

Good Regulatory Practices (GRPs) กับการส่งเสริมและพัฒนา การค้าการลงทุนในบริบทเศรษฐกิจโลกปัจจุบัน

นายปรีดิเทพ บุณนาค*
นางสาวธมณณ์ภัฏ พรหมณดี**

บทนำ

ในบริบทเศรษฐกิจโลกปัจจุบัน ระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอย่างมีนัยสำคัญอันเป็นผลจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดิจิทัล (Digitalization) การให้ความสำคัญต่อหลักการด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล (Environmental, Social, and Governance: ESG) ตลอดจนปัจจัยด้านภูมิรัฐศาสตร์ที่ทวีความซับซ้อนและไม่แน่นอนมากยิ่งขึ้น^๑ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อรูปแบบการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ทั้งในด้านโอกาสและความเสี่ยง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจดิจิทัลที่ทำให้การเคลื่อนย้ายข้อมูล สินค้า และบริการเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและไร้พรมแดนมากขึ้น ขณะเดียวกัน มาตรฐาน ESG ได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญในการตัดสินใจลงทุนและการเข้าถึงตลาดโลก ส่วนความตึงเครียดทางภูมิรัฐศาสตร์ เช่น ความขัดแย้งระหว่างประเทศ การกีดกันทางการค้า และการปรับเปลี่ยนห่วงโซ่อุปทานโลก (Global Supply Chains) ก็ยิ่งเพิ่มความไม่แน่นอนต่อสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ^๒

ภายใต้บริบทดังกล่าว “กฎระเบียบ” (regulations) กลายเป็นทั้งเครื่องมือสำคัญของรัฐในการกำกับดูแลเศรษฐกิจและเป็นปัจจัยกำหนดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ อย่างไรก็ตาม กฎระเบียบที่ขาดประสิทธิภาพ ความโปร่งใส หรือความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล อาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการค้าและการลงทุน โดยเฉพาะในกรณีที่มีความล่าช้าในการออกกฎหมาย การบังคับใช้ที่ไม่แน่นอน หรือการขาดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการกำหนดนโยบาย^๓ นอกจากนี้

* ผู้อำนวยการฝ่ายแปลและให้ความเห็น กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

** นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายแปลและให้ความเห็น กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ https://www.oecd-ilibrary.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_56b0e39-en/full-report/strengthening-regulatory-quality-for-people-the-planet-and-prosperity_4b7432e8, สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๙

^๒ https://read.oecd-ilibrary.org/en/publications/good-regulatory-practices-and-co-operation-in-trade-agreements_cf520646-en, สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๙

^๓ “World Bank Group. 2019. Regulatory Governance for Development and Growth: Malaysia's Experience with Good Regulatory Practices, <http://hdl.handle.net/10986/32440>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๙

ความแตกต่างของกฎระเบียบระหว่างประเทศยังเพิ่มต้นทุนในการดำเนินธุรกิจข้ามพรมแดน และลดความสามารถในการเชื่อมโยงกับตลาดโลก ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ปัญหากฎระเบียบที่ซ้ำซ้อนและต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance Cost) ซึ่งเป็นภาระโดยตรงต่อภาคธุรกิจ โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ที่มีข้อจำกัดด้านทรัพยากร การมีกฎระเบียบหลายฉบับที่มีเนื้อหาทับซ้อนกันหรือขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานรัฐ อาจก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการขออนุญาต การรายงานข้อมูล และการตรวจสอบ ส่งผลให้ต้นทุนเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้น อีกทั้งยังบั่นทอนแรงจูงใจในการลงทุนและนวัตกรรมในระดับมหภาค^๔ ปัญหาดังกล่าวอาจลดความน่าสนใจของประเทศในสายตานักลงทุนต่างชาติ และส่งผลกระทบต่อศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว

ด้วยเหตุนี้ “แนวปฏิบัติที่ดีด้านกฎระเบียบ (Good Regulatory Practices: GRPs)” จึงมีบทบาทสำคัญในการยกระดับคุณภาพของกฎระเบียบให้มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบริบทเศรษฐกิจโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ซึ่ง GRPs จะมุ่งเน้นการออกแบบและบริหารจัดการกฎระเบียบอย่างเป็นระบบ โดยอาศัยเครื่องมือสำคัญ เช่น การประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (Regulatory Impact Assessment: RIA) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการทบทวนกฎระเบียบอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจว่ากฎเกณฑ์ที่ออกมานั้นไม่สร้างภาระเกินความจำเป็น รวมทั้งสามารถส่งเสริมการค้า การลงทุน และความสามารถในการแข่งขันของประเทศได้อย่างยั่งยืน

ดังนั้น การศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของ GRPs ในการส่งเสริมและพัฒนาการค้าการลงทุนในบริบทเศรษฐกิจโลกปัจจุบัน จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ เพื่อสนับสนุนให้ระบบกฎระเบียบของประเทศสามารถปรับตัวได้ทันต่อความเปลี่ยนแปลง และเป็นกลไกขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพในระยะยาว

๑. แนวคิด Good Regulatory Practices (GRPs)

แนวคิด Good Regulatory Practices (GRPs) เกิดขึ้นจากความพยายามในการแก้ไขวิกฤตทางการเงิน สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่เกิดขึ้นสืบเนื่องกันมาในช่วงทศวรรษ ๒๕๔๐ โดยตระหนักว่ากฎระเบียบมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม การที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้ตั้งแต่ระดับพื้นฐานควรจะต้องมีกฎระเบียบที่มีคุณภาพ ในการดำเนินการดังกล่าวจึงต้องปรับปรุงกลไกที่ใช้ในการตรากฎระเบียบให้เป็นระบบ เพื่อให้กฎระเบียบที่ตราขึ้นสามารถขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรักษาสมดุลระหว่างประโยชน์

