



กฤษฎีกาสาร

ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๖ สิงหาคม - กันยายน ๒๕๖๑

www.krisdika.go.th



- แนวคิดในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ
.....
ตอน : รูปแบบของมาตรการและประสิทธิภาพในการบังคับใช้

สรุปสาระสำคัญของกฎหมายแม่แบบฯ เกี่ยวกับบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ (UNCITRAL Model Law on Electronic Transferable Records: ETR)

- แนวทางการตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดแต่งตั้งรางวัลการจตุรปูที่ต้น

➤ นายดิสทัต โทตระกิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยคณะผู้บริหารสำนักงานฯ ร่วมกิจกรรมเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษาสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ประกอบด้วย พิธีตักบาตรถวายเป็นพระราชกุศล พิธีถวายสัตย์ปฏิญาณเพื่อเป็นข้าราชการที่ดีและพลังของแผ่นดิน และร่วมลงนามถวายพระพรเมื่อวันเสาร์ที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ณ ห้องสนามหลวงและศาลาสหทัยสมาคม ในพระบรมมหาราชวัง



➤ นายดิสทัต โทตระกิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณเพื่อเป็นข้าราชการที่ดีและพลังของแผ่นดิน เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษาสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๑ โดยมีผู้บริหารข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เข้าร่วมพิธีเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ณ ห้องประชุมสมภพ โทตระกิตย์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



➤ นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การระดมและรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สายงานนักกฎหมายกฤษฎีกาและพนักงานราชการตำแหน่งนิติกร) เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ณ โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าราชการสายงานนักกฎหมายกฤษฎีกาและพนักงานราชการตำแหน่งนิติกรได้มีส่วนร่วมในการทบทวนวิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงานฯ รวมทั้งกำหนดทิศทางของสำนักงานฯ และมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของสำนักงานฯ

ทบทวนภารกิจ

สวัสดิ์ท่านผู้อ่านทุกท่าน กฎศีกาสารฉบับสุดท้ายของปีนี้มีเรื่องราวสาระน่ารู้ที่น่าสนใจมาเสนอทุกท่านเช่นเคย เรื่องแรกขอเสนอเรื่อง “การตั้งอาณานิคมบนดาวอังคาร” ซึ่งเป็นแนวคิดที่ล้ำสมัยมาก ๆ หลายท่านคงสงสัยว่ามนุษย์เราสามารถไปใช้ชีวิตอยู่บนดาวอังคารได้จริงหรือ ต้องติดตามจากเทคโนโลยีสารสนเทศ ...สาระทางด้านกฎหมายก็น่าสนใจไม่แพ้กัน ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายบ้านเราเป็นปัญหาสำคัญที่แม้ในปัจจุบันจะมีกฎหมายออกมาบังคับใช้มากมายหลายร้อยฉบับ แต่เมื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ได้บังคับใช้กฎหมายนั้นให้มีประสิทธิภาพแล้ว ก็เสมือนไม่มีกฎหมายนั้น ๆ บังคับใช้อยู่เลย สก๊อปพิเศษฉบับนี้จึงขอเสนอเรื่อง “แนวคิดในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ ตอน: รูปแบบของมาตรการและประสิทธิภาพในการบังคับใช้” สนใจติดตามอ่านรายละเอียดได้ ...กฎหมายต่างประเทศฉบับนี้นำเสนอ “สรุปสาระสำคัญของกฎหมายแม่แบบฯ เกี่ยวกับบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้” โดยคณะกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศได้มีมติรับรองกฎหมายแม่แบบดังกล่าวแล้ว เพื่อใช้ในการทำธุรกรรมในประเทศและข้ามพรมแดน บทความอีกเรื่องได้แก่ “กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรภาคเอกชนของสาธารณรัฐประชาชนจีน” ในประเด็นหลักเกณฑ์ในการจดทะเบียนจัดตั้ง/การดำเนินการ/และการยกเลิก NGO ทั้งนี้ สาธารณรัฐประชาชนจีนไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อกำกับดูแล NGO จีน แต่มีกฎหมายเฉพาะที่กำกับดูแล NGO ต่างประเทศ ...เรื่องน่ารู้ฉบับนี้คงถูกใจผู้ที่ทำงานด้านการร่างกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะจะนำเสนอรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินงานตั้งแต่ที่มา ขั้นตอนการกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน รูปแบบของร่างฯ การทำบันทึกความเห็นเบื้องต้น แผนที่ท้ายการทำบันทึกเรื่องพิจารณาเสร็จ จนถึงการทำหนังสือส่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบและเข้าใจถึงขั้นตอนการทำงานร่างกฎหมายของสำนักงานฯ มากยิ่งขึ้น ...ปิดท้ายเล่มด้วยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่จะทำให้กฎหมายครอบคลุมถึงการนำวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในธุรกิจประกันภัย

บรรณาธิการ

บทความ ข้อความ หรือความคิดเห็นที่ปรากฏในกฎศีกาสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฎศีกาและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

สารบัญ

เทคโนโลยีสารสนเทศ

๒ การตั้งอาณานิคมบนดาวอังคาร

ความเห็นทางกฎหมาย

๔ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฎศีกาที่น่าสนใจ

๖ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ

สก๊อปพิเศษ

๗ แนวคิดในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ ตอน : รูปแบบของมาตรการและประสิทธิภาพในการบังคับใช้

บทความทางกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

๑๓ • สรุปสาระสำคัญของกฎหมายแม่แบบฯ เกี่ยวกับบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ (UNCITRAL Model Law on Electronic Transferable Records: ETR)

๑๗ • กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรภาคเอกชนของสาธารณรัฐประชาชนจีน

เรื่องน่ารู้

๒๐ แนวทางการตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน

ประโยชน์จากร่างกฎหมาย

ปกหลัง ร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายดิศทัต โทตระภักดิ์

เลขาธิการคณะกรรมการกฎศีกา

นางสาวจรรุวรรณ เสงตระกุล

นายวรรณชัย บุญบำรุง

นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ์

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฎศีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฎศีกา

กองบรรณาธิการ

นายวิชิต จรัสสุขสวัสดิ์

นายเชวง ไทยยิ่ง

นายสุชัย งามจิตต์เอื้อ

นายอรุณสิทธิ์ กันมล

นางสาวอรัญลักษณ์ ลาพิณี

นางสาวนุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม

นางเกลิณี แสงสุวรรณ

นางชุตินา ไหญ่น้อย

นายพนพล ปลินเสวี

นายคมสันต์ อินทร์รุ่ง

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยการและประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฎศีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๒๐๙, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๒๐-๗๖๓๙

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



การตั้งอาณานิคม บน ดาวอังคาร

ส่วนสารสนเทศ สำนักงานเลขาธิการ

ด้วยจำนวนของประชากรโลกที่เพิ่มขึ้นทุกวัน ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ของโลกก็ถูกนำมาใช้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการเพิ่มมากขึ้นด้วยเช่นกัน จนแทบจะหมดสิ้นในอีกไม่กี่ร้อยปีข้างหน้า มนุษย์จึงต้องค้นหาดวงดาวที่จะสามารถตั้งเป็นที่อยู่อาศัยแบบมั่นคงถาวร และด้วยความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ หลายอย่าง เช่น โครงการสำรวจจักรวาลรวมถึงการส่งยานสำรวจลงไปยังดวงดาวที่คาดว่ามนุษย์จะสามารถย้ายไปอยู่อาศัยได้ในอนาคต มนุษย์ได้เริ่มสำรวจดาวอังคารมากกว่า ๒๐ ปีแล้ว โดยใช้ยานสำรวจอวกาศในรูปแบบต่าง ๆ โดยยานแต่ละลำถูกออกแบบตามภารกิจที่กำหนด ซึ่งมีนับร้อยโครงการ และยานสำรวจ Mariner 4 เป็นยานลำแรกที่ลงจอดบนพื้นผิวดาวอังคารได้สำเร็จในปี ค.ศ. ๑๙๖๕ นับเป็นปีที่ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติการขององค์การนาซาตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ตลอดระยะเวลากว่า ๕๐ ปีสู่ดาวอังคาร ศูนย์นาซาหลายแห่งมีภารกิจส่งหุ่นยนต์ไปอีก ๑๕ ภารกิจเพื่อเดินทางสู่ดาวอังคาร เป็นภารกิจทางหุ่นยนต์ที่วางแผนไว้สำหรับปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ถึง ๒๐๒๖ โดยยานสำรวจแต่ละลำมีภารกิจที่แตกต่างกัน เช่น ใช้สำรวจทางธรณีวิทยา การทำแผนที่ การสืบค้นเสาะหาน้ำใต้พื้นผิวและเสาะหาสิ่งมีชีวิตตลอดจนการตรวจสอบสภาพแวดล้อมทางอุตุนิยมวิทยา ทั้งนี้เพื่อการเตรียมความพร้อมเพื่อนำมนุษย์ไปอาศัยตั้งอาณานิคมอยู่บนดาวอังคาร^๑ นั่นเอง

ในเดือนกรกฎาคมปีนี้โลกและดาวอังคารจะโคจรมาอยู่ในตำแหน่งตรงข้ามดวงอาทิตย์ หลังจากนั้นจะโคจรเข้าใกล้โลกเรื่อย ๆ จนกระทั่งเข้าใกล้โลกที่สุด โดยมีระยะห่าง ๓๕ ล้านไมล์ เป็นการโคจรของดาวอังคารที่เข้าใกล้โลกที่สุดในรอบ ๑๕ ปี แต่เป็นที่น่าเสียดายที่เราจะไม่พร้อมที่จะส่งมนุษย์ไปยังดาวอังคารในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ ถึงกระนั้นโครงการ Inspiration Mars ของเดนนิสทีโตมีความก้าวหน้าอย่างมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมากับโรเวอร์และหุ่นยนต์ และยังมีอีกหลายอย่างที่ ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับการพาคนไปยังดาวอังคารอย่างปลอดภัย และนาซาตั้งใจจะทำภารกิจแรกให้สำเร็จก็คือการนำมนุษย์ไปอยู่อาศัยบนดาวอังคาร^๒

Elon Musk ได้เปิดเผยแผนการนำมนุษย์ขึ้นสู่อวกาศกับยานอวกาศที่มีชื่อว่า Big Falcon Rocket ที่งานประชุมวิชาการอวกาศนานาชาติครั้งที่ ๖๘ ในเมือง Adelaide ประเทศออสเตรเลีย เป็นการพูดต่อเนื่องจากการนำเสนอในปีก่อนหน้า โดยการพูดครั้งแรกนั้นเขาพูดถึงสถาปัตยกรรมของสิ่งที่ถูกเรียกว่าระบบขนส่งมวลขน Elon Musk ได้นำเสนอรายละเอียดแบบแปลน แผนงาน

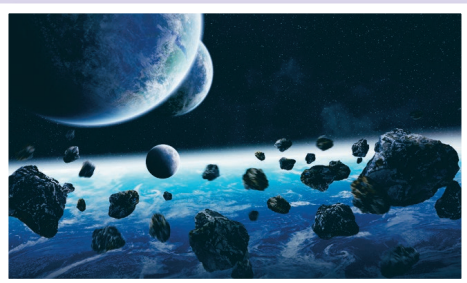


ภาพจาก <https://www.businessinsider.com/mars-colonization-human-survival-radiation-food-biosphere-2018-4>

^๑ <http://nineplanets.org/news/mars-1965-to-2015>

^๒ <https://www.theguardian.com/science/blog/2018/jan/11/will-we-be-ready-to-put-a-human-footprint-on-mars-in-15-years>

