



เอกสารข่าวสำนักงานวิจัยและพัฒนา

Research and Development Newsletter

ปีที่ 19 ฉบับที่ 220 เดือนธันวาคม 2563



- ◆ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- ◆ ปัญหากฎหมายในการบังคับชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560
- ◆ แนวทางการรับฟังความคิดเห็นต่อการเสนอร่างกฎหมายในประเทศไทย



กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา

Research and Development Newsletter

ปีที่ 19 ฉบับที่ 220

เดือนธันวาคม 2563

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ข้อมูล ข่าวสาร ด้านการวิจัยและพัฒนา ซึ่งเป็นการเพิ่มพูนความรู้ ให้แก่บุคคลในวงงานรัฐสภา อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติ

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท

กรุงเทพมหานคร 10400

โทรศัพท์ 0 2244 2067-8

โทรสาร 0 2244 2074

ที่ปรึกษา

นางอรรพรรณ พันธุ์เปื้อง

ที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ

รักษาราชการแทน

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

นายมาณิช อินทนิม

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นางสาวอุษา ไชยิตตระกุล

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานวิจัยและพัฒนา

บรรณาธิการ

นางสาวนารีลักษณ์

ศิริวรรณ

ผู้รวบรวม

นางสาวบุษิตา

ไวทยานนท์

กองบรรณาธิการ

นายจันทรม

สีหาบุญดี

นายสิริสร

กระแสรุ่งอรุณ

นางสาวปิยะวรรณ

ปานโต

นางสาววิมลรัชนี

ศานติธรรม

นางสาวปรียวรรณ

สุวรรณสุนย์

นางสาวอัญชลี

จวงจันทร์

นางสาววิจิตรา

ประยูรวงษ์

นางสาววิลลาสิณี

ฉายรัตน์ตระกูล

นายคณาธิป

ไถยชน

ฝ่ายจัดพิมพ์

นางสาวธัญธิดา

หาเรือนศรี

นางณัฐชานันท์

หนูทองอินทร์

ฝ่ายเผยแพร่

นางภักดิ์ัญญา

มากทองไทร

นางสาวนวลละออง

พรแก้ว



บทบรรณาธิการ

วันที่ 5 ธันวาคม 2563 มีความสำคัญต่อประชาชนชาวไทย เนื่องจากเป็นวันคล้ายวันเฉลิมพระชนมพรรษาของในหลวงรัชกาลที่ 9 พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร วันที่ 5 ธันวาคมของทุกปี จึงถูกกำหนดให้เป็นวันพ่อแห่งชาติ วันชาติ และวันดินโลก สำหรับดอกไม้ประจำวันพ่อ คือ ดอกพุทธรักษา เพื่อเป็นการเทิดทูนพระเกียรติคุณในหลวงรัชกาลที่ 9 และเพื่อให้ลูกได้แสดงความกตัญญูต่อบิดาและเพื่อเทิดทูนพระคุณของพ่อที่มีบิดาครอบครัวและสังคม

เอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนาฉบับเดือนธันวาคม 2563 ขอนำเสนอคอลัมน์ รอบด้าน งานสภา เรื่อง **การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560** ซึ่งเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจและถกเถียงกันในวงกว้างเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยมีร่างรัฐธรรมนูญที่เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมรัฐสภา จำนวน 7 ฉบับ ได้แก่ 1) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 และเพิ่มหมวด 15/1 (นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) 2) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 และเพิ่มหมวด 15/1 (นายวิรัช รัตนเศรษฐ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) 3) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ยกเลิกมาตรา 270 และมาตรา 271 (นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) 4) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 259 และยกเลิกมาตรา 272 (นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) 5) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ยกเลิกมาตรา 279 (นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) 6) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 91 มาตรา 92 และมาตรา 94 และยกเลิกมาตรา 93 มาตรา 101 (4) และมาตรา 105 วรรคสาม (นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) 7) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายจอน อึ้งภากรณ์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 98,041 คน หรือ ฉบับโพลวเป็นผู้เสนอ) โดยที่ผ่านมามีการพิจารณารับหลักการของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จำนวน 2 ฉบับ คือ (1) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 และเพิ่มหมวด 15/1 (นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) และ (2) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 เพิ่มหมวด 15/1 (นายวิรัช รัตนเศรษฐ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ

คอลัมน์งานวิจัยและพัฒนา มี 2 เรื่อง คือ เรื่อง **การพัฒนากฎหมายเพื่อการส่งเสริมศักยภาพในการเข้าสู่ตลาดอาเซียนภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการบริการของอาเซียน (AFAS)** ได้นำเสนอแนะการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมศักยภาพ ธุรกิจ บริการ และลดอุปสรรคการเข้าสู่ตลาดอาเซียน ของการค้าบริการภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และเรื่อง **ปัญหากฎหมายในการบังคับชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 (กยศ.)** เป็นการศึกษาแนวคิด หลักการ ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืม



เพื่อการศึกษา ส่วนคอลัมน์บทความที่น่าสนใจ เรื่อง **แนวทางการรับฟังความคิดเห็นต่อการเสนอร่างกฎหมายในประเทศไทย** ได้นำเสนอวิธีการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และคอลัมน์รอบโลกวิจัย เรื่อง **วัคซีนป้องกันโควิด-19 ความหวังของคนทั่วโลก** นำเสนอความคืบหน้าในการทดลองและผลิตวัคซีนในต่างประเทศและในประเทศไทย

กองบรรณาธิการเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนา หวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารข่าวสารงานวิจัยและพัฒนาฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์สำหรับผู้อ่านทุกท่าน อนึ่ง ภาพปกในครั้งนี้นำมาจาก <https://www.thairath.co.th/lifestyle/woman/774541> จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้



สารบัญ

หน้า

รอบด้านงานสภา

- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
เรียบเรียงโดย **บุษิตา ไททยานนท์** 1

งานวิจัยและพัฒนา

- การพัฒนากฎหมายเพื่อการส่งเสริมศักยภาพในการเข้าสู่ตลาดอาเซียน
ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการบริการของอาเซียน (AFAS) 9

เรียบเรียงโดย **สิฐิสร์ กระแสร์สุนทร**

- ปัญหากฎหมายในการบังคับชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 (กยศ.) 16

เรียบเรียงโดย **ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์**

บทความที่น่าสนใจ

- แนวทางการรับฟังความคิดเห็นต่อการเสนอร่างกฎหมายในประเทศไทย 24

เรียบเรียงโดย **คณาธิป ไกยชน**

รอบโลกวิจัย

- วัคซีนป้องกันโควิด-19 ความหวังของคนทั่วโลก 33

เรียบเรียงโดย **วิมลรักษ์ ศานติธรรม**



รอบด้านงานสภา

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เรียบเรียงโดย บุชิตา ไททยานนท์



ที่มา: “การแก้ไขรัฐธรรมนูญ” โดย มติชนออนไลน์, 2562, สืบค้นจาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_2337259

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 ของประเทศไทย ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ซึ่งมีบทบัญญัติและหลักการหลายส่วนที่แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญในอดีต เช่น การจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติตามมาตรา 65 การกำหนดแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามมาตรา 77 การกำหนดแนวทางการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีในระหว่าง 5 ปีแรกนับแต่วันที่รัฐสภาชุดแรกตามมาตรา 272 การกำหนดเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255–256 การปฏิรูปประเทศตามมาตรา 257–261 เป็นต้น

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ประกาศใช้บังคับมาระยะหนึ่ง หลายฝ่ายได้มีข้อเรียกร้องเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหลายประเด็น ต่อมาภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2562 ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งพรรคฝ่ายรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านเสนอญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวน 6 ญัตติ ได้แก่ 1) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เสนอโดย นายสุทิน คลังแสง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดมหาสารคาม พรรคเพื่อไทย และนายปิยบุตร แสงกนกกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ พรรคอนาคตใหม่ 2) ญัตติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎร



ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษากระบวนการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เสนอโดยนายสมคิด เชื้อคง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี พรรคเพื่อไทย กับคณะ 3) ยุติติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาและแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เสนอโดยนายเทพไท เสนพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครศรีธรรมราช พรรคประชาธิปัตย์ 4) ยุติติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เสนอโดยนายนิกร จำนง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ พรรคชาติไทยพัฒนา และนายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุพรรณบุรี พรรคชาติไทยพัฒนา 5) ยุติติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เสนอโดยนายวิเชียร ชวลิต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แบบบัญชีรายชื่อ พรรคพลังประชารัฐ และ 6) ยุติติ เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เสนอโดยนายจตุพร เจริญเชื้อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น พรรคเพื่อไทย โดยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 1 ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2562 ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จำนวน 49 คน และมีมติให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 120 วัน นับแต่วันที่มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการ ทั้งนี้ ในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ ครั้งแรก เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2562 ที่ประชุมมีมติเลือกนายพีระพันธ์ุ สาลีรัฐวิภาค เป็นประธานคณะกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาการศึกษาเสร็จแล้วได้เสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 2 ครั้งที่ 29 (สมัยสามัญประจำปี ครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2563 โดยคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาศึกษาประเด็น การบังคับใช้หรือความไม่สมบูรณ์ รวมทั้งหลักการและเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในแต่ละประเด็นปัญหา และมีข้อสังเกตที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีควรทราบหรือ ควรปฏิบัติ ได้แก่ 1) สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา คณะกรรมการวิสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญของ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการศึกษาปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ควรนำข้อมูลไปประกอบการพิจารณา เช่น คณะกรรมการ การพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา คณะกรรมการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน สภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น นอกจากนี้ ให้สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเผยแพร่รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์และ ช่องทางอื่น เพื่อเผยแพร่ให้หน่วยงานของรัฐและประชาชนที่สนใจนำไปใช้ประโยชน์ในทางวิชาการต่อไปด้วย 2) คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (1) ควรนำข้อมูลศึกษาประเด็นปัญหาการบังคับใช้หรือ



ความไม่สมบูรณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะบทบัญญัติที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ไปประกอบการพิจารณาในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบกับรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการฯ เพื่อส่งไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

ภายใต้บริบทการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจากหลายฝ่าย ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ต่อประธานรัฐสภา จำนวนรวม 6 ฉบับ ดังนี้

1. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เสนอโดย นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 และเพิ่มเติมหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 200 คน ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละจังหวัด โดยให้สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 45 คน ซึ่งแต่งตั้งจาก 1) สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 30 คน 2) ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน จำนวน 5 คน 3) ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 5 คน และ 4) ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 5 คน และกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 120 วัน นับแต่วันที่มีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก

2. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เสนอโดย นายวิรัช รัตนเศรษฐ์ กับคณะ เป็นการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 และเพิ่มเติมหมวด 15/1 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 200 คน ดังนี้ 1) สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละจังหวัด จำนวน 150 คน 2) สมาชิกซึ่งรัฐสภาคัดเลือก จำนวน 20 คน 3) สมาชิกซึ่งที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยเลือกจากผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชน สาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 10 คน และจากผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 10 คน และ 4) สมาชิกซึ่งคัดเลือกจากนักเรียน นิสิตหรือนักศึกษา จำนวน 10 คน ส่วนการแต่งตั้งกรรมการให้นำข้อบังคับการประชุมรัฐสภามาใช้บังคับโดยอนุโลม และกำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน นับแต่วันที่มีการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก

3. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เสนอโดย นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นการเสนอให้ยกเลิกมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ การจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และยกเลิกมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเกี่ยวกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรยับยั้งไว้ตามมาตรา 137 (2) หรือ (3) ที่กำหนดให้กระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

4. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เสนอโดย นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 159 วรรคหนึ่ง จากเดิมที่กำหนดให้



ผู้ที่ได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ แก้ไขเพิ่มเติมให้พิจารณาจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เฉพาะจากบัญชีรายชื่อหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วย และให้ยกเลิกมาตรา 272 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ตัดอำนาจวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีในระหว่าง 5 ปีแรก นับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้) แต่มีให้มีผลกระทบต่อกรเลือกนายกรัฐมนตรีที่ได้ดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับ

5. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เสนอโดย นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นการเสนอให้ยกเลิกมาตรา 279 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกี่ยวกับการรับรองความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายของบรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

6. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช เสนอโดย นายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ กับคณะ เป็นการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมระบบการเลือกตั้งจากระบบเดิมที่กำหนดให้ใช้คะแนนเสียงรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองได้รับใช้ในการคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ (ใช้บัตรเลือกตั้งใบเดียว) โดยนำระบบการเลือกตั้งตามที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งใช้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ คือ บัตรเลือกตั้งสำหรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และบัตรเลือกตั้งสำหรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 91 มาตรา 92 และมาตรา 94 และยกเลิกมาตรา 93 มาตรา 101 (4) และมาตรา 105 วรรคสาม)

ต่อมาวันที่ 22 กันยายน 2563 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 100,732 คน ได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ต่อประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อลดทอนอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลดความขัดแย้งทางการเมือง และสร้างโอกาสกลับสู่ประชาธิปไตยให้ประชาชนมีส่วนร่วม เช่น การยกเลิกหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 257 ถึงมาตรา 261 การตัดยุทธศาสตร์ชาติออกจากรัฐธรรมนูญ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 142) ยกเลิกระบบบัญชีรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีที่จะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบให้เป็นการกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 159 วรรคแรก) เป็นต้น ทั้งนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งรายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 100,732 คน ไปตรวจสอบสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 มาตรา 10 ที่ได้กำหนดให้ประธานรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน โดยผลการตรวจสอบพบว่า มีจำนวนประชาชนที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งเหลือเพียง 98,041 คน

ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ 23 กันยายน 2563 และวันพฤหัสบดีที่ 24 กันยายน 2563 ที่ประชุมได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช จำนวน 6 ฉบับ ซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ประชุมเห็นชอบ



ให้นำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวขึ้นมาพิจารณารวมกัน เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกัน แต่ให้แยกลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการทีละฉบับ กล่าวคือ เป็นการลงคะแนนเสียงครั้งเดียวแต่ให้เลือกรับหลักการหรือไม่รับหลักการร่างรัฐธรรมนูญทีละฉบับ โดยการออกเสียงลงคะแนนด้วยการขานชื่อสมาชิกทีละคน ส่วนร่างรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (iLaw) ยังไม่ได้นำเข้าสู่การพิจารณา เนื่องจากอยู่ระหว่างการตรวจสอบความถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 หลังจากที่ประชุมมีมติให้ปิดอภิปราย ต่อจากนั้นนายไพบูลย์ นิติตะวัน ได้เสนอญัตติขอให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการ ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 121 วรรคสาม ซึ่งที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบ และได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ก่อนรับหลักการ จำนวน 45 คน ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 15 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 30 คน ตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง ทั้งนี้ มีพรรคการเมืองที่ไม่ประสงค์จะเสนอรายชื่อบุคคลเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการดังกล่าว คือ พรรคเพื่อไทย จำนวน 8 คน พรรคก้าวไกล จำนวน 3 คน พรรคเสรีรวมไทย จำนวน 1 คน พรรคประชาชนไทย จำนวน 1 คน และพรรคเศรษฐกิจใหม่ จำนวน 1 คน จึงทำให้เหลือจำนวนกรรมาธิการฯ ทั้งสิ้น จำนวน 31 คน และที่ประชุมได้มีมติให้คณะกรรมการฯ พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 30 วัน โดยในคราวประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งแรก เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2563 ที่ประชุมมีมติเลือกนายวิรัช รัตนเศรษฐ เป็นประธานคณะกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ก่อนรับหลักการเสร็จสิ้นแล้ว ได้เสนอรายงานดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ในคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันอังคารที่ 17 พฤศจิกายน 2563 และวันพุธที่ 18 พฤศจิกายน 2563 ซึ่งที่ประชุมได้รับทราบรายงานการพิจารณาดังกล่าวแล้ว จากนั้นเป็นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช ซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 6 ฉบับ ในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ ซึ่งรองประธานรัฐสภา ได้ปรึกษาที่ประชุมเพื่อขอนำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ซึ่งนายจอน อึ้งภากรณ์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 98,041 คน เป็นผู้เสนอ (ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ iLaw) มาพิจารณารวมกัน เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 33 (1) รวมการพิจารณาทั้งสิ้น 7 ฉบับ ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบตามที่เสนอ

ภายหลังการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภา รวมทั้งการชี้แจงและตอบข้อซักถามของผู้แทนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญฯ คือ นายจอน อึ้งภากรณ์ นายยิ่งชีพ อัชฌานนท์ และนางสาวจิรนุช เปรมชัยพร เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2563 ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้มีการลงมติในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ โดยวิธีการเรียกชื่อสมาชิกรัฐสภาตามลำดับอักษร และลงคะแนนโดยเปิดเผย ด้วยการขานชื่อสมาชิกทีละคน แต่ให้แยกลงมติทีละฉบับ ตามที่ประธานรัฐสภาได้ปรึกษาที่ประชุม โดยให้สมาชิกลงมติว่า จะรับหลักการหรือไม่รับหลักการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 121 ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนดังกล่าว จะต้องมิละเลยเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ตามมาตรา 256 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ



ทั้งสองสภามีจำนวน 732 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 487 คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 245 คน ดังนั้น กรณีนี้จะต้องมีคะแนนเสียงของสมาชิกรัฐสภาให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่า 366 เสียง และในจำนวน 366 เสียงต้องเป็นเสียงของสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่า 82 เสียง จึงจะถือว่า ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการ ซึ่งผลการลงคะแนนปรากฏรายละเอียด ดังนี้

1. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 256 และเพิ่มหมวด 15/1) ซึ่งนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ เป็นผู้เสนอ ที่ประชุมรับหลักการด้วยคะแนน 576 เสียง ซึ่งจำนวนคะแนนเสียงดังกล่าวมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วย คะแนน 127 เสียง ไม่รับหลักการด้วยคะแนน 21 เสียง และงดออกเสียง 123 เสียง จึงถือว่าที่ประชุมได้ลงมติ รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้

2. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 256 และเพิ่มหมวด 15/1) ซึ่งนายวิรัช รัตนเศรษฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ เป็นผู้เสนอ ที่ประชุมรับหลักการด้วยคะแนน 647 เสียง ซึ่งจำนวนคะแนนเสียงดังกล่าวมีสมาชิกวุฒิสภา เห็นชอบด้วยคะแนน 176 เสียง ไม่รับหลักการด้วยคะแนน 17 เสียง และงดออกเสียง 55 เสียง จึงถือว่า ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้

3. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ยกเลิก มาตรา 270 และมาตรา 271) ซึ่งนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ เป็นผู้เสนอ ที่ประชุมรับหลักการด้วยคะแนน 213 เสียง ซึ่งจำนวนคะแนนเสียงดังกล่าวมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วย คะแนน 4 เสียง ไม่รับหลักการด้วยคะแนน 35 เสียง และงดออกเสียง 472 เสียง จึงถือว่าที่ประชุมได้ลงมติ ไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้

4. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 159 และยกเลิกมาตรา 272) ซึ่งนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ เป็นผู้เสนอ ที่ประชุมรับหลักการด้วยคะแนน 268 เสียง ซึ่งจำนวนคะแนนเสียงดังกล่าวมีสมาชิกวุฒิสภา เห็นชอบด้วยคะแนน 56 เสียง ไม่รับหลักการด้วยคะแนน 20 เสียง และงดออกเสียง 432 เสียง จึงถือว่า ที่ประชุมได้ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้

5. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ยกเลิกมาตรา 279) ซึ่งนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะเป็นผู้เสนอ ที่ประชุมรับหลักการ ด้วยคะแนน 209 เสียง ซึ่งจำนวนคะแนนเสียงดังกล่าวไม่มีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบ ไม่รับหลักการด้วยคะแนน 51 เสียง และงดออกเสียง 460 เสียง จึงถือว่าที่ประชุมได้ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้

6. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 91 มาตรา 92 และมาตรา 94 และยกเลิกมาตรา 93 มาตรา 101 (4) และมาตรา 105 วรรคสาม) ซึ่งนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ เป็นผู้เสนอ ที่ประชุมรับหลักการด้วยคะแนน 268 เสียง ซึ่งจำนวนคะแนนเสียงดังกล่าวมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยคะแนน 59 เสียง ไม่รับหลักการด้วย คะแนน 19 เสียง และงดออกเสียง 432 เสียง จึงถือว่าที่ประชุมได้ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้



7. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (ยกเลิกมาตรา 65 มาตรา 88 มาตรา 203 มาตรา 217 มาตรา 270 มาตรา 272 มาตรา 275 และมาตรา 279 ยกเลิกหมวด 16 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 142 มาตรา 159 วรรคแรก มาตรา 162 วรรคแรก มาตรา 252 วรรคสอง มาตรา 256 และมาตรา 269 และเพิ่มหมวด 17) ซึ่งนายจอน อึ้งภากรณ์ กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 98,041 คน เป็นผู้เสนอ ที่ประชุมรับหลักการด้วยคะแนน 212 เสียง ซึ่งจำนวนคะแนนเสียงดังกล่าวมีสมาชิกวุฒิสภาเห็นชอบด้วยคะแนน 3 เสียง ไม่รับหลักการด้วยคะแนน 139 เสียง และงดออกเสียง 369 เสียง จึงถือว่าที่ประชุมได้ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้

ทั้งนี้ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ลงมติตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 และเพิ่มหมวด 15/1) จำนวน 45 คน ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 15 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 30 คน กำหนดแปรญัตติภายใน 15 วัน โดยให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับของนายวิรัช รัตนเศรษฐ์ กับคณะเป็นหลักในการพิจารณา ซึ่งในคราวประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งแรก เมื่อวันอังคารที่ 24 พฤศจิกายน 2563 ที่ประชุมได้มีมติเลือกนายวิรัช รัตนเศรษฐ์ เป็นประธานคณะกรรมการ

ดังนั้น ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ที่มีคะแนนเสียงรับหลักการในวาระที่ 1 น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เป็นอันตกไป ตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 133

บรรณานุกรม

“ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563” (3 สิงหาคม 2563). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 137 ตอนพิเศษ 177ง, น. 65-91.

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2562). **สรุปผลการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ครั้งที่ 1 วันอังคารที่ 24 ธันวาคม 2562**. สืบค้น 12 มกราคม 2564 จาก parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25act_editconstitution/download/article/article_20200914105921.pdf

จอน อึ้งภากรณ์ และคณะ. (2563). เรื่อง ยื่นคำร้องเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช **จดหมาย**.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 4 สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง. (23-24 กันยายน 2563) (น. 1-3). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรายงานการประชุมและชวเลข.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1 สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง. (17-18 พฤศจิกายน 2563) (น. 1-7). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรายงานการประชุมและชวเลข.

บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 1 ครั้งที่ 12 สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง. (18 ธันวาคม 2562) (น. 1-6). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรายงานการประชุมและชวเลข.



บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 2 ครั้งที่ 29 สมัยสามัญประจำปี ครั้งที่หนึ่ง. (10 กันยายน 2563) (น. 1-4). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมาธิการประชุม และชวเลข.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 1-90.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ครั้งที่ 1. (24 ธันวาคม 2562) (น. 1-2). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมาธิการ 2.

สรุปผลการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 256 และเพิ่มหมวด 15/1) รัฐสภา ครั้งที่ 1. (24 พฤศจิกายน 2563) (น. 1-2). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมาธิการ 2.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (17 สิงหาคม 2563). **ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช** [หนังสือราชการ]. (179/2563).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (10 กันยายน 2563). **ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช** [หนังสือราชการ]. (63/2563).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (10 กันยายน 2563). **ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช** [หนังสือราชการ]. (64/2563).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (10 กันยายน 2563). **ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช** [หนังสือราชการ]. (65/2563).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (10 กันยายน 2563). **ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช** [หนังสือราชการ]. (67/2563).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมาธิการ 2. (2563). **รายงานคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สภาผู้แทนราษฎร**. สืบค้น 7 พฤศจิกายน 2563 จาก https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25act_editconstitution/download/article/article_20200914105921.pdf

ภาพอ้างอิง

การแก้ไขรัฐธรรมนูญ. (2562). สืบค้น 26 พฤศจิกายน 2563 จาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_2337259



งานวิจัยและพัฒนา

การพัฒนากฎหมายเพื่อการส่งเสริมศักยภาพในการเข้าสู่ตลาดอาเซียน ภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการบริการของอาเซียน (AFAS)

วิจัยโดย รองศาสตราจารย์สุมาลี วงษ์วิฑิต และคณะ
เรียบเรียงโดย สิริสุสร กระแสร์สุนทร



ที่มา: “การบริการของอาเซียน”, โดย วิมล ปั่นคง, 2556, สืบค้นจาก <http://www.itd.or.th/th/การเจรจาการค้าเสรี-อาเซียน/>

กรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (ASEAN Framework Agreement on Services: AFAS) มุ่งให้มีการยกเลิกข้อจำกัดทางการค้าบริการระหว่างกันในประเทศสมาชิกอาเซียน ให้มากกว่าที่ประเทศสมาชิกได้ผูกพันไว้กับองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ตามความตกลงทั่วไปว่าด้วยการบริการ (General Agreement on Trade in Services: GATS) เพื่อการเปิดเสรีค้าบริการรวม 12 สาขาหลัก ประกอบด้วย 128 สาขาย่อยภายในปี พ.ศ. 2558 ก่อนที่จะปรับเปลี่ยนไปใช้ความตกลงฉบับใหม่ที่ชื่อว่า ASEAN Trade in Services Agreement (ATISA) ในอนาคตและวางเป้าหมายต่อไปอีก 10 ปี ด้วยการเดินตามแผนงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน 2568 (AEC Blueprint 2025) ประเทศไทยในฐานะสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จึงควรได้ใช้ประโยชน์จาก AFAS ด้วยการยกระดับความสามารถในการแข่งขันและศักยภาพการเข้าสู่ตลาดอาเซียนของภาคธุรกิจบริการ ทั้งนี้ ภาคธุรกิจบริการของไทยมีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง และมีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากประเทศไทยได้ลงนามใน AFAS และระบุข้อผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามตารางข้อผูกพันเฉพาะ (Schedule of specific commitment) รวมทั้งได้มีการลงนามในความตกลงที่สำคัญอื่น ๆ ได้แก่ ข้อตกลงร่วมว่าด้วยการยอมรับคุณสมบัติบุคลากรวิชาชีพ (MRA) รวม 8 ฉบับ คือ วิชาชีพวิศวกรรม พยาบาล สถาปัตยกรรม การสำรวจ บัญชี แพทย์ ทันตแพทย์ และท่องเที่ยว นอกจากนี้ยังได้ลงนามในข้อตกลงในการเคลื่อนย้าย



บุคคลธรรมดา (MNP) ผลจากการลงนามในความตกลงทั้งหลาย ทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีระหว่างประเทศที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยจะต้องออกกฎหมายและกฎระเบียบภายใน (Domestic regulations) ให้สอดคล้องกับพันธกรณีดังกล่าว

อย่างไรก็ดี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีการค้าบริการหลายฉบับไม่ชัดเจน ทับซ้อนกันในการบังคับใช้กฎหมาย กฎหมายลูกต่าง ๆ กระจุกกระจายอยู่มากและมีความยากลำบากในการนำกฎหมายไปใช้บังคับ รวมทั้งเพิ่มเติมทุนในการบังคับการตามกฎหมาย มีเงื่อนไขการจัดตั้งองค์กรธุรกิจ (Mode 3) และการให้บริการโดยบุคคลธรรมดา (Mode 4) ไว้ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการจัดระเบียบ การขอรับใบอนุญาตที่ยังคงมีบทบัญญัติอันเป็นการสงวนไว้สำหรับคนไทยหรือผู้ประกอบการไทยเท่านั้น จึงถือว่าเป็นบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อเป้าหมายการเปิดเสรีบริการตามหลักการของความตกลง AFAS นอกจากนี้กฎหมายบางฉบับยังล้าสมัย มีอุปสรรคด้านกฎระเบียบภาครัฐ ในขณะที่สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยได้เปลี่ยนไปตามกระแสโลกและเทคโนโลยีทันสมัย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนไม่สะดวกในการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ เมื่อต้องปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงสำหรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน จากปัญหาข้างต้น การวิจัยครั้งนี้จึงมีเป้าประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อเสนอแนะการพัฒนากฎหมายที่เป็นการส่งเสริมศักยภาพธุรกิจบริการและลดอุปสรรคการเข้าสู่ตลาดอาเซียน เพื่อให้ประเทศไทยได้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมจากการค้าบริการภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. วิเคราะห์และประเมินศักยภาพของสาขาการค้าบริการในการเข้าสู่ตลาดอาเซียนตามกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการอาเซียน (AFAS)
2. ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับมาตรการกีดกันและมาตรการส่งเสริมการเปิดเสรีการค้าบริการในสาขาที่ไทยมีศักยภาพการเข้าสู่ตลาดอาเซียนและให้เป็นไปตามพันธกรณีตามข้อผูกพันการเปิดตลาดที่ไทยได้จัดแจ้งไว้ในตารางคำมั่นเฉพาะตามกรอบของความตกลง AFAS
3. กำหนดกลยุทธ์การลงทุนธุรกิจบริการรายสาขาในประเทศสมาชิกอาเซียน
4. เสนอแนะการพัฒนากฎหมายที่เป็นการส่งเสริมศักยภาพธุรกิจบริการและลดอุปสรรคการเข้าสู่ตลาดอาเซียน เพื่อให้ไทยได้ประโยชน์จากการพัฒนากฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมสำหรับการค้าบริการภายใต้ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย (Research method) ในครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Method) โดยใช้ทั้งวิธีวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative design) ผสมผสานกับวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative design) ดังนี้

1. วิธีวิจัยเชิงปริมาณ ได้เน้นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติ ด้วยการใช้อยู่หลักดัชนี Revealed Comparative Advantage Index (RCA) และ Trade Specialized Index (TSI) สัดส่วนของภาคธุรกิจบริการต่อ GDP การวิเคราะห์ห่วงโซ่มูลค่า (Value chain analysis) การวิเคราะห์สาขาบริการดาวเด่น (Leading sector) และการวิเคราะห์ระดับการนำเข้าและการส่งออก โดยอาศัยข้อมูลด้าน Services Trade Restrictions



Index ของธนาคารโลก ซึ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณได้มาจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับประเภทของข้อมูลที่ต้องการ

2. วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยผสมผสานทั้งการวิจัยเอกสาร (Documentary research) และการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการจัดสนทนากลุ่ม (Focus group discussion) โดยการวิจัยเอกสาร มีลักษณะของการวิเคราะห์กฎหมาย (Legal analysis) ทั้งในลักษณะที่เป็น Doctrinal legal research และที่เป็น Non-doctrinal legal research ข้อมูลด้านกฎหมายที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ประกอบด้วย กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศของสมาชิกอาเซียน ในส่วนของการเก็บข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลเอกสารนั้น ได้ใช้แนวทางที่เป็นสากลตามระเบียบวิธีวิจัย (Research methodology) โดยกลุ่มผู้เข้าร่วมสนทนา กำหนดจากผู้มีส่วนได้เสียในประเทศไทยที่มีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีในเรื่องเกี่ยวกับหัวข้อวิจัย จำนวน 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มองค์กรภาครัฐ เช่น หน่วยงานด้านการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงิน ด้านการจัดเก็บภาษี เป็นต้น 2) กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจบริการ ซึ่งเน้นสมาชิกในสภาหอการค้า สมาคมและชมรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าบริการ เป็นต้น 3) กลุ่มนักวิชาการ ด้านนโยบาย กฎหมาย เศรษฐกิจ และการค้าการลงทุน จากนั้นจึงนำข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้ไปศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลถึงปัญหาและอุปสรรคของกฎหมายต่อการเปิดเสรีในสาขาบริการที่ไทยมีศักยภาพมาทำการตรวจสอบสามเส้า (Triangulation) โดยการตรวจสอบความสอดคล้องต่อกันของข้อมูลจากหลายแหล่งทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และที่เป็นเอกสารจากทางราชการและเอกชน นำเสนอข้อมูลที่ได้จากจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างรายงานการวิจัย ซึ่งทำให้ได้ข้อเสนอแนะการพัฒนากฎหมายที่เหมาะสมสอดคล้องกับการเปิดเสรีบริการตามกรอบของ AFAS

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัยข้อมูลด้านศักยภาพของสาขาบริการเป้าหมายที่ไทยมีโอกาสดำเนินการได้ประโยชน์จากความตกลง AFAS พบว่า แม้ประเทศในกลุ่มอาเซียนจะมีสัดส่วนของภาคบริการต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ที่สูง แต่การส่งออกและการนำเข้ายังอยู่ในสัดส่วนที่ต่ำและมีความแตกต่างกันมากในภูมิภาค โดยในปี 2557 สิงคโปร์ส่งออกบริการสูงสุด รองลงมา คือ ไทยและมาเลเซีย ทั้งนี้ ไทยมีการลงทุนสุทธิในอาเซียนในภาคบริการมากกว่าภาคการผลิตค่อนข้างมาก สาขาบริการที่ไทยมีศักยภาพและได้ดุลการค้าบริการกับต่างชาติมากที่สุด คือ การท่องเที่ยวและเกี่ยวเนื่องกับการเดินทาง ในขณะที่สาขาบริการที่มีโอกาสจะพัฒนาศักยภาพได้ดีและจะกลายเป็นสาขาที่มีศักยภาพเต็มที่ หากได้รับการส่งเสริมอย่างจริงจัง คือ บริการก่อสร้างและวิศวกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง บริการทางการเงิน

เมื่อใช้การวิเคราะห์ห่วงโซ่มูลค่าและการวิเคราะห์เอกสารมาตรฐานการกีดกันทางการค้า และการส่งเสริมการเข้าสู่ตลาด ทำให้ได้ข้อสรุปเป็นกลยุทธ์ของภาคธุรกิจบริการที่ไทยมีโอกาสดำเนินการได้แก่

1) สาขาบริการการท่องเที่ยวและเกี่ยวเนื่องกับการเดินทาง ซึ่งมีความสามารถทางการแข่งขันของผู้ประกอบการในห่วงโซ่มูลค่าในระดับสูง จึงพร้อมเปิดเสรีการค้าบริการ โดยแนวทางการเจรจา คือ ลดอุปสรรคทางการค้าบริการให้มากที่สุด

2) สาขาบริการการเงิน ซึ่งมีขนาดใหญ่และห่วงโซ่มูลค่าที่เกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนในระบบเศรษฐกิจและยังเกี่ยวกับธุรกิจประกันภัย ประเทศไทยมีด้านที่ตีที่สุด คือ การระดมทุนผ่านตลาดตราสารทุน



และการบริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของธุรกิจและการร่วมลงทุน ส่วนด้านที่ต้องพัฒนาให้มากขึ้น คือ ดัชนีสิทธิทางกฎหมาย กฎระเบียบของตลาดหลักทรัพย์ และความสามารถในการเข้าถึงบริการทางการเงิน

3) บริการก่อสร้าง มีขนาดใหญ่เมื่อวัดจากสัดส่วนของผู้ให้บริการ มีรายรับจากการก่อสร้าง ในต่างประเทศสูง แม้ว่าเมื่อเทียบกับต่างชาติแล้วบริการก่อสร้างของไทยอาจถือได้ว่ายังคงมีขนาดเล็ก ซึ่งในสองสาขาบริการหลังดังกล่าวข้างต้นนี้ต้องเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันกับผู้ให้บริการ ในต่างประเทศ โดยแนวทางการเจรจา คือ ลดอุปสรรคทางการค้าบริการภายใต้เงื่อนไขและหารือกับผู้ประกอบการถึงระยะเวลาปรับตัวที่เหมาะสม

ในการศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่ส่งเสริมหรือที่เป็นอุปสรรค (หรือกีดกัน) ต่อการ เปิดเสรีค้าบริการเฉพาะใน 3 สาขาที่ไทยมีศักยภาพเท่านั้น ตามพันธกรณีตามข้อผูกพันการเปิดตลาด โดยเน้น เรื่องความชัดเจนของกฎหมาย ความยืดหยุ่นปรับตัวได้ของกฎหมาย (ความเปลี่ยนแปลงจากการเจรจา ก้าวหน้า ตามลำดับ) การบังคับใช้กฎหมาย ความเกื้อหนุนต่อการส่งเสริมธุรกิจและการแข่งขันที่เป็นธรรม และความสอดคล้องกับหลักการเปิดเสรีและพันธกรณีตามกรอบของ AFAS โดยเมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับ มาตรการทางกฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนที่ส่งเสริมและที่กีดกันการเข้าสู่ตลาดบริการในประเทศนั้นที่ เกี่ยวข้อง คือ คำนิยามคำว่าคนต่างด้าว ธุรกิจบริการต้องห้ามคนต่างชาติ การทำงานของคนต่างชาติ การจัดตั้ง องค์กรธุรกิจและสิทธิประโยชน์การลงทุน รวมทั้งข้อจำกัดการลงทุนต่างชาติในแต่ละสาขาบริการ พบว่า บางประเทศไม่ได้กำหนดคำนิยามของนักลงทุนต่างชาติไว้โดยตรง และในกรณีที่ระบุไว้ก็ยังไม่มีความชัดเจน เท่าใดนัก ธุรกิจค้าบริการสาขาที่ไทยมีศักยภาพนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนมิได้กำหนดให้เป็นธุรกิจต้องห้าม ลงทุนของนักลงทุนต่างชาติแต่อย่างใด ประเทศสมาชิกอาเซียนเปิดให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้แต่อยู่ภายใต้ เงื่อนไขคุณสมบัติ ขั้นตอน พิธีการในการขอรับใบอนุญาตทำงานตามประเภทแรงงานทุกประเทศสมาชิก อาเซียนอนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติที่เข้าไปลงทุนถือหุ้นได้ร้อยละ 100 ในกิจการเกือบทุกสาขาบริการ

จากการวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่ส่งเสริมและที่กีดกันการเข้าสู่ตลาด บริการในสาขาที่ไทยมีศักยภาพ ในการจัดตั้งองค์กรธุรกิจ (Mode 3) พบว่า มีปัญหาอุปสรรคในส่วนของนิยาม คนต่างด้าวที่ยังไม่ชัดเจน มีปัญหาในด้านการกำหนดคุณสมบัติ การถือหุ้นของคนต่างชาติไว้โดยเป็นการถือหุ้น แทน แต่เพียงในนาม (nominee) นิยามคนต่างด้าว เพื่อให้ให้นักลงทุนจากประเทศสมาชิกอาเซียนถือหุ้นได้ถึง ร้อยละ 70 ตามข้อผูกพันการเปิดเสรีการค้าบริการ การบังคับใช้กฎหมายกรณีการถือหุ้นแทนคนต่างชาติ แต่เพียงในนามข้อกำหนดเงินลงทุนขั้นต่ำ ซึ่งตรวจสอบหุ้นล้มไม่ได้และเป็นอุปสรรคต่อธุรกิจ SMEs ที่สร้าง ประโยชน์ให้กับคนไทย ข้อกำหนดธุรกิจที่คนต่างด้าวต้องขออนุญาตส่งผลเป็นการปิดกั้น การลงทุนทางตรง ในภาคบริการจากต่างประเทศ ผู้ประกอบการก่อสร้างไทยเข้าไม่ถึงแหล่งเงินลงทุนที่เสียเปรียบเมื่อออกไป ประมูลงานแข่งกับชาติอื่น ๆ การไม่ยอมรับ Bitcoin ให้เป็นเงินตรา ฯลฯ ในการให้บริการโดยบุคคลธรรมดา (Mode 4) พบว่า มีปัญหาอุปสรรคในส่วนของข้อจำกัดในการเคลื่อนย้ายแรงงานไร้ฝีมือ ในขณะที่มีความ ต้องการในห่วงโซ่อุปทาน การอนุญาตให้วิชาชีพวิศวกรและสถาปนิกที่สงวนไว้ให้กับคนสัญชาติไทย การพัฒนา มาตรฐานอาชีพมัคคุเทศก์ การพัฒนามาตรฐานผู้ให้บริการนวด การพัฒนาคุณภาพแรงงานมีฝีมือ ข้อกำหนด เพิ่มเติมในการเข้าเมืองของแรงงานมีฝีมือ ฯลฯ

ทั้งนี้ จากสรุปผลการศึกษาวิจัยจากสารสนเทศต่าง ๆ และการสนทนากลุ่มรับฟังความคิดเห็น ผู้วิจัยพิจารณาแนวทางการพัฒนากฎหมายให้เป็นเครื่องมือในการเข้าสู่ตลาดอาเซียนและเพิ่มความสามารถ



ในการแข่งขันของผู้ประกอบการไทย โดยยึดตามเกณฑ์ของการเป็นกฎหมายที่ดีและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนากฎหมาย (การปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย) ตามพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. 2558 จึงมีข้อเสนอแนะพัฒนากฎหมายที่มีอยู่ในส่วนการจัดตั้งองค์การธุรกิจให้บริการที่ไทยมีศักยภาพ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในส่วนของ 1) บทนิยามที่ชัดเจนครอบคลุมอำนาจลงคะแนนแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการนิติบุคคลและที่มาของทุน 2) อาศัยมาตรา 10 วรรคสองเพื่อให้นักลงทุนจากประเทศสมาชิกอาเซียนถือหุ้นได้ถึง 70% 3) การบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัดต่อพฤติการณ์ถือหุ้นแต่เพียงในนาม (นอมินี) แทนคนต่างด้าว 4) การผ่อนปรนหรือยกเว้นเงินลงทุนขั้นต่ำสำหรับ SMEs ที่เชี่ยวชาญ ก้าวหน้าทางเทคโนโลยี นวัตกรรมที่มีศักยภาพสร้างรายได้ทางธุรกิจใช้มาตรการทางภาษีเพื่อการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการ และ 5) แก้ไขประเภทธุรกิจบางสาขาบริการ ซึ่งต้องขออนุญาตในบัญชีท้ายเพื่อดึงดูดเงินทุนและเทคโนโลยี โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนเพื่อส่งเสริมทุนและทรัพยากรให้แก่กิจการก่อสร้าง การเข้าร่วมในการเจรจาความตกลงว่าด้วยการลงทุนอาเซียน (ACIA) โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเงินตราและธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ให้ยอมรับเงินสกุลดิจิทัล Bitcoin ให้เป็นเงินตรา ซึ่งผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มส่วนใหญ่เห็นด้วยและให้ความคิดเห็นในหลาย ๆ ประเด็น รวมถึงเห็นว่าควรเร่งพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างและการควบคุมอาคารการขนส่งโลจิสติกส์และภาษี จากปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายเพื่อที่จะขจัดอุปสรรค

ข้อเสนอแนะของผู้วิจัย

ประเทศไทยควรมีการเตรียมความพร้อมในการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการเปิดตลาดเสรีค่าบริการตามกรอบความตกลง AFAS ให้เป็นไปตามเป้าหมาย พ.ศ. 2558 แต่ในช่วงเริ่มต้นควรคงสภาพปัจจุบันของกฎหมายไว้ก่อน แต่ควรพิจารณาผลักดันกฎหมายลำดับรองออกมาส่งเสริมให้ภาคเอกชนไทยเตรียมปรับตัวให้แข็งแกร่งก่อน และกำหนดกรอบการกำกับดูแลอย่างกว้าง ๆ ไปพลางก่อน เพื่อจะได้เกิดความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ทันต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป และควรมีการพัฒนากฎหมายโดยต้องทำขึ้นในภายหลังจากที่ได้ข้อสรุปของปัญหากฎหมายอันเป็นอุปสรรคต่อการค้าบริการก่อน จากนั้นก็ควรต้องจัดเรียงลำดับความสำคัญของการจัดทำร่างกฎหมายและเสนอกฎหมายออกเป็นสามส่วนด้วยกัน กล่าวคือ กฎหมายกลุ่มที่ต้องเร่งรัดผลักดันให้พัฒนาและให้ออกเป็นกฎหมายมาบังคับใช้ เช่น กฎหมายนอมินี เป็นต้น อีกกลุ่มควรเป็นกลุ่มกฎหมายที่ต้องมีการผลักดันให้มีการบังคับใช้อย่างจริงจัง เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการทำธุรกรรมออนไลน์ และเกิดตลาดที่กว้างมากยิ่งขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะนี้น่าจะมีความเป็นไปได้มากเนื่องจากทุกประเทศในกลุ่มอาเซียนต่างก็ต้องพยายามผลักดันให้เกิดศักยภาพของผู้ประกอบการภายในประเทศของตนเอง และต้องการให้การเปิดเสรีตามกรอบของ AFAS ส่งผลต่อเศรษฐกิจของประเทศตนเองเช่นเดียวกัน

ความคิดเห็นของผู้เรียบเรียงบทความวิจัย

จากกระแสความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสร้างความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ จึงทำให้การแข่งขันด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศขยายวงกว้างมากขึ้น จนเกิดกระแสการรวมตัวทางเศรษฐกิจ ทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาค อาทิ WTO EU NAFTA MERCOSUR APEC เป็นต้น ทั้งนี้ นอกจากการรวมตัวทางเศรษฐกิจจะเพิ่มศักยภาพทางการค้าให้กับประเทศตนแล้ว การรวมตัวทางเศรษฐกิจยังเป็นเครื่องมือในการถ่วงดุลการค้ากับประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้อาเซียนจึงริเริ่มการรวมตัวทางเศรษฐกิจ



ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่านความตกลงอัตราภาษีศุลกากรที่เท่ากัน (Common Effective Preferential Tariff: CEPT) ซึ่งนำไปสู่การตกลงให้จัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area: AFTA) ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 27-29 มกราคม ค.ศ. 1992 ที่ประเทศสิงคโปร์