^๔ https://www.oecd.org/en/publications/good-regulatory-practices-to-support-small-and-medium-enterprises-in-southeast-asia_9789264305434-en/full-report/component-5.html, สืบค้นเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๙

สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของบุคคลรวมทั้งรองรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน^๕ โดยแนวคิด GRPs มุ่งประกอบ ได้แก่

(๑) การประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (Regulatory Impact Assessment: RIA) อันถือเป็นหลักสำคัญของแนวคิด GRPs ว่า ก่อนที่จะมีการออกกฎระเบียบหรือกฎหมายใหม่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องวิเคราะห์ว่า ปัญหาที่แท้จริงคืออะไร มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายหรือไม่ มีทางเลือกอื่นที่ไม่ต้องออกกฎระเบียบหรือไม่ และความคุ้มค่าพิจารณาว่าต้นทุนที่เกิดขึ้น (Compliance Cost) คุ้มกับประโยชน์ที่จะได้รับหรือไม่

(๒) การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสีย โดยในการออกกฎระเบียบจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎระเบียบนั้น ได้แสดงความคิดเห็น ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นของการร่างกฎระเบียบ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและรอบด้านอีกทั้งจะเป็นการสร้าง ความยอมรับเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้

(๓) การทบทวนกฎหมายที่มีอยู่ (Ex - post Evaluation) เพื่อให้มีการตรวจสอบ กฎระเบียบที่ใช้บังคับอยู่เป็นระยะ ๆ เช่น ทุกห้าปี เป็นต้น เพื่อพิจารณาว่ายังมีความจำเป็นต้องมี กฎระเบียบนั้นอยู่หรือไม่ หรือสมควรยกเลิกเพื่อลดความซ้ำซ้อน (Regulatory Guillotine)

(๔) ความสอดคล้องและการประสานงาน (Institutional Coordination) กำหนดให้ มีกลไกกลางเพื่อตรวจสอบว่ากฎระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ขัดแย้งกันเองและเป็นไปตาม ทิศทางเดียวกัน

(๕) หลักเรื่องความโปร่งใส (Transparency and Access) เพื่อให้การเข้าถึง กฎระเบียบเป็นไปได้ง่าย รวมถึงการใช้ภาษาของกฎระเบียบมีความชัดเจนไม่ซับซ้อนเกินไป

๑.๑ ความหมายของ GRPs

ความหมายของ GRPs ตามแนวทางองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) เมื่อพิจารณาจากเอกสาร OECD Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance (2012) อันเป็นเอกสารที่รับรองโดย OECD Council^๖ เพื่อวางกรอบนโยบาย อย่างเป็นทางการของ OECD ที่ใช้เพื่อกำหนดและอธิบายแนวคิดเกี่ยวกับคุณภาพของกฎระเบียบ แนวปฏิบัติที่ดี และการกำกับดูแลด้านกฎระเบียบ (Regulatory Governance) อย่างเป็นทางการ

^๕ กฤตติกา ยูวณะเดมิย์, แนวปฏิบัติที่ดีด้านกฎระเบียบในบริบทของอาเซียน, <https://lawreform.go.th/uploads/files/1520996806-u2npw-o64f2.pdf>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๙

^๖ คณะมนตรี OECD คือ องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดของ OECD ทำหน้าที่กำหนดทิศทางขององค์กร รวมถึงการออกตราสารทางกฎหมาย เช่น ข้อเสนอแนะ (Recommendations) หรือ Decisions เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู <https://www.oecd.org/about/structure/council/>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๙

พบว่า OECD มิได้มีการให้คำจำกัดความหรือนิยามของ GRPs ไว้แต่อย่างใด แต่ได้วางแนวทางผ่านกรอบ “Regulatory Policy” และ “Regulatory Governance” ว่า GRPs เป็นระบบและกระบวนการของรัฐในการใช้กฎระเบียบเพื่อเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายอย่างมีคุณภาพ และ Regulatory Policy คือกรอบอันเป็นนโยบายของประเทศต่าง ๆ ที่กำหนดว่า เมื่อใดและอย่างไรถึงควรจะใช้กฎระเบียบเป็นเครื่องมือ ซึ่งกระบวนการจัดทำกฎระเบียบดังกล่าวต้องประกอบด้วยหลักฐานและการวิเคราะห์เชิงนโยบายที่มีความชัดเจน (evidence-based decision-making)^๗ การมีส่วนร่วม และการประเมินผลอย่างเป็นระบบตลอดกระบวนการจัดทำกฎระเบียบ อันเป็นวงจรนโยบาย (policy cycle) ต่อเนื่อง โดยกฎระเบียบไม่ควรกำหนดให้เป็นคำสั่งของรัฐที่ถาวร แต่เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่ต้องตรวจสอบ ติดตาม ประเมินและพร้อมเปลี่ยนแปลง เพื่อให้กฎระเบียบมีประสิทธิภาพสูงและลดความล้มเหลวของการกำกับดูแล นอกจากนี้ GRPs ควรกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้มีการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และองค์กรกำกับดูแลให้สอดคล้องทั้งระดับประเทศและท้องถิ่น อันจะเป็นฐานในการนำไปสู่การปฏิรูปภาครัฐ การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและสนับสนุนการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะนักลงทุนจากต่างประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ เช่น ในประเทศไทยได้ดำเนินการปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและบริบทของสังคมโลกเกี่ยวกับกฎหมายที่ติดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะการปรับปรุงกฎหมายที่ไม่จำเป็น ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นภาระเกินสมควร

โดยในทางปฏิบัติการรับเอาแนวคิด GRPs มาใช้ปรับปรุงกฎระเบียบภายในแต่ละประเทศก็มีรูปแบบที่แตกต่างกัน สามารถพบได้ตั้งแต่การปรับปรุงวิธีการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสามารถบรรลุเป้าหมายตามที่ฝ่ายบริหารกำหนดจนถึงการปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบ ประเด็นสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ รับรองและนำ GRPs มาใช้ ได้แก่ การมีนโยบายที่แน่นอนในการออกกฎระเบียบ ความได้สัดส่วนระหว่างต้นทุนและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎระเบียบ ความชัดเจนและหลักความโปร่งใสของกฎระเบียบ การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ การเข้ามีส่วนร่วมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนการออกกฎระเบียบ และการทบทวนกฎระเบียบที่บังคับใช้อย่างต่อเนื่อง^๘