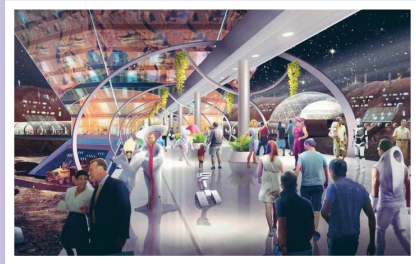
และการออกแบบเครื่องยนต์ โดยการวางแผนนี้มีเป้าหมายว่าจะเป็นการสร้างเครื่องยนต์สำหรับยานอวกาศที่ใหญ่ที่สุดในประวัติศาสตร์เพื่อเดินทางไปยังดาวอังคาร ด้วยโครงสร้างจากฐานถึงยอดจะมีความสูงถึง ๑๐๖ เมตรและสามารถบรรทุกสัมภาระได้หนักถึง ๑๕๐ ตัน^๓ และยังสามารถจุผู้โดยสารได้ถึง ๑๐๐ คน เขาคิดว่ามันเป็นไปได้ที่จะส่งมนุษย์หลายพันคนระหว่างโลกไปยังดาวอังคารภายในระยะเวลา ๑๐ ปี และอีกไม่นานหลังจากนั้น อาจจะ ๕๐ - ๑๐๐ ปี ดาวอังคารจะเป็นที่อยู่อาศัยที่ดำรงอยู่ได้ด้วยตัวเองสำหรับคน ๑ ล้านคน ในปี ๒๐๖๐ และคาดว่า Big falcon Rocket จะปรากฏโฉมให้เห็นได้ในปี ๒๐๒๒ และมีความพร้อมต่อการทดสอบใน ๓-๔ ปีข้างหน้า และการเดินทางช่วงแรก ๆ นั้นจะเป็นการเดินทางของยานอวกาศเพื่อที่จะใช้ขนส่งเสบียง และการตั้งอยู่ยานอวกาศบนดาวอังคารก่อน เพื่อเป็นแหล่งเก็บเชื้อเพลิงที่สามารถถูกนำมาใช้เพื่อจะให้นยานอวกาศเดินทางกลับโลกได้ หลังจากนั้นเมื่อติดตั้งอุปกรณ์ทุกอย่างครบบนพื้นผิวดาวอังคารแล้ว นักตั้งรกรากครั้งแรกจะต้องเก่งในด้าน การขุดเจาะพื้นผิวและขุดน้ำแข็งแห้ง ๆ ซึ่งเป็นแหล่งน้ำให้กับเราได้ใช้เพื่อจะผลิตพลังงานสำหรับทุกอย่าง ยานอวกาศข้ามดาวเคราะห์ลำแรกซึ่งอยู่บนดาวอังคารจะเป็นยานที่ใช้ขนส่งเสบียงเกือบทั้งหมด รวมไปถึงเชื้อเพลิงและทีมงานกลุ่มเล็ก ๆ ซึ่งเป็นนักสร้างและนักซ่อมที่มีจิตวิญญาณของนักสำรวจ^๔ แนวคิดวิธีสร้างที่อยู่อาศัยของมนุษย์บนดาวอังคารมีหลายแนวคิด เช่น แนวคิดสร้างวัสดุที่มีความยืดหยุ่นจากแหล่งที่มีอยู่บนดาวอังคารเอง บนดาวอังคารนั้นขาดแคลนชั้นโอโซนเมื่อแสงแดดส่องลงมาพร้อมรังสีอัลตราไวโอเล็ตซึ่งไม่ได้ถูกรองจึงมีความเป็นอันตรายต่อร่างกายมนุษย์โดยตรง อีกแนวคิดคือการสร้างที่อยู่อาศัยแบบบ้านน้ำแข็งเพื่อช่วยปกป้องรังสีดังกล่าวจากน้ำแข็งซึ่งมีจำนวนมากบนดาวอังคาร ด้วยวิธีออกแบบโครงสร้างวัสดุ น้ำหนักเบา ยืดเกาะเป็นมันด้วยน้ำแข็ง ๒ ชั้น ทำให้น้ำแข็งสามารถกรองป้องกันอันตรายจากรังสีได้



ภาพจาก <http://lh3.googleusercontent.com/-dx5o00F8Ur4/Wev8oyvAXoI/AAAAAAAAAMhs/02IEZY-Uu2M6D4qdZD6VZospKFVfo1KjgCHMYCw/s1600/ring-CT.jpg>




ภาพจาก HYPERLINK "https://www.matichonweekly.com/hot-news/article_83342" https://www.matichonweekly.com/hot-news/article_83342



ภาพจาก <https://fr.ubergizmo.com/2016/03/30/mars-world-concept-las-vegas-mars.html>

เมื่อจินตนาการถึงชีวิตใหม่ในอาณานิคมบนดาวอังคาร ซึ่งจะต้องมีการปกครองผู้คนในรูปแบบที่ต่างออกไป และมีโอกาสทางธุรกิจใหม่ ๆ เกิดขึ้นมากมาย Elon Musk กล่าวว่า รูปแบบการปกครองที่เป็นไปได้มากที่สุดบนดาวอังคารคือระบอบประชาธิปไตยโดยตรง ซึ่งพลเมืองทุกคนมีสิทธิ์ออกเสียงเพื่อลงมติตัดสินใจในทุกประเด็น ทั้งนี้ ยังมีอีกหลายประเทศที่มีแผนส่งยานไปโคจรรอบดาวอังคารรวมถึงลงไปพื้นผิวดาวอังคารด้วยคือ ประเทศจีนกับโครงการ 2020 Chinese Mars Mission ซึ่งจริง ๆ เป็นโครงการร่วมกับรัสเซีย นอกจากรัสเซียและจีนแล้วยังมีโครงการส่งยานอวกาศไปลงที่ผิวดาวอังคารของสหภาพยุโรป (ชื่อ ExoMars 2020) และของญี่ปุ่น อินเดีย และสหรัฐอเมริกาหรับเอมิเรตส์^๕

การเตรียมการทุกอย่างเพื่อการเดินทางสู่ดาวอังคารนั้นมีความรอบคอบอย่างสูง ทุกสิ่งต้องมีการทดลองซ้ำแล้วซ้ำเล่า นับปีเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้ปลอดภัยสูงสุดสำหรับมนุษย์อวกาศ โดยเป็นไปได้อย่างยิ่งว่า ในอนาคตอันใกล้นี้ มนุษย์อาจมีบ้านหลังใหม่บนดาวอังคารตามความมุ่งหวังของ Elon Musk ที่ต้องการตั้งอาณานิคมบนดาวอังคารก็เป็นได้ ความสำเร็จที่ได้สร้างสิ่งเกินความคาดหมายกับเทคโนโลยีอวกาศ และความไม่ย่อท้อต่อความล้มเหลวของการทดลอง ได้เปิดฉากใหม่ให้กับการค้นคว้าและการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์คงไม่น้อยหากการเดินทางไปต่างดาวของมนุษย์ จะเป็นการสำรวจแทนที่จะเป็นการอพยพเพื่อหลีกเลี่ยงภัยการสูญพันธุ์ที่อาจเกิดขึ้นจากน้ำมือของมนุษย์เอง 

^๓ <https://www.nasaspacelight.com/2018/08/evolution-big-falcon-rocket/>

^๔ <https://www.businessinsider.com.au/spacex-big-falcon-rocket-bfr-facility-los-angeles-photos-2018-3>

^๕ www.rt.com





ความเห็น ทางกฎหมาย

ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

กองกฎหมายไทย

การรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรสำหรับหนี้ในระบบที่ไม่ใช้โครงการส่งเสริมของรัฐ ตามมาตรา ๓๗/๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๒



พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ของเกษตรกร โดยหนี้ที่จะได้รับการแก้ไขปัญหาหนี้จะต้องเป็นหนี้เนื่องมาจากการประกอบเกษตรกรรมของเกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรเกษตรกร และเป็นหนี้ในระบบ ได้แก่ หนี้ที่เกิดจากโครงการส่งเสริมของรัฐ หนี้ที่เกิดจากการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน หรือหนี้ที่เกิดขึ้นจากการกู้ยืมจากสถาบันเกษตรกร

เมื่อเกษตรกรซึ่งเป็นหนี้ในระบบประสงค์ขอรับการสนับสนุนจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรและยื่นคำร้องขอขึ้นทะเบียนเกษตรกรต่อสำนักจัดการหนี้ของเกษตรกรแล้ว สำนักจัดการหนี้ของเกษตรกรจะตรวจสอบหลักฐานแสดงความจริงของหนี้และหลักประกันที่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งอาจเป็นได้ทั้งกรณีที่ใช้ทรัพย์สินเป็นหลักประกันและการค้ำประกันด้วยบุคคล จากนั้นสำนักจัดการหนี้ของเกษตรกรจึงแยกประเภทหนี้ของเกษตรกรตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรกำหนด เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการกรณีที่เป็นหนี้ในระบบตามโครงการส่งเสริมของรัฐและกรณีที่เป็นหนี้ในระบบที่มีใช้โครงการส่งเสริมของรัฐไว้แตกต่างกัน

ในกรณีที่เป็นหนี้ในระบบตามโครงการส่งเสริมของรัฐและคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเห็นว่าไม่ประสบความสำเร็จ โดยไม่มีความผิดของเกษตรกร กองทุนจะรับภาระหนี้้นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ แต่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เนื่องจากกฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะยกเลิหนี้ให้แก่เกษตรกร อันเป็นเหตุให้หลักประกันการชำระหนี้ย่อมเป็นอันระงับเพราะหนี้ที่ประกันระงับสิ้นไป สำหรับกรณีที่เป็นหนี้ในระบบที่มีใช้โครงการส่งเสริมของรัฐ กฎหมายไม่ได้

มุ่งประสงค์ที่จะยกเลิหนี้ให้แก่เกษตรกรดังเช่นกรณีที่เป็นหนี้ในระบบตามโครงการส่งเสริมของรัฐ หากแต่มุ่งประสงค์ที่จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรในลักษณะของการชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรแทนเกษตรกรผู้นั้น อันเป็นผลให้มูลหนี้เดิมยังคงมีอยู่ จึงต้องมีกำหนดให้มีทรัพย์สินเป็นหลักประกัน ทั้งนี้ เพื่อมิให้กองทุนต้องรับภาระหรือความเสี่ยงจากการที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้จะเป็นการสร้างภาระแก่งบประมาณของภาครัฐเกินจำเป็น ซึ่งเป็นกระบวนการที่กำหนดไว้สำหรับกรณีนี้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น กองทุนจึงไม่สามารถรับภาระชำระหนี้ที่มีบุคคลค้ำประกันหรือหนี้ที่ไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันได้

(เรื่องเสร็จที่ ๑๑๘๐/๒๕๖๐ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การรับภาระชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรสำหรับหนี้ในระบบที่ไม่ใช้โครงการส่งเสริมของรัฐ ตามมาตรา ๓๗/๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๒, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))

การสั่งกักเรือตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๒/๒๕๖๐ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพิ่มเติมครั้งที่ ๔



คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๒/๒๕๖๐ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม เพิ่มเติมครั้งที่ ๔ ที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการประมงหรือกฎหมายว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตต์การประมงไทย

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวหรือกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง มีอำนาจสั่งกักเรือไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุดในการนี้มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเรือประมงลำนั้นเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ไม่ว่าจะเรือประมงดังกล่าวจะเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดหรือไม่ นั้น เป็นการตรวจกฎหมายที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล จึงต้องพิจารณาโดยรอบคอบเพื่อมิให้การบังคับใช้กฎหมายขัดต่อหลัก



นิติธรรมหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น การสั่งกักเรือประมงของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว จึงต้องเป็นกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเรือประมงลำนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำความผิดด้วยได้แก่ การใช้เรือประมงทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการประมงหรือกฎหมายว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย มีการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ในเรือประมง หรือมีการจ้างคนต่างด้าวโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าวหรือไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองทำงานในเรือประมง

สำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนั้น เนื่องจากกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. ๒๕๕๗ บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลโดยเฉพาะ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพของแรงงานในเรือประมงไว้สองลักษณะ

(๑) เป็นข้อห้ามที่เกี่ยวข้องกับเรือประมงโดยตรง ได้แก่ การห้ามมิให้นายจ้างจ้างลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในเรือประมง

(๒) เป็นการกำหนดหน้าที่ของเจ้าของเรือในการปฏิบัติกับลูกจ้างอันเป็นการกำหนดถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคลซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการใช้เรือประมง เช่น การกำหนดเวลาพักในแต่ละวันทำงาน การกำหนดให้นายจ้างจัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือ การกำหนดให้นายจ้างจัดทำทะเบียนลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไป การกำหนดให้นายจ้างเก็บรักษาทะเบียนลูกจ้างและเอกสารเกี่ยวกับการจ้างไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุดในกรณีมีการฟ้องร้องคดีตามกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน การจัดให้มีอาหารและน้ำดื่มที่ถูกต้องเหมาะสม ห้องส้วม เวชภัณฑ์และยาในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสมกับการทำงานและระยะเวลาการใช้ชีวิตบนเรือ และการให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การใช้เครื่องมือ สุขภาพอนามัย สภาพความเป็นอยู่บนเรือ และอุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือก่อนการทำงาน

ดังนั้น ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลฯ อันเป็นเหตุให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งกักเรือประมงได้นั้น จึงหมายถึงการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเรือประมงโดยตรงคือ การจ้างลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในเรือประมง

(เรื่องเสรีที่ ๑๑๑๑/๒๕๖๐ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสั่งกักเรือตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๒/๒๕๖๐ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุมเพิ่มเติมครั้งที่ ๔, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ))



การตีความคำว่า “ซากสัตว์” ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ (กรณี salami แอม ไส้กรอก และซาหุ่มรมควิน)

สินค้าประเภท salami แอม ไส้กรอก และซาหุ่มรมควินไม่เป็นซากสัตว์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ เนื่องจากคำว่า “ซากสัตว์” ตามพระราชบัญญัตินี้หมายความถึง ร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้ว และยังไม่ได้แปรสภาพเป็นอาหารสุก หรือสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูป สำหรับการแปรสภาพเป็นอาหารสุกหมายความว่า สิ่งนั้นสามารถเป็นอาหารได้ทันที ส่วนการแปรสภาพเป็นสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูปคือการนำสิ่งใด ๆ มาเปลี่ยนแปลงลักษณะโดยทำให้เป็นสิ่งใหม่ขึ้นจนสามารถใช้สิ่งประดิษฐ์ใหม่นั้นเองเป็นประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งได้ทันที หากลักษณะและสภาพของสิ่งที่ได้ผ่านกรรมวิธีดังกล่าวแล้ว แต่ยังไม่อาจใช้เป็นประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งได้ทันที และจะต้องนำไปดำเนินการกรรมวิธีขึ้นต่อไปอีก จึงจะใช้รับประทานเป็นอาหารหรือเป็นสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูปได้ สิ่งนั้นจะไม่เป็นอาหารสุกหรือเป็นสิ่งประดิษฐ์สำเร็จรูป แต่เป็นซากสัตว์

การนำร่างกายหรือส่วนของร่างกายสัตว์ที่ตายแล้วมาทำ ประอบ หรือปรุง เป็น salami แอม ไส้กรอก และซาหุ่มรมควิน จะเป็นซากสัตว์หรือไม่ เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ที่จะต้องพิจารณากำหนดเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าจะต้องผ่านความร้อนที่อุณหภูมิเท่าใดที่กรมปศุสัตว์ประสงค์จะป้องกันและควบคุมการระบาดของโรค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ต้องออกประกาศเพื่อกำหนดให้อาหารสุกดังกล่าวเป็นซากสัตว์ ที่จะต้องอยู่ภายใต้

พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ เสียก่อน ดังนั้น salami แอม ไส้กรอก และซาหุ่มรมควินจึงไม่เป็นซากสัตว์ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ฯ หากกรมปศุสัตว์ประสงค์จะป้องกันและควบคุมการระบาดของโรคในสินค้าประเภทดังกล่าว สมควรที่จะได้มีการออกประกาศกระทรวงตามบทนิยาม “ซากสัตว์” ในมาตรา ๔ โดยเร็วต่อไป

(เรื่องเสรีที่ ๑๓๔๐/๒๕๖๐ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตีความ คำว่า “ซากสัตว์” ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๔ และพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ (กรณี salami แอม ไส้กรอก และซาหุ่มรมควิน), คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐))





ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่นำเสนอ

กองกฎหมายปกครอง

เรื่อง การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน

กฤษฎีกาสารฉบับนี้ กองกฎหมายปกครองขอเสนอความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่นำเสนอ เรื่อง การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน โดยมีข้อเท็จจริงสรุปความได้ว่า สืบเนื่องจากจังหวัดภูเก็ตได้ออกโฉนดสำหรับที่ดินจำนวนสองแปลงซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวกับเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถ แต่ในการออกโฉนดที่ดินช่างผู้ทำการรังวัดรายงานว่าที่ดินอยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติสิรินาถจึงไม่ได้เสนอเรื่องให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินแล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาตามข้อ ๑๐ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงเป็นโฉนดที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินจึงขอหรือว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้ โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินตามกฎกระทรวงดังกล่าวแล้วเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเพื่อให้ครบถ้วนตามกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า การที่กรมที่ดินได้ออกโฉนดสำหรับที่ดินทั้งสองแปลงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลจึงเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมที่ดินได้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินทั้งสองแปลงซึ่งเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้ดำเนินการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินเพื่อเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่าสมควรออกโฉนดที่ดินให้ได้หรือไม่เพียงใด การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖ ประกอบกับข้อ ๑๐ (๓) และข้อ ๑๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ ฯ และมีผลให้การออกโฉนดที่ดินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี ความบกพร่องในการทำคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้เป็นความบกพร่องเกี่ยวกับขั้นตอนการออกโฉนดที่ดินที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหากจะนำมาเป็นเหตุในการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกให้แก่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวในทันที ย่อมอาจส่งผลกระทบต่อและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของกรรมสิทธิ์หรือบุคคลภายนอกซึ่งได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นได้อีกทั้งก็หาได้ตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เสียใหม่เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนแต่อย่างใด กรมที่ดินจึงสามารถนำหลักเกณฑ์ในเรื่องการเยียวยาความบกพร่องในขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๑ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาเทียบเคียงบังคับใช้กับกรณีนี้ได้เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันออกไปตรวจพิสูจน์ที่ดินดังกล่าวแล้วเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบยอมมีผลให้การออกโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงนั้นมีผลสมบูรณ์และชอบด้วยกฎหมายมาแต่ต้น แต่ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบยอมมีผลให้โฉนดที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวเป็นโฉนดที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินต้องดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินนั้นตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

(บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกับเกี่ยวหรืออยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติโดยไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๑๘/๒๕๖๑))



|| นวัตกรรมในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ

ตอน : รูปแบบของมาตรการและประสิทธิภาพในการบังคับใช้

กองพัฒนานกฎหมาย*

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายโดยขาดประสิทธิภาพเป็นปัญหาสำคัญของสังคมไทยยุคทุกยุคสมัย แม้รัฐจะออกกฎหมายจำนวนมากเพื่อห้ามหรือยับยั้งการกระทำที่เป็นอันตรายต่อบุคคลอื่นหรือต่อสังคมส่วนรวม แต่เมื่อนักกฎหมายที่รับผิดชอบไม่ได้บังคับใช้กฎหมายนั้นให้มีประสิทธิภาพแล้ว ผลก็เสมือนว่าไม่มีกฎหมายที่ห้ามการกระทำเหล่านั้นอยู่เลย ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายที่ขาดการบังคับใช้เหล่านี้กลับส่งผลร้ายที่รุนแรงต่อสังคม ด้วยเหตุที่เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตใช้เป็นเครื่องมือในการขู่เข็ญตักเงินจากประชาชน หรือส่งผลให้เอกชนบางรายได้รับประโยชน์มากกว่าเอกชนรายอื่นอย่างไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุนี้ ปัญหาว่าทำอย่างไรจึงจะปรับปรุงให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพได้นั้น จึงเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งที่หน่วยงานของรัฐทุกแห่งพึงให้ความสนใจ

อย่างไรก็ดี การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย โดยที่หน่วยงานของรัฐมักมีความเข้าใจผิดว่าหากกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ตนออกนั้นมีเหตุผลที่ถูกต้องแล้ว และได้กำหนดโทษที่รุนแรงแล้ว การบังคับใช้กฎหมายก็ย่อมจะมีประสิทธิภาพเองโดยอัตโนมัติ ซึ่งไม่เป็นความจริงนัก การที่กฎหมายฉบับใดจะบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีการวางแผนทางที่ถูกต้องและสร้างความเข้าใจในหมู่ผู้เกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่มแรก โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมาย การตรวจร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ไปจนถึงการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในชั้นนิติบัญญัติ

เพื่อประโยชน์ในการสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ ผู้เขียนขอเสนอบทความว่าด้วยแนวคิดในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของสาขาวิชาซึ่งว่าด้วยการออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ (Regulation) ซึ่งเป็นสหวิชา (กฎหมาย รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และจิตวิทยา) ที่กำลังมีอิทธิพลต่อการสร้างกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา (Reregulation and Selective Enforcement) สหภาพยุโรป (Better Regulation) ประเทศอังกฤษ (Smart Regulation) และประเทศออสเตรเลีย (Responsive Regulation) เป็นต้น

จากการค้นคว้าของผู้เขียน อาจกล่าวได้ว่าหลักการสำคัญของการสร้างกฎเกณฑ์ทางกฎหมายให้บังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพคือ รู้เขา รู้เรา และรู้สภารัตถะแห่งการบังคับใช้กฎหมาย ที่ว่า รู้เขา คือหน่วยงานของรัฐรู้จักลักษณะนิสัยของประชากรหรือกลุ่มธุรกิจที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนั้นอย่างดี ที่ว่า รู้เรา คือหน่วยงานของรัฐรู้จักลักษณะนิสัยของหน่วยงานตนเอง และทรัพยากรที่ตนเองมีเป็นอย่างดี และที่ว่า รู้สภารัตถะแห่งการบังคับใช้กฎหมาย คือหน่วยงานของรัฐรู้เนื้อหาของกฎหมายดี รู้ว่ามีมาตรการทางกฎหมายใดที่ตนอาจเลือกใช้ในการดำเนินการกิจ รู้จักห้วงเวลาในการบังคับใช้ที่เหมาะสม รู้บัญชีความเสี่ยงของเรื่องนั้น (risk profile) และรู้จักรูปแบบและผลกระทบของโทษที่มีต่อผู้ฝ่าฝืนเป็นอย่างดี

* โดยนายอภิชน จันทรเสน นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ กองพัฒนานกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา; www.lawreform.go.th

ในตอนแรก ผู้เขียนขอเสนอเนื้อหาในส่วนของสารัตถะแห่งการบังคับใช้กฎหมาย ในหัวข้อ มาตรการทางกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐอาจเลือกใช้เพื่อห้ามหรือยับยั้งการกระทำอันไม่พึงประสงค์และข้อดีข้อด้อยของแต่ละมาตรการในเชิงการบังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพโดยมาตรการที่ปรากฏทั่วไปในระบบกฎหมายสมัยใหม่มีด้วยกัน ๘ มาตรการ ดังต่อไปนี้ :



๑. การบังคับและควบคุมด้วยการลงโทษ (Command and Control Regulation)

