



www.krisdika.go.th



# กฤษฎีกาสาร

ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ เดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม ๒๕๕๖



- แนวความคิดและทิศทางตรากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง
- การสิ้นสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา Exhaustion of Intellectual Property Rights
- ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและกลยุทธ์ในการจัดให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือการยกเลิกกฎหมาย เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน





**นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา** รองนายกรัฐมนตรี ตรวจเยี่ยมสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและมอบนโยบายการปฏิบัติราชการ โดยมีนายอัคร จารุจินดา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยคณะผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานฯ ให้การต้อนรับ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๕ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์



**นาย दिलทัต โทตระกิตย** รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการอภิปรายเรื่อง “นานาทัศนะการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ : สู่ความยั่งยืนเศรษฐกิจไทย ในวิกฤติโลก” เมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ณ โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพฯ โดยมีวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิร่วมการอภิปรายฯ อาทิ ดร.พนัส สิมะเสถียร ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล หม่อมราชวงศ์จัตุมงคล โสณกุล นายศุภรัตน์ คุ้มพันธุ์กุล ฯลฯ ผู้เข้าร่วมการอภิปรายฯ ประกอบด้วย กรรมการกฤษฎีกา นักกฎหมายกฤษฎีกา ข้าราชการสายงานนิติกรจากส่วนราชการต่าง ๆ



ท่านผู้อ่านกฤษฎีกาสารหลายท่านคงทราบกันแล้วว่าประเทศไทยกำลังจะเปลี่ยนระบบการแพร่ภาพสัญญาณโทรทัศน์จากระบบอนาล็อกเป็นระบบดิจิทัลในเร็ว ๆ นี้ ซึ่งมีผลทำให้ขณะนี้เครื่องรับสัญญาณโทรทัศน์รุ่นเก่า ๆ ที่ไม่ได้รองรับระบบนี้ราคาถูกลงอย่างมาก แต่ท่านทราบหรือไม่ว่าประเทศญี่ปุ่นกำลังจะพัฒนาการแพร่ภาพสัญญาณโทรทัศน์เป็นระบบที่เรียกว่า 4K ในปีหน้า (พ.ศ. ๒๕๕๗) ระบบ 4K คืออะไร และมีตัวอย่างใด ติดตามได้จากคอลัมน์เทคโนโลยีสารสนเทศ

รู้เรื่อง IT แล้ว หันมาอ่านเรื่องน่ารู้เกี่ยวกับกฎหมายกันบ้าง ฉบับนี้กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นายโกมล จิรัชยสุทธิกุล) ซึ่งมีประสบการณ์และทำงานรับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้กรุณาเขียนบทความที่เป็นประโยชน์แก่เพื่อนข้าราชการที่ต้องทำงานและเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้เป็นอย่างมาก คือเรื่อง **“แนวความคิดและทิศทางในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง”** โดยได้วิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายปกครองในปัจจุบันและเสนอแนะแนวทางแก้ไขเปรียบเทียบกับ การบังคับทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนีไว้ด้วย สก๊อปพิเศษก็มีความน่าสนใจไม่แพ้กัน ได้แก่ เรื่อง **“ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและกลยุทธ์ในการจัดให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”** โดยกรรมการร่างกฎหมายประจำ (นายปกรณ์ นิลประพันธ์) เพราะจะทำให้ท่านผู้อ่านได้ทราบถึงสถานการณ์ สภาพปัญหา และแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายเพื่อเตรียมพร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศไทย โดยได้นำประสบการณ์จากการไปดูงานที่ประเทศสิงคโปร์มาแล้วสักกั่นฟังได้อย่างน่าสนใจ บทความอีกเรื่องที่น่าสนใจและคิดว่าเป็นประโยชน์กับท่านผู้อ่านทั่ว ๆ ไป ไม่เจาะจงเฉพาะนักกฎหมายก็คือ **“การลบล้างสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา”** ซึ่งเป็นปัญหาที่เรามักพบเจอในปัจจุบัน หลักการลบล้างสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเป็นกลไกสำคัญที่จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และป้องกันการใช้สิทธิ ที่ไม่เหมาะสม คือ มิใช่เป็นการคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ของเจ้าของสิทธิเท่านั้น เช่น กรณีการจัดซื้อสินค้าที่มีทรัพย์สินทางปัญญาถูกต้องจากประเทศหนึ่ง แล้วนำเข้ามาจำหน่ายในอีกประเทศหนึ่ง ผิดกฎอย่างไรติดตามอ่านได้ ความเห็นทางกฎหมายในฉบับนี้ผู้เกี่ยวข้องกับสภาองค์กรชุมชนตำบลควรอ่าน เพราะมีประเด็นที่น่าสนใจหลายประเด็น อาทิ การคัดเลือกสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลล่วงหน้า ทำได้หรือไม่ และวิธีการดำเนินการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลที่ถูกต้องเป็นอย่างไร นอกจากนี้ ยังมีความเห็นกรณีการขอใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อสร้างและขยายทางหลวง ซึ่งกรุงเทพมหานครจะขอไปใช้เพื่อก่อสร้างระบบระบายน้ำได้หรือไม่ ปิดท้ายด้วยแนวคิดในการทำ ASEAN Common Visa มีผลดีผลเสียอย่างไร รู้ก่อนย่อมได้เปรียบ แล้วพบกับสาระดี ๆ ที่เป็นประโยชน์จากกฤษฎีกาสารได้ใหม่ในฉบับหน้า

บรรณาธิการ

## คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา

นายอัษฎพร จารุจินดา

### เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ นายธรรมนิตย์ สุ่มันตกุล

นายนิพนธ์ สะกิมี่ นายดิศทัต โหตระกิตย์

### รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

### บรรณาธิการ

นางสิรินันท์ ปานสมศรี

### กองบรรณาธิการ

นางกรรณกนก ช่างกลึงเหมาะ นายนพดล เกร็ฤกษ์

นายเชวง ไทยยิ่ง นางณัฐนันท์ อัครวิไลศักดิ์

นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ นางสาววันดี สุชาติกุลวิทย์

### ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวพรเพ็ญ คำณูวัฒน์ นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม

นางเกลินี แสงสุวรรณ นางชุตินา ใหญ่น้อย

### จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยการและประชาสัมพันธ์ สำนักงานอำนวยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๒๐-๗๖๓๔

www.krisdika.go.th, www.lawreform.go.th

## สารบัญ

### ๒ เรื่องน่ารู้

แนวความคิดและทิศทางในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง

### ๑๑ สก๊อปพิเศษ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและกลยุทธ์ในการจัดให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

### ๑๘ เทคโนโลยีสารสนเทศ

มาตรฐานความคมชัดระดับ 4K

### ๒๐ ข่าวสารพัฒนากฎหมาย

การลบล้างสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

Exhaustion of Intellectual Property Rights

### ๒๓ ความเห็นทางกฎหมาย

- ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ
- ความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ

### ๒๔ เลาะรั้ว

หลักเกณฑ์การคัดเลือกนักกฎหมายภาครัฐเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนักกฎหมายภาครัฐ

บทความ ข้อความ หรือความเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในกฤษฎีกาสาร เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย



## แนวความคิด

# และทิศทางในการตรากฎหมาย เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง

### ๑. บทนำ

บทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา ๕๗<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม เนื่องด้วยการบังคับทางปกครองโดยวิธีการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อบังคับต่อผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ชำระเงินและผิดนัดไม่ชำระหนี้ที่ได้มีค่าเตือนแล้ว เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินของผู้นั้น ไม่ว่าจะโดยวิธีการยึดหรือการอายัดก็ตาม และนำทรัพย์สินนั้นออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงคล้ายกับการบังคับคดีของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาลที่มีกลไกในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดของลูกหนี้ตามคำพิพากษาของศาลเพื่อนำเงินมาชำระหนี้เช่นเดียวกัน

แม้ว่าการบังคับทางปกครองมีวิธีการที่คล้ายกับการบังคับคดีอย่างมากดังที่กล่าวแล้ว แต่ข้อแตกต่างที่สำคัญก็คือ **ประการแรก** การบังคับทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อชำระหนี้ ตาม**คำสั่งทางปกครอง** ที่กำหนดให้ชำระเงินต่างจากการบังคับคดีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาล **ประการที่สอง** การบังคับคดีมีเจ้าพนักงานบังคับคดีช่วยในการบังคับคดีให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาและเจ้าพนักงานบังคับคดีสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนได้ด้วย ในขณะที่การบังคับทางปกครองนั้น หน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลชำระเงินต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของตนเองในการบังคับทางปกครอง<sup>๒</sup>

จากข้อแตกต่างที่สำคัญข้างต้นก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับทางปกครองอย่างมาก จนกล่าวได้ว่า ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ จนมีข้อหารื้อจากหน่วยงาน

\* กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายทฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๑</sup> มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้อง ครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาด เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๒</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (เรื่องเสรีที่ ๙๔ - ๙๕/๒๕๔๙)





ของรัฐต่างๆ เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง เช่น การนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม มีขอบเขตเพียงใด การยึดทรัพย์สินที่มีทะเบียนและขายทอดตลาดมีวิธีการอย่างไร การบังคับทางปกครองมีระยะเวลาหรือไม่ หรือการบังคับทางปกครองคิดค่าธรรมเนียมได้หรือไม่ เป็นต้น ซึ่งสำนักกฎหมายปกครองได้รวบรวมข้อหาหรือและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนับตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นมา นอกจากนี้ หากพิจารณาจากสถิติของกรมบัญชีกลางที่หน่วยงานของรัฐสามารถนำเงินส่งคลัง จากกรณีความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะเห็นว่า รัฐเกิดความเสียหายอย่างมาก โดยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๕๓ มีความเสียหายจากการละเมิดเป็นจำนวนประมาณ ๒๐,๕๐๓ ล้านบาท กระทรวงการคลังมีความเห็นให้หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ประมาณ ๔,๖๘๙ ล้านบาท และมีการนำเงินส่งคลังประมาณ ๔๐๐ ล้านบาท ซึ่งไม่ถึง ๑๐% ของวงเงินที่เรียกให้ชดใช้<sup>๓</sup> สถิตินี้รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ยินยอมชดใช้ด้วยโดยไม่ต้องบังคับแต่อย่างใด และแสดงถึงความไม่มีประสิทธิภาพ

ในการบังคับทางปกครองได้เป็นอย่างดี

ในส่วนของการข้อแตกต่างประการที่สองนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดเกี่ยวกับการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้ให้มอบได้ในส่วนราชการเดียวกัน แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ถูกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้สามารถมอบอำนาจระหว่างส่วนราชการได้แม้จะอยู่ต่างกระทรวงก็ตาม<sup>๔</sup> ปัจจุบันกรมบังคับคดีจึงได้หารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรณีหากหน่วยงานต่างๆ เห็นว่ากรมบังคับคดีสมควรเป็นหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครอง เนื่องจากมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการบังคับคดีที่คล้ายกับการบังคับทางปกครอง หน่วยงานต่างๆ จะสามารถมอบอำนาจให้กรมบังคับคดีดำเนินการแทนได้หรือไม่<sup>๕</sup> เรื่องนี้แม้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไม่ได้วินิจฉัยโดยตรง แต่เห็นว่าเรื่องนี้เป็นกรณีตีความการมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ จึงควรหารือคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเสียก่อนก็ตาม แต่ก็ทำให้เห็นถึงแนวโน้มหรือ

<sup>๓</sup> สำนักกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เอกสารสรุปผลโครงการสัมมนารับฟังความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ เมื่อวันที่ศุกร์ที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๔, ณ โรงแรมเดอะ ทวิน ทาวเวอร์ กรุงเทพฯ หน้า ๗.

<sup>๔</sup> มาตรา ๓๘ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมสัญญาฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจหรือที่ผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติก็ได้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับอำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องออกใบอนุญาต หรือที่บัญญัติผู้มีอำนาจอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว มีอำนาจมอบอำนาจให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาและผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตามที่เห็นสมควร หรือตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดในการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมอบอำนาจได้ต่อไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้มอบอำนาจกำหนด

ในกรณีตามวรรคสาม เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนจะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดรายชื่อกฎหมายที่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้

การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ

<sup>๕</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การมอบอำนาจในการดำเนินการพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสรีที่ ๗๐/๒๕๕๕)

ความเป็นไปได้ที่หน่วยงานของรัฐสามารถมอบอำนาจในการ บังคับทางปกครองให้แก่กันได้

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญในการบังคับทางปกครอง ยังไม่หมดไป เนื่องจากระบบบังคับคดีไม่สามารถมอบเอกชน ทำแทนได้ ประกอบกับข้อแตกต่างจากการบังคับคดีใน ประการแรก ยังคงมีอยู่และนับเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่ง แม้กรมบังคับคดีอาจรับมอบอำนาจจากหน่วยงานต่าง ๆ ในการบังคับทางปกครองได้ แต่ก็ไม่สามารถรับมอบได้ ทั้งหมดด้วยอัตรากำลังที่มีอยู่อย่างจำกัด และการบังคับทาง ปกครองนั้นยังมีข้อแตกต่างและปฏิบัติให้บรรลุผลได้ยากกว่า การบังคับคดีซึ่งจะได้วิเคราะห์ในบทต่อไป

## ๒๑. สภาพปัญหาและแนวความคิดในการมี กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง

เหตุที่การบังคับทางปกครองนั้นปฏิบัติให้เกิดผล สำเร็จได้ยากกว่าการบังคับคดี มีหลายประการคือ

### (๑) ปัญหาทางกฎหมาย

(๑.๑) ปัญหาทางกฎหมายประการแรก ได้แก่ บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้อำนาจบางประการเป็นของเจ้าพนักงานบังคับคดี หรือศาลโดยแท้ เมื่อการบังคับทางปกครองนำบทบัญญัติ ดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลมย่อมไม่อาจพิจารณาได้ว่าเป็น อำนาจของเจ้าหน้าที่ เช่น อำนาจของศาลในการออกคำสั่ง

ให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาซึ่งเป็นผู้ขอให้ยึดทรัพย์สิน ของลูกหนี้วางเงินประกัน หากมีข้อสงสัยว่าทรัพย์สินนั้น ไม่ควรยึดเพื่อป้องกันการยึดทรัพย์สินผิด<sup>๖</sup> หรืออำนาจของศาล ในการออกคำสั่งบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาออกไปจาก อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการยึด และขายทอดตลาด<sup>๗</sup>

(๑.๒) ปัญหาทางกฎหมายอีกประการ คือ การ ลังยึด อาศัย และขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจออกคำสั่งดังกล่าวมีขอบเขตจำกัดกว่าคำสั่ง หรือ คำบังคับของศาล เช่น ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดี ให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการ หรือ งดเว้นกระทำการหรือให้ขับไล่ออกจากอสังหาริมทรัพย์<sup>๘</sup> หรือศาลมีอำนาจเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่น เพื่อมาให้ถ้อยคำหรือทำการใดส่วนเมื่อเจ้าหน้าที่ตาม คำพิพากษามีคำขอเพื่อประโยชน์ในการสืบหาทรัพย์สินได้<sup>๙</sup>