^๗ หมายถึง การตัดสินใจด้านกฎระเบียบบนพื้นฐานของข้อมูลและการวิเคราะห์เชิงระบบ (evidence-based decision-making) ตามแนวทางของ OECD ที่เป็นการรวบรวม วิเคราะห์ และใช้ข้อมูลหรือหลักฐานที่ผ่านการพิสูจน์มาแล้วเป็นปัจจัยหลักในการเลือก เช่น หลักฐานจากภายนอก ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง ข้อมูลภายใน เป็นต้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ โดย RIA คือ เครื่องมือที่รูปธรรมของ EBDM ที่ OECD กำหนดว่า ก่อนจะออกกฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ ต้องมีหลักฐานเชิงประจักษ์มาสนับสนุนผลดีมากกว่าผลเสีย รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/09/building-capacity-for-evidence-informed-policy-making_827fd635/86331250-en.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๙

^๘ กฤตติกา ยูวนะเดมีย์, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑

จึงเห็นได้ว่า เอกสาร OECD ฉบับนี้ได้วางกรอบแนวคิดเกี่ยวกับ GRPs ไว้อย่างกว้าง โดยมีได้กำหนดนิยามในลักษณะตายตัวเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ ซึ่งมีระบบกฎหมาย ระบบการปกครอง และระดับการพัฒนาที่แตกต่างกันสามารถนำไปปรับใช้ได้เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของตนเอง ตลอดจนเอื้อให้แนวคิดดังกล่าวสามารถเชื่อมโยงและสอดคล้องกับกรอบความร่วมมือขององค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การการค้าโลก APEC ธนาคารโลก ได้อย่างมีความยืดหยุ่น

๑.๒ แนวคิด Regulatory Governance^๔

Regulatory Governance หมายถึง กรอบการกำกับดูแลเชิงสถาบัน และเชิงกระบวนการที่รัฐใช้ในการกำหนด ออกแบบ ประสานงาน บังคับใช้ และทบทวนกฎระเบียบ เพื่อให้กฎระเบียบบรรลุวัตถุประสงค์เชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเอกสารของ OECD ดังกล่าว พบว่า Regulatory Governance ให้ความสำคัญกับแนวทางการออกกฎระเบียบ กลไกการตัดสินใจ บทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขัน และการเติบโตที่ครอบคลุม (Inclusive Growth) และวงจรของกฎระเบียบตลอดวงจรของกฎระเบียบ ตั้งแต่ก่อนประกาศใช้ถึงหลังประกาศใช้ (ex ante - ex post) โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

(๑) การกำหนดนโยบายด้านกฎระเบียบที่ชัดเจน โดยรัฐควรกำหนดนโยบายด้านกฎระเบียบเป็นเรื่องระดับรัฐบาลให้เป็นนโยบายที่ชัดเจน

(๒) การประสานงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (Institutional Coordination) ต้องมีหน่วยงานกลางเพื่อประสาน ตรวจสอบ และยกระดับคุณภาพกฎระเบียบ

(๓) การใช้เครื่องมือกำกับดูแลที่เป็นระบบ โดยใช้การประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) การรับฟังความคิดเห็น และการทบทวนกฎหมายภายหลังกฎหมายมีผลบังคับใช้ รวมถึงการลดภาระทางธุรการ (Administrative Burden Reduction) เพื่อลดต้นทุนแก่ภาคธุรกิจ และประชาชน

(๔) หลักเรื่องความโปร่งใสและความรับผิดชอบ (Transparency and Accountability) โดยกฎระเบียบต้องสามารถตรวจสอบได้และเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย โดย Regulatory Governance ที่มีคุณภาพเป็นปัจจัยสำคัญในการลดความไม่แน่นอนของกฎระเบียบ เพิ่มความสามารถในการคาดการณ์ ลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษี (Non-Tariff Barriers: NTBs) และเอื้อให้ประเทศต่าง ๆ สามารถเชื่อมโยงกรอบที่สอดคล้อง

^๔ เอกสารอ้างอิง OECD Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance

และสนับสนุนมาตรฐานและกลไกขององค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การการค้าโลก APEC ธนาคารโลก^{๑๐} ที่ไทยมีพันธกรณีหรือมีส่วนร่วมอยู่

๒. แนวคิด Good Regulatory Practices (GRPs) ในบริบทการค้าระหว่างประเทศ

๒.๑ ความโปร่งใสตามพันธกรณีขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO)

ในบริบทของการค้าระหว่างประเทศ GRPs ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการลดอุปสรรคทางการค้าที่ไม่มีใช้ภาษี (Non-Tariff Barriers: NTBs) โดยเฉพาะภายใต้กรอบของ WTO เนื่องจากกฎระเบียบอาจถูกใช้เป็น “กำแพงภาษีที่ซ่อน” (Hidden Protectionism) ตามกรอบของ WTO การที่กำแพงภาษีที่ลดต่ำลงมาก ทำให้หลายประเทศใช้กฎระเบียบทางเทคนิคเป็นเครื่องมือปกป้องผู้ประกอบการภายในประเทศ เช่น การกำหนดมาตรฐานสินค้าสูงเกินกว่าปกติ การตรวจสอบทางเทคนิคที่ยุ่งยาก การประเมินผลกระทบของการออกกฎระเบียบ (RIA) จะเป็นการพิสูจน์ว่ากฎระเบียบนั้น ๆ ออกมาเพื่อวัตถุประสงค์ที่เหมาะสม ถูกต้อง หรือออกมาเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น กีดกันสินค้าจากต่างประเทศ