มาตรการทางกฎหมายที่ใช้กันมาแต่ดั้งเดิมและเป็นที่แพร่หลายที่สุด คือการที่รัฐกำหนดข้อห้ามมิให้ประชาชนกระทำการหรือกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ประชาชนจะต้องปฏิบัติตาม และจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบว่า ประชาชนได้ทำตามข้อกำหนดเหล่านั้นหรือไม่ (Command and Control หรือ C&C) หากประชาชนฝ่าฝืนข้อห้าม หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำนั้นก็ต้องรับโทษตามกฎหมาย ซึ่งจะเป็นโทษทางอาญาหรือโทษทางปกครอง แล้วแต่สภาพและความรุนแรงของการฝ่าฝืนนั้น

ข้อดีของการเลือกใช้มาตรการในลักษณะนี้คือ รัฐสามารถใช้ตัวบทกฎหมายห้ามประชาชนกระทำการ หรือให้ดำเนินการตามที่รัฐเห็นสมควรได้ในทันที และสามารถใช้โทษทางอาญาห้ามประชาชนประกอบกิจกรรมที่เป็นอันตราย หรือส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อสังคมได้โดยเด็ดขาด และเมื่อพิจารณาในแง่มุมมองทางรัฐศาสตร์ ด้วยความที่มาตรการลักษณะนี้มีลักษณะไม่ซับซ้อนและเข้าใจได้ง่ายกว่ามาตรการในรูปแบบอื่น ประชาชนทั่วไปจึงรับรู้ได้ว่ารัฐบาลได้ดำเนินการบางอย่างเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนแล้ว นอกจากนี้ หน่วยงานที่เสนอกฎหมายยังมีความสะดวกในการกำหนดมาตรการในกฎหมาย เพียงแต่เขียนข้อห้ามและบทกำหนดโทษไว้ในร่างกฎหมายเท่านั้น

อย่างไรก็ดี มาตรการในลักษณะนี้มีจุดอ่อนสำคัญในเชิงการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพหลายประการ กล่าวคือ



ประการแรก

ในการกำหนดข้อห้ามหรือมาตรฐานที่มีประสิทธิภาพ หน่วยงานจะต้องมีข้อมูลมากพอที่จะระบุได้ว่าข้อห้ามหรือมาตรฐานที่เหมาะสมนั้นอยู่ที่ใด หากข้อห้ามหรือมาตรฐานที่กำหนดนั้นไม่เหมาะสม ก็เป็นการยากที่ประชาชนจะปฏิบัติตามกฎหมายได้ ส่งผลให้การบังคับใช้ไม่ประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ ข้อห้ามในตัวบทกฎหมายมักมีรายละเอียดยุ่งยากซับซ้อนและแข็งแกร่ง ไม่ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม และมักมีลักษณะที่ควบคุมและแทรกแซงกิจกรรมของเอกชนเกินกว่าที่จำเป็นและใช้มาตรการที่ครอบคลุมเกินกว่ากรณี (Over-regulate with Over-inclusive Rule) สาเหตุที่กฎหมายมักมีข้อบกพร่องเช่นนี้ คือ หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายมักพบว่าข้อกำหนดขอบเขตของกฎหมายให้พอดีกับปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องยาก และหน่วยงานส่วนใหญ่มีทัศนคติว่ามาตรการที่ครอบคลุมเกินไปย่อมดีกว่ามาตรการที่ไม่ครอบคลุมเพียงพอ ซึ่งเป็นการสร้างต้นทุนที่ไม่จำเป็นให้ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย ส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ

ประการที่สอง

การกำหนดรูปแบบและอัตราโทษให้เหมาะสมกับลักษณะและความรุนแรงของการฝ่าฝืน เป็นเรื่องที่ยุ้งยากและซับซ้อนอย่างยิ่ง โดยรูปแบบและอัตราโทษที่เหมาะสมจะต้องรุนแรงเพียงพอที่จะจูงใจไม่ให้ผู้ที่จะกระทำความผิดลงมือกระทำความผิดหรือได้ประโยชน์จากการกระทำความผิดนั้น (Deterrence) พร้อมกับแก้ไขพฤติกรรมของผู้ที่กระทำความผิดแล้ว (Rehabilitation) และแก้แค้นให้กับเหยื่อหรือเหยี่ยวาผู้ที่ได้รับผลร้ายจากการฝ่าฝืน (Retribution) ไปพร้อมกัน (ผู้เขียนจะขยายความโดยละเอียดในเรื่องนี้ในโอกาสต่อไป)

ประการที่สาม

เงื่อนไขที่สำคัญที่สุดของการบังคับใช้มาตรการที่มีลักษณะเป็นข้อห้ามให้มีประสิทธิภาพ คือ การที่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายจะต้องมีกำลัง

เจ้าหน้าที่และงบประมาณเพียงพอที่จะเฝ้าระวังตรวจสอบ จับกุม เก็บหลักฐาน และรวบรวมข้อมูลเพื่อดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนอย่างทั่วถึง ซึ่งเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ หนึ่งหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย มักกำหนดให้มาตรการของตนมีโทษทางอาญา และฝากการบังคับใช้กฎหมายไว้กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นแนวทางการบังคับใช้กฎหมายที่อาจก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีกฎหมายที่จะต้องบังคับใช้พร้อมกันหลายร้อยฉบับ และเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่จะบังคับใช้กฎหมายที่ไปฝากไว้โดยเฉพาะ นอกจากนี้ โดยที่การลงโทษผู้ฝ่าฝืนนั้นมักจะต้องดำเนินการผ่านกระบวนการของศาลยุติธรรม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีความไม่แน่นอนสูง เพราะในบางครั้งศาลอาจมีความเห็นแตกต่างออกไปจากนโยบายของหน่วยงาน นอกจากนี้การนำคดีเข้าสู่ศาลก็จะต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากทั้งบุคลากรและเวลา ในการรวบรวมและนำเสนอหลักฐาน ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายได้

ประการสุดท้าย

ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายกับภาคธุรกิจ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบมักต้องปฏิบัติงานใกล้ชิดกับผู้ประกอบการ เช่น ในการตรวจสอบข้อมูลการดำเนินงาน การตรวจสถานที่ตั้ง สถานประกอบการ การปรึกษาหารือระหว่างกัน ฯลฯ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเสี่ยงต่อการประพฤติมิชอบ เช่น การรับสินบนจากผู้ประกอบการ เพื่อปกปิดความผิดหรือการเรียกรับเงินเพื่อย่นระยะเวลาในการดำเนินการ และแม้เจ้าหน้าที่จะมีได้ตั้งใจประพฤติมิชอบ โอกาสที่เจ้าหน้าที่จะเกิดความเห็นอกเห็นใจผู้ประกอบการที่ตนควบคุมดูแล เนื่องจากความคุ้นเคยสนิทสนมเป็นส่วนตัวก็มีสูง (Regulatory Capture) ส่งผลให้เกิดการตีความและการบังคับใช้กฎหมายเข้าข้างผู้ประกอบการโดยไม่รู้ตัว ส่งผลให้จากเดิมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชนก็จะกลายเป็นการรักษากำหนดประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการไป

ดังนั้น แม้มาตรการการบังคับและควบคุมด้วยการลงโทษ จะเป็นมาตรการที่แพร่หลายที่สุดและกำหนดในกฎหมายได้ง่ายที่สุด แต่มาตรการในรูปแบบนี้ก็มิใช่อ่อนสำคัญหลายประการ ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานของรัฐจึงพึงพิจารณามาตรการรูปแบบอื่นที่แม้จะมีความซับซ้อนยุ่งยากแต่ก็อาจมีความเหมาะสมกับการดำเนินการกิจยิ่งกว่าด้วยเสมอ



๓. การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม (Qualifications and Prohibitive Characteristics)

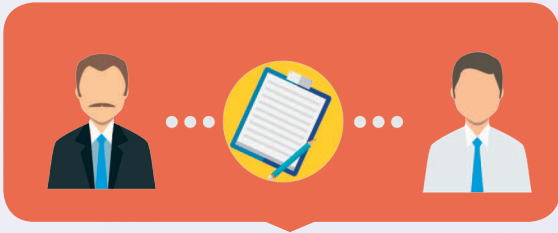
มาตรการอีกลักษณะหนึ่งที่พบได้โดยทั่วไปในกฎหมายไทย คือการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของประชาชนหรือเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้กระทำการหรือประกอบกิจการที่กำหนดมาตรการในลักษณะนี้อยู่ภายใต้แนวคิดของการบริหารจัดการความเสี่ยง (Risk Management) ที่ว่า ถ้าบุคคลมีคุณสมบัติตามที่กำหนดก็ย่อมมีแนวโน้มที่จะฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดในอัตราที่ต่ำกว่าบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม โดยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่หน่วยงานของรัฐมักกำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย เช่น สัญชาติ อายุ ระดับการศึกษา สถานะและประวัติ การกระทำความผิด สถานะและประวัติการล้มละลาย และประสบการณ์ในการดำรงตำแหน่งทางราชการ เป็นต้น

อาจกล่าวได้โดยทั่วไปว่ามาตรการการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลนี้ ถ้าได้กำหนดไว้อย่างเหมาะสมแล้ว ถือเป็นมาตรการบังคับใช้กฎหมายทางอ้อมที่มีประสิทธิภาพสูง เนื่องจากได้มีการประเมินความเสี่ยงของการฝ่าฝืน และเป็นมาตรการที่บังคับใช้ได้ง่าย ตรงไปตรงมา และมีค่าใช้จ่ายต่ำ แต่อย่างไรก็ดี มีข้อคำนึงว่าภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในทางที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ จะกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นและไม่เกินสมควรแก่เหตุเท่านั้น นอกจากนี้ การกำหนดคุณสมบัติที่เหมาะสมยังต้องคำนึงถึงการให้โอกาสกลับตัวกลับใจแก่ผู้ที่เคยต้องโทษหรือเคยล้มละลายอีกด้วย

๓. ระบบอนุญาต จดทะเบียน และจดทะเบียน (Licensing and Registration)

มาตรการทางกฎหมายที่มีการใช้กันแพร่หลายอีกมาตรการหนึ่ง คือการกำหนดให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่มีความประสงค์จะประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการบางประเภท จะต้องขออนุญาตจากหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะเริ่มประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการนั้น โดยหน่วยงานของรัฐอาจกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ยื่นขออนุญาต หลักเกณฑ์วิธีการและเอกสารหลักฐานในการขอรับอนุญาตและต่ออายุใบอนุญาตเงื่อนไขในการกระทำการหรือประกอบกิจการที่ได้รับอนุญาต และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นต้น หนึ่ง นอกจากระบบอนุญาตแล้ว ยังมีระบบอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบอนุญาต ได้แก่ ระบบจดทะเบียน ซึ่งเป็นระบบที่ลดรูปลงมา





จากระบบอนุญาต โดยเมื่อได้รับการจดทะเบียนแล้ว ไม่จำเป็นต้องต่ออายุ สามารถประกอบกิจการได้จนกว่าจะถูกเพิกถอนทะเบียน และระบอบจัดแจ้ง ซึ่งเป็นระบบที่ให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการสามารถประกอบอาชีพหรือประกอบธุรกิจได้ทันที เพียงแต่ต้องจัดแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทราบว่าได้ประกอบอาชีพหรือประกอบธุรกิจใด ที่ไหน และอย่างไร เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีข้อมูลที่ได้จะนำไปใช้ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายต่อไป

ระบบอนุญาตถือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพหากมีการกำหนดขอบเขตและกำหนดแนวทางการดำเนินการอย่างถูกต้องเหมาะสม กล่าวคือ พึ่งกำหนดให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการจะต้องขออนุญาตเฉพาะอาชีพ หรือกิจการที่มีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมเป็นพิเศษเท่านั้น และไม่กำหนดเกณฑ์การขออนุญาตที่เข้มงวดจนเกินไปจนเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของประชาชน และขัดขวางการสร้างนวัตกรรมของภาคเอกชน