### (๒) ปัญหาในทางปฏิบัติ

(๒.๑) เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ใช้มาตรการ บังคับทางปกครองไม่มีแนวทางปฏิบัติหรือระเบียบปฏิบัติ ที่ชัดเจน รวมทั้งขาดองค์ความรู้ในการปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล โดยเจ้าหน้าที่อาจได้รับแต่งตั้งเป็นครั้งแรกหรือไม่มีความรู้ ในทางกฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายมหาชนอย่างเพียงพอ ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดความมั่นใจในการบังคับทางปกครอง และอาจกระทำผิดได้โดยง่ายทำให้ถูกลูกหนี้แห่งคำสั่ง ทางปกครองร้องเรียนหรือฟ้องคดี ซึ่งอาจเป็นคดีแพ่งถ้า

<sup>๖</sup> มาตรา ๒๗๖ ๗๗ ๗๘

ในกรณีออกหมายบังคับคดีแก่ทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ถ้าศาลสงสัยว่าไม่ควรยึดทรัพย์สินนั้น ศาลจะมีคำสั่งให้ผู้ขอยึด วางเงินประกันตามที่ศาลเห็นสมควรในเวลาที่ยกหมายก็ได้ เพื่อป้องกันการบุบสลาย หรือสูญหายอันจะพึงเกิดขึ้นเนื่องจากการ ยึดทรัพย์สินผิด

๗๗ ๗๘

<sup>๗</sup> มาตรา ๒๙๖ จัตวา ถ้าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาแจ้งต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารยังไม่ออกไปตาม คำบังคับของศาล ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) รายงานต่อศาลเพื่อมีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารดังกล่าวนั้น และศาลมีอำนาจสั่งจับกุมและกักขังได้ทันที ในกรณีนี้ ให้นำมาตรา ๓๐๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) เมื่อศาลมีคำสั่งให้จับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารตาม (๑) แล้ว หรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบริวารหลบหนี ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการตามมาตรา ๒๙๖ ตรี โดยอนุโลม

(๓) ปิดประกาศกำหนดเวลาให้ผู้ซึ่งอ้างว่าไม่ใช่บริวารของลูกหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องแสดงอำนาจพิเศษต่อศาลภายในกำหนดเวลา แปลวันนับแต่วันปิดประกาศ ถ้าไม่ยื่นภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นบริวารของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

บุคคลที่เข้ามาอยู่อาศัยในทรัพย์สินนั้นในระหว่างที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจัดการให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเข้าครอบครอง ให้ถือว่าเป็นบริวารของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

<sup>๘</sup> โปรดดูมาตรา ๒๗๖ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>๙</sup> โปรดดูมาตรา ๒๗๗ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง



ทำให้ทรัพย์สินเสียหายหรืออาจเป็นคดีอาญา เช่น ทำให้เสียหาย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่ได้รับสิทธิประโยชน์หรือค่าตอบแทนใดๆ อาจกล่าวได้ว่า หากได้รับแต่งตั้งให้บังคับทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ผิดความเสียหายหากกระทำผิดพลาด แม้จะกระทำจนบรรลุผลสำเร็จก็คงไม่มีความชอบ รวมทั้งอาจถูกผู้ถูกบังคับทางปกครองว่ากล่าวต่าทอ สิ่งเหล่านี้ย่อมบั่นทอนขวัญและกำลังใจต่อการทำหน้าที่ในการบังคับทางปกครองจนไม่มีเจ้าหน้าที่คนใดอยากจะทำหน้าที่ดังกล่าว

(๒.๒) แม้ว่าหน่วยงานบางแห่งได้ออกระเบียบวิธีปฏิบัติในการบังคับทางปกครอง เป็นการภายในให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ถือปฏิบัติก็ตาม แต่การบังคับทางปกครองต้องใช้เทคนิคหรือความเชี่ยวชาญอย่างมากจึงจะประสบผลสำเร็จ เช่น ในขั้นตอนของการยึดทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ต้องมั่นใจว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของลูกหนี้อย่างแท้จริงหากเป็นทรัพย์สินขนาดใหญ่อย่างรถยนต์ การเคลื่อนย้ายและเก็บรักษาต้องทำด้วยความระมัดระวังไม่ทำให้ทรัพย์สินนั้นเสื่อมราคาสูงหรือเสียหายและต้องบันทึกไว้เป็นหลักฐาน รวมทั้งต้องนำทะเบียนหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับรถยนต์มาเก็บรักษาไว้ซึ่งทรัพย์สินที่ยึดนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ่งยากอย่างมาก โดยเฉพาะกรณีเป็นรถยนต์ดังที่กล่าว ลูกหนี้ซึ่งเป็นเจ้าของรถยนต์ย่อมไม่ให้ความร่วมมือโดยเก็บรถยนต์ไว้ภายในรั้วบ้านและเก็บเอกสารทางทะเบียนต่างๆ ไว้อย่างมิดชิด หรือแม้ในขั้นตอนการขายทอดตลาด การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อตั้งเป็นราคาเริ่มต้นขายทอดตลาด ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในทรัพย์สินนั้นๆ หรือการเคาะไม้เพื่อขายแก่ผู้ประมูลได้

ย่อมมีธรรมเนียมปฏิบัติของการขายทอดตลาดที่ต้องใช้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเช่นกันเพื่อให้การขายทอดตลาดเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

(๒.๓) ในขั้นตอนการสืบหาทรัพย์สินนั้น แม้คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัย<sup>๑๐</sup> วางแนวบรรทัดฐานไว้ว่า หน่วยงานสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทนได้ เนื่องจากไม่ได้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล แต่การมอบหมายให้เอกชนย่อมต้องมีค่าใช้จ่ายสูงซึ่งอาจเรียกเก็บเป็นค่าธรรมเนียมไม่ได้และหน่วยงานมักไม่ได้ตั้งงบประมาณเพื่อการนี้ไว้ นอกจากนี้ การมอบหมายแก่เอกชนในขณะที่ยังไม่แน่ใจว่าลูกหนี้จะมีทรัพย์สินให้ทำการบังคับหรือไม่ ย่อมเป็นความเสี่ยงที่อาจสูญเปล่า หรือไม่คุ้มค่าต่อการดำเนินการอีกด้วย

(๒.๔) เนื่องด้วยการบังคับทางปกครองถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย ดังนั้น ความศักดิ์สิทธิ์ของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่นั้นจึงยังไม่มีหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประชาชนผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองยังไม่ให้ความเชื่อถือดังเช่นคำสั่งของศาล ทำให้ไม่เกิดความเกรงกลัว และทำให้ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองอยู่เสมอ นอกจากประชาชนแล้วเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก็เช่นเดียวกัน เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจก็ไม่ให้ความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่ในการบังคับทางปกครอง<sup>๑๑</sup>

เมื่อตรวจสอบถึงบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ปรากฏว่า ประมวลรัษฎากรได้บัญญัติถึงมาตรการบังคับทางปกครองไว้เช่นกัน โดยมาตรา ๑๒<sup>๑๒</sup> แห่งประมวลรัษฎากร ให้อำนาจอธิบดี

<sup>๑๐</sup> บันทึกระเบียบการปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (เรื่องเสร็จ ๗๑๙/๒๕๕๖)

<sup>๑๑</sup> ปัญหาอื่นๆ โปรดดู กมลกานต์ ศรสวรรณ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง สภามหาวิทยาลัย และแนวทางการแก้ไขเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสนอ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๒.

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๑๒ ภาษีอากรซึ่งต้องเสียหรือนำส่งตามลักษณะนี้ เมื่อถึงกำหนดชำระแล้ว ถ้ามิได้เสีย หรือนำส่ง ให้ถือเป็นภาษีอากรค้าง เพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้าง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรได้ทั่วประเทศหรือในจังหวัด โดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่งอำนาจดังกล่าวอธิบดีจะมอบให้รองอธิบดีหรือสรรพากรเขตก็ได้ ในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมีอำนาจเช่นเดียวกับอธิบดีตามวรรคสอง ภายในเขตท้องที่จังหวัดหรืออำเภอนั้น แต่สำหรับนายอำเภอนั้น จะใช้อำนาจสั่งขายทอดตลาดได้ ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด วิธีการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนวิธีการอายัดให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุโลมัตริฐมนตรี

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดดังกล่าว ให้หักค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการยึดและขายทอดตลาด และเงินภาษีอากรค้าง ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สิน

ผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรตามวรรคสอง ให้หมายความรวมถึงผู้เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัด ความรับผิดชอบในหุ้นส่วนนิติบุคคลด้วย

กรมสรรพากรสั่งยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของ ผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบภาษีอากรเพื่อให้ได้รับชำระภาษีอากรค้างได้ทั่วราชอาณาจักร สำหรับในต่างจังหวัด ยังเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอด้วย ซึ่งวิธีการยึดและขายทอดตลาดให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนวิธีการอายัดให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้หักค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการยึดและขายทอดตลาดได้อีกทั้งมาตรา ๑๒ ทวิ<sup>๓๓</sup> ยังได้กำหนดห้ามผู้ใดทำลาย ย้ายไปเสีย ซ่อนเร้น หรือโอนไปให้แก่ผู้อื่น ซึ่งทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัด นอกจากนี้ มาตรา ๑๒ ตริ<sup>๓๔</sup> ให้อำนาจในการสืบหาทรัพย์สินของผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบภาษีอากรค้างได้อีกด้วย โดยให้อำนาจแก่ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๒ เรียกผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรค้างและบุคคลใด ๆ ที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะจะเป็นประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากรค้างมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งสั่งให้นำบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานอันจำเป็นต่อการจัดเก็บภาษีอากรค้างมาตรวจสอบได้ตลอดจนมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าพนักงานสรรพากรเข้าตรวจค้นหรือยึดบัญชีเอกสารหรือหลักฐานของบุคคล

ดังกล่าวได้อีกด้วย ซึ่งมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๒ ทวิ และมาตรา ๑๒ ตริ ถูกแก้ไขเพิ่มเติมและเพิ่มขึ้นโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๒๕ แสดงให้เห็นว่า การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายไทย ไม่ใช่เรื่องใหม่และมีมานานกว่า ๓๐ ปีแล้ว และพบว่าต่อมาเมื่อมีการตราพระราชกำหนด การกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๘<sup>๓๕</sup> ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหว่าฉ้อโกงประชาชนได้โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการยึดและอายัดตามประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งเป็นกระบวนการก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาว่าผู้ต้องหาดังกล่าวเป็นผู้กระทำความผิด อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงหลักการของกฎหมายทั้งสองฉบับจะเห็นว่ามีความแตกต่างจากการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อยู่บางประการ กล่าวคือ กรณีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระภาษีอากรค้างนั้น เจ้าหน้าที่อาจไม่ต้องมีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินมาก่อน โดยภาษีอากรค้างเกิดจาก

<sup>๓๓</sup> มาตรา ๑๒ ทวิ เมื่อได้มีคำสั่งยึดหรืออายัดตามมาตรา ๑๒ แล้ว ห้ามผู้ใดทำลาย ย้ายไปเสีย ซ่อนเร้น หรือโอนไปให้แก่บุคคลอื่นซึ่งทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดดังกล่าว

<sup>๓๔</sup> มาตรา ๑๒ ตริ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๒ ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๒ หรือสรรพากรจังหวัดมีอำนาจ

(๑) ออกหมายเรียกผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรค้าง และบุคคลใด ๆ ที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากรค้างมาให้ถ้อยคำ

(๒) สั่งบุคคลดังกล่าวใน (๑) ให้นำบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นอันจำเป็นแก่การจัดเก็บภาษีอากรค้างมาตรวจสอบ

(๓) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าพนักงานสรรพากรทำการตรวจค้นหรือยึดบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นของบุคคลดังกล่าวใน (๑) การดำเนินการตาม (๑) หรือ (๒) ต้องให้เวลาล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันนับแต่วันได้รับหมายเรียก หรือคำสั่ง การออกคำสั่งและทำการตาม (๓) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

<sup>๓๕</sup> มาตรา ๘ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อ ว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดที่เป็นผู้ต้องหว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าการกู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมาย ว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม





ผู้มีหน้าที่ชำระภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรไม่ยื่นชำระภาษีภายในกำหนดเวลา ซึ่งกำหนดเวลาอาจมีได้ ๒ กรณีคือ (๑) กำหนดเวลายื่นชำระภาษี ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือ (๒) กำหนดเวลาที่เจ้าหน้าที่ได้ประเมินภาษีอากรโดยแจ้งการประเมิน และกำหนดเวลาชำระภาษีไปพร้อมกับการแจ้งจะเห็นว่า กรณีแรกนั้นเจ้าหน้าที่ไม่ได้มีการแจ้งหรือคำสั่งแต่อย่างใด สำหรับกรณีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหาว่าหนีกองประชาชนมีลักษณะทำนองเดียวกับกรณีแรกของภาษีอากรค้าง กล่าวคือ หากมีพฤติการณ์เชื่อได้ว่าผู้นั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือมีทรัพย์สินไม่พอชำระหนี้แก่ประชาชนพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถขออนุมัติต่อรัฐมนตรีเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นได้ เพื่อประโยชน์ในการขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาชำระหนี้แก่ประชาชนที่ถูกหนีกองในภายหลัง เมื่อศาลพิพากษาว่าผู้ต้องหากะทำความผิดจริง<sup>๖๖</sup>

จากข้อแตกต่างของกฎหมายทั้งสองฉบับที่กล่าวข้างต้น หากเจ้าหน้าที่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากรสำหรับภาษีอากรค้างที่ไม่มีคำสั่งให้ชำระภาษีอากร หรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ ไม่บรรลุผลแล้ว เจ้าหน้าที่ย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวในปัจจุบันยังไม่เกิดขึ้นเนื่องจากกลไกในการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากรนั้นค่อนข้างมีประสิทธิภาพมากกว่าการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และจากบทบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากรเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่มีมานานถึง ๓๐ ปีนี้เองได้สร้างความเชี่ยวชาญให้แก่เจ้าพนักงานสรรพากรในระดับหนึ่งจนอาจกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่กรมสรรพากรเชี่ยวชาญในการบังคับทางปกครองมากกว่าส่วนราชการอื่น

จากปัญหาทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ รวมทั้งกลไกการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากร ซึ่งถือเป็นกฎหมายเฉพาะแต่มีประสิทธิภาพกว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครองอันเป็นกฎหมายกลางได้ก่อให้เกิดแนวความคิดในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีมาตรการบังคับทางปกครองที่มีประสิทธิภาพกว่าในปัจจุบัน หรืออย่างน้อยให้มีประสิทธิภาพไม่น้อยกว่ามาตรการบังคับทางปกครองตามประมวลรัษฎากรเพื่อไม่ให้อรัฐได้รับความเสียหายจากการบังคับทางปกครองที่ขาดประสิทธิภาพอีกต่อไป

### ๓. การบังคับทางปกครองของต่างประเทศ

เมื่อเกิดแนวความคิดในการพัฒนาบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ย่อมก่อให้เกิดคำถามขึ้นว่า จะพัฒนาไปในแนวทางหรือทิศทางใดจึงจะเหมาะสมกับระบบกฎหมายของไทยและสภาพการณ์ของระบบการบริหารราชการ โครงสร้างองค์กรของรัฐ หรือระบบบุคลากรภาครัฐ รวมทั้งสภาพสังคมของไทยในปัจจุบัน

จากความคิดและคำถามดังกล่าว น่าจะหาคำตอบได้จากการศึกษาถึงมาตรการบังคับทางปกครองของต่างประเทศ เพื่อการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการที่เหมาะสมกับประเทศไทย และประเทศที่สมควรศึกษาอย่างได้แก่ประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี เนื่องจากเป็นประเทศที่อยู่ในระบบ Civil Law เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ประเทศไทยได้รับเอากฎหมายของสองประเทศดังกล่าวมาใช้ในหลาย ๆ เรื่อง โดยเฉพาะหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการจัดตั้งศาลปกครอง

#### ๓.๑ ประเทศฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสมีกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับทางปกครองไว้ที่สำคัญ ๒ ฉบับ คือ รัฐบัญญัติฉบับที่ ๙๒ - ๑๙๗๖ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๒ ซึ่งกำหนดให้คำสั่งเรียกให้ชำระเงินของหน่วยงานของรัฐมีค่าบังคับเทียบเท่าหมายบังคับคดีของศาล และรัฐบัญญัติฉบับที่ ๙๑ - ๖๕๐

<sup>๖๖</sup> นอกจากประมวลรัษฎากรและกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนแล้ว ยังมีกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมที่ตราขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ก็บัญญัติให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมเช่นเดียวกัน ส่วนกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ จะเป็นมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการ เช่น กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองโดยเฉพาะ การให้อำนาจสืบหาข้อมูล ตรวจสอบบัญชีธนาคาร ตรวจสอบสถานทีของลูกหนี้แห่งคำบังคับ รวมทั้งการร้องขอให้ตำรวจให้ความช่วยเหลือในการบังคับทางปกครองได้<sup>๑๗</sup> ส่วนรายละเอียดวิธีการบังคับทางปกครองได้ถูกจัดทำเป็นคู่มือใช้เป็นแนวทางปฏิบัติแก่หน่วยงานของรัฐและผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง

สำหรับองค์กรผู้มีอำนาจบังคับทางปกครองในฝรั่งเศสมี ๒ องค์กรที่สำคัญ องค์กรแรก เป็นองค์กรภาคเอกชนซึ่งกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐมอบหมายให้กระทำการแทนได้ โดยผู้ที่จะเป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองต้องเป็นสมาชิกขององค์กรควบคุมวิชาชีพนี้โดยเฉพาะและสำเร็จการศึกษาทางนิติศาสตร์ในระดับไม่ต่ำกว่าปริญญาโท รวมทั้งต้องผ่านการฝึกอบรมจากสถาบันฝึกอบรม ขององค์กรควบคุมวิชาชีพที่กล่าวแล้วอีกด้วย ส่วนอีกองค์กรหนึ่ง เป็นองค์กรภาครัฐโดยมีกรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครอง ซึ่งมีเจ้าพนักงานชำระหนี้ภาครัฐเป็นผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง รับราชการสังกัดกรมบัญชีกลางโดยจะต้องผ่านการฝึกอบรมและการสอบคัดเลือกเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งนี้โดยเฉพาะ

### ๓.๒ ประเทศเยอรมนี

เยอรมนีมีกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองโดยบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ<sup>๑๘</sup> อย่างไรก็ดี หลักการสำคัญในระบบกฎหมายเยอรมนีเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองก็คือ วัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจะต้องเป็นสิทธิเรียกร้องที่เป็นตัวเงินที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชนเท่านั้น เช่น ภาษีอากร เงินประกันสังคม ค่าปรับบังคับการ ค่าใช้จ่ายในการบังคับทางปกครอง รวมถึงการเรียกคืนลามิควาร์ได้ในทางปกครองด้วย ในส่วนของวิธีการบังคับทางปกครองนั้น รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวกำหนดให้ดำเนินการตามบทบัญญัติของประมวลรัฐฎการ

ซึ่งประมวลรัฐฎการจะกำหนดรายละเอียดของวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ผลของการยึดหรืออายัดก่อให้เกิดบุริมสิทธิในทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัด และกำหนดรายละเอียดของวิธีการขายทอดตลาดอีกด้วย

สำหรับองค์กรผู้มีอำนาจบังคับทางปกครองในเยอรมนีมีแต่องค์กรภาครัฐเท่านั้น โดยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นหน่วยงานบังคับทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในกระทรวงต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน และประเภทที่สอง เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการทั่วไปของกระทรวงการคลังแห่งสหพันธ์รัฐ ซึ่งจะได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน ในกรณีที่หน่วยงานนั้นไม่มีหน่วยงานบังคับทางปกครองในกระทรวงของตนเอง เนื่องจากกระทรวงการคลังมีเจ้าหน้าที่บังคับทางปกครองตามประมวลรัฐฎการที่มีความเชี่ยวชาญอยู่แล้วจึงถูกกำหนดให้เป็นหน่วยงานกลาง

## ๔. ทิศทางในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองของไทย

จากสภาพปัญหาและการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในบทก่อน ย่อมทำให้เห็นแนวทางในการแก้ไข ปัญหาเรื่องนี้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น นั่นคือ ประเทศไทยสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองขึ้นใช้บังคับเช่นเดียวกับฝรั่งเศสและเยอรมนี และเพื่อแก้ไขปัญหานี้ในทางกฎหมายที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจของเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองในการสืบหาทรัพย์สิน การมอบอำนาจให้เอกชนดำเนินการแทนได้ โดยมีระบบการกำกับดูแลและสร้างความเชี่ยวชาญแก่เจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทำให้สามารถกำหนดรายละเอียดวิธีการบังคับทางปกครองเพื่อให้ถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งกำหนดหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครอง ดังนั้น เมื่อมีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ทิศทางในการตรากฎหมายฉบับนี้ จึงควรได้รับ

<sup>๑๗</sup> คู่วัดน์ สิงห์สุวรรณ, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พฤศจิกายน ๒๕๕๑.

<sup>๑๘</sup> วรนาธิ สิงห์โต, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมนี, เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พฤศจิกายน ๒๕๕๑.





การพิจารณาและวิเคราะห์ถึงทิศทางที่เหมาะสมกับประเทศไทย

#### ๔.๑ ความสัมพันธ์กับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดในเรื่องการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้ในมาตรา ๕๗ การตรากฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครองขึ้นใหม่อีกฉบับหนึ่งจะก่อให้เกิดกฎหมายกลางเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองซ้ำซ้อนกัน ๒ ฉบับ และการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้มีรายละเอียดทั้งหมด รวมทั้งมีบทกำหนดโทษทำนองเดียวกันในประมวลรัษฎากรนั้นกระทำได้ยาก หรือแทบเป็นไปไม่ได้เนื่องจากจะต้องเพิ่มมาตรารวมทั้งจัดหมวดหมู่ของมาตราที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ที่มีจำนวนมากจนถึงขนาดแยกเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งได้ ดังนั้น วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องเชื่อมโยงกฎหมาย ๒ ฉบับเข้าด้วยกัน โดยการแก้ไขวรรคสองของมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้การบังคับทางปกครองตามวรรคหนึ่งเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครอง เพียงเท่านี้ก็สามารยกวางพระราชบัญญัติการบังคับทางปกครองขึ้นใหม่อีกฉบับหนึ่งได้ โดยไม่เกิดความซ้ำซ้อนของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การบังคับทางปกครองตามกฎหมายที่จะยกวางขึ้นใหม่ก็จะใช้บังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเท่านั้น โดยไม่สามารถใช้กับหนี้เงินที่ไม่ได้เกิดจากคำสั่งทางปกครองได้ ดังเช่นกรณีภาษีอากรค้างที่เกินกำหนดเวลาตามกฎหมายดังกล่าวแล้วในบทก่อน แม้จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าภาษีอากรค้างนั้นเป็นหนี้ตามกฎหมายมหาชนก็ตาม ซึ่งข้อจำกัดนี้อาจไม่เป็นปัญหาเท่าใดนัก เพราะประมวลรัษฎากรก็มีบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองอยู่แล้ว

#### ๔.๒ ข้อพิจารณาในสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการบังคับทางปกครอง

โดยทั่วไปสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ กระบวนการสืบหาทรัพย์สิน การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งอาจเป็นไปตามแนวของบทบัญญัติของประมวลรัษฎากรและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่อย่างไรก็ดี ยังมีข้อที่น่าพิจารณา

บางประการ เพื่อให้การบังคับทางปกครองเกิดประสิทธิภาพและเหมาะสม ดังนี้

**ข้อแรก** เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการบังคับทางปกครอง ซึ่งในที่นี้จะเรียกว่า เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเอง โดยอาจมอบให้ผู้อื่นดำเนินการแทนได้ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่น หน่วยงานกลาง หรือเอกชน หรือหน่วยงานผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หากลูกหนี้ตามคำสั่งผิดนัดชำระหนี้เมื่อใด หน่วยงานนั้นไม่มีอำนาจบังคับเองโดยจะต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานกลาง หรือเอกชนที่มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการบังคับทางปกครอง หรืออีกกรณีหนึ่ง กล่าวคือ หากหน่วยงานผู้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีหน่วยบังคับทางปกครองภายในจึงดำเนินการบังคับทางปกครองเองได้ แต่ถ้าไม่มีจะต้องส่งให้หน่วยงานกลางหรือเอกชนที่มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทน

โดยที่ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครอง รวมทั้งไม่มีเอกชนที่เชี่ยวชาญในการบังคับทางปกครอง อย่างไรก็ตาม แนวคิดในการพัฒนาให้มีหน่วยงานกลาง หรือเอกชนที่เชี่ยวชาญในการบังคับทางปกครอง สมควรได้รับการสนับสนุนเนื่องจากการฝึกอบรมบุคลากรของหน่วยงานกลางหรือเอกชนจำนวนหนึ่งให้มีความเชี่ยวชาญในการบังคับทางปกครองนั้น มีความเป็นไปได้มากกว่าการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ทุกหน่วยงานที่มีจำนวนมากและอาจสลับเปลี่ยนหรือโอนย้ายสายงานได้ตลอดเวลา

ดังนั้น แนวทางที่เหมาะสมจึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองได้เอง และให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงานนั้นว่าจะดำเนินการบังคับทางปกครองเอง หรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานกลางหรือเอกชนดำเนินการแทน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเอกชนที่จะเป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองจะมีอำนาจในการยึด หรืออายัดทรัพย์สินอื่นกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยตรง จึงมีแนวคิดที่จะมอบให้หน่วยงานกลาง ดำเนินการแทนได้เท่านั้น และหน่วยงานกลางนั้นจึงจะมอบให้เอกชนดำเนินการแทนได้ในบางเรื่อง หรือในกรณีที่มีการบังคับทางปกครองมากจนเกินกว่าอัตรากำลังของหน่วยงานกลาง




จะรับได้ เพื่อให้หน่วยงานกลางควบคุมดูแลเอกชนไม่ให้  
กระทำการใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีฉะนั้นก็จะต้อง  
มีกลไกในการควบคุมเอกชนที่จะเป็นเจ้าพนักงานบังคับ  
ทางปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ หากจะให้หน่วยงาน  
มอบเอกชนดำเนินการแทนได้โดยตรงและจะมอบเอกชนได้  
เมื่อมีความจำเป็น เพราะเอกชนย่อมมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่า

**ข้อที่สอง** คำตอบแทนของเจ้าพนักงานบังคับ  
ทางปกครอง ซึ่งเป็นคำตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่หรือเอกชน  
ที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง นอกเหนือจากค่าใช้จ่าย  
และค่าธรรมเนียมในการบังคับทางปกครอง แนวคิดนี้  
เกิดจากปัญหาที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดอยากเป็นเจ้าพนักงาน  
บังคับทางปกครองดังที่กล่าวแล้วในบทก่อน นอกจากนี้  
หากเป็นเอกชนย่อมต้องการคำตอบแทนอันเปรียบเทียบกับ  
กับค่าจ้าง ประกอบกับแนวคิดที่จะให้ถือว่าคำตอบแทน  
เป็นเสมือนโทษอย่างหนึ่งแก่ผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครอง  
ที่ไม่ยินยอมชำระเงินอันเป็นต้นเหตุให้ต้องใช้มาตรการบังคับ  
ทางปกครองที่ต้องเสียเวลา บุคลากร และค่าใช้จ่ายในการ  
บังคับทางปกครอง อย่างไรก็ตาม กรณียังมีปัญหาหากผู้อยู่  
ภายใต้บังคับทางปกครองนั้น ไม่มีเงินหรือทรัพย์สินที่จะ  
ดำเนินการบังคับทางปกครองได้ กรณีดังกล่าวจะเรียกเก็บ  
คำตอบแทนจากใคร

**ข้อที่สาม** หน่วยงานกลางที่เหมาะสมสมควร  
จะจัดตั้งขึ้นใหม่ หรือใช้หน่วยงานที่มีอยู่ เช่น กรมบัญชีกลาง  
กรมสรรพากร หรือกรมบังคับคดี แม้ว่าในประเทศฝรั่งเศส  
และเยอรมนีจะใช้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง  
เป็นหน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครองก็ตาม แต่  
เนื่องจากความเป็นมาในอดีตที่กระทรวงการคลังใช้มาตรการ  
บังคับทางปกครองแก่ผู้ที่ค้างชำระภาษีอากรจนเกิดความ  
เสียหายขึ้น สำหรับในประเทศไทยการจัดตั้งหน่วยงาน  
ขึ้นใหม่กระทำได้อย่างหรือแทบเป็นไปไม่ได้ ส่วนกรมสรรพากร  
แม้จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองมานานกว่า ๓๐ ปี แต่  
ก็มีการกิจหลักในการจัดเก็บภาษีสรรพากร จนอาจกล่าวได้