สำหรับความโปร่งใสตามพันธกรณีของ WTO นั้น จะช่วยให้นักลงทุนจากต่างประเทศสามารถคาดการณ์แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ เนื่องจากหากประเทศผู้รับการลงทุนออกกฎระเบียบโดยมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน อาจทำให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นที่จะนำเงินลงทุนในประเทศนั้น ๆ โดยพันธกรณีภายใต้ WTO ที่กำหนดเรื่อง GRPs และความโปร่งใส ได้แก่

(๑) ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า (Agreement on Technical Barriers to Trade: TBT)^{๑๑} กำหนดว่า การออกกฎระเบียบด้านเทคนิคและมาตรฐานต่าง ๆ ทั้งในส่วนของสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรม ซึ่งรวมถึงข้อกำหนดเรื่องการบรรจุหีบห่อ การทำเครื่องหมาย การปิดฉลากและวิธีดำเนินการประเมินความสอดคล้องของข้อบังคับทางเทคนิค และมาตรฐานจะต้องมีความเป็นธรรม โปร่งใส และไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศโดยไม่จำเป็น^{๑๒} โดยกำหนดให้สมาชิก WTO ต้องปฏิบัติตามแนวคิด GRPs ดังนี้

๑) การแจ้งเวียนล่วงหน้า กล่าวคือ เมื่อประเทศใดจะออกกฎระเบียบทางเทคนิค (Technical Regulations) หรือ “ขั้นตอนการตรวจสอบรับรอง” (Conformity Assessment Procedures) ที่ไม่มีมาตรฐานสากลรองรับและอาจส่งผลกระทบต่อการค้า ประเทศผู้ออกกฎระเบียบนั้น

^{๑๐} รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู OECD Legal Instruments และ Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance (EN), สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๙

^{๑๑} https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tbt_e.html, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๙

^{๑๒} สารระสำคัญความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, <https://www.dtn.go.th/th/file/get/file/1.20220127e4da3b7fbbce2345d7772b0674a318d5081649.pdf>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๙

ต้องแจ้งเวียนกฎหมายดังกล่าวไปยังสมาชิก WTO เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็น ก่อนที่กฎระเบียบดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้

๒) การกำหนดให้สมาชิกต้องเปิดโอกาสให้ประเทศอื่นส่งข้อคิดเห็น หรือข้อคัดค้านต่อร่างกฎระเบียบ ไม่น้อยกว่าหกสิบวันเพื่อให้หน่วยงานของรัฐผู้ออกระเบียบ ต้องนำมาพิจารณา

๓) การกำหนดให้ทุกประเทศต้องมีศูนย์ข้อมูลกลาง เพื่อตอบคำถาม หรือจัดทำกฎระเบียบทางเทคนิคให้แก่สมาชิกและนักลงทุนจากต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่า สามารถเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้ง่ายและมีความโปร่งใส

(๒) ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้มาตรการสุขอนามัยและสุขอนามัยพืช (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures: SPS) การใช้ แนวคิด GRPs สำหรับมาตรการ SPS ต้องใช้หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในการประเมินความเสี่ยง ซึ่งหากกฎระเบียบใดไม่มีผลทดสอบหรือผลงานวิจัยรองรับก็จะถือว่าขัดต่อหลักความโปร่งใส และเป็นอุปสรรคทางการค้า

(๓) การอ้างอิงมาตรฐานระหว่างประเทศ (International Standards) กล่าวคือ WTO สนับสนุนให้สมาชิกใช้มาตรฐานสากล เช่น ISO, IEC Codex (มาตรฐานอาหาร ระหว่างประเทศ)^{๑๓} เป็นต้น โดยหากสมาชิกออกกฎระเบียบที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานสากล ก็ต้องมีภาระในการพิสูจน์ และต้องชี้แจงเหตุผลทางเทคนิคต่อไป

(๔) WTO Joint Statement Initiative (JSI) on Services Domestic Regulation โดย WTO นำแนวคิด GRPs มาปรับใช้ในกรณีกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณา ใบอนุญาต การยอมรับเอกสารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ และการมีอิสระของหน่วยงานกำกับดูแล

ดังนั้น การที่ WTO นำแนวคิด GRPs มาปรับใช้เป็นการยืนยันว่ากฎระเบียบของรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

๒.๒ บทบาทของแนวคิด GRPs ในกรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)^{๑๔}

^{๑๓} รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู ยลรวี บูรณเบญญา, “ความตกลงขององค์การการค้าโลกว่าด้วย อุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า ศึกษากรณีฉลากโภชนาการแบบจีดีเอของสหภาพยุโรป (Guideline Daily Amount Labelling)”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๘.

^{๑๔} APEC มีเป้าหมายหลักคือการส่งเสริมการเปิดเสรีการค้าและการลงทุนรวมถึงความร่วมมือ ในด้านมิติสังคมและการพัฒนาเพื่อนำไปสู่การสร้างเศรษฐกิจเติบโตทางเศรษฐกิจที่ครอบคลุม ยั่งยืน และความมั่งคั่ง ของประชาชนในภูมิภาค, <https://www.bot.or.th/th/our-roles/international-cooperation/regionalfora/apec.html>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๖๙

APEC กำหนดให้แนวคิด GRPs เป็นสิ่งสำคัญในการที่จะปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจเนื่องจากทำให้กฎระเบียบมีคุณภาพ โปร่งใส และคาดการณ์ได้ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(๑) ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม APEC ใช้แนวคิด GRPs เป็นมาตรฐานกลางเพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสฝ่ายการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียและการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์และการประสานงานภายใน อันจะช่วยลดความเสี่ยงและความไม่แน่นอนในการดำเนินการของธุรกิจ นอกจากนี้ APEC ยังให้ความสำคัญกับการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) เพื่อให้การออกกฎระเบียบมีประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมมากกว่าที่จะสร้างความยุ่งยากหรือต้นทุนในการปฏิบัติตามที่สูงเกินความจำเป็น^{๑๕}