ต่อมาหลังจากได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง AFTA ประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนก็มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นในระดับหนึ่ง ทำให้อาเซียนได้วางแนวทางในการพัฒนาขั้นต่อไป คือ ขยายความร่วมมือไปสู่ภาคการบริการและการลงทุน ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจของภูมิภาคเป็นไปอย่างรอบด้านมากขึ้น ประเทศสมาชิกจึงได้ขยายความร่วมมือทางเศรษฐกิจอีกสองโครงการ ประกอบด้วย 1) โครงการการเปิดเสรีด้านการค้าบริการภายใต้ ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS) 2) โครงการเขตการลงทุนอาเซียน (AIA)

ทั้งนี้ ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 5 ณ กรุงเทพมหานคร ระหว่างวันที่ 14-15 ธันวาคม ค.ศ. 1995 รัฐมนตรีเศรษฐกิจของอาเซียนทั้งเจ็ดประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศเวียดนาม ประเทศสิงคโปร์ ประเทศบรูไนดารุสซาลาม และประเทศไทย ได้ลงนามในกรอบความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (AFAS) ทำให้ความตกลงดังกล่าวเริ่มมีผลใช้บังคับในปีถัดมา โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในด้านการค้าบริการของประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน โดยคาดหวังว่าความตกลงนี้จะทำให้การค้าบริการมีประสิทธิผลมากขึ้นและความสามารถในการแข่งขันด้านบริการของอาเซียนนั้นเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังมุ่งกระจายศักยภาพด้านการผลิตและบริการของอาเซียนไปยังผู้บริโภคทั้งหลาย ทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค รวมถึงการจัดอุปสรรคด้านการค้าบริการต่าง ๆ ในประเทศสมาชิกอาเซียน

ภายหลังจากการลงนามความตกลงว่าด้วยการค้าบริการของอาเซียน (AFAS) เมื่อปี 2538 และจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเมื่อปี 2558 มีทั้งข้อดีต่อภาคเศรษฐกิจของไทยมากมาย แต่ในส่วนของข้อเสีย นั้นมีอยู่บ้าง ได้แก่ สินค้าประเภทเดียวกันจากประเทศในกลุ่มอาเซียนเข้ามาแย่งและแข่งขันในตลาดกันเอง ต้นทุนของประเทศคู่แข่งต่ำลงด้วยเช่นกันกับประเทศไทย ธุรกิจบริการของอาเซียนจะเข้ามาแย่งและแบ่งตลาดไปจากไทย และถูกดึงแรงงานที่มีฝีมือออกไปจากประเทศได้ ดังนั้น การเตรียมการเพื่อแก้ไขหรือรับมือกับปัญหาเหล่านี้ ส่วนหนึ่งต้องอาศัยความรู้สำคัญมาจากการศึกษาวิจัย ซึ่งการวิจัย เรื่อง “การพัฒนากฎหมายเพื่อการส่งเสริมศักยภาพในการเข้าสู่ตลาดอาเซียนภายใต้กรอบความตกลงว่าด้วยการบริการของอาเซียน (AFAS)” นั้นมีส่วนช่วยสำคัญให้สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทยหรือรัฐสภาทราบ และเตรียมการรับมือในส่วนของการพิจารณากฎหมายที่สำคัญและเกี่ยวข้องได้ อาทิ ควรมีการพัฒนากฎหมายที่มีอยู่ในส่วนการจัดตั้งองค์กรธุรกิจให้บริการที่ไทยมีศักยภาพ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัดต่อพฤติกรรมถือหุ้นแต่เพียงในนาม (นอมินี) แทนคนต่างด้าว เป็นต้น

นอกจากนี้ ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ของรายงานวิจัยที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้นจะเป็นข้อมูลความรู้ที่มีประโยชน์ต่อการทำหน้าที่ของบุคลากรในวงงานรัฐสภา โดยเฉพาะคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจและคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสามารถนำไปเป็นข้อมูลในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไปได้



บรรณานุกรม

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. (ม.ป.ป.). การค้าบริการของอาเซียน และทิศทางการดำเนินการในระยะ 10 ปี. สืบค้น 7 กุมภาพันธ์ 2561 จาก <http://www.dtn.go.th/index.php/เวทีการเจรจาการค้า/item/การค้าบริการของอาเซียน-และทิศทางการดำเนินการในระยะ-10-ปี.html>

กรมประชาสัมพันธ์, ศูนย์ข้อมูลข่าวอาเซียน. (ม.ป.ป.). ครอบคลุมตกลงว่าด้วยการบริการของอาเซียน และพิธีสารอนุวัติข้อผูกพันเปิดตลาดการค้าบริการ ชุดที่ 9. สืบค้น 7 กุมภาพันธ์ 2561 จาก http://www.asean thai.net/ewt_news.php?nid=3047&filename=index

พัชร์ นิยมศิลป์. (ม.ป.ป.). ครอบคลุมตกลงว่าด้วยการบริการของอาเซียน. สืบค้น 7 กุมภาพันธ์ 2561 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ครอบคลุมตกลงว่าด้วยการบริการของอาเซียน>

สมเกียรติ ตริรัตนพันธ์. (ม.ป.ป.). แผนงานแห่งชาติสำหรับการก้าวสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ในปี 2558. สืบค้น 7 กุมภาพันธ์ 2561 จาก <http://www.acfs.go.th/aec/plan-2558.pdf>

สุมาลี วงษ์วิจิต และคณะ. (2560). การพัฒนากฎหมายเพื่อการส่งเสริมศักยภาพในการเข้าสู่ตลาดอาเซียน ภายใต้ครอบคลุมตกลงว่าด้วยการบริการของอาเซียน (AFAS). กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ภาพอ้างอิง

วิมล ปั่นคง. (2556). การเจรจาการค้าเสรี อาเซียน-ฮ่องกง : โอกาสและความท้าทายต่อไทย. สืบค้น 3 พฤศจิกายน 2563 จาก <http://www.itd.or.th/th/การเจรจาการค้าเสรี-อาเซียน/>



งานวิจัยและพัฒนา

ปัญหากฎหมายในการบังคับชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 (กยศ.)

วิจัยโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์วิชุดา ธนมิตรามณี
เรียบเรียงโดย ปรียวรรณ สุวรรณสุนย์



ที่มา: “Education fund”, n.d., Retrieved from <https://chicorywealth.com/saving-for-education-house-travel/>

การพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในสังคมไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม และสติปัญญาเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้า โดยเฉพาะการศึกษาเป็นกระบวนการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10, มาตรา 60 (1) และ 60 (3) ได้บัญญัติให้สิทธิในการศึกษาถือเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่งที่ประชาชนพึงได้รับ โดยกำหนดให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสและมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการดังกล่าวอย่างทั่วถึง มีคุณภาพโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ซึ่งรัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าวโดยพิจารณาตามความเหมาะสมเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพสังคมในปัจจุบันทำให้พบว่า เพียงแค่การศึกษาขั้นต่ำขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ดังที่กล่าวมานั้น ไม่เพียงพอต่อการทำงานอันเป็นที่ยอมรับในสังคมที่ต้องมีการศึกษาขั้นต่ำในระดับปริญญาตรี จึงมีผลทำให้นักเรียนที่เรียนจบการศึกษา



ขั้นพื้นฐานในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจะเรียนต่อในระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งนักศึกษาบางคนเป็นผู้ที่มีฐานะยากจนอันทำให้เป็นอุปสรรคต่อของการศึกษาต่อ ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐจึงได้จัดให้มีกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) โดยมีวัตถุประสงค์ให้กู้ยืมเงินแก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ตลอดจนค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษาขึ้นนับตั้งแต่ปีการศึกษา 2539 เป็นต้นมา โดยในปัจจุบันพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้นักเรียนหรือนักศึกษาที่ต้องการศึกษาตั้งแต่ระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (ทั้งสายสามัญและสายอาชีวะ) จนถึงระดับปริญญาตรีในประเทศ รวมทั้งการศึกษานอกระบบต่อเนื่องจากระดับมัธยมศึกษาตอนต้นตามหลักสูตรและประเภทที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนดที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ หรือนักเรียนนักศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลัก สาขาวิชาที่ขาดแคลน หรือเป็นนักเรียนนักศึกษาที่เรียนดีเพื่อสร้างความเป็นเลิศสามารถยื่นเรื่องเพื่อขอกู้ยืมเงินจากกองทุนได้ โดยภายหลังจากที่ได้รับการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาแล้ว นักเรียนนักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้ว 2 ปี มีหน้าที่จะต้องชำระเงินกู้ยืมคืนให้แก่กองทุนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 15 ปี นับตั้งแต่วันที่ต้องเริ่มชำระหนี้ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นเปิดให้มีการกู้ยืมเงินใน พ.ศ. 2539 พบว่า มีผู้ค้างชำระหนี้เพิ่มมากขึ้นทุกปี ส่วนหนึ่งมาจากการที่ตัวผู้กู้จะเลยต่อหน้าที่ในการใช้เงินคืนให้แก่กองทุนอันมีเหตุผลเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจ หรืออาจมีเหตุผลเนื่องจากความตั้งใจของผู้กู้เงิน และอีกส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการที่รัฐได้มีการผ่อนผันการชำระหนี้ให้แก่ผู้กู้อย่างต่อเนื่องโดยไม่ดำเนินการลงโทษแก่ผู้กู้ที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตนเอง ซึ่งจากการกระทำดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเงินกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ทางรัฐบาลจะจัดสรรให้กับนักเรียนนักศึกษาในปีการศึกษาถัดไป ด้วยเหตุนี้รัฐจึงเร่งหามาตรการเพื่อให้ลูกหนี้ชำระเงินกู้ยืมดังกล่าวคืนแก่กองทุน แม้ปัจจุบันจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ที่มีการบัญญัติเพิ่มช่องทางให้นายจ้างมีหน้าที่หักเงินได้พึงประเมินของผู้กู้ยืมซึ่งเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินดังกล่าวเพื่อชำระเงินกู้ยืมคืนตามจำนวนที่กองทุนแจ้งให้ทราบ แต่จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาพบว่า ในการดำเนินการดังกล่าวมีปัญหาทั้งในด้านข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอยู่หลายประการด้วยกัน ส่งผลให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพยังคงพบว่า มีนักเรียนนักศึกษาที่เป็นลูกหนี้ของกองทุนจำนวนมากไม่ชำระหนี้เงินกู้ยืมดังกล่าวคืนให้แก่กองทุน ซึ่งปัญหาดังกล่าวกลายเป็นปัญหาสะสมเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ขึ้นมาเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันและเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา แต่ยังคงพบปัญหาเกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาหลายประการ เช่น ปัญหาเรื่องการค้ำประกัน ปัญหาหนี้ค้างชำระ ปัญหาการฟ้องร้องบังคับคดี เป็นต้น ผู้วิจัยจึงได้มีความสนใจในการศึกษาปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ให้ดียิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. ศึกษาความเป็นมา แนวคิด และหลักการเกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาและหน้าที่รัฐในการให้การศึกษิตตามกฎหมาย
2. ศึกษาปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
3. หาแนวทางในการแก้ไขปัญหามกฎหมายเกี่ยวกับหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา



วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องปัญหากฎหมายในการบังคับชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วยการศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลแบบเจาะลึก โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคือนักศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมที่เป็นผู้กู้ยืมเงินจากกองทุนให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา (กยศ.) ทั้งที่กำลังศึกษาและสำเร็จการศึกษาแล้ว จำนวน 30 คน แล้วจึงนำผลการศึกษาที่ได้มาเรียบเรียง จัดหมวดหมู่เพื่ออธิบายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ใช้เทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) เป็นการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการศึกษาวิจัย

1. ศึกษาความเป็นมา แนวคิด และหลักการเกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาและหน้าที่รัฐในการให้การศึกษาตามกฎหมาย

ตามหลักสิทธิมนุษยชนที่ได้กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10, 60 (1) และ 60 (3) ได้กำหนดให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสและมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการดังกล่าวอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ ไม่มีค่าใช้จ่าย ซึ่งรัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนตามความเหมาะสมเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง แต่เนื่องจากสภาพสังคมที่มีการแข่งขันสูงขึ้นทำให้การศึกษาเพียงขั้นพื้นฐานไม่เพียงพอต่อการยอมรับเข้าทำงานหากไม่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านอันเป็นความต้องการของหน่วยงานนั้น รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวประกอบกับการให้ความสำคัญของการศึกษาและเพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาที่สูงขึ้นจากการศึกษาขั้นพื้นฐานของนักเรียนนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ให้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น รัฐจึงได้จัดให้มีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ขึ้นโดยให้มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์ให้กู้ยืมเงินแก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา โดยให้เริ่มดำเนินการกองทุนในลักษณะเงินทุนหมุนเวียนเพื่อให้กระทรวงการคลังดำเนินการจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินทุนหมุนเวียนและได้มีการตราพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 ขึ้นมาใช้บังคับ

การให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาเกิดจากแนวคิดให้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนมีโอกาสได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งทำให้เกิดผลดีต่อประเทศเนื่องจากเมื่อประชาชนมีความรู้สูงขึ้น ก็สามารถนำความรู้นั้นมาใช้ในการพัฒนาประเทศต่อไป ดังนั้น การที่รัฐเข้ามาช่วยเหลือแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ให้แก่ผู้เรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ย่อมส่งผลดีต่อผู้เรียนดังกล่าว นอกจากทำให้มีโอกาสทางการศึกษาแล้วยังทำให้มีโอกาสทางสังคมมากยิ่งขึ้นด้วย ทั้งนี้ การให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาดังที่กล่าวมานี้มีความมุ่งหมายว่าหากผู้เรียนสำเร็จการศึกษาแล้วจะสามารถหางานทำมีรายได้ และนำเงินที่กู้ยืมไปนั้นมาส่งคืนแก่กองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของผู้กู้ยืมในรุ่นต่อ ๆ ไป



2. ศึกษาปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

การกู้ยืมเงินเพื่อศึกษานี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติเงินกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยการชำระหนี้เงินกู้ยืมคืน ระเบียบคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่าด้วยการดำเนินงาน หลักเกณฑ์ และวิธีการกู้ยืมเงินกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ประกาศคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา หลักเกณฑ์และคุณสมบัติของผู้กู้เงิน หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์และคุณสมบัติของผู้กู้ยืมเงิน พ.ศ. 2544 แต่ยังคงพบว่ามีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาอยู่หลายประเด็น คือ

1) ปัญหาเกี่ยวกับการค้ำประกัน พระราชบัญญัติเงินกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 41 ให้อำนาจแก่คณะกรรมการกองทุนเกี่ยวกับการกำหนดให้มีการค้ำประกันเงินกู้ยืมประกอบกับประกาศคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การค้ำประกันไว้ว่าในสัญญากู้ยืมเงิน บิดามารดาหรือผู้ใช้อำนาจปกครอง หรือคู่สมรส หรือบุคคลที่ประกอบอาชีพมีรายได้น่าเชื่อถือตามที่คณะกรรมการพิจารณาให้กู้ยืมประจำสถานศึกษากำหนดให้เป็นผู้ค้ำประกันได้ ซึ่งการไม่จำกัดประเภทของบุคคลผู้ค้ำประกันที่ไม่สมควรรับไว้เป็นหลักประกันการชำระหนี้เงินกู้ยืมทำให้เกิดปัญหาในการชำระหนี้เนื่องจากการกำหนดให้บิดามารดา ผู้ปกครองของผู้กู้เป็นผู้ค้ำประกันได้ก็จะมีความเสี่ยงต่อการที่หนี้เงินกู้ยืมเพื่อศึกษานั้นจะกลายเป็นหนี้สูญ เพราะบุคคลเหล่านี้ย่อมมีฐานะยากจนเช่นเดียวกับผู้กู้ยืมไม่มีความสามารถที่จะชดใช้เงินคืนให้แก่กองทุนเช่นเดียวกับผู้กู้ แต่หากเปลี่ยนคุณสมบัติของผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่คนในครอบครัวเดียวกับผู้กู้ แม้จะมีแนวโน้มในการที่จะได้รับชำระหนี้คืนมากกว่าก็ตามแต่อาจเป็นอุปสรรคต่อผู้กู้ได้เพราะการหาบุคคลอื่นมาค้ำประกันย่อมเป็นไปได้ยาก ถ้าไม่สามารถหาบุคคลมาค้ำประกันได้ ก็จะไม่สามารถกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาและทำให้หมดโอกาสในการศึกษาต่อในที่สุด

