การวางแผน การควบคุม และการจัดทำรายงานเพื่อนำมาใช้ในการบริหารการเงินได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม ส่งผลต่อสถานะทางการเงินขององค์กร เช่น แผนการลงทุนไม่มีความชัดเจนเพียงพอ ที่จะนำไปใช้ในการวิเคราะห์เพื่อ คัดการณ์ด้านการเงินได้ สภาพคล่องทางการเงิน อัตราแลกเปลี่ยน ดอกเบี้ย ไม่มีแหล่งรายได้ใหม่ เป็นต้น

๕.๕ ความเสี่ยงด้านกฎหมาย กฎระเบียบ เป็นความเสี่ยงที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานได้ กฎระเบียบหรือกฎหมายที่มีอยู่ไม่เหมาะสมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน นโยบายและวิธีการปฏิบัติงานที่องค์กรกำหนดขึ้นไม่สามารถปฏิบัติตามได้ เช่น ความสับสนในการเลือกกฎระเบียบหรือกฎหมายที่จะบังคับใช้ เนื่องจากกฎระเบียบหรือกฎหมายหลายฉบับที่สามารถอ้างถึงและบังคับใช้ในกรณีหนึ่งๆ เป็นต้น

บทสรุป

การปรับตัวภาคธุรกิจเอกชนในต่อการปฏิรูปกฎหมายในประเทศไทยนั้น ในโลกของการค้าเสรีในยุคปัจจุบัน มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงกรอบแห่งกฎเกณฑ์ใหม่ๆ มากมาย เป็นกฎเกณฑ์ใหม่ที่ยังไม่อาจคาดคะเนได้ว่าจะเกิดผลในทางปฏิบัติระยะยาวอย่างไรบ้าง และจะต้องมีการเตรียมความพร้อมอย่างไร ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน การแก้ไขกฎระเบียบภายในประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับกฎเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ ที่ทำความตกลงไว้จะเป็นส่วนหนึ่งในการลดอุปสรรคทางการค้าในด้านกฎระเบียบ และจะเป็นส่วนหนึ่งในการขจัดอุปสรรคหรือลดความเสียเปรียบให้กับภาคเอกชนอื่นทั้งจะมีส่วนในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนไทยในการค้าระหว่างประเทศด้วยฉะนั้นจึงเป็นการไม่ประมาทที่จะต้องระมัดระวังในการเจรจาการค้าเสรีในยุคสมัยนี้อย่างรอบคอบเพื่อผลประโยชน์อย่างแท้จริงของประเทศชาติและประชาชนคนไทยทั้งประเทศ

โดยปัจจัยที่สำคัญที่ช่วยให้ภาคธุรกิจเอกชนในการปรับตัวต่อการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้เกิดทิศทางเศรษฐกิจประสบผลสำเร็จมี ๔ ปัจจัย ได้แก่

๑. จังหวะเวลาที่เหมาะสม คณะกรรมการฯ เห็นว่า สถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบันเอื้อให้การปฏิรูปต่างๆ เกิดขึ้นได้ กล่าวคือ รัฐบาลและประชาชนส่วนใหญ่เห็นความสำคัญและให้การสนับสนุนประกอบกับสถานการณ์เศรษฐกิจโดยรวมมีแนวโน้มค่อนข้างดี ที่จะเอื้อให้เกิดการปฏิรูปเศรษฐกิจ ประเภทที่อาจมีความเจ็บปวด

ในระยะสั้น แต่ให้ผลประโยชน์ในระยะยาว หรือมี short-term pain แต่จะให้ long-term gain มีโอกาสสำเร็จได้และหวังว่าผู้ที่เกี่ยวข้องจะไม่ทิ้งโอกาสที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงให้บ้านเมืองดีขึ้น

๒. การบริหารการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ มีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่ประเทศมีปัญหาที่ต้องแก้ไขหลายสิบเรื่อง ขณะที่โอกาสผลักดันให้เกิดเปลี่ยนแปลงอาจมีไม่มากนักจึงต้องเลือกปฏิรูปในเรื่องสำคัญที่สามารถสร้างผลกระทบในวงกว้าง ซึ่งมักไม่ใช่เรื่องที่ทำกันได้ในภาวะปกติคณะกรรมการฯ จึงเลือกปฏิรูปเศรษฐกิจในด้านสำคัญ ตามแต่สถานการณ์

๓. ผู้นำต้องเข้าใจปัญหา และต้องกล้าตัดสินใจในเรื่องที่ยาก อีกทั้งต้องมีศิลปะในการชักจูงโน้มน้าวผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เห็นถึงความจำเป็นของการปฏิรูป รวมทั้งเมื่อเห็นต่างก็ต้องสามารถโน้มน้าว หรือชักจูงให้ทุกฝ่ายสามารถยอมรับแนวทางการปฏิรูปที่ร่วมกันได้

๔. การปฏิรูปจะสำเร็จจำเป็นต้องได้รับแรงสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) เมื่อพิจารณาข้อเสนอในรายละเอียดจะเห็นว่า การปฏิรูปเศรษฐกิจไม่สามารถทำให้สำเร็จโดยลำพัง จำเป็นต้องเชื่อมโยงและอาศัยการปฏิรูปประเทศในด้านอื่นๆ สนับสนุนด้วย เช่น การปฏิรูปด้านสถาบันทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปกฎหมาย และการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่การปฏิรูปเพื่อเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจจำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปการศึกษา และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันด้านการแข่งขัน หรือในการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ จำเป็นต้องอาศัยการกระจายอำนาจในภูมิภาค เป็นต้น และที่สำคัญคือ แรงสนับสนุนจากประชาชน ผู้ซึ่งตระหนักว่าการปฏิรูปประเทศเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมือง ไม่ใช่หน้าที่ของคนใดคนหนึ่ง คณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่งแต่เป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่แต่ละคนจะต้องช่วยกันปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้บ้านเมืองนี้ดีขึ้น

บรรณานุกรม

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. **ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๒.

แนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.๒๕๔๘ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ๒๕๔๘.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๘.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐.

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒.
(๒๕๖๒, พฤษภาคม ๓๑) ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๑๓๖ (๗๒ ก), ๑

สมยศ เชื้อไทย. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ ๑๒. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๐.

Aberham Yohannes and Aberham Yohannes, *ibid*; see also “The Legislative Process: The Delegation of Powers,” (Online), Available URL: <https://www.jstor.org/stable/43952887?readnow>. สืบค้นวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๔.