(๒) APEC นำแนวคิด GRPs มาปรับใช้เพื่อลดผลกระทบจากความแตกต่างของกฎระเบียบระหว่างประเทศสมาชิก อันก่อให้เกิดต้นทุนแฝงต่อการค้าและการลงทุน การนำแนวคิด GRPs มาปรับใช้จึงเป็นการสร้างมาตรฐานกระบวนการออกกฎระเบียบที่สอดคล้องกัน (Regulatory Convergence) มากยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายระยะยาวของ APEC ในการมุ่งสู่เขตการค้าเสรีเอเชีย-แปซิฟิก (Free Trade Area of the Asia-Pacific: FTAAP) โดยใช้แนวคิด GRPs เป็นสิ่งที่เชื่อมระหว่างระบบกฎหมายที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ

(๓) สำหรับพันธกรณีทางกฎหมาย แนวคิด GRPs ของ APEC มีลักษณะเป็นกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับ (soft law) กล่าวคือ ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย โดยทำหน้าที่เพียงเป็นเพียงกรอบคำแนะนำผ่านเอกสารสำคัญ เช่น APEC - OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform^{๑๖} หรือ Blueprint for Advancing Good Regulatory Practices in the APEC Region (2023)^{๑๗} เพื่อให้สมาชิกร่วมกันปรับใช้ตามความเหมาะสมของบริบทแต่ละประเทศ

จึงเห็นได้ว่าแนวคิด GRPs ในกรอบความร่วมมือของ APEC มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้มีการยกระดับคุณภาพของกฎระเบียบของประเทศสมาชิก สนับสนุนให้มีความโปร่งใสในการจัดทำกฎระเบียบ และลดอุปสรรคที่เกิดจากความแตกต่างของกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการค้าการลงทุน และปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจตามแนวทางสมัครใจและไม่มีพันธกรณีผูกพันทางกฎหมาย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบก็จะพบว่า แนวคิด GRPs ของ OECD เป็นเสมือนการสร้างมาตรฐานสากลสำหรับการจัดทำกฎระเบียบ ในขณะที่แนวคิด GRPs ของ APEC ยึดถือหลักการไม่มีผลผูกพันและความสมัครใจอันเป็นเอกลักษณ์ที่เรียกว่า APEC Way เพื่ออำนวยความสะดวก

^{๑๕}https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2008/07/ape-c-oecd-integrated-checklist-on-regulatory-reform_g1gh98d3/9789264051652-en.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๙

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน

^{๑๗} https://www.apec.org/docs/default-source/publications/2023/11/223_scsc_blueprint-for-advancing-good-regulatory-practices-in-the-apec-region.pdf?sfvrsn=b9af402a_2, สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๙

ด้านการค้าและการลงทุน โดยไม่กระทบหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการออกกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ

๓. บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการดำเนินการตามแนวคิด GRPs เพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุน

ภายใต้บริบทเศรษฐกิจโลกที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การพัฒนากฎระเบียบให้มีคุณภาพตามแนวคิด GRPs จำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานกลางที่มีบทบาทในการกำกับดูแลและประสานงานเชิงระบบ ในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมายและยกระดับคุณภาพกฎระเบียบเพื่อสนับสนุนการค้าและการลงทุน โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีบทบาทในการดำเนินการตามแนวคิด GRPs เพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุน ดังนี้

๓.๑ บทบาทของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี และเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย^{๑๘} และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย ช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ความเห็นหรือปฏิบัติงานอื่นอันเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามที่รัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศร้องขอ และฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและเจ้าหน้าที่ของรัฐในด้านกฎหมายและการร่างกฎหมาย รวมทั้งการเผยแพร่ทำความเข้าใจในด้านกฎหมายแก่บุคคลทั่วไป^{๑๙} โดยในการพิจารณาร่างกฎหมาย

^{๑๘} มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(๒) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(๓) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

^{๑๙} มาตรา ๖๒ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ให้กรรมการกฤษฎีกาคำนี้ถึงความจำเป็น ความเป็นไปได้และขอบเขตที่จะต้องมีกฎหมายดังกล่าว ความสอดคล้องกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ความมีประสิทธิภาพของการจัดองค์กรและกลไกเพื่อการใช้บังคับกฎหมาย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับการบริหารราชการ และภาระหรือความยุ่งยากของประชาชนหรือผู้ที่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนั้นด้วย และแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องเหมาะสม^{๒๐} และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ศึกษาพิจารณา ตรวจสอบบรรดากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ถ้าเห็นว่ากฎหมายฉบับใดหรือเรื่องใดมีบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควรหรือก่อให้เกิดภาระแก่การประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ หรือเห็นว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองหรือการบริหารราชการ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายต่อไป^{๒๑}

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) พิจารณาและจัดทำร่างกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และเสนอความเห็นเกี่ยวกับการให้มีหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

(๓) ช่วยเหลือและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการร่างกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ

(๔) ให้ความเห็นหรือปฏิบัติงานอื่นอันเกี่ยวกับกฎหมายให้แก่หน่วยงานของรัฐ หรือตามที่รัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันระหว่างประเทศร้องขอ

(๕) ฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในด้านกฎหมายและการร่างกฎหมาย รวมทั้งการเผยแพร่ทำความเข้าใจในด้านกฎหมายแก่บุคคลทั่วไป