2) ปัญหาหนี้ค้างชำระ พบว่าไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ทำให้ผู้กู้ไม่มีความเกรงกลัวและไม่เคารพต่อกฎหมาย อีกทั้งดอกเบี้ยของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำเพียงร้อยละ 1 ต่อปี จึงได้นำเงินที่มีอยู่ไปชำระหนี้ในส่วนอื่นที่มีดอกเบี้ยสูงกว่าแทน อีกทั้งมีลูกหนี้บางรายที่ยังไม่มีงานทำหรือขาดจิตสำนึก โดยไม่คิดว่ารัฐจะดำเนินการฟ้องร้องคดีจริง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ได้มีการบัญญัติขึ้นมาใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาค้างชำระหนี้และเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง รวมถึงเพิ่มมาตรการในการบริหารจัดการกองทุนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีการกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินมีหน้าที่ต้องแจ้งสถานการณ์การเงินในฐานะเป็นผู้กู้ยืมเงินต่อหัวหน้างานของตน เพื่อให้นายจ้างหักเงินได้พึงประเมินของผู้กู้คืนต่อกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกำหนดหน้าที่ให้ผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินมีหน้าที่หักเงินเดือนได้พึงประเมินของผู้กู้ยืมเงินซึ่งเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินดังกล่าว เพื่อชำระหนี้เงินกู้ยืมคืนตามจำนวนที่กองทุนแจ้งให้ทราบหากไม่ดำเนินการให้ถูกต้องก็จะมีผลผิดและต้องรับโทษตามที่บัญญัติในมาตรา 51 ซึ่งมีช่องว่างในประเด็นนี้หากลูกจ้างมีเจตนาทุจริตไม่แจ้งข้อมูลให้นายจ้างหรือหัวหน้างานทราบเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ก็จะทำให้ไม่มีการหักเงินได้พึงประเมินเพื่อนำคืนกองทุน นอกจากนี้ หากเป็นลูกหนี้ที่ประกอบอาชีพอิสระก็อาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับการไม่ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีและไม่มีการนำส่งเงินคืนกองทุนด้วย



3) ปัญหาการทุจริตของผู้กู้ พบว่าในการกู้ยืมเงินเพื่อศึกษานั้นกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์บุคคลที่สามารถเป็นผู้รับรองรายได้โดยกำหนดให้ผู้ขอกู้ยืมจัดหาบุคคลใดบุคคลหนึ่งดังต่อไปนี้มาเป็นผู้รับรองรายได้ของผู้กู้เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติเงินจากกองทุน ได้แก่ (1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2542 (2) สมาชิกสภาเขต สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (3) หัวหน้าสถานศึกษาที่ผู้ขอกู้ยืมศึกษาอยู่ โดยเป็นเพียงการนำเอาเอกสารแบบฟอร์มไปให้บุคคลดังกล่าวลงลายมือชื่อเพื่อรับรองรายได้ก็สามารถนำไปประกอบการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ ทำให้เกิดช่องว่างอันเป็นปัญหาการทุจริตของผู้กู้บางคนที่ไม่ได้เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ที่แท้จริง แต่ต้องการนำเงินที่ได้จากการกู้ยืมไปใช้จ่ายฟุ่มเฟือยที่นอกเหนือจากด้านการศึกษาซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการมีหนี้ค้างชำระจำนวนมาก เนื่องจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาไม่มีการตรวจสอบอย่างจริงจัง

4) ปัญหาหลักเกณฑ์การคืนเงินกู้ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) พระราชบัญญัติเงินกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 44 เกี่ยวกับการชำระเงินคืนกองทุนที่บัญญัติให้ผู้กู้ยืมที่สำเร็จการศึกษาหรือเลิกการศึกษาแล้วมีหน้าที่จะต้องชำระหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ได้รับไปคืนให้แก่กองทุน โดยไม่ได้มีการกำหนดให้ชัดเจนเกี่ยวกับระดับการศึกษาสูงสุดว่าควรอยู่ในระดับใด ดังนั้น หากผู้กู้ยืมที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีแล้วหากศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นก็สามารถอ้างได้ว่าตนยังมีความประสงค์จะศึกษาต่อ ยังไม่ถึงว่าสำเร็จการศึกษาจึงยังไม่มีหน้าที่ที่จะต้องชำระเงินคืนให้แก่กองทุน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงควรกำหนดเกี่ยวกับการสำเร็จการศึกษาของผู้กู้ว่ามีหน้าที่เริ่มชำระเงินกู้ยืมคืนเมื่อสำเร็จการศึกษาในระดับใดทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจน และหากผู้เรียนซึ่งเป็นลูกหนี้ของกองทุนมีความประสงค์ที่จะศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นไปอีกก็สมควรที่จะต้องให้ทุนทรัพย์ส่วนตัว

3. หาแนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา

ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาสามารถแก้ไขได้โดยการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมด้วย เช่น การชำระหนี้คืน ระยะเวลาปลอดหนี้ ระดับการศึกษาสูงสุด การกำหนดคุณสมบัติของผู้กู้ยืม คุณสมบัติของผู้ค้ำประกัน คุณสมบัติของผู้รับรองรายได้ครอบครัวของผู้กู้ การค้ำประกัน การรับรองรายได้ครอบครัวของผู้กู้ มาตรการในการติดตามตรวจสอบข้อมูล บทลงโทษแก่ผู้กู้ที่กระทำการโดยทุจริตไม่เปิดเผยข้อมูลแก่หน่วยงานที่ตนสังกัดหรือองค์กรที่ผู้กู้ทำงาน เป็นต้น นอกจากนี้ แม้ในปัจจุบันจะได้ขอความร่วมมือจากกรมสรรพากรในการหักเงินได้ของลูกหนี้เพื่อนำส่งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแล้วควรจะต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานทะเบียนราษฎร สำนักงานประกันสังคม รวมถึงหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ เพิ่มเติมด้วย ทั้งนี้ ให้สามารถตรวจสอบข้อมูลของผู้กู้สำหรับใช้ในการตรวจสอบฐานะการเคลื่อนไหวทางการเงิน การทำงาน รายได้ของผู้กู้และครอบครัวประกอบการติดตามทวงถาม

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัย

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหากฎหมายในการบังคับชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มีดังนี้

1. ปัญหาหลักเกณฑ์การคืนเงินกู้ รัฐควรพิจารณามาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 โดยกำหนดใหม่ให้ชัดเจนถึงหน้าที่การชำระหนี้เงินกู้ยืมเงินคืนกองทุนเงิน



ให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องกำหนดระดับการศึกษาที่เมื่อผู้กู้สำเร็จการศึกษาแล้ว จะต้องเริ่มต้นชำระหนี้คืนไว้อย่างชัดเจน เช่น กำหนดให้เมื่อผู้กู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีแล้ว จะต้องเริ่มชำระหนี้ที่กู้ยืมคืนให้แก่กองทุนภายใน 2 ปี นับแต่วันที่สำเร็จการศึกษาไม่ว่าผู้กูรายนั้นจะประสงค์ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นหรือไม่ก็ตาม เนื่องจากการศึกษาในระดับปริญญาตรีนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเพียงพอต่อความต้องการของสังคมในปัจจุบันแล้ว เป็นต้น นอกจากนี้ ควรที่จะต้องกำหนดช่วงเวลาในการกู้ยืมเงินให้ชัดเจน อาจกำหนดให้ผู้กู้ไม่ว่าจะสำเร็จการศึกษาหรือไม่ก็ตาม จะต้องชำระหนี้ภายในเวลาไม่เกิน 12 ปี นับตั้งแต่วันที่ทำสัญญา เพื่อให้สามารถทราบกำหนดเวลาที่แน่ชัดในการเริ่มชำระหนี้คืนให้แก่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

นอกจากนี้ ในการคิดอัตราดอกเบี้ยนั้นกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) นั้น ถึงแม้จะเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเฉพาะ จึงไม่อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวกับดอกเบี้ย รวมทั้งไม่อาจนำพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2560 มาใช้ในการพิจารณาแต่อย่างใดก็ดี เนื่องจากการให้กู้ยืมเงินของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือและให้โอกาสทางการศึกษาแก่นักเรียน นักศึกษาผู้ยากไร้ ดังนั้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือแก่ผู้กู้ยืมที่มีฐานะยากจนควรที่จะเลือกกำหนดอัตราดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยโดยทั่วไป หรืออาจกำหนดลดอัตราดอกเบี้ยรวมถึงอาจกำหนดให้งวดวันดอกเบี้ยแก่ลูกหนี้ที่ยากไร้ที่ชำระหนี้คืนแก่กองทุนอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการจูงใจให้ลูกหนี้ชำระหนี้เงินกู้คืนให้แก่กองทุน และเป็นการแบ่งเบาภาระให้แก่ลูกหนี้อีกทางด้วย

2. ปัญหาเรื่องการค้าประกันกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ควรวางมาตรการหรือกฎเกณฑ์ในการได้ข้อมูลของผู้ค้าประกันให้ชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ ในส่วนของการหาบุคคลมาเป็นผู้ค้าประกันนั้นควรกำหนดให้ผู้ค้าประกันเป็นบุคคลภายนอกที่มีโช่บิดามารดา หรือสมาชิกในครอบครัวของผู้กู้เอง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มโอกาสในการรับชำระหนี้ของกองทุนมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ดี อาจมีการกำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับการค้าประกันให้แก่ผู้ที่ไม่สามารถหาบุคคลภายนอกมาค้าประกันได้ โดยพิจารณาข้อเท็จจริงและความจำเป็นต่าง ๆ ของผู้กู้เป็นราย ๆ ไป หรืออาจมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นมาเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้กู้ที่ยากไร้และขาดหลักประกัน โดยมีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กูรายนดังกล่าวจะต้องทำงานเป็นการคืนทุนให้แก่รัฐแทนการชำระหนี้เช่นเดียวกับกรณีข้าราชการที่ขอทุนจากหน่วยงานเพื่อศึกษาต่อ ซึ่งมาตรการช่วยเหลือนี้จะช่วยให้ผู้กู้ที่ยากไร้และขาดหลักประกันให้มีโอกาสทางการศึกษายิ่งขึ้น

3. ปัญหาหนี้ค้างชำระและการฟ้องร้องบังคับคดีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ควรสร้างเงื่อนไขในการจูงใจให้ผู้กู้ชำระหนี้เร็วขึ้น อาจกำหนดให้ยกเว้นหรือลดอัตราดอกเบี้ยให้แก่ผู้กู้ที่ดำเนินการชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กองทุนกำหนดเพื่อให้เกิดแรงจูงใจในการชำระหนี้ ในส่วนของการติดตามการชำระหนี้คืนแก่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา นอกจากอาศัยอำนาจของกรมสรรพากร กระทรวงการคลังให้ดำเนินการตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ดังที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันแล้ว ควรที่จะประสานกับงานทะเบียนราษฎรในการใส่ข้อมูลเกี่ยวกับการทำสัญญากู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาดังกล่าวของผู้กู้ลงในฐานข้อมูลทะเบียนราษฎรของผู้กู้ด้วย อีกทั้งควรจะต้องดำเนินการขอความร่วมมือจากสำนักงานประกันสังคมเพื่อตรวจสอบการทำงาน รายได้ของลูกหนี้ เพื่อให้เกิดการชำระหนี้ที่รัดกุมและเข้มงวด นอกจากนี้ ควรหามาตรการในการติดตามข้อมูลของลูกหนี้ที่ประกอบอาชีพอิสระเพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการเสียภาษี อันจะมีผลต่อเนื่องต่อการหักเงินได้พึงประเมิน



ของผู้กู้ยืมเงินเพื่อชำระเงินกู้ยืมคืนด้วย เนื่องจากผู้กู้ที่ประกอบอาชีพอิสระมีบางส่วนที่ไม่ได้ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีต่อกรมสรรพากร

4. ปัญหาการทุจริตของผู้กู้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และสถานศึกษา ควรปลูกจิตสำนึกแก่ผู้กู้ ให้เล็งเห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ที่ได้รับจากการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ประกอบความเสียหายเมื่อผู้กู้ไม่ชำระหนี้เงินกู้ อันจะมีผลกระทบต่อผู้กู้ในรุ่นต่อ ๆ ไป และจะมีผลกระทบต่อตัวผู้กู้ยืมที่ค้างชำระเองด้วย

ความคิดเห็นของผู้เรียบเรียงบทความวิจัย

รัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักเรียน นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายถึงสายสามัญและสายอาชีพจนถึงระดับปริญญาตรีที่มาจากครอบครัวซึ่งมีรายได้น้อยกู้ยืมเงินเพื่อเป็นค่าเล่าเรียน แต่หลังจากได้ให้การกู้ยืมเพื่อการศึกษาไปแล้วนั้น พบว่านักเรียน นักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาและผ่านช่วงระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปีไปแล้ว ไม่ใช่หนี้กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาทำให้เกิดปัญหาการค้างชำระหนี้ โดยสาเหตุของปัญหาการค้างชำระหนี้ กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา คือ ความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา ภาวะการมีงานทำของผู้กู้ บทบังคับในการลงโทษไม่ชัดเจนแน่นอน สิ่งเร้าจากภายนอกและปัจจัยภายในครอบครัว ปัจจุบันกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) มีผู้กู้ยืมที่ได้รับโอกาสทางการศึกษาจำนวนทั้งสิ้น 5,615,065 ราย ประกอบด้วยผู้กู้ที่อยู่ระหว่างการศึกษาและปลอดหนี้ 803,222 ราย ผู้กู้ที่อยู่ระหว่างการชำระหนี้ 3,661,599 ราย ผู้กู้ที่ชำระเสร็จสิ้นแล้ว 1,093,041 ราย และอื่น ๆ 57,203 ราย เป็นเงินงบประมาณให้กู้ยืมจำนวนกว่า 605,354 ล้านบาท (ข้อมูลปี 2562) จากปัญหาของการค้างชำระเงินกู้กองทุนดังกล่าวทำให้เกิดสถานะหนี้เสียของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) เกือบ 70,000 ล้านบาท มีจำนวนผู้ผิดนัดการชำระหนี้จำนวนประมาณ 2.1 ล้านคน จึงเกิดเป็นปัญหาลูกกลามขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งปัญหาขาดทุนเรื้อรังจะส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของ กยศ. มากขึ้นตามลำดับ และอาจมีผลกระทบต่อภาระดำเนินงานของกองทุนในระยะยาว กระทบต่อโอกาสทางการศึกษาของผู้กู้รายใหม่ รวมทั้งเกิดภาระทางงบประมาณของรัฐบาลมากขึ้นอีกด้วย หากไม่มีนโยบายในการแก้ไขอย่างเป็นระบบและจริงจัง