ในเชิงการบังคับใช้ระบบอนุญาตให้ประสบความสำเร็จ กระบวนการที่มีความสำคัญที่สุด คือการที่หน่วยงานที่ควบคุมดูแลใบอนุญาตจะต้องเข้าไปตรวจสอบว่าประชาชนหรือผู้ประกอบการนั้นได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของใบอนุญาตหรือไม่ หรือได้ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการคัดกรองคุณสมบัติของผู้ยื่นขออนุญาตและการกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตแม้จะรัดกุมเพียงใด จะไม่มีประสิทธิภาพในการห้ามหรือควบคุมการกระทำอันไม่พึงประสงค์ของผู้รับใบอนุญาต หากหน่วยงานไม่เข้าไปตรวจสอบการประกอบกิจการของผู้รับใบอนุญาตอยู่เสมอ อีกประการหนึ่ง กระบวนการยื่นขออนุญาตและการต่อใบอนุญาตจะต้องง่าย สะดวก รวดเร็ว และไม่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่เกินจำเป็นเพื่อจูงใจให้ประชาชนและผู้ประกอบการมายื่นขออนุญาตให้ถูกต้อง

มาเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ใช้บังคับกับสมาชิก หากสมาชิกรายใดฝ่าฝืนข้อบังคับก็จะถูกลงโทษตามข้อบังคับขององค์กรองค์กรประเภทนี้ เช่น สมาคมการค้าหรือหอการค้าทั้งหลาย แต่หากกิจกรรมของเอกชนที่ควบคุมกันเองนี้ มีผลกระทบต่อถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไป รัฐอาจแทรกแซงกิจกรรมภายในขององค์กรเหล่านี้ในระดับที่สูงขึ้น เกิดเป็นองค์กรเอกชนที่ควบคุมดูแลกันเองภายใต้การกำกับของรัฐ (Enforced Self-Regulation) รูปแบบที่รัฐอาจเข้าแทรกแซงมีหลายระดับ เช่น การรับรองสถานะขององค์กรดังกล่าวอย่างเป็นทางการโดยอำนาจการให้มีการตรากฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือกำหนดให้ข้อบังคับขององค์กรต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐก่อนที่จะมีผลบังคับใช้ หรือกำหนดให้ต้องมีตัวแทนจากหน่วยงานของรัฐเข้าร่วมในการประชุม องค์กรเอกชนที่อยู่ในการกำกับของรัฐในลักษณะนี้มักจะเป็นองค์กรหรือสมาคมวิชาชีพ เช่น สภานายความ แพทยสภา และสภาวิชาชีพบัญชี

ข้อดีของการให้เอกชนควบคุมกันเองในรูปแบบของสมาคมหรือองค์กร คือรัฐสามารถประหยัดงบประมาณในการสร้างกฎเกณฑ์และบังคับใช้กฎเกณฑ์ได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยที่องค์กรเอกชนจะเข้ามาทำหน้าที่และออกค่าใช้จ่ายแทนรัฐ ในส่วนนี้ นอกจากนี้ กฎเกณฑ์ที่เอกชนร่วมกันสร้างขึ้นนั้นมักเป็นกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากกว่ากฎเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้สร้าง เนื่องจากเอกชนมีความเข้าใจและมีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นดีกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกประการหนึ่ง กฎเกณฑ์ที่องค์กรเอกชนสร้างขึ้นนั้นสามารถแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายและรวดเร็ว ขณะที่ถ้าเป็นกฎเกณฑ์ที่รัฐเป็นผู้สร้าง การแก้ไขปรับปรุงจะต้องใช้เวลานานเนื่องจากจะต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอน เช่นเดียวกับมาตรการอื่น ๆ การให้เอกชนควบคุมกันเองนี้ก็มีจุดอ่อนในทางการบังคับใช้ กล่าวคือ ประโยชน์ของสาธารณชนอาจไม่ได้รับความคุ้มครองเพียงพอ กฎเกณฑ์ที่สร้างขึ้นอาจมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกและป้องกันการตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐ มากกว่าเพื่อการปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณชน และเมื่อมีการฝ่าฝืน การลงโทษก็อาจไม่เข้มงวดรุนแรง

๔. การให้ควบคุมดูแลกันเองระหว่างผู้ประกอบการ (Self-Regulation)

มาตรการการควบคุมอีกวิธีหนึ่ง คือการที่รัฐสนับสนุนให้เอกชนหรือผู้ประกอบการที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกันควบคุมกันเองในรูปแบบของสมาคมหรือองค์กรวิชาชีพ โดยเอกชนที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกันจะรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรกลางขึ้น



ทำให้ผู้กระทำผิดสามารถกลับไปสร้างความเสี่ยงแก่ประชาชนได้อีก นอกจากนี้ หากองค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจทั้งในการออกกฎเกณฑ์ การบริหารงาน และการตัดสินใจของสมาชิก ก็อาจมีปัญหาว่ากิจกรรมขององค์กรเหล่านี้มีความชอบธรรมเพียงใด เนื่องจากการฝ่าฝืนหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย

๕. การให้ความรู้และการบังคับให้เปิดเผยข้อมูลสำคัญ (Education and Disclosure Regulation)

มาตรการอีกลักษณะหนึ่งซึ่งเป็นพื้นฐานของการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ คือการให้ความรู้และข้อมูลกับประชาชน ภายใต้แนวความคิดที่ว่าหากประชาชนไม่รู้กฎหมายแล้วก็เป็นที่ยากที่จะปฏิบัติตามกฎหมายให้ถูกต้องครบถ้วนได้

ด้วยเหตุนี้หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการใช้บังคับกฎหมายทุกแห่ง จึงพึงให้ความสำคัญกับการให้ความรู้และข้อมูลกับประชาชน ทั้งในส่วนของเนื้อหากฎหมายและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การให้ความรู้ผ่านสื่อต่าง ๆ การจัดอบรมผู้เกี่ยวข้อง การแถลงข่าวการจับกุมและการลงโทษ และการเผยแพร่ข้อมูลสถิติการบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น และเพื่อให้การให้ความรู้และข้อมูลดังกล่าวประสบความสำเร็จ หน่วยงานอาจต้องตั้งงบประมาณสำหรับกิจกรรมส่วนนี้ไว้โดยเฉพาะนอกเหนือไปจากการตั้งงบประมาณปกติ

นอกจากการที่หน่วยงานให้ความรู้แก่ประชาชนโดยตรงแล้ว มาตรการในลักษณะคล้ายคลึงกันอีกมาตรการหนึ่ง คือการกำหนดให้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการจะต้องเปิดเผยข้อมูลสำคัญแก่สาธารณชน เพื่อให้ประชาชนมีข้อมูลเพียงพอที่จะตัดสินใจได้ว่าสินค้าหรือบริการใดมีคุณภาพ หรือราคาที่เหมาะสมของสินค้าหรือบริการนั้นอยู่ที่ใด อันจะมีผลให้กลไกตลาดมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้บริโภคและยับยั้งสินค้าหรือบริการที่เป็นอันตรายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของมาตรการลักษณะนี้ในประเทศไทยยังอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจที่จะสามารถอาศัยประโยชน์จากข้อมูลที่ผู้ประกอบการเปิดเผยได้ อีกประการหนึ่งประชาชนจำนวนมากให้ความสำคัญกับปัจจัยทางราคามากกว่าคุณภาพของสินค้า ปรากฏอยู่เสมอที่ประชาชนเลือกบริโภคสินค้าที่มีราคาถูก แม้จะมีค่าเตือนว่าสินค้านั้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพก็ตาม

๖. การให้สิทธิประโยชน์และสิ่งจูงใจ (Incentive-Based Regime)

ในทางตรงกันข้ามกับมาตรการที่กำหนดข้อห้ามและบทลงโทษข้างต้น มาตรการการให้สิทธิประโยชน์และสิ่งจูงใจเป็นการที่รัฐสนับสนุนและจูงใจให้ประชาชนหรือเอกชนกระทำการหรือดำเนินกิจกรรมไปในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม การให้สิทธิประโยชน์นี้อาจจะอยู่ในลักษณะของการให้ความอุดหนุนหรือการใช้มาตรการทางภาษี เช่น กำหนดให้โรงงานที่ก่อให้เกิดมลภาวะต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าปกติ และยกเว้นหรือลดภาษีให้กับโรงงานที่มีการจัดการเรื่องสิ่งแวดล้อมได้ดีเป็นพิเศษ เช่นนี้ผู้ประกอบการที่ต้องการเสียภาษีให้รัฐในอัตราที่ต่ำ ก็จะหันมาเอาใจใส่กับปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากโรงงานของตนมากขึ้น

ข้อดีของมาตรการในเชิงการให้สิทธิประโยชน์ คือรัฐสามารถลดภาระและค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้ได้มาก หน่วยงานของรัฐไม่ต้องเสียทรัพยากรในการตรวจสอบการกระทำ ความผิดและรวบรวมหลักฐาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่จำเป็นต้องทำงานใกล้ชิดกับผู้ประกอบการ ทำให้ความเสี่ยงต่อการประพฤติมิชอบลดลง นอกจากนี้ มาตรการในลักษณะนี้ ยังให้เสรีภาพแก่ผู้ประกอบการในการดำเนินกิจการ โดยผู้ประกอบการสามารถตัดสินใจได้เองว่าจะใช้วิธีการใด ที่ประหยัดและมีประสิทธิภาพที่สุดในการปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการที่รัฐกำหนดไว้ตายตัวซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับกิจการของตน

อย่างไรก็ดี มาตรการในลักษณะนี้มีจุดอ่อนสำคัญ คือเป็นมาตรการที่มีความซับซ้อนยุ่งยาก โดยเฉพาะมาตรการทางภาษี ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าใจได้ และหน่วยงานของรัฐก็ยังมีภาระในการตรวจสอบว่าข้อมูลที่ผู้ประกอบการส่งมานั้นมีความถูกต้องเที่ยงตรงเพียงใดเพื่อมิให้เกิดการโกงภาษีขึ้น นอกจากนี้ มาตรการในเชิงการให้สิทธิประโยชน์จะมีผลบังคับเฉพาะกับผู้ประกอบการที่มีความรู้และมีความรับผิดชอบเท่านั้นขณะที่ผู้ประกอบการที่ขาดความรู้และขาดความรับผิดชอบซึ่งเป็นต้นตอที่แท้จริงของปัญหา มักไม่ให้ความร่วมมือไม่ว่ารัฐจะให้สิทธิประโยชน์มากเพียงใด ส่งผลให้มาตรการดังกล่าวขาดประสิทธิภาพในทางการบังคับใช้ อีกประการหนึ่ง มาตรการในลักษณะนี้ไม่เหมาะสมกับการควบคุมกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดอันตรายร้ายแรง เช่นในเรื่องของความปลอดภัยของคนงานในโรงงานหรือในสถานที่ก่อสร้าง เนื่องจากจะต้องใช้ระยะเวลาานานกว่าที่มาตรการจะส่งผลในทางปฏิบัติ (Regulatory Lag)

๗. การให้สัมปทานและการกำหนดเงื่อนไข ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง (Franchising and Public Procurement)