ว่าไม่มีบุคลากรเพียงพอที่จะเป็นหน่วยงานกลางได้ ประกอบ  
กับปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ เห็นว่ากรมบังคับคดีเหมาะสม  
ที่จะเป็นหน่วยงานกลาง เพราะภารกิจหลักการบังคับคดีนั้น  
คล้ายกับการบังคับทางปกครอง อย่างไรก็ตาม การจะเป็น  
หน่วยงานกลางในการบังคับทางปกครองอาจต้องรับปริมาณ  
งานจำนวนมากจากหน่วยงานต่าง ๆ แนวความคิดในการ  
กำหนดหน่วยงานกลางในระยะแรกเริ่ม จึงอาจกำหนดให้ทั้ง  
กรมบังคับคดีและกรมสรรพากรร่วมกันเป็นหน่วยงานกลาง

**ข้อที่สี่** ปัญหาเกี่ยวกับบุริมสิทธิในทรัพย์สิน  
ที่ยึดหรืออายัดได้จากการบังคับทางปกครอง ซึ่งจะเป็น  
มาตรการปกป้องการบังคับทางปกครองไม่ให้ตกเป็น  
เครื่องมือของเจ้าหน้าที่รายอื่นโดยเฉพาะภาคเอกชน ซึ่งอาจมี  
บุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ แต่อาจรอการบังคับ  
ทางปกครองของเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเพื่อ  
จะยื่นคำขอเฉลี่ยทรัพย์สิน ทำให้ได้รับชำระหนี้โดยไม่ต้อง  
ฟ้องคดีต่อศาลและเสียเวลาในการสืบหาทรัพย์สินและบังคับ  
คดีเองแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดบุริมสิทธิจะต้อง  
แสดงเหตุผล ซึ่งมีแนวคิดว่า เมื่อเป็นหนี้ที่ต้องชำระให้แก่วรัฐ  
จึงน่าจะกำหนดบุริมสิทธิในลำดับเดียวกับภาษีอากร

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาอื่น ๆ  
ในรายละเอียดอีกหลายประการ เช่น การกำหนดราคา  
ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับทางปกครอง  
ว่าจะให้ใครเป็นผู้กำหนดเพราะหากให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้กำหนด  
ลูกหนี้ย่อมฟ้องคดีได้หากเห็นว่ากำหนดค่านั้นไม่เป็นธรรม  
อันจะนำไปสู่การลู่คดีที่เสียเวลา และส่งผลกระทบต่ออายุความ  
ในการบังคับทางปกครอง หรือการขับไล่ลูกหนี้ออกจาก  
อสังหาริมทรัพย์ควรจะใช้วิธีฟ้องคดีต่อศาลใด หรือการ  
จำหน่ายทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดได้ยาก ไม่ว่าจะเป็สิทธิ  
เรียกร้องหรือตราสารต่าง ๆ ประเด็นปัญหาเหล่านี้อาจให้  
ผู้ที่สนใจได้ศึกษาต่อไปหรืออาจปล่อยให้ประสบการณ์  
ในการบังคับทางปกครอง เมื่อมีกฎหมายฉบับนี้เป็น  
ผู้ให้คำตอบที่เหมาะสมในภายหลัง... 

สื่อบุติเศษ

**ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและกลยุทธ์  
ในการจัดให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย  
เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน**

**๑. ความนำ**

ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) เกิดจากการที่รัฐที่มีอำนาจอธิปไตย (Sovereign States) ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตกลงรวมกันเข้าเป็น “ประชาคม” (Community) เพื่อประโยชน์ร่วมกันทั้งด้านเศรษฐกิจ (Economic) สังคมและวัฒนธรรม (Socio-cultural) และความมั่นคงและการเมือง (Security & Politics) บนหลักการพื้นฐานที่ทุกรัฐจะร่วมกันกำหนดแนวทางการดำเนินการด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และความมั่นคงและการเมืองร่วมกัน ตลอดจนดำเนินการในแต่ละด้านดังกล่าวไปในทิศทางเดียวกันตามที่ได้ร่วมกันกำหนดขึ้นไว้ ดังนั้น แม้รัฐภาคีของประชาคมอาเซียนจะยังคงมีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) โดยสมบูรณ์ในดินแดนของตน แต่การใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าวย่อมถูกผูกพันโดยพันธกรณีดังกล่าวข้างต้น ซึ่งมีผลผูกพันรัฐภาคีตามกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้ การดำเนินการเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และความมั่นคงและการเมือง รัฐภาคีของประชาคมอาเซียนแต่ละประเทศ จึงต้องอยู่ภายใต้กรอบของพันธกรณีทั้งสามด้าน (3 Pillars) ดังกล่าว

สำหรับประเทศไทยนั้น การเป็นภาคีของประชาคมอาเซียนทำให้ประเทศไทยผูกพันต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกฎบัตรอาเซียน ตลอดจนบรรดาสนธิสัญญาอนุสัญญา ความตกลง ข้อตกลง ปฏิญญา พิธีสาร และตราสารอาเซียนอื่น ๆ ที่ทำขึ้นทั้งก่อนและหลังวันที่กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) มีผลใช้บังคับ ดังนั้น การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจึงมีผลกระทบโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายของรัฐบาล ตลอดจนการจัดทำและตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน

โดยการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายของรัฐบาล รวมทั้งการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐนั้น ต้องสอดคล้องกับพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อประชาคมอาเซียนและโดยที่เป้าหมายเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน ได้แก่ การเชื่อมโยงด้านเศรษฐกิจ (Economic Connectivity) ผ่านการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) เพื่อเป็น Single market and production base เพื่อประโยชน์ในด้านการค้าการลงทุนระหว่างกัน และเพื่อเพิ่มอำนาจการเจรจาต่อรองทางการค้า (empowering bargaining power) กับระบบเศรษฐกิจอื่นผ่าน Free flow of goods, services, skilled labor, capital and investment และโดยที่ประชาคมอาเซียนกำหนดเป้าหมายในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนขึ้นภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ หรืออีกสามปีข้างหน้า ผู้เขียนจึงได้ศึกษาโดยเฉพาะเจาะจงว่าในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีของประชาคมอาเซียนสมควรกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายของประเทศอย่างไร เพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

**๒. สภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหาของประเทศไทย  
ในการจัดให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย  
เพื่อเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน**

ในการนี้ ผู้เขียนพบว่านับแต่วันที่กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) มีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนน้อยมาก อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดเสถียรภาพทางการเมืองของประเทศนับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้นมา จึงทำให้การ

\*กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา © ๒๕๕๖





กำหนดและการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับประชาคมอาเซียนของรัฐบาลชุดต่างๆ ที่ผ่านมาขาดความชัดเจนและไม่ต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้ว่าภายหลังจากปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังมีการตรากฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีที่กำหนดไว้ใน AEC Blueprint ขึ้นใช้บังคับ เช่น พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติให้ ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่เป็นบุคคลธรรมดาต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย แต่หากเป็นนิติบุคคล ก็ต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ถ้าเป็นห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ผู้เป็นหุ้นส่วนประเภทไม่จำกัดความรับผิดชอบต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยถ้าเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ทุนของบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแปดต้องเป็นของบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย และกรรมการของบริษัทหรือผู้ถือหุ้นหนึ่งต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย รวมทั้งกรรมการหรือผู้อำนวยการแทนนิติบุคคลต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย และต้องมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับพันธกรณีตาม A2. Free Flows of Services (Services Liberalization under AFAS) ของ Strategic Schedule for AEC อันเป็นส่วนหนึ่งของ AEC Blueprint เป็นต้น

ตัวชี้วัดที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนน้อยมากในช่วงห้าปีที่ผ่านมา ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ดำเนินการเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกฎบัตรอาเซียน ตลอดจนบรรดาสถิติสัญญา อนุสัญญา ความตกลง ข้อตกลง ปฏิญญา พิธีสาร และตราสารอาเซียนอื่นๆ ที่ทำขึ้นทั้งก่อนและหลังวันที่กฎบัตรอาเซียนมีผลใช้บังคับ ไม่ว่าจะเป็นตารางข้อผูกพันตาม AEC Blueprint, ASEAN Trade in Goods Agreement (ATIGA), ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS) และ ASEAN Comprehensive Investment Agreement (ACIA) เช่น การที่กฎหมายหลายฉบับยังคงมีบัญญัติว่าผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีสัญชาติไทย หรือมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร (เช่น มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าบทบัญญัติลักษณะดังกล่าวขัดต่อหลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) ตาม ACIA และเป็นหัวใจของ Free flow of capital and investment ในประชาคมอาเซียน ดังนั้น หากประเทศไทย

ไม่ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย อันอาจเป็นอุปสรรคต่อการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับความสะดวกในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน เช่น กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการนำเข้ามาในหรือนำส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้า เป็นต้น ก็อาจทำให้ประเทศไทยไม่พร้อมที่จะเข้าร่วมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในกรอบเวลาเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน AEC Blueprint ได้และอาจถูกตำหนิจากสมาชิกอาเซียนอื่น

การที่ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อรองรับการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนน้อยมากนั้น นอกจากจะส่งผลกระทบต่อความพร้อมในการเข้าร่วมประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนภายในสามปีข้างหน้าดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เขียนพบว่ากรณีดังกล่าวยังอาจส่งผลกระทบต่อด้านลบอย่างมีนัยสำคัญต่อประเทศไทยทั้งในระยะสั้นและระยะยาว อีก ๓ ประการสำคัญ ดังต่อไปนี้

**ประการที่หนึ่ง** กลไกของกฎหมายไทย (Legal mechanism) เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ (Economic-related activities) ในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับหลักการสำคัญของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มุ่งการขับเคลื่อนเศรษฐกิจผ่านกลไกตลาด (Market-oriented economy) ทั้งนี้ ผู้เขียนพบว่ากลไกตามกฎหมายไทยที่ใช้บังคับกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในปัจจุบันนั้นเป็นระบบควบคุมอย่างใกล้ชิด (Control) ผ่านการอนุมัติ การอนุญาต และการออกใบอนุญาต ทั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและจากคณะกรรมการ ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างๆ (Permission/Licensing System) มากกว่าระบบการกำกับดูแล (Supervision) หรือส่งเสริม (Promotion)

ผู้เขียนเห็นว่าการที่กฎหมายไทยใช้ระบบควบคุมอย่างใกล้ชิดกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจแทบทุกเรื่อง เช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่สอดคล้องกับหลักการของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มุ่งจะก่อให้เกิด Free flow of goods, services, skilled labor, capital and investment ตามกลไกตลาดภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาด (Market-oriented economy) เพราะการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเฉพาะบางเรื่องเท่านั้นที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การสาธารณสุข หรือการคุ้มครองผู้บริโภค และจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของรัฐ การใช้ระบบควบคุมกับการประกอบกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจนี้ได้กลายเป็นภาระและ



ต้นทุนในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนทั้งในแง่เวลาและค่าใช้จ่าย ขณะเดียวกันก็ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจมากมายจนเกินกำลังที่จะดำเนินการได้จริง (Overmissions) การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law enforcement) จึงยอหย่อน ทั้งยังทำให้ภารกิจของหลายหน่วยงานซ้อนเหลื่อมกัน อันเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากการที่งบประมาณรายจ่ายประจำสูงถึงกว่าร้อยละ ๘๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในแต่ละปี และงบประมาณในหมวดนี้เพิ่มสูงขึ้นทุกปี นอกจากนี้การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจมากมายยังเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีเจตนาร้ายกระทำทุจริตขึ้นได้อีกทางหนึ่งด้วย

ผลพวงของการใช้ระบบควบคุมในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจโดยไม่เหมาะสมนี้กระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (National Competitiveness) โดยตรง โดยหากพิจารณาเศรษฐกิจ (Economic perspective) ของระบบควบคุมตามกฎหมายไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผู้เขียนพบว่าต้นทุนของประชาชนและผู้ประกอบการในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภายใต้ระบบควบคุมอย่างใกล้ชิดของรัฐนี้ ถูกกว่าต้นทุนในการปฏิบัติตามให้เป็นไปตามกฎหมาย เพราะการปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดเป็นเรื่องยากและเป็นภาระมากเนื่องจากประชาชนต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนมากมายที่กฎหมายกำหนด ประชาชนจึงต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งยังต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการครบถ้วนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย จึงทำให้ประชาชนและผู้ประกอบการเลือกที่จะฝ่าฝืนกฎหมายมากกว่าการปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามกฎหมาย **ดังนั้น หากไม่มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมและปรับปรุงกลไกของกฎหมายไทย “ทั้งระบบ” อย่างจริงจัง รวมทั้งไม่ดำเนินมาตรการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างเข้มแข็งเพื่อป้องกันมิให้มีการเสนอร่างกฎหมายที่มีกลไกไม่เหมาะสมต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติให้จัดทำเป็นกฎหมายแล้ว ประเทศไทยอาจไม่ได้รับประโยชน์ใดๆ จากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน**

จากการศึกษาดูงาน ณ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ผู้เขียนพบว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้ปรับเปลี่ยนกลไกของกฎหมายเพื่อรองรับ Market-oriented economy มาเป็นเวลานานแล้ว

โดยรัฐใช้มาตรการกำกับดูแลและการส่งเสริม การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากกว่าการใช้ระบบควบคุม โดยกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องขออนุมัติ อนุญาต หรือใบอนุญาตเพื่อดำเนินการนั้นยังคงมีอยู่ แต่มุ่งเน้นไปที่การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเฉพาะที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การสาธารณสุข หรือการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นสำคัญ และสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้พัฒนาวิธีการอนุมัติ อนุญาต หรือใบอนุญาตให้รวดเร็วภายใต้หลักการที่สำคัญ คือ ระบบควบคุมต้องสร้างต้นทุนในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายของประชาชนและผู้ประกอบการน้อยที่สุด (Minimize compliance cost) ขณะเดียวกันสาธารณรัฐสิงคโปร์ให้ความสำคัญกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law enforcement) โดยมุ่งบังคับการตามกฎหมายอย่างเข้มงวด จริงจัง และต่อเนื่อง ประกอบกับอัตราโทษที่สูงมากทั้งโทษทางอาญา และโทษปรับทางแพ่ง ดังนั้น กลไกตามกฎหมายต่างๆ ของสาธารณรัฐสิงคโปร์จึงสอดคล้องกับหลักการค่าเสรีของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแล้ว และหากพิจารณาเศรษฐกิจของระบบกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ผู้เขียนพบว่าเนื่องจากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายสิงคโปร์มีต้นทุนต่ำกว่าต้นทุนในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประชาชนจึงเลือกที่จะปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามกฎหมายและมีผลทางอ้อมให้พลเมืองสิงคโปร์มีพฤติกรรมเคารพกฎหมายของประชาชนมาก