ดังนั้น ในแนวทางปฏิบัติคือ รัฐบาลต้องเร่งรัดใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อบังคับให้ผู้กู้มีวินัยในการชำระหนี้ตามกฎหมายตามข้อเสนอแนะของงานวิจัยเรื่องดังกล่าว รวมถึงให้สถานศึกษาที่กำกับดูแลการกู้ยืมเงินกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาของนักเรียน นักศึกษาควรจัดให้มีการปฐมนิเทศให้กับผู้กู้ยืมรายใหม่เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจนเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และการชำระหนี้ของผู้กู้หลังจากระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปีไปแล้ว ควรจัดระบบการใช้หนี้หรือการคืนเงินกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ให้เหมือนกับระบบการใช้หนี้หรือการคืนเงินกู้ยืมปกติ โดยการหักผ่านบัญชีเงินเดือนของหน่วยงานต้นสังกัดของผู้เป็นหนี้หรือผู้กู้ยืมเงินกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ควรมีการติดตามทวงหนี้กับผู้กู้อย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแจ้งให้ผู้กู้ทราบยอดหนี้ของผู้กู้ในแต่ละปีโดยมีการจัดส่งเอกสารแจ้งเตือนการชำระหนี้และติดตามทวงหนี้ในทุก ๆ ปี นอกจากนี้ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางในการบริหารจัดการการชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) สภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอแนวทางและข้อสังเกต ดังนี้



1. กยศ. ควรเพิ่มช่องทางในการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารกับสาธารณชน เพื่อนำไปสู่การสร้าง ความเข้าใจให้กับประชาชนถึงหน้าที่และบทบาทของ กยศ. มากขึ้น
2. ควรมีการกำหนดกรอบเงื่อนไขในการแก้ไขปัญหาการชำระหนี้ที่ชัดเจน และศึกษาถึงสาเหตุที่แท้จริงของการผิดนัดชำระหนี้ ตลอดจนการหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว
3. ควรพิจารณาการปลดล็อกเรื่องการค้ำประกันลูกหนี้ และศึกษาแนวทางในการกำหนดให้ผู้กู้เป็นผู้ค้ำประกันตนเอง
4. ให้ความสำคัญเรื่อง การไกล่เกลี่ยก่อนการบังคับคดี ในกรณีที่มีการฟ้องร้องเกิดขึ้น
5. พิจารณาในเรื่องการคิดเบี้ยปรับ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้ลูกหนี้
6. พิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นตามช่วงเวลาต่าง ๆ นับจากปี 2539 เพื่อแก้ปัญหาให้ตรงจุด และนำไปสู่การปรับโครงสร้างการบริหารจัดการหนี้ กยศ. ต่อไป

บรรณานุกรม

- กยศ. ใจป่า ลดเบี้ยปรับลูกหนี้ 6 เดือนและพักชำระหนี้ 1 ปีผู้กู้ที่มีบัตรคนจน. (29 สิงหาคม 2562). สืบค้น 8 พฤศจิกายน 2562 จาก <https://workpointnews.com/2019/08/29/studentloan-2/>
- ค้ำชำระกว่า 2 ล้านราย! โฆษก กยศ. แก้นี้ กยศ. เปิด 6 แนวทางจัดการแก้ไขปัญหา. (23 มกราคม 2563).
- ไทยโพสต์. สืบค้น 23 กรกฎาคม 2563 จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/55322>
- วัชรารัตน์ จันทนกุล, และ สัญญา เคนาภูมิ. (2561). กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา: สาเหตุของปัญหาการค้างชำระหนี้. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี, 9(2), 123-130.
- วิชุดา ธนมิตรามณี. (2562). ปัญหากฎหมายในการบังคับชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560. วารสารวิจัยราชภัฏธนบุรี รัชใช้สังคม, 5(1), 95-106.
- อนุสรณ์ ธรรมใจ. (4 สิงหาคม 2561). ปัญหาหนี้สิน กยศ. นโยบายสนับสนุนการเงิน นศ.ยากจน. สืบค้น 8 พฤศจิกายน 2562. จาก <https://www.prachachat.net/columns/news-199947>

ภาพอ้างอิง

Saving for Education, a House, Travel. (n.d.). Retrieved November 26, 2020 from <https://chicorywealth.com/saving-for-education-house-travel/>



บทความที่น่าสนใจ

แนวทางการรับฟังความคิดเห็นต่อการเสนอร่างกฎหมายในประเทศไทย

เรียบเรียงโดย คณาธิป ไกยชน



ที่มา: “การรับฟังความคิดเห็นคนอื่น คือวิถีแห่งประชาธิปไตย”, โดย ไทยรัฐ, 2563, สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/newspaper/columns/1369413>

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นเป็นกลไกสำคัญของรัฐที่ใช้ในการแสวงหาข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือประชาชนผู้เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา ร่างกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือประชาชนผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น และแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐผ่านการซักถาม ชี้แจง ถกเถียง เพื่อประโยชน์ต่อการตรากฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และความต้องการของประชาชนผู้เกี่ยวข้องได้อย่างแท้จริง ซึ่งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น ตลอดจนผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายนั้น ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนของประเทศไทยมิใช่กระบวนการใหม่ เนื่องจากได้มีการนำวิธีการดังกล่าวมาใช้เพื่อเป็นกลไกในการตรากฎหมาย หรือการดำเนินการในเรื่องที่มีผลกระทบต่อนโยบายสาธารณะของรัฐมาโดยตลอด และปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ร่างกฎหมาย กล่าวคือ ก่อนการตรากฎหมายทุกครั้ง รัฐจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณา ร่างกฎหมาย โดยหน่วยงานภาครัฐอาจใช้เครื่องมือเพื่อให้ได้มาซึ่งความคิดเห็นในหลายรูปแบบ อาทิ การรับฟังความคิดเห็นโดยใช้การกรอกแบบฟอร์ม การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะ



การทำประชาคมติ การจัดเวทีเสวนา การปรึกษาหารือกลุ่มเฉพาะ ดังนั้น เพื่อให้ทราบแนวทางการรับฟังความคิดเห็นต่อการเสนอร่างกฎหมายในประเทศไทย ตลอดจนแนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดี คอลัมน์บทความที่น่าสนใจฉบับนี้จึงขอนำเสนอ “แนวทางการรับฟังความคิดเห็นต่อการเสนอร่างกฎหมายในประเทศไทย” ประกอบด้วยเนื้อหาในส่วนที่เกี่ยวข้องตามลำดับการนำเสนอ คือ 1) หลักการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 2) แนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร 3) แนวทางและผลการดำเนินงานเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และ 4) แนวทางการพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดี

การรับฟังความคิดเห็นต่อการเสนอร่างกฎหมายได้ถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเป็นขั้นตอนหนึ่งในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย เพื่อให้การตรากฎหมายนำมาซึ่ง “กฎหมายที่ดี” การรับฟังความคิดเห็นต่อการเสนอร่างกฎหมายจึงเป็นกระบวนการสำคัญที่ควรได้รับการพัฒนาให้มีรูปแบบที่เป็นระบบ โดยมุ่งหวังให้การรับฟังความคิดเห็นควรเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนก่อน ระหว่าง และภายหลังการร่างกฎหมายเพื่อให้ได้กฎหมายที่มีคุณภาพสามารถใช้ควบคุมดูแลความสงบเรียบร้อยของประชาชน รวมถึงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง ได้กำหนดหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องไว้ว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน” บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบในการตรากฎหมาย (Regulatory Impact Assessment: RIA) มาใช้เป็นเครื่องมือในการยกระดับกระบวนการตรากฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับแนวคิดกฎหมายที่ดี (Good Regulation) หรือกฎหมายที่ดีกว่า (Better Regulation) ซึ่งเป็นแนวคิดที่รัฐบาลของประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกนำมาใช้อย่างกว้างขวางในปัจจุบัน และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมาย โดยการรับฟังความคิดเห็นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทราบถึงปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนจนเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อร่างกฎหมายนั้น โดยให้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง ซึ่งจะใช่วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

1. การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น
2. การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น
3. การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น
4. การสำรวจความคิดเห็น
5. วิธีกรอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสม



ทั้งนี้ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น โดยต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย 1) สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความมุ่งหมายและผลสัมฤทธิ์ที่พึงประสงค์ 2) คำอธิบายหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมาย โดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย 3) บุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ 4) เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้มีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญา รวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ หากหน่วยงานของรัฐทราบที่อยู่หรือที่ติดต่อของผู้เกี่ยวข้อง ให้แจ้งผู้เกี่ยวข้องทราบถึงการดำเนินการหรือการประกาศดังกล่าวก็ได้ โดยการแจ้งอาจกระทำผ่านระบบกลางหรือจะแจ้งผู้เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรทราบโดยตรงก็ได้

จากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 นำมาซึ่งการตราอนุบัญญัติและคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1. ควรดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่ถูกต้องและชัดเจนไม่ปกปิดข้อมูลต่อประชาชน
2. ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายในการให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถเข้าใจและแลกเปลี่ยนข้อมูลได้โดยง่าย
3. ควรให้โอกาสผู้เกี่ยวข้องแสดงความคิดเห็นและเหตุผลประกอบอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นผู้สนับสนุนหรือคัดค้าน ความคิดเห็นที่หลากหลายจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่าจะเป็นโทษ
4. ควรมีระยะเวลาเพียงพอในการรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องคิดวิเคราะห์ไตร่ตรองและร่วมแสดงความคิดเห็นได้ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศควรมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เว้นแต่มีเหตุผลความจำเป็นอื่น ซึ่งหน่วยงานของรัฐควรระบุเหตุผลและประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไปด้วย
5. การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางอาจไม่สามารถเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้ครบถ้วนทุกกลุ่ม จึงควรใช้เป็นวิธีการพื้นฐานควบคู่กับการรับฟังความคิดเห็นผ่านวิธีการอื่นด้วย อาทิ การสัมภาษณ์ การเชิญมาให้ข้อมูล หรือการประชุม ในกรณีที่สมควรอาจจัดการรับฟังความคิดเห็นร่วมกับหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่มีเทคโนโลยีเพื่อให้การรับฟังความคิดเห็นนั้นเข้าถึงผู้เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นต้องคำนึงถึงลักษณะและจำนวนของผู้เกี่ยวข้อง เนื้อหาของร่างกฎหมาย และการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เกี่ยวข้องในการแสดงความคิดเห็นอย่างเพียงพอและไม่เป็นการสร้างภาระจนเกินความจำเป็น



6. การนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา ผู้แสดงความคิดเห็นจะเป็นใคร ระบุชื่อหรือไม่ ใช้ชื่อจริงหรือชื่อปลอม ไม่ควรถือเป็นสาระสำคัญ สิ่งที่เป็นข้อสำคัญคือข้อคิดเห็นนั้นเกี่ยวข้องและนำมาใช้ประกอบการพิจารณาได้มากน้อยเพียงใด

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นข้างต้น นำมาสู่แนวทางการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 เห็นชอบแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำขึ้น และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดต่อไป สรุปแนวทางการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ได้ดังนี้

1. ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น หรือผ่านเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th หรือจะใช้วิธีอื่นใดด้วยก็ได้ และต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นต้องไม่น้อยกว่า 15 วัน โดยเปิดเผยข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น อาทิ สภาพปัญหา ความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมาย หลักการสำคัญของกฎหมาย ประเด็นที่รับฟังหรือร่างกฎหมาย เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็น ให้จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น และจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราตามแบบฟอร์มที่กำหนด แล้วจึงส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

2. เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับเอกสารจากหน่วยงานของรัฐแล้วให้วิเคราะห์ผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ถ้าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่าจำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมให้ส่งเรื่องคืนหน่วยงานของรัฐที่เสนอเรื่องดำเนินการเพิ่มเติมและเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้ส่งเรื่องกลับไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง

3. เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ตรวจสอบผลการรับฟังความคิดเห็นอีกครั้ง และการเสนอร่างกฎหมายกลับไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวให้ความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นและประโยชน์ที่จะเกิดจากร่างกฎหมายนั้นด้วย แต่ถ้าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า จำเป็นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม อาจจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเองหรือส่งเรื่องกลับไปหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

4. กรณีที่ร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจสอบพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างและสมควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว และให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่ได้ดำเนินการแล้วมาพร้อมกับการยืนยันให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย เพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

5. กรณีร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจสอบพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและอยู่ระหว่างการดำเนินการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถ้าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจสอบพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่าง



จนแตกต่างจากร่างที่หน่วยงานของรัฐเสนอ และสมควรแก้ไขการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพิ่มเติมตามประเด็นที่มีการแก้ไขให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องดำเนินการดังกล่าว และให้ส่งคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ กรณีร่างกฎหมายที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือต้องดำเนินการเป็นการลับ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายให้แตกต่างจากแนวทางตามที่กำหนดไว้ก็ได้ แต่จะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นรายกรณีไป

ส่วนแนวทางการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นไปตามประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 พฤศจิกายน 2562 เป็นประกาศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สรุปได้ ดังนี้

1. เมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอร่างกฎหมายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุม ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายนั้น โดยดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี ดังต่อไปนี้ ด้วยก็ได้

1.1 การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

1.2 การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

1.3 การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

1.4 การสำรวจความคิดเห็น

1.5 วิธีการอื่นใดที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเหมาะสม โดยความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร

2. กรณีที่คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นแล้ว หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการงานองเดียวกันขึ้นอีก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนั้นก็ได้

3. กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอร่างกฎหมายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยได้จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายประกอบการเสนอร่างกฎหมายนั้นในสาระสำคัญแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมายนั้นก็ได้



4. หากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นสมควรจะนำหลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับตามความเหมาะสมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

5. เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจมอบหมายให้หน่วยงานราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่รองรับการปฏิบัติงาน หรือแต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญเพื่อดำเนินการดังกล่าว

6. กรณีที่มีการกำหนดให้การดำเนินการในเรื่องใดต้องผ่านระบบกลาง ถ้าการจัดทำระบบกลางยังไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าการดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นการดำเนินการผ่านระบบกลาง

7. การปฏิบัติงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัย และคำวินิจฉัยถือเป็นเด็ดขาด

ผลการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อรองรับภารกิจรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายดังกล่าว โดยดำเนินโครงการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย 3 กิจกรรม ได้แก่ 1) การสำรวจความคิดเห็นของบุคคลในวงงานรัฐสภาและผู้เกี่ยวข้อง 2) การประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการเสวนาเพื่อสะท้อนความคิดเห็นของบุคคลในวงงานรัฐสภาและผู้เกี่ยวข้อง และ 3) การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง กระบวนการจัดทำรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ สำหรับรูปแบบการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหลากหลายช่องทาง อาทิ การรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ของรัฐสภา <https://www.parliament.go.th/section77/index.php> การประชาสัมพันธ์ผ่านทางโทรทัศน์รัฐสภา ช่อง 10 การประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) รวมทั้งการส่งประเด็นคำถามไปยังผู้เกี่ยวข้องโดยตรงทางไปรษณีย์