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๐} มาตรา ๑๕ ทวิ ในการพิจารณาร่างกฎหมายให้กรรมการกฤษฎีกาคำนี้ถึงความจำเป็น ความเป็นไปได้และขอบเขตที่จะต้องมีกฎหมายดังกล่าว ความสอดคล้องกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ความมีประสิทธิภาพของการจัดองค์กรและกลไกเพื่อการใช้บังคับกฎหมาย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับการบริหารราชการ และภาระหรือความยุ่งยากของประชาชนหรือผู้ที่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนั้นด้วย และแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องเหมาะสม ในกรณีที่กรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าร่างกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับสาระสำคัญของหลักการ หรือมีความเห็นขัดแย้งกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนซึ่งมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กรรมการกฤษฎีกาจะเสนอความเห็นเพื่อขอให้มีการทบทวนในหลักการเสียก่อน หรือจะปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น และรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไปก็ได้

^{๒๑} มาตรา ๑๗ ตริ วรรคหนึ่ง ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ศึกษาพิจารณา ตรวจสอบบรรดากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ถ้าเห็นว่ากฎหมายฉบับใดหรือเรื่องใดมีบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน หรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควรหรือก่อให้เกิดภาระแก่การประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ หรือเห็นว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

นอกจากนี้ ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๖๘ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศที่ได้รับมา ไปรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ตามแนวทางของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายทุกขั้นตอน โดยในการเสนอเรื่องให้กรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ให้สำนักงานฯ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจัดให้มีการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ การวิเคราะห์เกี่ยวกับผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ผลการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ดังกล่าวอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงให้เสนอความเห็นในประเด็นการวิเคราะห์การรองรับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของสังคม และเศรษฐกิจของทั้งโลกและประเทศ การขจัดอุปสรรคและกระตุ้นการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของประเทศ และการพัฒนาทางสังคมที่ยั่งยืนเพื่อประกอบการพิจารณาของกรรมการกฤษฎีกาด้วย

ในการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ให้กรรมการกฤษฎีกาคำนี้ถึงความจำเป็น ความเป็นไปได้และขอบเขตที่จะต้องมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศดังกล่าว ความสอดคล้องกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ความมีประสิทธิภาพของการจัดองค์กรและกลไกเพื่อการใช้บังคับกฎหมาย ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับการบริหารราชการ และภาระหรือความยุ่งยากของประชาชนหรือผู้ที่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศนั้น อย่างน้อยตามหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติ และแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศนั้นให้ถูกต้องเหมาะสม

ในการตรวจพิจารณา ถ้าปรากฏว่าหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมาย หรือมีผลกระทบกระเทือนถึงกฎหมายอื่นในสาระสำคัญ หรือมีกลไกตามกฎหมายที่ไม่เหมาะสม ข้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น สร้างกระบวนการ

ของประชาชนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น หรือเพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมืองหรือการบริหารราชการ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อจัดทำแผนงานหรือโครงการพัฒนากฎหมายต่อไป โดยระบุขอบเขตของงาน ขั้นตอนและวิธีดำเนินการ ตลอดจนงบประมาณสำหรับดำเนินการ และในกรณีที่มีความจำเป็น ต้องมีงบประมาณเพิ่มเติม ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป ความในวรรคนี้ไม่ใช้บังคับแก่การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งคณะรัฐมนตรีส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

หรือขั้นตอนที่ไม่จำเป็น สร้างภาระงบประมาณโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระแก่ประชาชนมากเกินไปจนสมควรให้กรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนหลักการดังกล่าวนี้ก่อน

๓.๒ บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการเป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านกฎระเบียบ (Regulatory Oversight Body: ROB)^{๒๒}

แนวทางของ OECD ได้ให้คำแนะนำว่า ประเทศไทยควรมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เชิงระบบเป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านกฎระเบียบ (Regulatory Oversight Body: ROB) เพื่อการกำกับดูแลคุณภาพของกฎระเบียบในภาพรวม โดยในบริบทของประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีศักยภาพที่จะพัฒนาไปสู่บทบาทดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรม ในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลด้านกฎระเบียบ (ROB) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถดำเนินการในส่วนที่สำคัญ ได้แก่

(๑) การตรวจสอบคุณภาพของร่างกฎหมายให้เป็นไปตามแนวคิด GRPs เช่น ความจำเป็น ความได้สัดส่วน และผลกระทบต่อภาคธุรกิจ

(๒) การกำกับและส่งเสริมการใช้เครื่องมือการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) อย่างเป็นระบบ

(๓) การทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ เพื่อลดความซ้ำซ้อนของกฎระเบียบและสร้างความสอดคล้องเชิงนโยบาย

บทบาทเชิงระบบดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการลดภาระด้านกฎระเบียบ (regulatory burden) และเพิ่มประสิทธิภาพของสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ การพัฒนาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปสู่การเป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านกฎระเบียบ (ROB) ที่มีประสิทธิภาพ จะช่วยยกระดับคุณภาพกฎระเบียบลดอุปสรรคทางการค้า และสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุนในระยะยาว อันเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในเวทีเศรษฐกิจโลก

๓.๓ บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการพัฒนาและขับเคลื่อนแนวคิด GRPs เพื่อส่งเสริมการค้าการลงทุน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่และอำนาจหลักในการให้ความเห็นทางกฎหมายแก่คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐ ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายและกฎระเบียบก่อนเสนอเข้าสู่กระบวนการตรากฎหมาย ตลอดจนตีความกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้ นอกจากนี้ ยังมีบทบาทในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และนโยบายของรัฐ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อ

^{๒๒} OECD (2025), Regulatory Reform in Thailand: Reinforcing an Effective Regulatory Environment, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7892759c-en>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๙

การลงทุน บทบาทดังกล่าวทำให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานหลักและปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญในกระบวนการออกกฎหมายของประเทศ โดยสามารถถ่วงดุลองคุณภาพของกฎระเบียบให้มีความเหมาะสม ไม่สร้างภาระเกินความจำเป็น และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและขับเคลื่อนแนวคิด GRPs ในหลายมิติ ดังนี้