**ประการที่สี่** การหลั่งไหลเข้ามาของสินค้า บริการ แรงงานฝีมือ ทุน และการลงทุนจากสมาชิกอื่นของอาเซียนตามหลัก Free flow of goods, services, skilled labor, capital and investment อันเป็นหัวใจของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ (Economic stability) และสุขอนามัยและความปลอดภัยของผู้บริโภค (Consumer) ภายในประเทศโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ แม้ปัจจุบันประเทศไทยจะมีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นภูมิคุ้มกัน (Immunity) ระบบเศรษฐกิจและผู้บริโภคภายในประเทศขึ้นแล้วหลายมาตรการ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการนำเข้าในหรือส่งออก ไปนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้า กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ กฎหมายว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาด กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว เป็นต้น รวมทั้งยังมีกฎหมายอีกจำนวนหนึ่งที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของ



ผู้บริโภค เช่น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยอาหาร กฎหมายว่าด้วยยา กฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เป็นต้น แต่ผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุง **มาตรการและกลไกตามกฎหมาย** เหล่านี้ให้รองรับกับหลักการค้าเสรีของอาเซียนและการค้าโลกในยุคปัจจุบันด้วย เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนที่แนวคิดเกี่ยวกับการค้าเสรีและการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ทางการค้าจะพัฒนาและเป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังต้องปรับปรุงและพัฒนา **ประสิทธิภาพการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเหล่านี้** อย่างจริงจังด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า (Competition Law) และกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Law) อันเป็นโครงสร้างหลัก (Backbone) ของภูมิภาคทั้งระบบเศรษฐกิจและผู้บริโภคภายในประเทศ** มิฉะนั้นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมและผู้บริโภคภายในประเทศอันเป็นส่วนใหญ่ของประเทศจะได้รับผลกระทบในเรื่องนี้โดยตรง ผู้เขียนเห็นว่าหากรัฐไม่สามารถรักษาสภาพการแข่งขันของผู้ประกอบการในตลาดให้คงสภาพที่เป็นธรรม (Fair competition) ได้ ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมภายในประเทศอาจไม่สามารถแข่งขันกับผู้ประกอบการจากสมาชิกอาเซียนอื่นที่มีต้นทุนที่ต่ำกว่ามากหรือที่ใช้มาตรการทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม (Unfair Trade Practices) ต่าง ๆ ได้ ส่วนผู้บริโภคก็อาจได้รับผลกระทบต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินจากการบริโภคสินค้าที่ไม่ปลอดภัยแต่มีราคาถูกที่นำเข้ามาจำหน่ายในราชอาณาจักร นอกจากนี้ การแข่งขันด้านราคาของสินค้าหรือบริการอันเนื่องมาจากการเปิดเสรีการค้าสินค้าหรือบริการอาจสร้างนิสัยการบริโภคสินค้าหรือบริการมากเกินไป (Over consumption) ให้แก่ผู้บริโภคอันอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมด้วย ส่วน Free flow of skilled labor อาจกระทบต่อโครงสร้างการจ้างงานในกิจกรรมทางเศรษฐกิจแขนงต่าง ๆ และอัตราการจ้างงานในประเทศซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมา ส่วน Free flow of capital and investment อาจทำให้ผู้ประกอบการไทยออกไปลงทุนในต่างประเทศมากขึ้นเพื่อลดต้นทุนด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่าจ้างแรงงาน อันจะส่งผลกระทบต่ออัตราการจ้างงานในประเทศ

จากการศึกษาดูงาน ณ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ผู้เขียนพบว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่เป็น Free Port จึงให้ความสำคัญอย่างมากกับกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทาง

การค้าและกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคอันเป็นภูมิคุ้มกันหลักของระบบเศรษฐกิจและผู้บริโภคภายในประเทศมานานแล้ว รวมทั้งมีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเข้มงวด จึงทำให้สาธารณรัฐสิงคโปร์มีความพร้อมที่จะรองรับการเปิดเสรีด้านสินค้าและบริการ ประกอบกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติเป็นของตัวเอง จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human resources development) เพื่อพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางการให้บริการ (Services Centre Base) ในด้านต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียซึ่งต้องการแรงงานมีฝีมือจำนวนมาก แต่โดยที่สาธารณรัฐสิงคโปร์มีอัตราการเกิดต่ำจึงขาดแคลนแรงงานประเภทนี้ ดังนั้น การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจึงกลับจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณรัฐสิงคโปร์มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การไหลเข้าของแรงงานมีฝีมือ ทุน และการลงทุนอันเป็นสถานการณ์ตรงข้ามกับสถานการณ์ของประเทศไทย

**ประการที่สาม** ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาหลักของ Market-oriented economy ได้แก่ ทักษะคติ (Attitude/Mindset) ของผู้เกี่ยวข้องที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยละเลยผลกระทบต่อด้านอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม อันอาจนำมาสู่ปัญหาการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืน (Unsustainable development)

ผู้เขียนเห็นว่า นับแต่ประเทศไทยได้กำหนดวิสัยทัศน์และแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ เป็นต้นมา ได้กำหนดกรอบการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยให้ดำเนินการควบคุมไปกับการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลที่ผ่านมาให้ให้ความสำคัญกับตัวเลขความเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ผู้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจทั้งภาครัฐและเอกชนจึงมีทัศนคติต่อการพัฒนาประเทศในเชิงวัตถุซึ่งปรากฏผลเป็นรูปธรรมจนละเลยผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นแม้ความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศจะอยู่ในอัตราสูงแต่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงเช่นเดียวกัน ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรมและการใช้ความรุนแรงในสังคมที่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นและรุนแรงมากขึ้นขณะที่อายุของผู้กระทำความผิดลดลง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของประเทศจากประเทศที่พึ่งพาเกษตรกรรมเป็นประเทศที่พึ่งพาอุตสาหกรรม การพัฒนาและใช้ประโยชน์ในพื้นที่โดยปราศจากทิศทางที่ชัดเจน การพัฒนาอุตสาหกรรมหนักที่ก่อให้เกิดปัญหามลพิษต่อชุมชนใกล้เคียง การพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดปัญหา





การรुक้าป่าไม้สมบูรณ์ การแสวงหาประโยชน์จากสถานที่ท่องเที่ยวโดยไม่คำนึงถึงการอนุรักษ์และฟื้นฟูธรรมชาติและสถานที่ท่องเที่ยว การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่สมดุล เป็นต้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการศึกษาที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิด Free flow of goods, services, skilled labor, capital and investment ตามหลัก Market-oriented economy นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติ (Mindset) ของผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ภายหลังเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ซึ่งอาจต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรม กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น รวมทั้งอาจต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมือง (City Development) ขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองให้ทันสมัย น่าอยู่ และสอดคล้องกับสภาพภูมิอากาศของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปจากภาวะโลกร้อนด้วย

จากการศึกษาดูงาน ณ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ผู้เขียนพบว่าแม้สาธารณรัฐสิงคโปร์จะให้ความสำคัญกับ Market-oriented economy แต่ขณะเดียวกันสาธารณรัฐสิงคโปร์ก็ตระหนักถึงความสำคัญกับการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมไปพร้อมๆ กัน โดยในด้านสังคมนั้น สาธารณรัฐสิงคโปร์ถือเป็นประเทศที่มีความปลอดภัยสูงและอัตราการเกิดอาชญากรรมต่ำมาก อัตราการว่างงานอยู่ในระดับต่ำ ประชาชนได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึงโดยระบบการออมภาคบังคับซึ่งทำให้รัฐมีภาระในการจัดสวัสดิการต่ำ ในด้านสิ่งแวดล้อม สิงคโปร์ถือว่าการพัฒนาเศรษฐกิจต้องควบคู่ไปกับการพัฒนาเมือง และใช้ระบบผังเมืองที่ยั่งยืน (Sustainable Planning) ในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตผังเมืองต้องสอดคล้องกับดัชนีการเติบโตทางเศรษฐกิจและความต้องการในการใช้พื้นที่ของ

ประเทศในภาพรวม รวมทั้งใช้ระบบผังเมืองในการสร้างความผสมผสานของวัฒนธรรมที่หลากหลายโดยในแต่ละโซนต้องมีผู้อยู่อาศัยหรือผู้ประกอบการต่างเชื้อชาติอยู่ด้วยกัน ในด้านสิ่งแวดล้อม แม้สาธารณรัฐสิงคโปร์จะเป็นประเทศที่ขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติอย่างมาก แต่โดยที่รัฐบาลสิงคโปร์กำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางการให้บริการด้านต่างๆ ของเอเชียซึ่งต้องใช้แรงงานฝีมือจากทั่วโลก ประกอบกับรัฐบาลสิงคโปร์ตระหนักว่าแรงงานกลุ่มนี้สามารถเลือกสถานที่ทำงานได้ซึ่งต่างจากแรงงานไร้ฝีมือที่ไม้อาจเลือกสถานที่ทำงานได้ รัฐบาลสิงคโปร์จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาสภาพแวดล้อมของประเทศเพื่อดึงดูดให้แรงงานฝีมือและแรงงานทักษะสูงจากทั่วโลกให้เข้ามาทำงานในประเทศ เริ่มต้นจากการกำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศให้เป็น Green City ในสมัยนายกรัฐมนตรีลีควงยี่ ซึ่งทำให้สาธารณรัฐสิงคโปร์กลายเป็นประเทศที่มีภูมิทัศน์สวยงามและเป็นระเบียบจนเป็นที่ยอมรับทั่วโลกและมีอัตราส่วนพื้นที่สีเขียวต่อประชากรสูง และต่อมาในสมัยนายกรัฐมนตรีลีเซียนหลู รัฐบาลสิงคโปร์ได้กำหนดวิสัยทัศน์การพัฒนาประเทศให้เป็น Jungle in the City ในปี ๒๐๒๐ เพื่อดึงดูดการลงทุนและแรงงานทักษะสูงให้เข้าไปลงทุนและทำงานในสิงคโปร์ให้มากยิ่งขึ้น

### ๓. ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล

จากการศึกษาสภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหาของประเทศไทยในการจัดให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐสิงคโปร์ข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะด้านนโยบายและข้อเสนอแนะด้านกลยุทธ์เพื่อประโยชน์ในการจัดให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ดังนี้

#### ๓.๑ ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

๓.๑.๑ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานพิจารณาบทบาทและเสนอแก้ไขกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๖

- กฎหมายที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกเนื่องจากอาจเป็นอุปสรรค (Barrier to entry) ต่อการเข้าร่วม AEC ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ อันได้แก่ พระราชบัญญัติกัมพูชา พ.ศ. ๒๕๔๒ (การมีสัญชาติไทยของนักมวย ผู้ฝึกสอน ผู้ตัดสิน และหัวหน้าค่ายมวย) พระราชบัญญัติวิชาชีพ พ.ศ. ๒๕๔๗ (ภูมิไล่นาหรือถิ่นที่อยู่ของผู้สอบบัญชีและผู้ทำ



บัญชี) และพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ (การมีสัญชาติไทยของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว และทุนของผู้ขอรับใบอนุญาตซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ต้องเป็นของผู้มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด)

● กฎหมายที่จำเป็นต้องมีหรือปรับปรุงแก้ไขเพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจเพื่อให้ภาคเอกชนไทยได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วม AEC (Trade facilitation) อันได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการนำเข้าในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้า

● กฎหมายที่จำเป็นต้องมีหรือปรับปรุงแก้ไขเพื่อสร้างความเข้มแข็งของภูมิคุ้มกัน (Immunity) เพื่อป้องกันมิให้ประเทศไทยและภาคเอกชนไทยประสบปัญหาในการเข้าร่วม AEC เช่น กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าหรือบริการ กฎหมายว่าด้วยการตอบโต้การทุ่มตลาด กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค กฎหมายว่าด้วยอาหาร กฎหมายว่าด้วยยา กฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอาง กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เป็นต้น

● กฎหมายที่จำเป็นต้องมีหรือปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การเข้าร่วม AEC ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) เป็นต้นว่า กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายว่าด้วยนิคมอุตสาหกรรม กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ฯลฯ รวมทั้งอาจต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมือง (City Development) ขึ้นเป็นการเฉพาะด้วย

๓.๑.๒ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานพิจารณาทบทวนว่ากลไกตามกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบนั้น สมควรแก้ไขจากระบบการควบคุมอย่างใกล้ชิดผ่านการอนุมัติ การอนุญาต หรือออกไปอนุญาต (Permission or Licensing System) เป็นระบบกำกับดูแล (Supervision) หรือส่งเสริม (Promotion) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ทั้งนี้ โดยให้หน่วยงานของรัฐเสนอผลการวิเคราะห์ต้นทุนในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายของเอกชน (Compliance Cost) เปรียบเทียบกับต้นทุนในการ

บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Law Enforcement/Implementation Cost) เป็นระยะเวลา ๑๒ ปี รวมทั้งเหตุผลความจำเป็นในกรณีที่หน่วยงานของรัฐยืนยันว่าไม่สามารถเปลี่ยนแปลงจากระบบควบคุมเป็นระบบกำกับดูแลหรือส่งเสริมได้

๓.๑.๓ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเสนอผลการตรวจสอบความสอดคล้องของร่างกฎหมายกับพันธกรณีที่ประเทศไทยผูกพันต้องดำเนินการตามกฎหมายอาเซียนและหนังสือสัญญาอื่นต่อคณะรัฐมนตรีประกอบร่างกฎหมายทุกฉบับ ทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง และให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อสาธารณะผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมายนั้น

๓.๑.๔ กำหนดให้การแบ่งส่วนราชการของหน่วยงานของรัฐต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบภารกิจอาเซียนโดยตรง เนื่องจากเป็นภารกิจที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องจนกว่าประเทศไทยจะดำเนินการตามกฎบัตรอาเซียนครบทั้ง ๓ เสาหลัก

๓.๑.๕ กำหนดให้มีหน่วยงานกลางในการจัดทำและสนับสนุนข้อมูลบรรดาพันธกรณีที่ประเทศไทยผูกพันต้องดำเนินการตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐตรวจสอบว่าประเทศไทยต้องมี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายใดบ้างเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศดังกล่าว โดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการเจรจาหรือทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศใดๆ ส่งข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับหนังสือสัญญาและพันธกรณีต่างๆ ให้แก่หน่วยงานกลางเพื่อจัดทำฐานข้อมูลเผยแพร่แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชน

๓.๑.๖ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานแปลงกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบทุกฉบับ ทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง เป็นภาษาอังกฤษ อันเป็นภาษาราชการของอาเซียนให้แล้วเสร็จและเผยแพร่ในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้นและใน Royal Thai Government Portal ภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนของประเทศ

### ๓.๒ ข้อเสนอแนะด้านกลยุทธ์

๓.๒.๑ กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็นหน่วยงานกลางในการกลั่นกรองข้อเสนอที่หน่วยงานของรัฐมีต่อคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะด้านนโยบาย



ข้อเสนอแนะ	หน่วยงานกลาง	หน่วยงานสนับสนุน
๓.๑.๑	สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ
๓.๑.๒	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	ทุกหน่วยงาน
๓.๑.๓	สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	ทุกหน่วยงาน
๓.๑.๔	สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน ก.พ.ร.	ทุกหน่วยงาน
๓.๑.๕	กระทรวงการต่างประเทศ	ทุกหน่วยงาน
๓.๑.๖	ทุกหน่วยงาน	สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓.๑.๒ กำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติแนบท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ออกตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยกำหนดให้หน่วยงานที่เสนอร่างพระราชบัญญัติตรวจสอบความสอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยผูกพันให้ต้องดำเนินการตามด้วย


๓.๑.๓ โดยที่การดำเนินการตาม ๓.๑.๑ เป็นกรณีที่ต้องดำเนินการเร่งด่วน ส่วนการดำเนินการตาม ๓.๑.๒ เป็นการเปลี่ยนแปลงทัศนคติในการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของประเทศที่มีมาแต่เดิม อันเป็นเรื่องที่ดำเนินการได้ยาก และการแปลกฎหมายตาม ๓.๑.๖ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการโดยผู้ซึ่งมีพื้นฐานทางกฎหมายและมีความรู้ภาษาอังกฤษในระดับดีมาก สมควรกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดในการปฏิบัติราชการ และหากไม่เป็นภาระด้านงบประมาณสมควรกำหนดให้หน่วยงานที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการทั้งสามกรณีดังกล่าวได้รับเงินโบนัสพิเศษเพื่อเป็นแรงจูงใจ (Incentive) เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Change) ดังกล่าวด้วย

๓.๑.๔ เพื่อให้การจัดทำหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตาม ๓.๑.๑ ให้แล้วเสร็จภายในปี ๒๕๕๘ ผู้เขียนเสนอให้มีการดำเนินการตามแนวทางใดแนวทางหนึ่งหรือหลายแนวทาง ดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง ออกกฎหมายกลาง (Statute Law Amendment Act) เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตาม ๓.๑.๑ ทุกฉบับในคราวเดียว ซึ่งข้อดีของแนวทางนี้คือสามารถ

ดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว แต่มีข้อเสียคือหน่วยงานของรัฐและประชาชนอาจไม่ทราบว่ามีการแก้ไขกฎหมายเฉพาะโดยกฎหมายกลางนั้นแล้ว

แนวทางที่สอง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเสนอร่างกฎหมายที่ปรับปรุงแก้ไขตาม ๓.๑.๑ แต่ละฉบับ (Bill) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการภายในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๖ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเดือนมกราคม ๒๕๕๗ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาภายในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ และประสานงานกับรัฐสภาให้พิจารณาร่างกฎหมายตาม ๓.๑.๑ ทุกฉบับพร้อมกันไปในคราวเดียว ซึ่งข้อดีของแนวทางนี้คือทุกหน่วยงานมีโอกาสทบทวนกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนโดยละเอียดและเป็นระบบ แต่อาจทำงานล่าช้าจนทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย

แนวทางที่สาม กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเสนอเฉพาะแนวทางการปรับปรุงร่างกฎหมายตาม ๓.๑.๑ แต่ละฉบับ (Drafting Instruction) ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบภายในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำร่างกฎหมายตาม Drafting Instruction ของกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๖ เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาภายในเดือนธันวาคม ๒๕๕๖ พร้อมกับประสานงานกับรัฐสภาให้พิจารณาร่างกฎหมายตาม ๓.๑.๑ ในคราวเดียว ซึ่งข้อดีของแนวทางนี้คือทุกหน่วยงานมีโอกาสทบทวนกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนโดยละเอียดและเป็นระบบโดยไม่ต้องจัดทำร่างกฎหมายเอง อันจะทำให้การจัดทำร่างกฎหมายรวดเร็วมากขึ้น... 



# มาตรฐานความคมชัด ระดับ 4K

เมื่อวันที่ 8 - 11 มกราคม 2556 ที่ผ่านมา ได้มีการจัดงานแสดงเทคโนโลยีและผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ (Customs Electronics Show (CES 2013)) ขึ้น ณ นครลาสเวกัส สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นงานแสดง Gadget และสินค้าไอทีต่างๆ ที่ใหญ่ที่สุดที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี เทคโนโลยีที่น่าสนใจอย่างหนึ่งที่จัดแสดงในงานนี้ คือ มาตรฐานวิดีโอแบบ 4K หรือ Ultra High Definition (Ultra HD) เป็นมาตรฐานใหม่ของความละเอียดจอภาพ โดย K ย่อมาจาก Kilo ซึ่งเท่ากับ 1000 ดังนั้น 4K จึงหมายถึงถึง 4000 นั่นเอง สำหรับความละเอียดหน้าจอทีวี 4K แบบ Widescreen หมายถึง มีความละเอียด 3840 x 2160 พิกเซล ผลรวมที่ได้ประมาณ 8.29 ล้านพิกเซล ทั้งนี้ความละเอียดในแนวนอนเท่ากับ 3840 เพื่อให้ง่ายต่อการเรียกจึงมีการปัดเศษขึ้นให้เป็น 4000 เป็นที่มาของคำว่า 4K ในทางกลับกันทีวี Full HD ซึ่งเป็นมาตรฐานในตอนนี้มีมีความละเอียด 1920 x 1080 พิกเซล ซึ่งผลรวมออกมาได้ประมาณ 2.07 ล้านพิกเซล จะเห็นได้ว่าความละเอียดหน้าจอของทีวี 4K มากกว่าทีวีแบบ Full HD ถึง 4 เท่า โดยความละเอียด 4K นั้นกำลังจะเข้ามาเป็นมาตรฐานใหม่ในอุตสาหกรรมภาพยนตร์ทั้งการถ่ายทำด้วยกล้องความละเอียด 4K และจอฉายภาพแบบ 4K และตลอดจนสินค้าทีวีและโฮมเอ็นเตอร์เทนเมนต์

สำหรับมาตรฐาน 4K ที่นำมาใส่ในจอทีวีรุ่นใหม่ ๆ นั้น จะเป็นแบบ Quad Full High Definition (QFHD) ความละเอียดที่ 3840 X 2160 (8.3 megapixels) มีขนาดเป็น 4 เท่า ของไฟล์แบบ Full HD 1080p

QFHD (3840x2160)	
1080p (1920x1080)	1080p (1920x1080)
1080p (1920x1080)	1080p (1920x1080)

QFHD มาตรฐานไฟล์วิดีโอใหม่ ขนาด 3840 x 2160 pixels

นอกจาก 4K แล้วยังมีแบบ 8K ซึ่งทางสหภาพโทรคมนาคมสากล (ITU) ฝ่ายการสื่อสารด้วยคลื่นวิทยุ (ITU-R) ออกมาตรฐาน "ทีวีความละเอียดสูงมาก" (Ultra High Definition Television หรือ UHDTV) ที่เหนือกว่า HDTV ในปัจจุบัน มาตรฐาน UHDTV รุ่นแรกแบ่งความละเอียดออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

4K (3840 x 2160) รวมจำนวนเม็ดสีได้ 8 ล้านพิกเซล





# การสิ้นสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา

## Exhaustion of Intellectual Property Rights

### บทนำ

ในปัจจุบัน ได้เกิดคำถามมากมายเกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิแต่เพียงผู้เดียว (exclusive rights) ของเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อหลายประเทศกำลังขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวออกไปประกอบกับได้มีการผลักดันในเวทีระหว่างประเทศเพื่อกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาให้สูงขึ้น เช่น สนธิสัญญาขององค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลกว่าด้วยการแสดงที่เกี่ยวข้องกับเสียงและภาพ (WIPO Beijing Treaty on Audiovisual Performances) ที่ได้เปิดให้ประเทศสมาชิกลงนาม เมื่อกลางปี ๒๕๕๕ ที่ผ่านมา ขณะที่ข้อจำกัดสิทธิของเจ้าของสิทธิเพื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้นกลับไม่มีความชัดเจนและมักได้รับการโต้แย้งจากฝ่ายเจ้าของสิทธิ ดังในกรณีของการซื้อสินค้าที่มีทรัพย์สินทางปัญญาถูกต้องจากประเทศหนึ่ง แล้วนำเข้ามาจำหน่ายในอีกประเทศหนึ่ง ก็ได้มีการฟ้องร้องในชั้นศาล โดยเมื่อไม่นานมานี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีคดีชื่อว่า *Kirtsaeng v. John Wiley & Sons* ซึ่งเป็นกรณีที่นักศึกษาไทยท่านหนึ่งได้ซื้อหนังสือเรียนของสำนักพิมพ์อเมริกาที่จำหน่ายในประเทศไทย แล้วนำเข้าไปจำหน่ายผ่านทางเว็บไซต์ออนไลน์ให้กับนักศึกษาในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยสำนักพิมพ์อเมริกาก็ได้จำหน่ายหนังสือเรียนอย่างเดียวกันในประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย แต่มีราคาที่สูงกว่า ซึ่งในคดีนี้ สำนักพิมพ์อเมริกาได้ฟ้องร้องนักศึกษาไทยท่านดังกล่าวในความผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์โดยการจำหน่ายหนังสือเรียนดังกล่าวในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยไม่ได้รับอนุญาตจากสำนักพิมพ์ และขณะนี้ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกา และจากกรณีข้อพิพาทนี้ ทำให้เกิด

ข้อสงสัยอย่างกว้างขวางว่า หากกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นในประเทศไทยจะเป็นอย่างไร **โดยจะศึกษาถึงหลักการในกฎหมายลิขสิทธิ์ ความตกลงระหว่างประเทศ ตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาในประเทศไทยและแนวคำวินิจฉัยของศาล ทั้งในส่วนของคุณลิขสิทธ์ และทรัพย์สินทางปัญญาอื่นๆ ได้แก่ ลิขสิทธ์บัตร และเครื่องหมายการค้า**

### การสิ้นสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญาตามความตกลงระหว่างประเทศ

ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นการคุ้มครองผลงานต่างๆ ที่มนุษย์ได้สร้างสรรค์หรือประดิษฐ์คิดค้นขึ้นมา เช่น การประดิษฐ์เทคโนโลยี หรือยารักษาโรคที่ได้รับความคุ้มครองโดยสิทธ์บัตร เครื่องหมายที่ใช้กับสินค้าก็จะได้รับความคุ้มครองโดยเครื่องหมายการค้า หรือหนังสือเรียนหรือผลงานทางวิชาการที่ได้รับความคุ้มครองโดยลิขสิทธ์ เป็นต้น โดยกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาแต่ละประเภทนี้ได้รับบัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ได้สร้างสรรค์หรือประดิษฐ์คิดค้นผลงานดังกล่าวในฐานะ “เจ้าของสิทธ์” โดยการให้สิทธ์ต่างๆ แก่เจ้าของสิทธ์ในการที่จะแสวงหาประโยชน์จากผลงานดังกล่าวได้แต่เพียงผู้เดียว (exclusive rights) ไม่ว่าจะเป็นสิทธ์ในการจำหน่าย ผลิตซ้ำหรือดัดแปลง หรือเผยแพร่ต่อสาธารณชน ซึ่งหากบุคคลอื่นใดกระทำการดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของสิทธ์ ก็จะเป็นการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา เว้นแต่จะเป็นการกระทำที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายมิให้เป็นการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญานี้





## ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า (TRIPs)

ซึ่งเป็นความตกลงภายใต้องค์การการค้าโลกและประเทศไทยก็มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ได้บัญญัติไว้ในข้อ ๖ ว่าไม่มีบทบัญญัติใดในความตกลงที่จะนำมาใช้เพื่อกล่าวถึงการสิ้นสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่จะกำหนดเกี่ยวกับการสิ้นสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญานี้

กรณีการซื้อสินค้าที่มีทรัพย์สินทางปัญญาถูกต้องจากประเทศหนึ่ง แล้วนำเข้ามาจำหน่ายในอีกประเทศหนึ่ง เป็นประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิแต่เพียงผู้เดียวว่าหลังจากที่เจ้าของสิทธิได้จำหน่ายสินค้าของตนไปแล้ว เจ้าของสิทธิควรจะยังมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวที่จะเข้าไปควบคุมหรือห้ามผู้ซื้อจากการจำหน่ายสินค้าดังกล่าวต่อไปหรือไม่ ซึ่งโดยหลักการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญากรณีนี้อาจถือว่าสิทธิของเจ้าของสิทธิได้สิ้นสุดลงแล้ว เมื่อได้มีการจำหน่ายสินค้าออกสู่ตลาดเป็นครั้งแรก หรือที่เรียกว่า “หลักการสิ้นสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา” (exhaustion of rights) ด้วยเหตุผลพื้นฐานที่ว่า เจ้าของสิทธิได้รับประโยชน์ตอบแทนจากการจำหน่ายสินค้าของตนไปแล้ว จึงต้องมีการจำกัดสิทธิแต่เพียงผู้เดียวของเจ้าของสิทธิ เนื่องจากหากยินยอมให้เจ้าของสิทธิมีสิทธิที่จะควบคุมหรือห้ามผู้ซื้อจากการจำหน่ายสินค้าที่ตนได้จำหน่ายไปแล้วนั้น ก็จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ซื้อและประโยชน์สาธารณะได้

## หลักการสิ้นสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท

๑. การสิ้นสิทธิภายในประเทศ (National exhaustion of rights) คือ กรณีที่เจ้าของสิทธิได้จำหน่ายสินค้าของตนในประเทศใดประเทศหนึ่ง สิทธิของเจ้าของสิทธิจะหมดสิ้นไปเฉพาะในประเทศนั้น
๒. การสิ้นสิทธิภายในภูมิภาค (Regional exhaustion of rights) คือ กรณีที่เจ้าของสิทธิได้จำหน่ายสินค้าของตนในประเทศใดประเทศหนึ่งในภูมิภาค สิทธิของเจ้าของสิทธิจะหมดสิ้นไปเฉพาะในภูมิภาค
๓. การสิ้นสิทธิระหว่างประเทศ (International exhaustion of rights) คือ กรณีที่เจ้าของสิทธิได้จำหน่ายสินค้าของตนในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่สิทธิของเจ้าของสิทธิจะหมดสิ้นไปทั่วโลก

กรณีการสิ้นสิทธิระหว่างประเทศในทรัพย์สินทางปัญญานี้ เป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากหลักการดังกล่าวยอมรับว่า เมื่อเจ้าของสิทธิได้จำหน่ายสินค้าของตนไปแล้ว เจ้าของสิทธิจะไม่มีสิทธิควบคุมหรือห้ามผู้ซื้อจากการจำหน่ายสินค้าดังกล่าวได้อีกต่อไป ไม่ว่าในประเทศใดก็ตาม กล่าวคือ ผู้ซื้อสินค้าสามารถนำสินค้านั้นไปจำหน่ายต่อไปได้ทั่วโลก