อย่างไรก็ตาม บุคคลในวงงานรัฐสภาและผู้เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างกฎหมายได้มีความเห็นเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินการ ระบบการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากร่างกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไว้ว่า เป็นระบบที่มีประโยชน์ แต่ต้องใช้เวลาในการพัฒนา และไม่ควรจำกัดการดำเนินการผ่านทางเว็บไซต์ช่องทางเดียว ควรมีการเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ในรูปแบบอื่น เช่น การปิดประกาศประชาสัมพันธ์บริเวณอาคารรัฐสภา หรือสถานศึกษา และจัดให้มีข้อความประชาสัมพันธ์ผ่านทางสถานีโทรทัศน์ทั่วไป และสถานีโทรทัศน์รัฐสภา ในวันที่มีการถ่ายทอดการประชุมสภา การตั้งประเด็นคำถามควรใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ตรงประเด็นและตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของผู้เสนอกฎหมาย



อีกทั้งควรมีการจัดเวทีเสวนาในท้องประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือท้องประชุมวุฒิสภาในวันที่ไม่มีการประชุม และเห็นว่าการใช้สื่อออนไลน์อาจเป็นช่องทางที่ดีที่สุด เพราะประชาชนสามารถเข้าถึงและทำความเข้าใจได้ง่าย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรเพิ่มวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็น 3 วิธี ได้แก่ 1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบออนไลน์ (Online) 2) การลงพื้นที่เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง (Above the line) และ 3) การใช้สื่อมวลชน (Below the line) เพื่อประชาสัมพันธ์ผ่านสถานีโทรทัศน์ช่องต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงวิธีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย

เมื่อพิจารณาแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารและของฝ่ายนิติบัญญัติ พบว่า มีแนวทางการดำเนินการที่คล้ายกันและมีความสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นแนวทางการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อนการตรากฎหมายเพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการจัดทำร่างกฎหมายที่ดีและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ผลการศึกษาวิจัยของสถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานกิจการยุติธรรมได้เสนอหลักการสำคัญของการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดีไว้ 7 ประการ ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน กล่าวคือ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในลักษณะภาพรวมที่เป็นการดำเนินการเชิงนโยบาย ไม่ใช่การถามความคิดเห็นเป็นหัวข้อเล็ก ๆ เพียงเพื่อให้ได้ข้อมูลเฉพาะส่วน โดยความชัดเจนของวัตถุประสงค์นี้อาจมีได้หลายกรณี เช่น การรับฟังความคิดเห็นเพื่อระดมและรวบรวมความคิดเห็นใหม่ ๆ การสำรวจสภาพปัญหาหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ที่สะท้อนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการรับฟังความคิดเห็นจึงต้องคำนึงถึงความยากง่าย ความละเอียดอ่อน และความซับซ้อนของประเด็นที่ต้องการรับฟังความคิดเห็นหรือขอคำปรึกษาจากผู้เกี่ยวข้องด้วย

2. การระบุและจำแนกแยกแยะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วน กล่าวคือ การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนจะต้องมีการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างเป็นระบบและรอบด้าน โดยการจำแนกแยกแยะให้ชัดเจนว่ามีใครบ้างที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ใครเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยอ้อม และใครเป็นผู้ที่มีโอกาสได้รับผลกระทบ ดังนั้น การจัดทำฐานข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นระบบและมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอจะช่วยให้การจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่กำลังดำเนินการอยู่มีประสิทธิภาพและนำมาพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นในอนาคตให้ดียิ่งขึ้น

3. การเลือกใช้รูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่สอดคล้องกับกลุ่มเป้าหมาย กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐควรตระหนักถึงวัตถุประสงค์และกลุ่มเป้าหมายของการรับฟังความคิดเห็นเพื่อที่จะเลือกรูปแบบที่เหมาะสม ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศกลุ่มยุโรป (OECD) ได้กำหนดว่ารูปแบบการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐอย่างน้อยจะต้องกระทำผ่านเว็บไซต์ และควรนำเทคนิควิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัย เช่น การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม การสำรวจความคิดเห็น เป็นต้น มาใช้ร่วมกับการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์เพื่อให้กระบวนการสามารถได้รับความเห็นและข้อเสนอแนะจากกลุ่มเป้าหมายอย่างครอบคลุม ครบถ้วน อีกทั้งเป็นการเพิ่มช่องทางให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสามารถเข้าร่วมการปรึกษาหารือได้มากยิ่งขึ้น



4. การกำหนดวันเวลาและระยะเวลาที่เหมาะสมในการจัดกิจกรรมการรับฟังความคิดเห็น กล่าวคือ การจัดการรับฟังความคิดเห็นต้องมีการกำหนดวันเวลาและระยะเวลาที่เหมาะสม มีความสมเหตุสมผล และไม่เป็นการระต่อผู้เข้าร่วมกิจกรรม โดยพิจารณาระยะเวลาในการดำเนินการจะต้องมีความเหมาะสมมากพอที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบจะได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วน และมีโอกาสได้ศึกษาทำความเข้าใจ และพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ อย่างเพียงพอ รวมถึงสามารถอภิปรายถกเถียงหรือปรึกษาหารือกันภายในองค์กรหรือกลุ่มของตนจนได้ข้อสรุปและมีข้อเสนอแนะต่อประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่และปราศจากข้อสงสัย ทั้งนี้ ระยะเวลาที่ใช้จะขึ้นอยู่กับระดับของผลกระทบที่ร่างกฎหมายมีต่อประชาชนและความซับซ้อนอ่อนไหวของประเด็นที่มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณา

5. การให้ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็นที่จำเป็น เพียงพอ และรอบด้าน กล่าวคือ การให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุดกระบวนการจะช่วยให้การรับฟังความคิดเห็นที่จัดขึ้นมีความโปร่งใส เป็นที่ยอมรับ และทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถติดตามผลการดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องเป็นระบบ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงความสะดวกในการเข้าถึงของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ได้รับผลกระทบให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้โดยใช้ภาษาที่เรียบง่าย ชัดเจน มีการแสดงข้อมูลเชิงสถิติตัวเลขหรือการสรุปสังเคราะห์ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องนำเสนอให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการได้รับทราบอย่างครบถ้วน

6. การชี้แจงผลการรับฟังความคิดเห็นที่โปร่งใสและมีกระบวนการติดตามประเมินผลการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นระบบ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐจะต้องสรุปผลการจัดการรับฟังความคิดเห็นและชี้แจงเหตุผลในการกระทำหรือไม่กระทำตามข้อเสนอแนะที่ได้รับ โดยต้องดำเนินการ 2 ส่วน ได้แก่ 1) การจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ซึ่งอย่างน้อยต้องมีเนื้อหาตามหัวข้อหลักที่กำหนดไว้ในแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย และ 2) การเผยแพร่ผลสรุปที่ได้จากการจัดการรับฟังความคิดเห็นทั้งรูปแบบรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรูปแบบที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ง่าย ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องประเมินผลการรับฟังความคิดเห็นนั้น ประกอบเป็นส่วนหนึ่งของรายงานผลการรับฟังความคิดเห็นฉบับสมบูรณ์ รวมทั้งจะต้องถอดบทเรียนที่ได้จากการดำเนินการและแบ่งปันให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเผยแพร่ให้กับสาธารณชนได้รับทราบ

7. การมีหน่วยงานกลางกำกับดูแลคุณภาพของการรับฟังความคิดเห็น กล่าวคือ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นเพื่อจัดทำกฎหมายในแต่ละฉบับอาจมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะและความมุ่งหมายของร่างกฎหมายนั้น กระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่ดีจึงต้องอาศัยองค์ความรู้ด้านสังคมวิทยาหลายแขนง รวมถึงองค์ความรู้ด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รับข้อคิดเห็นที่ครอบคลุม ครบถ้วน และสามารถนำข้อคิดเห็นนั้นมาใช้เพื่อปรับปรุงร่างกฎหมายได้จริง ดังนั้น กระบวนการที่เกิดขึ้นจึงควรผ่านการกำกับดูแลคุณภาพจากหน่วยงานกลางที่มีเกณฑ์การดำเนินการและบุคลากรผู้มีความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ทำหน้าที่ช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ

กล่าวโดยสรุป การรับฟังความคิดเห็นต่อการเสนอร่างกฎหมายในประเทศไทยเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการแสวงหาข้อมูลจากผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทราบถึงปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมาย และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อร่างกฎหมายนั้น ซึ่งผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบในการ



ตรากฎหมายจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการช่วยยกระดับกระบวนการตรากฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและได้กฎหมายที่มีคุณภาพ ซึ่งแนวทางการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัยที่ได้เสนอแนวทางการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำกฎหมายที่ดี จะเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและพัฒนากระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่อการเสนอร่างกฎหมายในหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพและได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของประเทศไทย อันนำมาสู่กฎหมายที่ดีที่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศต่อไป

บรรณานุกรม

- “ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562”. (12 พฤศจิกายน 2563). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 136 ตอนพิเศษ 277 ง, น. 17-18.
- “พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562”. (31 พฤษภาคม 2562). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 136 ตอนที่ 72 ก, น. 1-17.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”. (6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 1-90.
- สตีธร ธนานิติโชติ. (2562). การปรึกษาหารือสาธารณะ (Public Consultation) : แนวคิด ประสบการณ์ และข้อเสนอรูปแบบสำหรับการรับฟังความตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (5 เมษายน 2560). เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย [หนังสือราชการ]. (นร 0503/ว 261).

ภาพอ้างอิง

- ไทยรัฐออนไลน์. (6 กันยายน 2561). การรับฟังความคิดเห็นคนอื่น คือ วิธีแห่งประชาธิปไตย. สืบค้น 26 ตุลาคม 2563 จาก <https://www.thairath.co.th/newspaper/columns/1369413>



รอบโลกวิจัย

วัคซีนป้องกันโควิด-19 ความหวังของคนทั่วโลก

เรียบเรียงโดย วิมลรักษ์ ศานติธรรม



ที่มา: “ถ้าไม่มีวัคซีนโควิด-19 เราจะไปทางไหน?”, โดย สันต์ ใจยอดศิลป์, 2563, สืบค้นจาก <https://www.salika.co/2020/08/05/if-there-is-no-vaccine-where-will-we-go/>

ในสถานการณ์โลกที่ผู้ป่วยโควิด-19 ยังคงเพิ่มสูงอย่างต่อเนื่อง และหลายประเทศมหาอำนาจต่างเร่งทำการทดลองเพื่อผลิตวัคซีน เนื่องจากเป็นวัคซีนซึ่งเป็นที่ต้องการสูงมากทั่วโลก รอบโลกวิจัยจึงขอเสนอแนะความก้าวหน้าการพัฒนาวัคซีนและผลการวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการผลิตวัคซีนป้องกันโควิด-19 ดังต่อไปนี้

ขั้นตอนปกติของการพัฒนาวัคซีนรักษาโรค ต้องมีการศึกษาวิจัยและทดลองนานหลายปีก่อนจะได้รับอนุญาตให้นำไปใช้กับผู้ป่วย แต่สำหรับโรคโควิด-19 เป็นกรณีฉุกเฉินที่นักวิทยาศาสตร์ทั่วโลกต้องเร่งขั้นตอนการพัฒนาและทดสอบเพื่อให้สามารถผลิตวัคซีนที่มีประสิทธิภาพและความปลอดภัยได้ตามเป้าหมายภายใน 2 ปี หลังจากไวรัสโควิด-19 เริ่มระบาดไปทั่วโลก

การพัฒนาวัคซีนป้องกันโควิด-19 เริ่มต้นครั้งแรกในเดือนมกราคม 2563 ด้วยการถอดรหัสข้อมูลพันธุกรรม (Genome) ของเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (SARS-CoV-2) ที่เป็นสาเหตุของโรคโควิด-19 ก่อนจะเข้าสู่ขั้นทดลองในมนุษย์ หรือทดลองทางคลินิกแบบปลอดภัยเป็นครั้งแรกในเดือนมีนาคม 2563 แต่ผลการทดลองดังกล่าวมีความไม่แน่นอน ทำให้บางทีมวิจัยล้มเหลวหรือได้ผลลัพธ์ที่ไม่ชัดเจน และมีเพียงไม่กี่ทีมเท่านั้นที่ประสบผลสำเร็จถึงขั้นทำให้วัคซีนสามารถกระตุ้นระบบภูมิคุ้มกันและสร้างสารภูมิคุ้มกันออกมาต่อสู้กับไวรัส



สำหรับการทดลองวัคซีนป้องกันโควิด-19 ในมนุษย์ มีขั้นตอนการทดลองและสถานะที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

1. ทดลองก่อนการทดสอบในมนุษย์ (Pre-clinical Testing) โดยนักวิทยาศาสตร์จะทดลองให้วัคซีนแก่สัตว์ เช่น หนูหรือลิง เพื่อศึกษาว่าวัคซีนสามารถกระตุ้นระบบภูมิคุ้มกันตอบสนองได้หรือไม่

ระยะที่ 1 ทดสอบในมนุษย์แบบปลอดภัย (Phase I Safety Trials) โดยนักวิทยาศาสตร์จะให้วัคซีนจำนวนน้อยแก่กลุ่มตัวอย่าง เพื่อทดสอบความปลอดภัยและปริมาณวัคซีนที่ใช้ ตลอดจนยืนยันประสิทธิภาพของวัคซีนว่าสามารถกระตุ้นระบบภูมิคุ้มกันได้หรือไม่

ระยะที่ 2 ขยายการทดสอบในมนุษย์ (Phase II Expanded Trials) โดยนักวิทยาศาสตร์จะให้วัคซีนแก่กลุ่มตัวอย่างหลายร้อยคน แยกเป็นหลายกลุ่ม เช่น เด็กและผู้สูงอายุ เพื่อดูว่าวัคซีนให้ผลแตกต่างกันอย่างไร ในแต่ละกลุ่มตัวอย่าง ตลอดจนทดสอบเพิ่มเติมเพื่อยืนยันความปลอดภัยของวัคซีนและประสิทธิภาพในการกระตุ้นระบบภูมิคุ้มกัน

ระยะที่ 3 ทดสอบในมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ (Phase III Efficacy Trials) โดยนักวิทยาศาสตร์จะให้วัคซีนแก่กลุ่มตัวอย่างหลายพันคน และดูว่ามีกี่คนที่ยังติดเชื้อ พร้อมเปรียบเทียบกับกลุ่มอาสาสมัครที่ได้รับยาหลอก (Placebo) ในขั้นตอนนี้จะสามารถพิจารณาได้ว่า วัคซีนนั้นสามารถป้องกันการติดเชื้อไวรัสได้หรือไม่

2. อนุมัติการใช้ (Approval) โดยหน่วยงานควบคุมของแต่ละประเทศจะตรวจผลการทดสอบและตัดสินใจว่าจะอนุมัติการใช้วัคซีนหรือไม่ ซึ่งในช่วงวิกฤตการระบาดใหญ่ทั่วโลก (Pandemic) ที่เกิดขึ้น วัคซีนที่ผ่านการทดสอบอาจได้รับอนุมัติให้ใช้งานฉุกเฉินก่อนจะอนุมัติอย่างเป็นทางการ

3. รวมการทดสอบหลายระยะซึ่งเป็นอีกทางเลือกในการเร่งการพัฒนาวัคซีนโควิด-19 คือ การรวมการทดสอบหลายระยะไปพร้อมกัน โดยตอนนี้กำลังทดสอบวัคซีนในมนุษย์ทั้งระยะที่ 1 และระยะที่ 2 ไปพร้อมกัน