(๑) การกำหนดแนวทางและมาตรฐานการร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายมีความชัดเจน สอดคล้อง และไม่สร้างภาระเกินความจำเป็น รวมถึงการกำหนดมาตรฐานกลางในการพิจารณา ร่างกฎหมายของหน่วยงานต่าง ๆ

(๒) การตรวจสอบความจำเป็นและความสอดคล้องของกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีบทบาทในการพิจารณาว่าการตรากฎหมายใหม่มีความจำเป็นหรือไม่ และมีทางเลือกอื่นที่มีประสิทธิภาพมากกว่าหรือไม่ ตลอดจนตรวจสอบความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ชาติ และพันธกรณีระหว่างประเทศ^{๒๓}

(๓) การส่งเสริมการใช้การประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) และการทบทวนกฎหมาย การส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้การประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) อย่างเป็นระบบ จะช่วยให้สามารถประเมินผลกระทบของกฎหมายต่อภาคธุรกิจ และเศรษฐกิจได้อย่างรอบด้าน นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังมีบทบาทในการสนับสนุนการทบทวนกฎหมายที่มีอยู่ (ex post review) เพื่อลดกฎระเบียบที่ล้าสมัยหรือเป็นอุปสรรค^{๒๔}

(๔) การขับเคลื่อนความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีบทบาทในการประสานความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น OECD เพื่อยกระดับมาตรฐานกฎระเบียบของไทยให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติสากล รวมถึงการสนับสนุนการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับความตกลงการค้าเสรี (FTA) และกรอบความร่วมมือในระดับภูมิภาค เช่น อาเซียน^{๒๕}

(๕) การส่งเสริมการค้าการลงทุน การดำเนินการออกกฎระเบียบโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด GRPs จะเป็นการสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดผลเชิงบวกต่อระบบเศรษฐกิจในหลายด้าน เช่น ลดอุปสรรคทางกฎระเบียบและต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมาย เพิ่มความโปร่งใสและความคาดการณ์ได้ของกฎระเบียบ เสริมสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ สนับสนุนการเติบโตของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and

^{๒๓} เฟิงอ้าง.

^{๒๔} http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-working-papers_24140996, สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๖๔

^{๒๕} https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/01/good-regulatory-practices-and-co-operation-in-trade-agreements_a5448465/cf520646-en.pdf, สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๔

Medium Enterprises: SMEs) และการพัฒนานวัตกรรม รวมทั้งเชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจไทยเข้ากับห่วงโซ่คุณค่าโลกและระบบการค้าระหว่างประเทศ^{๒๖}

๔. ความท้าทายและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาแนวคิด GRPs

แม้แนวคิด GRPs และเครื่องมือสำคัญอย่างการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) จะได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับคุณภาพกฎระเบียบและส่งเสริมการค้าและการลงทุน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ หลายประเทศรวมถึงประเทศไทยยังคงเผชิญกับความท้าทายเชิงโครงสร้างและเชิงสถาบันที่สำคัญซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของการนำแนวคิด GRPs ไปใช้^{๒๗}

๔.๑ ความท้าทายในการพัฒนาแนวคิด GRPs

(๑) ข้อจำกัดด้านข้อมูล (Data Constraints) หนึ่งในอุปสรรคสำคัญของการดำเนินการตามแนวคิด GRPs คือข้อจำกัดด้านข้อมูล โดยในทางปฏิบัติพบว่า ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎระเบียบมักไม่ครบถ้วน ล้าสมัย หรือเข้าถึงได้ยาก ส่งผลให้การวิเคราะห์ผลกระทบของกฎระเบียบขาดความแม่นยำ นอกจากนี้ ผลกระทบบางประเภท เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาพ ยังมีความยากในการตีมูลค่าเชิงปริมาณ ซึ่งเป็นข้อจำกัดสำคัญของการใช้วิธีการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ (Cost-Benefit Analysis: CBA)^{๒๘} อีกทั้งภาครัฐในหลายประเทศยังขาดระบบการกำกับดูแลข้อมูล (data governance) ที่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถใช้ข้อมูลสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบายได้อย่างเต็มที่ ผลที่ตามมาคือ การประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) อาจสะท้อนภาพไม่ครบถ้วน และลดความน่าเชื่อถือของการวิเคราะห์เชิงนโยบาย^{๒๙}

(๒) วัฒนธรรมองค์กรภาครัฐ (Public Sector Culture) การนำการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) ไปใช้ในภาครัฐมักเผชิญข้อจำกัดด้านวัฒนธรรมองค์กร โดยเจ้าหน้าที่บางส่วนเห็นว่า การจัดทำประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) เป็นเพียงภาระงานทางเอกสาร (bureaucratic burden) มากกว่าจะเป็นเครื่องมือวิเคราะห์เชิงนโยบาย^{๓๐} นอกจากนี้ การตัดสินใจเชิงนโยบายในบางกรณียังถูกกำหนดโดยปัจจัยทางการเมืองหรืออคติของหน่วยงานมากกว่าการใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ (evidence-based policy making) ประกอบกับการขาดความรู้ ความเข้าใจ และทักษะด้านการวิเคราะห์การประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) ของบุคลากรภาครัฐ

^{๒๖} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๓.

^{๒๗} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๙.

^{๒๘} OECD (2018), Good Regulatory Practices to Support Small and Medium Enterprises in Southeast Asia, OECD Publishing, Paris., <https://doi.org/10.1787/9789264305434-en>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๙

^{๒๙} OECD (2025), OECD Regulatory Policy Outlook 2025, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/56b60e39-en>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๙

^{๓๐} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๙.