## การสิ้นสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาตามกฎหมายไทย

ทรัพย์สินทางปัญญามีหลายประเภท ซึ่งจะส่งกฎหมายเฉพาะที่คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาในแต่ละประเภทด้วย นอกจากนั้น **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย** ได้บัญญัติเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาไว้เป็นแนวนโยบายที่รัฐจะต้องดำเนินการโดยมาตรา ๘๖ (๒) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ ทรัพย์สินทางปัญญา และพลังงาน โดยส่งเสริมการประดิษฐ์หรือการค้นคิดเพื่อให้เกิดความรู้ใหม่ รักษา และพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทยรวมทั้งให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

### ๑. สิทธิบัตร

เมื่อปี ๒๕๔๒ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยได้บัญญัติรองรับการสิ้นสิทธิในกฎหมายสิทธิบัตรว่าการใช้ ขาย มีไว้เพื่อขาย เสนอขาย หรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งผลิตภัณฑ์ตามสิทธิบัตร ไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ทรงสิทธิหากผู้ทรงสิทธิบัตร ได้อนุญาตหรือยินยอมให้ผลิตหรือขายผลิตภัณฑ์ดังกล่าวแล้ว (มาตรา ๓๖ วรรคสอง (๗))

### ๒. เครื่องหมายการค้า

ในกรณีของเครื่องหมายการค้า พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองเครื่องหมายการค้าที่ใช้บังคับในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรองรับการสิ้นสิทธิของเจ้าของเครื่องหมายการค้าไว้ อย่างไรก็ตาม ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยโดยยอมรับหลักการสิ้นสิทธิระหว่างประเทศนี้เช่นกัน (คำวินิจฉัยศาลฎีกาที่ ๒๘๑๗/๒๕๔๓) ซึ่งในคดีดังกล่าว โจทก์เป็นผู้ผลิตสินค้าปัดตะเลี่ยนโดยมีเครื่องหมายการค้าว่า “WAHL” ซึ่งได้จดทะเบียนในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย ส่วนจำเลยนั้นได้ซื้อสินค้าปัดตะเลี่ยนที่มีเครื่องหมายการค้า

ดังกล่าวโดยถูกต้องจากตัวแทนจำหน่ายของโจทก์ที่ประเทศสิงคโปร์แล้วนำมาจำหน่ายในประเทศไทย โดยศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า การมีผู้ซื้อสินค้าของเจ้าของเครื่องหมายการค้าเพื่อนำไปจำหน่ายต่อไป เป็นเรื่องปกติธรรมดาในการประกอบการค้า ซึ่งเมื่อผู้ผลิตสินค้าที่เป็นเจ้าของเครื่องหมายการค้าดังกล่าวได้จำหน่ายสินค้าของตนในครั้งแรก โดยได้รับประโยชน์จากการใช้เครื่องหมายการค้า นั้นจากราคาสินค้าที่จำหน่ายไปเสร็จสิ้นแล้ว จึงไม่มีสิทธิหวังกันไม่ให้ผู้ซื้อสินค้าซึ่งประกอบการค้าปกติ นำสินค้านั้นออกจำหน่ายอีกต่อไป

### ๓. ลิขสิทธิ์

ในกรณีของลิขสิทธิ์ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองลิขสิทธิ์ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ไม่มีบทบัญญัติรองรับการลั่นสิทธิของเจ้าของลิขสิทธิ์ไว้ นอกจากนี้ ก็ยังไม่เคยมีแนวคำวินิจฉัยของศาลยอมรับหลักการลั่นสิทธิระหว่างประเทศในกรณีของลิขสิทธิ์ไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า สามารถพิจารณานำบทบัญญัติอื่นๆ ในพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาปรับใช้กับการลั่นสิทธิระหว่างประเทศได้ ดังนี้

#### - สิทธิในการนำเข้า

พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้บัญญัติรองรับสิทธิแต่เพียงผู้เดียวไว้หลายประการตามมาตรา ๑๕ แต่ไม่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิในการนำเข้าไว้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาประเภทอื่น เช่น สิทธิบัตรที่บัญญัติรองรับสิทธิในการนำเข้าไว้อย่างชัดเจน จึงอาจกล่าวได้ว่า การที่กฎหมายลิขสิทธิ์ไม่ได้บัญญัติรองรับสิทธิในการนำเข้าไว้ เจ้าของลิขสิทธิ์จึงไม่มีสิทธิในการควบคุมหรือห้ามการนำเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งสินค้าที่มีลิขสิทธิ์ถูกต้องจากต่างประเทศ

#### - ข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์

หลักการลั่นสิทธิอาจนำมาอ้างได้ภายใต้ข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์โดยอาศัยมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง โดยลำพัง หากการนำเข้ามาจำหน่ายในประเทศนั้นไม่ขัดต่อการแสวงหาประโยชน์จากงานอันมีลิขสิทธิ์ตามปกติของเจ้าของลิขสิทธิ์และไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิอันชอบด้วย

กฎหมายของเจ้าของลิขสิทธิ์เกินสมควร ก็จะไม่ถือว่าเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ในกรณีที่น่ามาตรา ๓๒ วรรคหนึ่งมาใช้โดยลำพังนั้น วิเคราะห์ได้ว่ากรณีที่บุคคลใดได้ซื้อสินค้าที่มีลิขสิทธิ์ถูกต้องจากต่างประเทศ แล้วนำมาจำหน่ายในประเทศไทย ก็ควรที่จะเข้าข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์ตามมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่งนี้ เนื่องจากเจ้าของลิขสิทธิ์ได้รับผลตอบแทนจากการจำหน่ายสินค้านั้นแล้ว จึงไม่เป็นการขัดต่อการแสวงหาประโยชน์จากงานอันมีลิขสิทธิ์ตามปกติของเจ้าของลิขสิทธิ์และไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายของเจ้าของลิขสิทธิ์เกินสมควร นอกจากนั้น หากจะให้เจ้าของลิขสิทธิ์เข้าไปควบคุมการจำหน่ายดังกล่าวต่อไปก็อาจจะส่งผลกระทบต่อการค้าและเป็นการเปิดช่องทางให้เจ้าของลิขสิทธิ์ใช้สิทธิโดยมิชอบ

### บทสรุป

หลักการลั่นสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเป็นกลไกสำคัญในกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเพื่อป้องกันการใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากเจ้าของสิทธิได้รับผลตอบแทนจากการจำหน่ายสินค้านั้นแล้วในครั้งแรกซึ่งหากเปิดโอกาสให้เจ้าของสิทธิสามารถหาผลประโยชน์ได้อีกจากสินค้าที่มีการจำหน่ายไปแล้วนั้นอีกต่อไปก็จะส่งผลกระทบต่อผู้ซื้อได้โดยวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญานี้ มิใช่เป็นการคำนึงเพียงแต่ผลประโยชน์ของเจ้าของสิทธิเท่านั้น แต่ก็จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในข้อ ๘ ของความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้าว่า **ประเทศสมาชิกสามารถที่จะกำหนดหรือบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นตามกฎหมายเพื่อปกป้องประโยชน์ทางสาธารณสุขและการโภชนาการ และเพื่อส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ (public interest) ในส่วนที่มีความจำเป็นต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมและการพัฒนาทางเทคโนโลยี รวมตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมที่ประเทศสมาชิกอาจกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันการบังคับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่ไม่เหมาะสมหรือการบังคับสิทธิที่เกินขอบเขตของเจ้าของสิทธิ...**

ที่มา : ข่าวสารพัฒนากฎหมาย ลำดับที่ ๘๐ โดยฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา





• ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง

# ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

การคัดเลือกสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลและสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองเป็นการล่วงหน้า การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลที่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลและสำนักงานของที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับชาติ



**ประเด็นที่หนึ่ง** สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) (พอช.) จะดำเนินการคัดเลือกสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑ และสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ ชุดใหม่เป็นการล่วงหน้าก่อนที่ชุดปัจจุบันจะครบวาระได้หรือไม่

กรณีสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลนั้น มาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนฯ บัญญัติเหตุและระยะเวลาในการคัดเลือกสมาชิกใหม่แทนสมาชิกที่ครบวาระไว้เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ การจะดำเนินการคัดเลือกได้จะต้องปรากฏว่าสมาชิกเดิมครบกำหนดวาระแล้ว และต้องดำเนินการคัดเลือกภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ครบวาระ การคัดเลือกสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลล่วงหน้าก่อนที่สมาชิกเดิมครบวาระจึงขัดต่อบทบัญญัติ ดังกล่าว ต่างจากกรณีสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ ที่ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดวันเริ่มต้นหรือระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกชุดใหม่

แทนสมาชิกเดิมที่ครบวาระ การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗ (๑) แทนสมาชิกเดิมที่ครบวาระ จึงกระทำได้ทั้งก่อนและหลังจากที่สมาชิกเดิมครบวาระ

**ประเด็นที่สอง** ที่ประชุมระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนฯ สามารถจัดตั้งสำนักงานได้หรือไม่ และ พอช. จะให้การสนับสนุนสถานที่และงบประมาณได้หรือไม่

ที่ประชุมในระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบลไม่มีสถานะเป็นองค์กร จึงไม่มีอำนาจในการจัดตั้งสำนักงานขึ้นเองได้ อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓๕ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนฯ บัญญัติให้ พอช. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับชาติมอบหมาย ดังนั้น หากที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบลระดับชาติเห็นว่าจำเป็นต้องมีสำนักงานเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนทางด้านธุรการ ก็อาจมอบหมายให้ พอช. ทำหน้าที่สำนักงาน เพื่อสนับสนุนงานทางด้านธุรการ การจัดสถานที่ และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการประชุมระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบลได้





### ประเด็นที่สาม

ในกรณีของเทศบาลที่มีตำบลมากกว่าหนึ่งตำบลนั้น การจัดแจ้งการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลโดยแต่ละตำบลในเขตเทศบาลจัดแจ้งการจัดตั้งแยกต่างหากจากกัน จะสามารถกระทำได้หรือไม่

คำว่า “ตำบล” ตามพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนฯ มิใช่ตำบลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ หากแต่เป็นเขตที่กำหนดขึ้นใหม่ตามบทนิยามในมาตรา ๓ ซึ่งบัญญัติให้ “ตำบล” หมายความว่า เขตพื้นที่ในความรับผิดชอบของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เขตในกรุงเทพมหานคร หรือเขตพื้นที่ที่กฎหมายเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น ดังนั้น ในกรณีการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลที่อยู่ในเขตเทศบาล “ตำบล” ย่อมหมายความถึงเขตเทศบาลนั้นทั้งเขต การจัดตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมหมายความถึงเขตทั้งหมดขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ถ้าเป็นการจัดตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ย่อมหมายถึงเขตพื้นที่ทั้งหมดของแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลโดยอาศัยเขตพื้นที่ของตำบลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่จึงไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนฯ

### ประเด็นที่สี่

มาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนฯ บัญญัติให้ดำเนินการคัดเลือกสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ครบวาระ โดยในระหว่างที่ยังมิได้มีการคัดเลือกสมาชิกขึ้นใหม่ ให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ดังนี้ หากพ้นกำหนดเวลาหกสิบวันโดยยังมิได้มีการคัดเลือกสมาชิกขึ้นใหม่ สมาชิกชุดเดิมที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่

บทบัญญัติดังกล่าวประสงค์จะให้สมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่องไม่ขาดตอน แม้จะกำหนดระยะเวลาดำเนินการให้ได้มาซึ่งสมาชิกชุดใหม่ แต่ก็เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดเท่านั้น ดังนั้น หากไม่สามารถคัดเลือกสมาชิกใหม่ได้ทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าว สมาชิกชุดเดิมจึงยังต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไป โดยในการปฏิบัติหน้าที่นั้นย่อมสามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ได้

### ประเด็นที่ห้า

มาตรา ๕ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนฯ กำหนดให้ กำหนดให้ กำหนด เมื่อได้รับจัดแจ้งการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลแล้ว ให้ออกใบรับการจัดแจ้งให้เป็นหลักฐานและส่งบัญชีรายชื่อให้ พอช. ทราบ ดังนี้ ในกรณีที่มิได้จัดแจ้งการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนกับกำหนด แต่ได้มีการจัดแจ้งกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จะถือว่าการจัดแจ้งการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่ และในกรณีที่ผู้รับจัดแจ้งไม่ได้ส่งหลักฐานการจัดแจ้งมาที่ พอช. จะถือว่าการจัดแจ้งการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายหรือไม่

กรณีผู้รับจัดแจ้งนั้น กฎหมายกำหนดให้กำหนดเป็นผู้รับจัดแจ้งการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล การจะจัดแจ้งต่อผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่ไม่มีกำหนดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ วรรคห้า เท่านั้น การจัดแจ้งการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลตามข้อหารือจึงไม่ถือว่าเป็นการจัดแจ้งตามมาตรา ๕ การจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลนั้นจึงยังไม่สมบูรณ์ในทางตรงกันข้าม หากมีการจัดแจ้งต่อผู้มีหน้าที่รับจัดแจ้งแล้ว แม้ผู้รับจัดแจ้งจะมีได้ส่งหลักฐานการจัดแจ้งมาที่ พอช. ก็หาจะมีผลต่อความสมบูรณ์ของการจัดแจ้งไม่ เพราะการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบลเป็นสิทธิและเป็นเจตนาของชุมชนต่าง ๆ ในตำบลที่จะจัดตั้งกันขึ้นเองเมื่อจัดตั้งตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดแล้วมีหน้าที่เพียงแต่ไปแจ้งให้กำหนดหรือผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ และเมื่อได้รับใบรับการจัดแจ้งแล้วการจัดตั้งนั้นย่อมเป็นอันสมบูรณ์ ส่วนการที่กฎหมายกำหนดให้กำหนดหรือผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้อำนวยการเขตส่งบัญชีรายชื่อให้ พอช. ทราบ เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บข้อมูลของ พอช. เท่านั้น

(เรื่องเสร็จที่ ๑๓๙๘/๒๕๕๕) วันที่ ๓ กันยายน คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การคัดเลือกสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลและสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองเป็นการล่วงหน้า การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์กรชุมชนตำบลที่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง รวมทั้งการ



ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้งสภาองค์กรชุมชนตำบล และสำนักงานของที่ประชุมสภาองค์กรชุมชนตำบล ระดับชาติ, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))

## กรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนบริเวณ เขิงสะพานพระราม ๗ เพื่อก่อสร้างอาคารสถานีสูบน้ำปลาอุโมงค์ อาคารระบายน้ำ และท่อระบายน้ำ

ที่ดินบริเวณเขิงสะพานพระราม ๗ ซึ่งเป็นที่ดินที่กรมทางหลวงชนบทได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนที่มีวัตถุประสงค์ “เพื่อสร้างและขยายทางหลวง” และกรมทางหลวงชนบทได้ดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์แล้วนั้น จะให้กรุงเทพมหานครใช้เพื่อก่อสร้างอาคารสถานีสูบน้ำปลาอุโมงค์ อาคารระบายน้ำ และท่อระบายน้ำ ได้หรือไม่