ราวกลางเดือนพฤศจิกายน 2563 ผลการทดลองวัคซีนป้องกันโควิด-19 กับคน 43,500 คน ใน 6 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี บราซิล อาร์เจนตินา แอฟริกาใต้ และตุรกี พบว่า ทำให้คนร้อยละ 90 มีภูมิคุ้มกันจากโรคโควิด-19

ปัจจุบันสหราชอาณาจักรเป็นประเทศแรกของโลกที่อนุมัติให้มีการใช้วัคซีนป้องกันโควิด-19 ที่พัฒนาโดยบริษัทไฟเซอร์ (Pfizer) ของสหรัฐอเมริกา และไบออนเทค (BioNTech) ของเยอรมนี เพื่อเตรียมฉีดให้กับประชาชนผู้สูงอายุในบ้านพักคนชราและเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลคนชราเป็นอันดับแรก รองลงมาเป็นเจ้าหน้าที่สาธารณสุข จากนั้นจึงเป็นประชาชนทั่วไปที่จะได้รับวัคซีนตามลำดับอายุ โดยมีผู้ที่อายุต่ำกว่า 50 ปี อยู่ในอันดับท้ายสุด ขณะที่ความท้าทายของการผลิตวัคซีน คือ การผลิตให้เพียงพอสำหรับทุกคนทั้งโลก เนื่องจากเหตุผลด้านความต้องการเวลาในการผลิต และการมีมาตรการควบคุมไม่ให้ไวรัสแพร่กระจาย จนกว่าจะถึงเวลาของการมีวัคซีนป้องกันโควิด-19 ได้อย่างทั่วถึง

ส่วนการผลิตวัคซีนป้องกันโควิด-19 ในประเทศไทยเริ่มมีความชัดเจนเมื่อ นายแพทย์นคร เปรมศรี ผู้อำนวยการสถาบันวัคซีนแห่งชาติกล่าวว่า จากวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่นตั้งใจที่จะให้ประเทศไทยมีความมั่นคงและยั่งยืนทางวัคซีน จึงได้เกิดการดำเนินงานร่วมกันของสถาบันวัคซีนแห่งชาติ และภาคีเครือข่าย



ทั้งในระดับสถาบันวิจัย มหาวิทยาลัย บริษัทผู้ผลิตวัคซีนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อจัดทำพิมพ์เขียวเพื่อการเข้าถึงวัคซีนป้องกันโควิด-19 ของประชาชนคนไทย ซึ่งมีทิศทางการทำงานในสองด้าน คือ การวิจัยพัฒนาและผลิตวัคซีนในประเทศควบคู่ไปกับการสร้างความร่วมมือทางการวิจัยและพัฒนา กับต่างประเทศ เพื่อขอรับการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อมาผลิตเองในประเทศ

ต่อมาแพทย์หญิงอรรธยา ลีมวัฒนายิ่งยง ได้เข้าร่วมประชุมกับองค์การอนามัยโลกที่เจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งองค์การอนามัยโลกได้จัดทำพิมพ์เขียว (Blueprint) สำหรับการวิจัยและผลิตวัคซีนโควิดในเบื้องต้นสำหรับประเทศสมาชิก ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้ถูกนำมาดำเนินการโดยสถาบันวัคซีนแห่งชาติ ซึ่งในนาม “ทีมไทยแลนด์” และมีการลงนามในข้อตกลงเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2563 แต่เนื่องจากการทำงานเพื่อพัฒนาและผลิตวัคซีนป้องกันโควิด-19 ไม่สามารถให้หน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวรับผิดชอบทั้งหมดได้ จึงต้องมีแผนเร่งรัดและภาคีเครือข่ายที่จะมาร่วมมือกัน โดยแผนดังกล่าวเปรียบเสมือนแผนที่นำทางให้ทุกฝ่ายเข้าใจตรงกันว่าประเทศไทยกำลังจะดำเนินไปในทิศทางใดด้วยวิธีการอย่างไร เพื่อให้ไม่เกิดการซ้ำซ้อนของบทบาทและการทำหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง วิกฤตโควิดจึงเป็นโอกาสที่จะเร่งรัดพัฒนาวัคซีน กล่าวคือ ในสถานการณ์ปกติการผลิตวัคซีนอาจใช้เวลาถึง 8 ปี แต่เนื่องจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 มีการแพร่กระจายอย่างรวดเร็วและรุนแรง จึงได้มีการเร่งพัฒนาและวิจัยวัคซีนซึ่งอาจประสบความสำเร็จได้เร็วกว่า 8 ปี ซึ่งประเทศไทยถือว่ามีความศักยภาพสูงมาก แต่สิ่งที่ทุกฝ่ายต้องทำความเข้าใจไว้ล่วงหน้า คือ การพัฒนาและวิจัยวัคซีนไม่ได้มีคำตอบแน่ชัดว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ โดยหากประสบความสำเร็จจะทำให้มีวัคซีนที่พัฒนาและผลิตได้เองในประเทศแต่หากไม่ประสบความสำเร็จก็จะเป็นการสร้างศักยภาพ ความเชี่ยวชาญ และความพร้อมสำหรับโรคระบาดใหญ่ในอนาคต

นอกจากนี้ มีการวิจัยและพัฒนาวัคซีนป้องกันโควิด-19 โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและบริษัทไบโอเนท-เอเชีย (จำกัด) อยู่ในขั้นตอนการทดลองในลิง ซึ่งวัคซีนแต่ละชนิด (Platform) จะใช้ระยะเวลาต่างกันในการพัฒนา เนื่องจากสิ่งสำคัญที่สุด คือ เรื่องความปลอดภัยและความสามารถในการกระตุ้นภูมิคุ้มกัน อย่างไรก็ตาม หากประเทศไทยยังคงควบคุมโรคได้ดีจะไม่มียุทธศาสตร์เพียงพอสําหรับการทดลองซึ่งหมายถึงไทยจำเป็นต้องไปแสวงหาความร่วมมือกับประเทศอื่นที่มีสถานการณ์การระบาดของโรคต่อเนื่อง หรือนำผลที่ได้จากการทดสอบในประเทศไทยไปเทียบเคียงกับผลการวิจัยของประเทศที่มีความก้าวหน้ามากกว่าไทย ทั้งนี้ เพื่อขอการรับรองจากองค์การอาหารและยาเพื่ออนุมัติให้ขึ้นทะเบียนต่อไป

ส่วนความท้าทายของการวิจัยและพัฒนาในการผลิตวัคซีนของประเทศไทยเป็นเรื่องกลไกการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐ เนื่องจากทางสถาบันวัคซีนแห่งชาติต้องเสนอโครงการไปก่อนจึงจะได้รับการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการวิจัยพัฒนาวัคซีน ซึ่งต่างกับบางประเทศที่รัฐบาลมอบงบประมาณการวิจัยพัฒนาให้ล่วงหน้า นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีข้อจำกัดเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ ศูนย์การทดลองในสัตว์ โรงงานต้นแบบที่ได้มาตรฐาน GMP และภาพในอุดมคติของการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 ขณะที่ประเทศควรมีโรงงานผลิตวัคซีนที่ผลิตได้ 50-100 ล้านโดสต่อปี เพื่อสร้างบุคลากรภาครัฐให้มีความชำนาญ อันจะทำให้วงจรการวิจัยและพัฒนา การทดลอง และการผลิตทำงานเสริมกันอย่างมีประสิทธิภาพ และแม้องค์การอนามัยโลกได้ให้การสนับสนุนด้านวิชาการแก่สถาบันวัคซีนแห่งชาติเป็นอย่างดีมาตลอด โดยเริ่มจากช่วงที่ประเทศไทยมีวัคซีน 11 แคนดิเดตซึ่งอยู่ในขั้นตอนวิจัยและพัฒนาจนปัจจุบันมีถึง 20 แคนดิเดต แม้ยังตอบไม่ได้ว่าจะสามารถสร้างระดับความคุ้มกันของวัคซีนได้ในระดับใด แต่สิ่งหนึ่งที่แน่นอนคือ ความพร้อมของภาคีเครือข่ายที่ทางสถาบันวัคซีนแห่งชาติทำหน้าที่เป็น



หน่วยงานกลางด้านการสร้างความเข้มแข็งให้งานวิจัยพัฒนาและผลิตวัคซีนของประเทศไทย พร้อมรองรับโรคอุบัติใหม่ต่าง ๆ ในอนาคตต่อไป และเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2563 กระทรวงสาธารณสุข และบริษัท สยามไบโอไซเอนซ์ (จำกัด) บริษัท ปูนซีเมนต์ สยาม ซีเมนต์ กรุ๊ป (SCG) และบริษัท แอสตราเซนเนกา (ประเทศไทย) จำกัด ได้ลงนาม MOU เป็นข้อตกลงว่า แอสตราเซนเนกา มอบวัคซีนตัวอย่างที่ได้รับการรับรองแล้ว ถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตวัคซีน AZD 1222 ให้กับบริษัท สยามไบโอไซเอนซ์ (จำกัด) และติดตั้งกระบวนการผลิตเพื่อผลิตวัคซีนสำหรับคนไทย และประชากรในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยไม่มุ่งหวังผลกำไร

นอกจากนี้ ยังมีความก้าวหน้าในการวิจัยและพัฒนาเพื่อผลิตวัคซีนป้องกันโควิด-19 ในส่วนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในนามของบริษัท ทูลดาวัลด์ (จำกัด) โดยพระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ที่ทรงให้ความสำคัญกับการดูแลสุขภาพของคนไทย โดยพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงสืบสานและต่อยอดพระราชปณิธานของสมเด็จพระบรมชนกนาถ โดยบริษัทมีเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะให้ประชาชนชาวไทยสามารถได้รับยาที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพสูง ในราคาที่ถูกลง ลดการพึ่งพาการนำเข้ายาจากต่างประเทศ สร้างความมั่นคงทางยาในด้านการสาธารณสุขของไทย

อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่ประชาชนทั่วไปควรทราบคือ การฉีดวัคซีนไม่ได้เป็นการป้องกันโรคได้ร้อยละ 100 ประเทศไทยจึงคาดหวังให้มีการใช้วัคซีนเพื่อช่วยลดความรุนแรงของโรคและลดการเสียชีวิตในสถานการณ์เร่งด่วนที่มีวัคซีนจำกัด ต้องมีการจัดลำดับความสำคัญผู้ที่จะได้วัคซีนก่อน ซึ่งอ้างอิงตามหลักเกณฑ์สากล กล่าวคือ บุคลากรการแพทย์แถวหน้าที่ทำงานสัมผัสใกล้ชิดกับผู้ป่วย (แพทย์ พยาบาล เหวลเปล เจ้าหน้าที่ห้องแล็บ) และผู้มีความเสี่ยงสูง อาทิ ผู้สูงอายุวัยเกิน 65 ปี ผู้มีโรคประจำตัว โดยเหตุผลที่บุคลากรทางการแพทย์ต้องได้รับวัคซีนเป็นลำดับแรก เนื่องจากประเทศมีความจำเป็นต้องประคองระบบสุขภาพบุคลากรทางการแพทย์ให้ทำหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องได้อย่างต่อเนื่องมากที่สุด ดังนั้น ในขณะที่ทั่วโลกพยายามค้นคว้าทดลองและผลิตวัคซีนป้องกันโควิด-19 ทั้งนี้ ขอเน้นย้ำให้ประชาชนคงยึดหลัก DMHT โดย D: Distancing เว้นระยะห่าง M: Mask wearing สวมหน้ากากผ้า/หน้ากากอนามัยทุกครั้งที่อยู่ในพื้นที่สาธารณะ H: Hand washing ล้างมือบ่อยๆ ด้วยน้ำและสบู่หรือเจลแอลกอฮอล์ และ T: Rapid Testing การตรวจเร็ว รักษาเร็ว ควบคุมโรคได้เร็ว และปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างเกราะป้องกันโควิด 19 แก่ตนเองและคนรอบข้าง รวมทั้งหลีกเลี่ยงการเข้าไปอยู่ในสถานที่แออัดและลงทะเบียนเข้าออกสถานที่ ด้วยแพลตฟอร์มไทยชนะ ทุกครั้งที่ใช้บริการสถานที่/ร้านค้าต่าง ๆ รวมถึงเฝ้าระวังสังเกตอาการป่วยของตนเองและคนรอบข้างอยู่เสมอ หากมีอาการ ไข้ ไอ เจ็บคอ มีอาการระบบทางเดินหายใจและมีอาการจุกไม่ไต่กลิ่น ลิ้นไม่รับรส ให้รีบไปพบแพทย์เพื่อรับการตรวจวินิจฉัยและรักษาทันที

บรรณานุกรม

- คนไทยเฮ ของขวัญจาก ร. 9 วัคซีนโควิด ได้ฉีดกลางปีหน้า ไทยเป็นฐานการผลิต. (18 ตุลาคม 2563).
สยามรัฐออนไลน์. สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2563 จาก <http://siamrath.co.th/n/190538>
โควิด-19: วัคซีนป้องกันโรคจะพร้อมใช้งานเมื่อใด. (22 พฤศจิกายน 2563). BBC NEWS. สืบค้น 23
พฤศจิกายน 2563 จาก <http://www.bbc.com/internation-5502888>



WHO ขานรับวัคซีนคืบหน้า มั่นใจช่วยขจัดโควิดหมดไปจากโลก. (24 พฤศจิกายน 2563). สืบค้น 15 ธันวาคม 2563 จาก <http://www.infoquest.co.th/2020/49767>

เปิดขั้นตอน พัฒนาวัคซีนโควิด-19 และความคืบหน้าทีมวิจัยทั่วโลก. (1 กรกฎาคม 2563). สืบค้น 15 ธันวาคม 2563 จาก <http://www.nytime.com/interactive/2020/science/...>

มาแล้ว! วัคซีนของบริษัทไฟเซอร์ต้านโควิด-19 ได้มากกว่า 90%. (9 พฤศจิกายน 2563). **ไทยรัฐออนไลน์**. สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2563 จาก <http://www.thairath.co.th/news/foreign/1973428>

สันต์ ไยยอดศิลป์. (2563). **ถ้าไม่มีวัคซีนโควิด-19 เราจะไปทางไหน?**. สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.salika.co/2020/08/05/if-there-is-no-vaccine-where-will-we-go/>

4 ประเทศที่ค้นพบวัคซีนโควิด-19 เป็นรายแรก. (23 พฤษภาคม 2563). สืบค้น 4 ธันวาคม 2563 จาก <http://www.longtunman.com/23231>

'4 วัคซีนโควิด-19' ฝีมือจีน เริ่มทดลองระยะ 3 ในต่างประเทศแล้ว. (29 สิงหาคม 2563). สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2563 จาก <http://www.naewna.com/inter/514905>

สุวิมล สงวนสัตย์. (28 กันยายน 2563). **ทีมไทยแลนด์เพื่อวัคซีนโควิด.** สืบค้น 6 พฤศจิกายน 2563 จาก <http://www.who.int/thailand/news/feature-stories/detail/team-thailand-for-covid-19-vaccine-THA>

ภาพอ้างอิง

สันต์ ไยยอดศิลป์. (2563). **ถ้าไม่มีวัคซีนโควิด-19 เราจะไปทางไหน?**. สืบค้น 9 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.salika.co/2020/08/05/if-there-is-no-vaccine-where-will-we-go/>