ส่งผลให้การประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) ถูกใช้เป็นเพียงเครื่องมือเชิงกระบวนการ (procedural tool) มากกว่าการเป็นเครื่องมือยกระดับคุณภาพนโยบาย^{๓๑}

(๓) การประสานงานระหว่างหน่วยงาน (Inter-agency Coordination) ความท้าทายอีกประการหนึ่งคือการขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยการทำงานแบบแยกส่วน (silo-based approach) ส่งผลให้ข้อมูลและมุมมองเชิงนโยบายไม่เชื่อมโยงกัน อีกทั้งความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมักมีความหลากหลายและขัดแย้งกัน ทำให้ยากต่อการสร้างฉันทามติในเชิงนโยบาย^{๓๒} นอกจากนี้ หลายประเทศรวมถึงประเทศไทยยังขาดกลไกกลางในการกำกับคุณภาพและบูรณาการการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) ในภาพรวม ส่งผลให้การดำเนินการขาดความสอดคล้องและต่อเนื่อง โดยเฉพาะการเชื่อมโยงระหว่างการประเมินล่วงหน้า (ex ante) และการประเมินภายหลัง (ex post) ซึ่งยังไม่ชัดเจนและเป็นจุดอ่อนสำคัญของระบบ^{๓๓}

๔.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาแนวคิด GRPs

(๑) การเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) ควรเสริมสร้างขีดความสามารถ (capacity building) ของบุคลากรภาครัฐ ทั้งในด้านเศรษฐศาสตร์ นโยบายสาธารณะ และการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้สามารถจัดทำทำการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) ได้อย่างมีคุณภาพ^{๓๔} นอกจากนี้ ควรปรับวิธีการจัดทำทำการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) ให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับบริบท โดยไม่จำเป็นต้องใช้ Cost-Benefit Analysis อย่างเต็มรูปแบบในทุกกรณี แต่ควรใช้หลักความได้สัดส่วน (proportionality) เพื่อจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมกับระดับผลกระทบของกฎหมาย^{๓๕} พร้อมทั้งพัฒนากลไกในการตรวจสอบคุณภาพของการจัดทำทำการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) อย่างเป็นระบบ ควรมีการออกแบบระบบแรงจูงใจ (incentive structure) ที่เอื้อต่อการจัดทำทำการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) อย่างมีคุณภาพ เช่น การเชื่อมโยงผลการประเมินคุณภาพของ การประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) กับการอนุมัตินโยบายหรือการจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนการกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน ที่ให้ความสำคัญกับคุณภาพของการวิเคราะห์มากกว่าความครบถ้วนของเอกสารเพียงอย่างเดียว

(๒) การจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการจัดทำการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) ให้มีคุณภาพและได้มาตรฐาน และควรตั้งคณะทำงานระหว่างหน่วยงาน (inter-agency task force) ตั้งแต่ขั้นเริ่มต้นในการจัดทำทำการประเมินผลกระทบ

^{๓๑} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๑.

^{๓๒} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๙.

^{๓๓} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๖.

^{๓๔} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๕.

^{๓๕} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๙.

ของกฎระเบียบ (RIA) รวมทั้งควรสร้าง “ระบบข้อมูลกลาง (shared data platform)” เพื่อให้เกิดการบูรณาการด้านข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐ

(๓) การพัฒนาระบบรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทางดิจิทัล การสร้างแพลตฟอร์มดิจิทัลสำหรับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและภาคธุรกิจ จะช่วยเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิด GRPs^{๓๖} นอกจากนี้ การใช้เทคโนโลยี เช่น data analytics หรือปัญญาประดิษฐ์ (AI) ในการวิเคราะห์ความคิดเห็น (feedback) จะช่วยให้ภาครัฐสามารถสังเคราะห์ข้อมูลจำนวนมากได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายได้ดียิ่งขึ้น

(๔) การจัดตั้งกลไกประเมินผลกฎหมายหลังบังคับใช้ (Ex Post Evaluation) ควรพัฒนาระบบติดตามและประเมินผลกฎหมายอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดตัวชี้วัด (indicators) ที่ชัดเจนตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำการประเมินผลกระทบของกฎระเบียบ (RIA) และเชื่อมโยงผลการประเมินกลับไปสู่การปรับปรุงกฎหมายในอนาคต^{๓๗} จากผลการศึกษาพบว่า การขาดความเชื่อมโยงระหว่าง ex ante และ ex post evaluation เป็นจุดอ่อนสำคัญที่ทำให้ระบบของแนวคิด GRPs ไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างเต็มที่

(๕) การบูรณาการแนวคิด GRPs เข้ากับยุทธศาสตร์ชาติด้านการค้าและการลงทุน ควรใช้แนวคิด GRPs เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายในการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเชื่อมโยงกับเป้าหมายด้านความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ (ease of doing business) การอำนวยความสะดวกทางการค้า และการส่งเสริมนวัตกรรม^{๓๘} รวมถึงการสร้างสอดคล้องของกฎระเบียบ (regulatory coherence) เพื่อลดภาระทางกฎหมายและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศในเวทีโลก^{๓๙}

บทสรุป

แนวคิด GRPs เป็นเครื่องมือเชิงกฎหมายและเชิงนโยบายที่มีบทบาทสำคัญในการยกระดับคุณภาพกฎระเบียบของรัฐ และเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการค้าและการลงทุนในเศรษฐกิจโลกยุคปัจจุบันที่บริบทเศรษฐกิจโลกที่มีความไม่แน่นอนสูง การนำแนวคิด GRPs มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยสร้างระบบกฎหมายที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ซึ่งไม่เพียงแต่ช่วยลดอุปสรรคทางการค้า แต่ยังเสริมสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุนและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานกลาง จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการขับเคลื่อนแนวคิด GRPs อย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาแนวคิด GRPs ยังคงเผชิญกับความท้าทายด้านข้อมูล วัฒนธรรมองค์กร

^{๓๖} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๘.

^{๓๗} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๖.

^{๓๘} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๓.

^{๓๙} อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๒.

และการประสานงานระหว่างหน่วยงานควบคู่กันไป จึงต้องกำหนดแนวทางเพื่อรองรับความท้าทายดังกล่าวเพื่อให้เกิดระบบกฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน