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน อันเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องกระทำโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และกฎหมายนั้นเองต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน ซึ่งต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และต้องกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ การที่รัฐจะนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไปใช้จึงต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด ที่ดินใดซึ่งได้เวนคืนมาเพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งแล้ว รัฐจะนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นไม่ได้ ไม่ว่าที่ดินนั้นจะยังคงอยู่ในอายุความที่เจ้าของที่ดินมีสิทธิเรียกร้องคืนหรือไม่

สำหรับการพิจารณาเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น มีข้อพิจารณา ๓ ประการ ได้แก่ (๑) เป็นการใช้ประโยชน์ราชการและไม่ใช่ในเชิงประกอบธุรกิจ (๒) เป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ และ (๓) การใช้ประโยชน์ต้องเป็นส่วนหนึ่งหรือเป็นอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเวนคืนนั้นโดยตรง เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ ระบุวัตถุประสงค์ของการเวนคืนไว้ “เพื่อสร้างและขยายทางหลวง” ซึ่งนิยามคำว่า “ทางหลวง”



ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ แม้จะมีได้หมายความถึงเฉพาะแต่ทางหรือถนนที่ใช้ในการจราจรเท่านั้น แต่มีความหมายรวมถึงท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ ฯลฯ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงนั้นด้วย แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าการก่อสร้างระบบระบายน้ำของกรุงเทพมหานครมีจุดประสงค์หลักเพื่อช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยของกรุงเทพมหานคร มิใช่เป็นการระบายน้ำในบริเวณสะพานพระราม ๗ โดยตรง จึงไม่ได้เป็นอุปกรณ์หรือส่วนหนึ่งของงานทางที่มีอยู่หรือที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงหรือเพื่อประโยชน์แก่งานทางหรือผู้ใช้ทางหลวงในบริเวณนั้น และไม่อาจถือได้ว่าการขออนุญาตใช้ที่ดินดังกล่าวอยู่ในวัตถุประสงค์ของการเวนคืน กรมทางหลวงชนบทจึงไม่อาจอนุญาตให้กรุงเทพมหานครใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนบริเวณเขิงสะพานพระราม ๗ เพื่อก่อสร้างอาคารเพื่อกิจการดังกล่าวได้

**(เรื่องเสร็จที่ ๑๔๙๒/๒๕๕๕** บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กรุงเทพมหานครขอใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนบริเวณเขิงสะพานพระราม ๗ เพื่อก่อสร้างอาคารสถานีสูบน้ำปลาอุโมงค์ อาคารระบายน้ำ และท่อระบายน้ำ, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))



# ความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ

## เรื่อง การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

กฤษฎีกาสารณฉบับนี้ สำนักกฎหมายปกครองขอเสนอความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครองของกรมควบคุมมลพิษแทนกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามมาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้ กรณีแหล่งกำเนิดมลพิษเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้แจ้งเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า กรมควบคุมมลพิษได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเกี่ยวกับปัญหาการปล่อยน้ำเสียลงสู่คลองสาธารณะ ทำให้คลองสาธารณะเน่าเสียและมีกลิ่นเหม็น ซึ่งจากการตรวจสอบและเก็บตัวอย่างน้ำทั้งพบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากการระบายน้ำทิ้งของโรงงานผลิตน้ำตาลไม้ เครื่องดื่มเกลือแร่ และขนมอบกรอบของบริษัทแห่งหนึ่ง จึงได้แจ้งให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมทราบ เพื่อดำเนินการตามมาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ก็ยังไม่ได้รับการแจ้งผลการดำเนินการแต่อย่างใดโดยได้มีหนังสือทวงถามเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว จนกระทั่งกรมควบคุมมลพิษได้มีหนังสือถึงบริษัทเจ้าของโรงงานเพื่อแจ้งสิทธิโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนภายใน ๑๕ วัน นับถัดจากวันที่ได้รับหนังสือ ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ สั่งการให้จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงหรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบำบัดน้ำเสียให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ และได้มีหนังสือแจ้งให้กรมโรงงานอุตสาหกรรมทราบเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าวด้วยแล้ว ในการดำเนินการดังกล่าวกรมควบคุมมลพิษจึงขอหารือดังนี้

๑. เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษสามารถออกคำสั่งไปยังเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรม ตามกระบวนการทางปกครองต่อไปได้หรือไม่ อย่างไร


๒. เมื่อพนักงานควบคุมมลพิษเข้าสู่กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดเช่นเดียวกันจะเป็นเหตุให้ผู้รับคำสั่งสามารถโต้แย้งการดำเนินการของส่วนราชการที่เข้าข้ออนได้หรือไม่ หรือหากกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง อาทิ



การบังคับทางปกครองให้ชำระค่าปรับ หรือพักใช้ใบอนุญาตที่อาจซ้ำซ้อนกับเหตุเดียวกัน จะเป็นการขัดต่อมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมควบคุมมลพิษแล้ว เห็นว่า มาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ควบคุม หรือผู้ได้รับใบอนุญาตรับจ้างให้บริการระบบบำบัดน้ำเสีย จัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสีย แต่ถ้าแหล่งกำเนิดมลพิษนั้นเป็นโรงงานอุตสาหกรรม ให้แจ้งให้เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป หากเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษมีอำนาจดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ได้ โดยกรณีที่จะถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยโรงงานกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด รวมทั้งติดตามผลการดำเนินการต่อเนื่องจนเสร็จสิ้นกระบวนการ ดังนั้น แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมโรงงานอุตสาหกรรมว่า ภายหลังจากที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมตรวจสอบระบบบำบัดน้ำเสียของโรงงานแล้วพบว่าน้ำทิ้งมีค่าเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานจึงได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บริษัทเจ้าของโรงงานปรับปรุงแก้ไขระบบบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบำบัดน้ำเสียทั้งหมดจากโรงงานให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายกำหนดไว้ให้แล้วเสร็จ

ภายในวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ แต่ปัจจุบันได้ล่วงเลยระยะเวลาที่ฟังจะบังคับใช้กฎหมายมานานแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานยังไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบว่าบริษัทดังกล่าวได้แก้ไขปรับปรุงระบบบำบัดน้ำเสียของโรงงานให้มีประสิทธิภาพตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเห็นว่า กรณีดังกล่าวถือได้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานไม่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนกับแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมตามนัยมาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ด้วยเหตุนี้ เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษจึงสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บริษัทเจ้าของโรงงานจัดการแก้ไข เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือซ่อมแซมระบบบำบัดน้ำเสียของโรงงานให้มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบำบัดน้ำเสียจากโรงงานให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายต่อไปได้ และเห็นว่า ข้อหาหรือประเด็นนี้มิใช่ปัญหาในการดำเนินงานของกรมควบคุมมลพิษ แต่เป็นปัญหาของกรมโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งมิได้เป็นหน่วยงานที่ขอหาหรือมาอย่างไรก็ดี เมื่อเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หากบริษัทเจ้าของโรงงานไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในส่วนที่ ๘ การบังคับทางปกครองในหมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไปได้จนกว่าคำสั่งทางปกครองที่เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษออกไปจะบรรลุผล

(บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษตามมาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๓๙/๒๕๕๕))... 

## หลักเกณฑ์การคัดเลือกนักกฎหมายภาครัฐ เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนักกฎหมายภาครัฐ

เลาะรั้วศึกษาศาสตร์ในกฎกระทรวงฉบับที่ ๘ ฉบับที่ ๒ เดือนธันวาคม ๒๕๕๕ - มกราคม ๒๕๕๖) ว่าด้วยเรื่องการจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ โดยเลือกกระบวนการ “เสริมสร้างความรู้ความเชี่ยวชาญในทางกฎหมายมหาชนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มาจัดทำข้อเสนอเพื่อให้การอบรมหลักสูตรนักกฎหมายภาครัฐมีความโปร่งใสมากขึ้น วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งในการจัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการดังกล่าว คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีมาตรฐานการดำเนินงาน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ที่แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในกระบวนการทำงาน และสามารถตรวจสอบได้ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ปรับปรุงกระบวนการในการฝึกอบรมหลักสูตรนักกฎหมายภาครัฐ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และพิจารณาคัดเลือกนักกฎหมายภาครัฐเข้ารับการฝึกอบรม

เลาะรั้วศึกษาศาสตร์ ฉบับนี้จึงเสนอขอความเห็นชอบจากฉบับที่ผ่านมา โดยจะหยิบยกหลักเกณฑ์ การคัดเลือกผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนักกฎหมายภาครัฐ ซึ่งคณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และพิจารณาคัดเลือกนักกฎหมายภาครัฐเข้ารับการฝึกอบรมได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ การคัดเลือกนักกฎหมายภาครัฐซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร ระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ และระดับชำนาญการพิเศษ ที่ปฏิบัติงานด้านกฎหมายในส่วนราชการและนายทหารเหล่าพระธรรมนูญในระดับเทียบเท่าข้าราชการพลเรือนระดับนั้นๆ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรในหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการพัฒนา นักกฎหมายภาครัฐแต่ละรุ่น ให้เป็นไปตามลำดับและแนวทางดังต่อไปนี้


(๑) ให้พิจารณาเลือกนักกฎหมายภาครัฐที่ยังไม่ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ (พ.ต.ก.)

ตามตำแหน่งและระดับที่กำหนดให้ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ (พ.ต.ก.) ก่อน โดยให้พิจารณาจากผู้มีคุณสมบัติที่ได้รับการเสนอรายชื่อจากส่วนราชการต่างๆ เริ่มจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและได้ปฏิบัติราชการครบถ้วน ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามประกาศ ก.พ. เรื่อง กำหนดตำแหน่งและเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นลำดับแรก เรียงลงไปยังผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและได้ปฏิบัติราชการตามระยะเวลาที่น้อยกว่าเป็นลำดับไป ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการกระจายโอกาสให้เท่าเทียมกันทุกส่วนราชการด้วย

(๒) สำหรับการพิจารณาคัดเลือกผู้เข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการพัฒนา นักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป ให้พิจารณาเลือกนักกฎหมายภาครัฐที่ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ (พ.ต.ก.) แล้วเป็นลำดับถัดมาหลังจากการคัดเลือกบุคคลตาม (๑) แล้ว ทั้งนี้ โดยให้นำแนวทางการพิจารณาคัดเลือกตาม (๑) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๓) ให้พิจารณาเลือกนิติกรในหน่วยงานอื่นของรัฐ นอกจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญตามข้อ (๑) และ (๒) เข้ารับการฝึกอบรมด้วย ตามจำนวนและสัดส่วนที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการกระจายโอกาสให้เท่าเทียมกันทุกส่วนราชการ

ข้อ ๒ ให้คณะกรรมการพิจารณาเลือกนักกฎหมายภาครัฐเข้ารับการฝึกอบรมดำเนินการพิจารณาเลือกนักกฎหมายภาครัฐให้เข้ารับการฝึกอบรมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศนี้ โดยต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม

หลักเกณฑ์นี้จะเป็นกรอบในการคัดเลือกผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนักกฎหมายภาครัฐในแต่ละระดับที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดขึ้น เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของสำนักงานฯ อันจะเป็นการป้องกันการใช้อิทธิพลของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ประกาศให้ทราบโดยทั่วกันที่เว็บไซต์ของสำนักงานฯ ที่ [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th) หน้าต่างสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน... 





**นายธรรมนิตย์ สุมันตกุล** รองเลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีสวดมนต์ เนื่องในวัน “มาฆบูชา” เพื่อสร้างความเป็นสิริมงคลให้แก่ชีวิตน้อมจิตบูชาพระรัตนตรัย เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ณ ห้องประชุม สมภพ โทตระกิตย์



**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** จัดโครงการสัมมนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติราชการตามกฎหมายปกครอง ของเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา ระหว่างวันที่ ๒๔ - ๒๖ มกราคม ๒๕๕๖ ณ โรงแรมแกรนด์ไฮแอท เอราวัณ อำเภอเขาต้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ โดยมีนักกฎหมายกฤษฎีกาจากสำนักงานกฎหมายปกครองเป็นวิทยากรการอบรม เน้นเรื่องหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและการบริหารงานบุคคล กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ฯลฯ



# ASEAN Common Visa

## คืออะไร ?



**ASEAN Common Visa** เป็นข้อริเริ่มของอินโดนีเซียเมื่อปี ๒๕๕๔ มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ชาวต่างชาติที่ประสงค์จะเดินทางเข้ามาในอาเซียน โดยแทนที่จะต้องขอวีซ่าจากประเทศต่าง ๆ เป็นรายประเทศ ก็สามารถขอวีซ่าจากประเทศใดประเทศหนึ่งในอาเซียนเพื่อใช้ประกอบการเดินทางภายในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนได้เลย แต่ยังคงต้องผ่านการตรวจการเดินทางเข้า-ออกเมืองตามด่านต่าง ๆ ขณะนี้อาเซียนกำลังศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้ ASEAN Common Visa โดยจะประเมินผลดีผลเสีย ปัญหาและอุปสรรค ขณะเดียวกัน มีความจำเป็นที่ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศต้องเตรียมความพร้อมให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามจุดผ่านแดนต่าง ๆ ด้วย

## ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์อะไรจาก ASEAN Common Visa

การจัดทำ ASEAN Common Visa จะทำให้นักท่องเที่ยวต่างชาติได้รับความสะดวกในการเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในอาเซียน ซึ่งหมายถึงการนำเงินตราต่างชาติเข้ามากระตุ้นอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียนในภาพรวม รวมถึงเกิดประโยชน์โดยตรงกับประเทศไทย นักลงทุนต่างชาติในอาเซียนยังสามารถใช้โอกาสนี้สำรวจตลาด และขยายการลงทุนมายังประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน ซึ่งนอกจากจะเป็นการสร้างงานและมีการหมุนเวียนเงินทุนภายในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนแล้ว ยังจะช่วยยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และลดช่องว่างความแตกต่างของการพัฒนาในอาเซียนด้วย ในส่วนหนึ่ง การใช้ ASEAN Common Visa จะเป็นความท้าทายกับอาเซียนและประเทศไทยโดยเฉพาะ การเตรียมการรับมือกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติต่าง ๆ เช่น การลักลอบขนยาเสพติด การค้ามนุษย์ การก่อการร้าย รวมถึงปัญหาโรคระบาด โรคติดต่อ ซึ่งการเตรียมการและการกำหนดมาตรการรองรับควรเป็นไปอย่างเป็นระบบและปฏิบัติได้จริง

ที่มา : จากเรื่องนำรู้เกี่ยวกับอาเซียน โดยกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