มาตรการทางอ้อมที่รัฐอาจใช้ในการห้ามมิให้ประชาชนหรือเอกชนดำเนินกิจการบางอย่าง คือการให้สัมปทานกิจการนั้นแก่เอกชนรายหนึ่งรายใดโดยเฉพาะ โดยกำหนดเงื่อนไขการประกอบกิจการที่เหมาะสม และกำหนดให้เอกชนผู้รับสัมปทานมีสิทธิหน้าที่ในการควบคุมดูแล มิให้เอกชนรายอื่นประกอบกิจการในลักษณะเดียวกัน เช่นนี้ก็จะเป็นการโอนภาระในการบังคับใช้กฎหมายจากหน่วยงานของรัฐไปสู่ผู้รับสัมปทาน ภายใต้แนวคิดที่ว่าเอกชนผู้มิผลประโยชน์โดยตรงย่อมมีแรงจูงใจและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายยิ่งกว่าหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม มาตรการในลักษณะนี้ควรใช้ในขอบเขตที่จำกัดอย่างยิ่ง คือ ใช้เฉพาะในกรณีที่มีสินค้าหรือบริการภายใต้กิจการนั้น มีลักษณะผูกขาดตามธรรมชาติ (Natural Monopolies) กล่าวคือ เป็นกิจการที่มีการประหยัดเนื่องจากขนาดการผลิต (Economies of Scale) มีขนาดใหญ่มาก การมีเอกชนเพียงรายเดียวผลิตสินค้าหรือให้บริการจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด และการแข่งขันในการผลิตสินค้าหรือให้บริการดังกล่าวจะทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรโดยไม่จำเป็น

อีกมาตรการหนึ่งที่รัฐสามารถใช้นำห้ามหรือยับยั้งการกระทำอันไม่พึงประสงค์ของภาคเอกชนในทางอ้อม คือการชักจูงกลไกตลาดโดยใช้สัญญาระหว่างรัฐและเอกชน (Regulation by Contract) เช่น ในการจัดซื้อสินค้าหรือบริการจากภาคเอกชน (Public Procurement) หน่วยงานของรัฐอาจกำหนดเงื่อนไขพิเศษให้เอกชนที่ประสงค์จะเข้าทำสัญญากับรัฐปฏิบัติตาม เช่น ผู้ประกอบการที่มีประวัติการฝ่าฝืนกฎหมายแรงงาน ห้ามเข้าทำสัญญากับรัฐโดยเด็ดขาด ส่งผลให้ผู้ประกอบการมีแรงจูงใจในการปฏิบัติตามกฎหมายมากขึ้น โดยรัฐมีจำเป็นต้องเสียทรัพยากรในการบังคับใช้กฎหมายเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

๘. การให้สิทธิแก่ประชาชนและการสร้างระบบ ความรับผิด (Rights and Liabilities)

มาตรการรูปแบบสุดท้ายที่เพิ่งกล่าวถึงในบทความฉบับนี้ เป็นมาตรการในลักษณะที่รัฐเลือกที่จะไม่เข้าควบคุมการกระทำของประชาชนโดยตรง แต่เลือกให้สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองในเรื่องนั้นแก่ประชาชน และให้ประชาชนเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายแทนรัฐ เช่น รัฐอาจกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิตามกฎหมายที่จะใช้น้ำในแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค หากผู้ประกอบการรายใดทำให้สิทธิดังกล่าวเสียไปโดยปล่อยสารปนเปื้อนลงสู่แหล่งน้ำ ประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้น

ก็สามารถฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการถูกรอนสิทธิได้ เมื่อผู้ประกอบการเล็งเห็นได้ว่าตนจะต้องจ่ายเงินจำนวนมากเพื่อชดเชยค่าเสียหายเช่นนี้ ก็จะใช้ความระมัดระวังไม่ปล่อยสารปนเปื้อนลงสู่แหล่งน้ำหรือจัดให้สถานประกอบการมีระบบบำบัดน้ำเสียขึ้น

ข้อดีของการกำหนดมาตรการในลักษณะนี้ คือรัฐสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้กฎหมายได้มาก โดยผลกระทบค่าใช้จ่ายดังกล่าวไปยังประชาชน แต่อย่างไรก็ดีวิธีการให้สิทธิและการสร้างระบบความรับผิดชอบนี้ก็มีจุดอ่อนที่ร้ายแรงอันเป็นเหตุให้มาตรการในลักษณะนี้ไม่เป็นที่แพร่หลาย กล่าวคือ ประการแรก ประสิทธิภาพในการป้องปรามการกระทำความผิด (Deterrence Effect) นั้นขาดความแน่นอนและมีการแปรผันสูงตามการดำเนินการทางกฎหมายของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจประมาณการผลของมาตรการได้แม่นยำ และไม่สามารถสร้างความมั่นใจได้ว่าสาธารณชนจะได้รับความคุ้มครองเพียงพอ ประการที่สอง ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน และประสงค์จะนำคดีขึ้นสู่ศาลจะต้องรับภาระและเสียค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องด้วยตนเอง มาตรการในลักษณะนี้จึงเป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนอยู่แล้วให้เดือดร้อนมากขึ้นไปอีก นอกจากนี้ ประชาชนจำนวนมากตัดสินใจไม่นำคดีขึ้นสู่ศาล ส่งผลให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินกิจกรรมที่ก่อความเสียหายต่อไป และประการสุดท้าย หากผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหาย มีมูลค่ามากกว่าค่าเสียหายที่จะต้องจ่ายให้กับผู้เสียหาย มาตรการในลักษณะนี้ก็จะไร้ผลบังคับใช้โดยสิ้นเชิง

สรุป

มาตรการที่รัฐอาจเลือกใช้เพื่อห้ามหรือยับยั้งการกระทำอันไม่พึงประสงค์ของประชาชนมีหลายหลากมาตรการดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งแต่ละมาตรการก็มีข้อดีข้อเสียทั้งในเชิงเนื้อหาและเชิงการบังคับใช้ที่แตกต่างกัน ในการเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมหน่วยงานที่รับผิดชอบควรพิจารณาโดยถี่ถ้วนถึงลักษณะของปัญหาและจุดแข็งจุดอ่อนของทุกมาตรการที่อาจนำมาปรับได้ และพึงระวังไม่ยึดติดกับมาตรการการบังคับและควบคุมด้วยการลงโทษที่ตนคุ้นเคยเท่านั้น นอกจากนี้ หน่วยงานพึงพิจารณาด้วยว่ามาตรการที่มีประสิทธิภาพที่สุด อาจเป็นมาตรการลักษณะผสมที่เลือกหยิบส่วนดีของแต่ละมาตรการมารวมกันให้เหมาะสมกรณี เช่น ในการควบคุมการปล่อยมลพิษของโรงงาน อาจมีการใช้มาตรการการบังคับและลงโทษโดยเร่งด่วนเพื่อให้โรงงานหยุดปล่อยมลพิษที่มีอันตรายร้ายแรงในทันทีและใช้มาตรการทางภาษีไปพร้อมกัน เพื่อให้โรงงานมีแรงจูงใจที่จะลดปริมาณมลพิษอื่น ๆ ให้อยู่ในระดับต่ำที่สุด เป็นต้น



สวัสดีชาวทฤษฎีและผู้อ่านทุกท่าน ในช่วงเดือนเมษายน - กรกฎาคม ๒๕๖๑ ที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ทั้งในสายงานนักกฎหมายและสายงานสนับสนุน ได้มีโอกาสเข้าร่วมการประชุมทางวิชาการในต่างประเทศหลายเวทีและหลากหลายหัวข้อการประชุม ได้แก่ กฎหมายและหลักการสากลในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ณ สถาบัน GRIPS ประเทศญี่ปุ่น การประชุม เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ (AI) ณ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ การประชุมสมาคมกฎหมายระหว่างประเทศในหัวข้อ ธุรกิจดั้งเดิมกับการเผชิญหน้ากับนวัตกรรมสมัยใหม่ การประชุมในหัวข้อการจัดการการเปลี่ยนแปลงบุคลากรในภาครัฐ และการประชุมใหญ่สมาคมกฎหมายอาเซียนและการประชุมคณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการธิการของสมาคมกฎหมายอาเซียน ซึ่งการประชุมในเวทีวิชาการและหัวข้อต่าง ๆ ล้วนเป็นการสร้างองค์ความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ อันจะเป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของสำนักงานฯ ในภาพรวมได้ต่อไป

สำหรับบทความวิชาการของกองกฎหมายต่างประเทศฉบับนี้ขอนำเสนอบทความวิชาการที่น่าสนใจจำนวน ๒ เรื่อง คือ (๑) สรุปสาระสำคัญของกฎหมายแม่แบบเกี่ยวกับบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ (UNCITRAL Model Law on Electronic Transferable Records) ที่คณะกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (UNCITRAL) ได้มีมติรับรองกฎหมายแม่แบบดังกล่าวในการประชุมสมัยที่ ๕๐ เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เพื่อเป็นกฎหมายแม่แบบรองรับการใช้งานบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ในการทำธุรกรรมในประเทศและข้ามพรมแดน และ (๒) กฎหมายเกี่ยวกับองค์การภาคเอกชนของสาธารณรัฐประชาชนจีน ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักการจดทะเบียน การดำเนินกิจกรรม และการเพิกถอนการจดทะเบียนจัดตั้งองค์การภาคเอกชน ซึ่งเป็นหนึ่งในซีรียส์บทความวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การภาคเอกชนของต่างประเทศที่กองกฎหมายต่างประเทศได้จัดทำในช่วงปีที่ผ่านมา

กองกฎหมายต่างประเทศหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความทั้ง ๒ เรื่องที่นำเสนอในฉบับนี้จะเป็นประโยชน์กับผู้อ่านได้ไม่มากก็น้อย แล้วพบกันใหม่ในฉบับต่อไป

สรุปสาระสำคัญของกฎหมายแม่แบบฯ เกี่ยวกับบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้

(UNCITRAL Model Law on Electronic Transferable Records: ETR)*

๑. ความเป็นมา

กฎหมายแม่แบบว่าด้วยบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ (Model Law on Electronic Transferable Records) เป็นผลจากการดำเนินงานของคณะทำงาน ๔ ว่าด้วยพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Commerce) ของคณะกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) โดยคณะทำงาน ๔ ได้เริ่มศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้บันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ (Electronic transferable record: ETR) และพิจารณาร่างข้อบทของกฎหมายแม่แบบฯ เกี่ยวกับ ETR ตั้งแต่การประชุมคณะทำงานฯ สมัยที่ ๔๔ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และต่อมาในการประชุม UNCITRAL สมัยที่ ๕๐ ที่ประชุมได้มีมติรับรองกฎหมายแม่แบบฯ แล้วเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๐

๒. สาระสำคัญของกฎหมายแม่แบบฯ

กฎหมายแม่แบบฯ ร่างขึ้นเพื่อรองรับการใช้งาน ETR ในธุรกรรมทั้งในประเทศและข้ามพรมแดน โดย ETR ตามความหมายของกฎหมายแม่แบบฯ ได้แก่ บันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่มีลักษณะการใช้งานเช่นเดียวกับเอกสารหรือตราสารกระดาษที่ให้สิทธิแก่ผู้ถือในการเรียกร้องให้มีการชำระหนี้ตามที่กำหนดไว้ในเอกสารหรือตราสารนั้นและผู้ถือสามารถโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่นได้โดยการโอนไปซึ่งการครอบครองเอกสารหรือตราสารนั้น เช่น ตัวแลกเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน เช็ค ใบตราส่ง และใบรับของคลังสินค้า

กฎหมายแม่แบบฯ มีเนื้อหาทั้งหมด ๑๙ ข้อบท แบ่งออกเป็น ๔ หมวด คือ หมวด ๑ บททั่วไป หมวด ๒ บทบัญญัติว่าด้วยความเท่าเทียมของการใช้งาน หมวด ๓ การใช้บันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ และหมวด ๔ การยอมรับข้ามพรมแดนของบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ สรุปสาระสำคัญของแต่ละข้อบทได้ดังนี้

* สรุปโดย นางสาวอิงอร จินตนาเลิศ นักกฎหมายทฤษฎีชำนาญการพิเศษ นางณัฐธิดา เถอพิไลเบิร์ต นักกฎหมายทฤษฎีชำนาญการ และนายภควัต เหมรัชชานันต์ นักกฎหมายทฤษฎีปฏิบัติ ฝ่ายแปลและให้ความเห็น กองกฎหมายต่างประเทศ





๒.๑ หมวด ๑ บททั่วไป

(๑) ข้อ ๑ ขอบเขตการใช้บังคับ (Scope of application) กำหนดให้ใช้กฎหมายแม่แบบฯ กับ ETR เช่น ตัวแลกเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน เช็ค ใบตราส่ง ใบรับของคลังสินค้า การปรับใช้กฎหมายแม่แบบฯ นี้จะไม่กระทบต่อการใช้บังคับกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลที่เกี่ยวกับตราสารที่เปลี่ยนมือได้ (transferable document or instrument) อาทิ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

กฎหมายแม่แบบฯ ไม่ใช้บังคับกับหลักทรัพย์ต่าง ๆ เช่น ตราสารหุ้น พันธบัตร หรือตราสารการลงทุนอื่น ๆ นอกจากนี้ ประเทศต่าง ๆ ยังสามารถกำหนดยกเว้นไม่ให้นำกฎหมายแม่แบบฯ มาใช้กับเอกสารหรือตราสารอื่นได้ เช่น ๑) เอกสารหรือตราสารที่บางประเทศเห็นว่าไม่สามารถเปลี่ยนมือได้ เช่น เล็ตเตอร์ออฟเครดิต ๒) เอกสารหรือตราสารที่อยู่ภายใต้บังคับของอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่น และ ๓) บันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ซึ่งอยู่ในรูปอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น

(๒) ข้อ ๒ บทนิยาม (Definitions) กำหนดนิยามดังนี้

๑) “บันทึกอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic record)” หมายถึง ข้อความที่ได้สร้าง ส่ง รับ หรือเก็บรักษาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมต่อเป็นส่วนหนึ่งกับบันทึกไม่ว่าจะเป็นข้อมูลที่เกิดขึ้นชั่วคราวหรือไม่ก็ตาม

๒) “บันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ (Electronic transferable records)” คือ บันทึกอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic record) ซึ่งมีข้อความที่กฎหมายกำหนดให้มีในเอกสารหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ และใช้วิธีการที่น่าเชื่อถือในการระบุ การสร้างการควบคุม และการรักษาความครบถ้วนของบันทึกอิเล็กทรอนิกส์นั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อ ๑๐

๓) “เอกสารหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ (Transferable document or instrument)” หมายถึง เอกสารหรือตราสารที่ออกในรูปกระดาษ ซึ่งให้สิทธิแก่ผู้ถือในการเรียกร้องการชำระหนี้ตามเอกสารหรือตราสารนั้น และสามารถโอนสิทธิในการชำระหนี้ได้โดยการโอนเอกสารหรือตราสาร

(๓) ข้อ ๓ การตีความ (Interpretation) กำหนดให้การตีความกฎหมายแม่แบบฯ ต้องคำนึงถึงความ เป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมการใช้บังคับของกฎหมายแม่แบบฯ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (uniform) และคำนึงถึงหลักทั่วไป (general principles) ที่ใช้เป็นพื้นฐานของกฎหมายแม่แบบฯ นี้ ได้แก่ ๑) การไม่เลือกปฏิบัติต่อการ สื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์ ๒) ความเท่าเทียมของการใช้งาน (functional equivalence) และ ๓) ความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (technological neutrality)

(๔) ข้อ ๔ ความเป็นอิสระของคู่สัญญา (Party autonomy and privity of contract) กำหนดให้คู่สัญญาสามารถตกลงกันได้โดยอิสระที่จะยกเว้นการนำ บทบัญญัติบางเรื่องของกฎหมายแม่แบบฯ มาใช้บังคับ ทั้งนี้ บทบัญญัติใดที่คู่สัญญาจะตกลงยกเว้นได้ ให้เป็นไปตามที่ แต่ละประเทศจะกำหนด อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงยกเว้นดังกล่าว ไม่กระทบสิทธิของบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่สัญญา

(๕) ข้อ ๕ การให้ข้อมูล (Information requirements) กำหนดว่ากฎหมายแม่แบบฯ ไม่มีผลกระทบต่อ กฎหมายที่บังคับให้บุคคลต้องเปิดเผยตัวตน สถานที่ประกอบ ธุรกิจ หรือข้อมูลอื่น ๆ รวมทั้งไม่ทำให้บุคคลหลุดพ้นจากความผิด ในการให้ข้อมูลที่ถูกต้อง ไม่สมบูรณ์ หรือผิดจากความเป็นจริง ทั้งนี้ ข้อกำหนดที่บังคับให้มีการเปิดเผยข้อมูลมักปรากฏ ในกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค และกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(๖) ข้อ ๖ การเพิ่มเติมข้อมูลในบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ (Additional information in electronic transferable records) กำหนดรองรับให้สามารถเพิ่มเติมข้อมูลบางอย่างใน ETR ได้ แม้ข้อมูลนั้น จะไม่ปรากฏในเอกสารหรือตราสารเปลี่ยนมือได้ที่เป็นกระดาษก็ตาม เนื่องจากความแตกต่างกันระหว่างกระดาษกับบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ โดยข้อมูลที่เพิ่มเติมในบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ อาจเป็นข้อมูลดิบ (metadata) หรือตัวบ่งชี้เฉพาะ (unique identifier)



(๗) ข้อ ๗ การยอมรับทางกฎหมายของบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ (Legal recognition of an electronic transferable record) กำหนดผลทางกฎหมายของ ETR โดยห้ามปฏิเสธการมีผลทางกฎหมาย ความชอบด้วยกฎหมาย และการบังคับใช้ ด้วยเหตุเพียงว่าข้อมูลอยู่ในรูปอิเล็กทรอนิกส์

๒.๒ หมวด ๒ บทบัญญัติว่าด้วยความเท่าเทียมของการใช้งาน

(๑) ข้อ ๘ การทำเป็นหนังสือ (Writing) กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำข้อความใดเป็นหนังสือ ให้ถือว่าข้อความใน ETR นั้นได้ทำเป็นหนังสือแล้ว ถ้าข้อความนั้นสามารถเข้าถึงในลักษณะที่อาจนำมาใช้อ้างอิงในภายหลังได้

(๒) ข้อ ๙ ลายมือชื่อ (Signature) กรณีที่กฎหมายกำหนดหรือยินยอมให้บุคคลลงลายมือชื่อ ให้ถือว่าได้มีการลงลายมือชื่อแล้ว ถ้าได้ใช้วิธีการที่น่าเชื่อถือซึ่งสามารถระบุตัวเจ้าของลายมือชื่อและสามารถบ่งชี้เจตนาของบุคคลนั้นได้ในเรื่องเกี่ยวกับข้อความใน ETR ทั้งนี้ บทบัญญัตินี้นอกจากจะใช้กับลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ (electronic signature) แล้ว ยังสามารถใช้กับตราประทับอิเล็กทรอนิกส์ (electronic seal) และวิธีการอื่นที่สามารถใช้ระบุตัวบุคคลในทางอิเล็กทรอนิกส์ได้

(๓) ข้อ ๑๐ เอกสารหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ (Transferable documents or instruments) กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีเอกสารหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ ให้ถือว่าบันทึกอิเล็กทรอนิกส์เป็น ETR ถ้า ๑) ETR นั้นมีข้อความที่กฎหมายกำหนดให้มีในเอกสารหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ที่เป็นกระดาษ และ ๒) ได้ใช้วิธีการที่น่าเชื่อถือในการระบุว่าเป็นบันทึกอิเล็กทรอนิกส์นั้นเป็น ETR และในการรักษาความครบถ้วนของบันทึกอิเล็กทรอนิกส์นั้น รวมทั้งทำให้บันทึกอิเล็กทรอนิกส์นั้นสามารถถูกควบคุมได้

ในการประเมินความครบถ้วน ให้พิจารณาโดยใช้หลักเกณฑ์ว่า ข้อความใน ETR ยังคงครบถ้วนและไม่ถูกเปลี่ยนแปลง เว้นแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เกิดขึ้นตามปกติในการสื่อสาร จัดเก็บ และแสดงผล

(๔) ข้อ ๑๑ การควบคุม (Control) กรณีที่กฎหมายกำหนดหรือยินยอมให้มีการครอบครองเอกสารหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ ให้ถือว่ามีการครอบครอง ETR เมื่อสามารถยืนยันด้วยวิธีการที่น่าเชื่อถือได้ว่ามีการควบคุมโดยบุคคลเพียงคนเดียวและสามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นผู้ควบคุมได้ และในกรณีที่กฎหมายกำหนดหรืออนุญาตให้มีการโอนการครอบครองเอกสารหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ ให้ถือว่ามีการโอนไปซึ่งการครอบครอง ETR แล้วเมื่อมีการโอนไปซึ่งการควบคุมเหนือ ETR นั้น

๒.๓ หมวด ๓ การใช้บันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้

(๑) ข้อ ๑๒ มาตรฐานทั่วไปของความน่าเชื่อถือ (General reliability standard) เป็นการกำหนดมาตรฐานทั่วไปที่ในการพิจารณาความน่าเชื่อถือของวิธีการที่ใช้กับ ETR โดยวิธีการที่น่าเชื่อถือตามความหมายของกฎหมายแม่แบบฯ มี ๒ วิธี ได้แก่ (๑) วิธีการที่มีความน่าเชื่อถือตามสมควรที่จะบรรลุเป้าประสงค์การใช้งานโดยคำนึงถึงเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินความน่าเชื่อถือ การประกันความครบถ้วนของข้อมูล ความสามารถในการป้องกันการเข้าถึงและการใช้ระบบโดยไม่ได้รับอนุญาต ความมั่นคงปลอดภัยของอุปกรณ์และซอฟต์แวร์ ความสม่ำเสมอและขอบเขตของการตรวจสอบโดยองค์กรที่เป็นอิสระ ความเห็นจากหน่วยงานผู้กำกับดูแล องค์กรผู้ให้การรับรอง หรือแผนงานตามความสมัครใจที่เกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของวิธีการนั้น มาตรฐานของอุตสาหกรรมที่ใช้บังคับอยู่ และ (๒) วิธีการที่พิสูจน์ได้ในข้อเท็จจริงว่าสามารถบรรลุเป้าประสงค์การใช้งานได้ด้วยตัวเอง หรือเมื่อมีหลักฐานประกอบเพิ่มเติม

(๒) ข้อ ๑๓ การระบุเวลาและสถานที่ในบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ (Indication of time and place in electronic transferable records) กรณีที่กฎหมายกำหนดหรือยินยอมให้มีการระบุเวลาหรือสถานที่ในเอกสารหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ ให้ถือว่ามีการระบุเวลาหรือสถานที่ของ ETR ถ้าได้ใช้วิธีการที่น่าเชื่อถือในการระบุเวลาหรือสถานที่






๒.๔ หมวด ๔ การยอมรับข้ามพรมแดนของบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้

(๑) ร่างข้อ ๑๙ การไม่เลือกปฏิบัติต่อบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ ของต่างประเทศ (Non-discrimination of foreign electronic transferable records) กำหนดห้ามมิให้ปฏิเสธผล ความสมบูรณ์ หรือการบังคับได้ทางกฎหมายของบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ด้วยเหตุเพียงว่าบันทึกนั้นถูกออกหรือใช้ในต่างประเทศ

๓. บทสรุป

ตามที่กฎหมายแม่แบบฯ มีสาระสำคัญเป็นการยอมรับการใช้งานของ ETR ให้เท่าเทียมกับเอกสารหรือตราสารกระดาษ โดยไม่กระทบต่อกฎหมายสารบัญญัติหรือกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลที่ใช้บังคับอยู่กับเอกสารหรือตราสารกระดาษแต่อย่างใด และกฎหมายแม่แบบฯ จัดทำขึ้นบนพื้นฐานหลักการสำคัญทางพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ๓ ประการ ได้แก่ (๑) การไม่เลือกปฏิบัติต่อวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (๒) ความเท่าเทียมของการใช้งานระหว่างเอกสารกระดาษและบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ และ (๓) ความเป็นกลางทางเทคโนโลยี ดังนั้น ภายใต้กฎหมายแม่แบบฯ ETR จึงสามารถใช้แทนเอกสารหรือตราสารกระดาษได้หาก ETR มีข้อมูลที่กฎหมายกำหนดให้เอกสารหรือตราสารกระดาษต้องมี และได้มีการใช้วิธีการที่น่าเชื่อถือในการจัดการ ETR ในขั้นตอนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการระบุตัว การควบคุม การรักษาความครบถ้วน การลงลายมือชื่อ การสลักหลัง และการแก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น และโดยที่กฎหมายแม่แบบฯ สามารถนำไปปรับใช้กับระบบเทคโนโลยีได้ทุกรูปแบบ อาทิ ระบบทะเบียนกลาง ระบบโทเคน (token) หรือระบบบัญชีกระจายศูนย์ (distributed ledger) ประกอบกับ ETR เป็นเครื่องมือพื้นฐานที่สำคัญในพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ อีกทั้งเป็นปัจจัยพื้นฐานของการทำธุรกรรมผ่านระบบสัญญาอัจฉริยะ (smart contract) การนำกฎหมายแม่แบบฯ ไปใช้บังคับจึงเป็นการช่วยลดต้นทุนธุรกรรม เพิ่มความเร็วและความปลอดภัยในการทำธุรกรรม รวมทั้งอำนวยความสะดวกในการสื่อสารติดต่อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมที่มีการใช้ตราสารเปลี่ยนมือเป็นจำนวนมาก อาทิ ภาคขนส่งและโลจิสติกส์ และภาคการเงินการธนาคาร 

(๓) ข้อ ๑๔ สถานที่ประกอบธุรกิจ (Place of business) กำหนดว่าสถานที่ตั้งไม่ใช่สถานที่ประกอบธุรกิจด้วยเพียงเหตุว่าเป็นที่ตั้งของอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่สนับสนุนระบบข้อมูลที่ใช้โดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือเป็นสถานที่ที่ฝ่ายอื่นใช้ในการเข้าถึงระบบข้อมูล นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งใช้ที่อยู่อิเล็กทรอนิกส์หรือองค์ประกอบอื่นของระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องประเทศใดโดยเฉพาะนั้น ไม่ก่อให้เกิดข้อสันนิษฐานว่าเป็นสถานที่ประกอบธุรกิจที่ตั้งอยู่ในประเทศนั้น

(๔) ข้อ ๑๕ การสลักหลัง (Endorsement) กรณีที่กฎหมายกำหนดหรือยินยอมให้มีการสลักหลังไม่ว่ารูปแบบใดในเอกสารหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ ให้ถือว่ามีการสลักหลังใน ETR แล้ว ถ้าข้อความเกี่ยวกับการสลักหลังได้ถูกนำไปรวมอยู่ใน ETR และได้ทำตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการเป็นหนังสือและการลงลายมือชื่อที่ระบุไว้ในข้อ ๘ และข้อ ๙ แล้ว

(๕) ข้อ ๑๖ การแก้ไขเพิ่มเติม (Amendment) กรณีที่กฎหมายกำหนดหรือยินยอมให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเอกสารหรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ ให้ถือว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ถ้าได้ใช้วิธีการที่น่าเชื่อถือซึ่งทำให้ข้อความที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมถูกระบุไว้ว่าเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น

(๖) ข้อ ๑๗ การแทนที่เอกสารกระดาษด้วยบันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ (Replacement of a transferable document or instrument with an electronic transferable record) และข้อ ๑๘ การแทนที่บันทึกอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือได้ด้วยเอกสารกระดาษ (Replacement of an electronic transferable record with a transferable document or instrument) กฎหมายแม่แบบฯ กำหนดให้สามารถแทนที่เอกสารกระดาษด้วย ETR หรือแทนที่ ETR ด้วยเอกสารกระดาษได้ ถ้าการเปลี่ยนรูปแบบตัวกลาง (medium) นั้นได้กระทำโดยวิธีการที่น่าเชื่อถือ นอกจากนี้ จะต้องมีการระบุถ้อยคำเกี่ยวกับการเปลี่ยนรูปแบบตัวกลางใน ETR หรือเอกสารกระดาษที่นำมาใช้แทนที่ด้วย จึงจะทำให้การเปลี่ยนแปลงรูปแบบตัวกลางนั้นมีผลสมบูรณ์

เมื่อมีการเปลี่ยนรูปแบบตัวกลางเสร็จแล้ว ให้ดำเนินการทำให้เอกสารกระดาษหรือ ETR ที่ถูกแทนที่นั้นไม่สามารถใช้งานต่อไปได้ โดยการเปลี่ยนรูปแบบตัวกลางจะไม่กระทบถึงสิทธิและหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้อง



กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรภาคเอกชนของ สาธารณรัฐประชาชนจีน

ณัฐนิชา เลอพิลลิเบิร์ต*



๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ในสาธารณรัฐประชาชนจีนมีองค์กรภาคเอกชน (Non-Government Organisation: NGO) ที่จดทะเบียนกว่า ๕๐๐,๐๐๐ องค์กร และจำนวนดังกล่าวนั้นเพิ่มมากขึ้นในช่วงกว่ายี่สิบปีที่ผ่านมา โดยส่วนมากเป็น NGO ที่ทำงานด้านการศึกษา การขจัดปัญหาความยากจน การพัฒนาชุมชน สิ่งแวดล้อม และสุขภาพ อนึ่ง จากการค้นคว้าไม่พบว่าสาธารณรัฐประชาชนจีนมีปัญหาเกี่ยวกับ NGO ในประเทศที่เป็นประเด็นให้รัฐต้องหาทางแก้ปัญหา แต่ประธานาธิบดีประสงค์จะกำกับและควบคุม NGO ต่างประเทศ จึงได้ออก Law on the Management of Foreign Non-Governmental Organisation's Activities within Mainland China เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๙

การจดทะเบียนจัดตั้ง NGO การดำเนินการของ NGO และการยกเลิก NGO

การจัดตั้ง NGO เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยหลักทั่วไปแห่งกฎหมายแพ่งของจีน^๑ โดยมาตรา ๘๗ แห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้นิติบุคคลที่ไม่แสวงหาผลกำไร คือ นิติบุคคลที่จัดตั้งเพื่อประโยชน์สาธารณะและกิจการที่ไม่แสวงหาผลกำไร รวมทั้งไม่ให้อำนาจแก่นักลงทุน ผู้จัดตั้งหรือสมาชิก โดยการไม่แสวงหาผลกำไร ให้อำนาจถึงสถาบันของรัฐ กลุ่มสังคม มูลนิธิ องค์กรที่ให้บริการสังคม และอื่น ๆ

กรณีสถาบันของรัฐ กฎหมายกำหนดว่า ให้สถาบันที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเพื่อให้บริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้รับหนังสือรับรองเป็น Public Institution Legal Persons และหลังการจดทะเบียนจัดตั้งดังกล่าว ให้สถาบันดังกล่าวมีสภาพนิติบุคคลนับแต่วันที่จดทะเบียนจัดตั้ง^๒

ในกรณีที่ Public Institution Legal Persons จัดตั้งสถาบันให้สถาบันทำหน้าที่ออกคำวินิจฉัย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดเป็นอย่างอื่น และให้การกำหนดตัวแทนอย่างเป็นทางการของ Public Institution Legal Persons เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายระเบียบ หรือตราสารจัดตั้ง^๓



* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายแปลและให้ความเห็น กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ General Principles of the Civil Law of the People's Republic of China

^๒ Article 88 General Principles of the Civil Law of the People's Republic of China

^๓ Article 89 General Principles of the Civil Law of the People's Republic of China

กรณีกลุ่มทางสังคม (Social groups) ที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งบนพื้นฐานตามความตกลงของสมาชิกเพื่อประโยชน์สาธารณะ ความสนใจร่วมกันของสมาชิก หรือวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่แสวงกำไร ได้รับสถานะเป็น Social Group Legal Persons และหลังการจดทะเบียนการจัดตั้งดังกล่าว แม้กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลให้กลุ่มทางสังคมดังกล่าวได้รับสถานะเป็น Social Group Legal Persons นับแต่วันที่จดทะเบียนจัดตั้ง^๔



ในการจัดตั้ง Social Group Legal Persons ต้องมีการจัดทำหนังสือบริคณห์สนธิตามกฎหมาย และให้จัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจอาทิ สภาสมาชิกหรือสภาตัวแทน และให้จัดตั้งสภาและหน่วยงานดำเนินการอื่น ประธานสภา ประธานคณะกรรมการและบุคคลอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ให้ดำเนินการตามตราสารจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าวในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนที่ได้รับการกำหนดตามกฎหมาย^๕

กรณีมูลนิธิ องค์กรที่ให้บริการทางสังคม และอื่น ๆ ที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลและได้รับการจัดตั้งโดยการบริจาคเพื่อประโยชน์สาธารณะ ได้รับการรับรองเป็นนิติบุคคลที่มาจากกรการบริจาค (Endowed Legal Person) โดยให้นิติบุคคลที่มาจากกรการบริจาค (Endowed Legal Person) จัดตั้งสภา องค์กรจัดการประชาธิปไตยและองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจอื่นเพื่อดำเนินการ ประธานสภาและผู้รับผิดชอบอื่นให้เป็นตัวแทนที่ได้รับการกำหนดตามกฎหมาย และให้นิติบุคคลที่มาจากกรการบริจาค (Endowed Legal Person) จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อกำกับและหน่วยงานกำกับดูแลอื่น ซึ่งผู้บริจาคมีสิทธิที่จะสอบถามนิติบุคคลที่มาจากกรการบริจาค (Endowed Legal Person) ว่าเงินบริจาคมานั้นถูกนำไปใช้จ่ายอย่างไรและได้รับการจัดการอย่างไร รวมถึงให้คำแนะนำและความเห็นในเรื่องดังกล่าว นิติบุคคลที่มาจากกรการบริจาค (Endowed Legal Person) ต้องตอบคำถามดังกล่าวอย่างทันท่วงทีและตามความจริง

ในกรณีที่องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจ องค์กรดำเนินการ หรือตัวแทนที่ได้รับการกำหนดตามกฎหมายดำเนินการขัดต่อกฎหมายระเบียบ หรือตราสารจัดตั้งนิติบุคคล หรือสาระของคำตัดสินขัดต่อตราสารจัดตั้งนิติบุคคล ผู้บริจาค และผู้ที่มีส่วนได้เสียอื่นหรือหน่วยงานที่มีอำนาจอาจร้องขอให้ศาลสั่งกลับคำตัดสินนั้น ทั้งนี้ ไม่กระทบความสัมพันธ์ทางแห่งที่เป็นไปด้วยความสุจริตระหว่างบุคคลอื่นกับนิติบุคคลที่มาจากกรการบริจาค (Endowed Legal Person)

ในกรณีที่องค์กรไม่แสวงหากำไรที่จัดตั้งเพื่อประโยชน์สาธารณะถูกยกเลิกจะต้องไม่จำหน่ายทรัพย์สินที่มีอยู่ให้แก่ผู้ให้บริจาค ผู้จัดตั้งองค์กร หรือสมาชิก ทรัพย์สินที่มีอยู่ต้องนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะตามตราสารจัดตั้งหรือคำตัดสินขององค์กรที่มีสิทธิ หากไม่สามารถที่จะแจกจ่ายทรัพย์สินดังกล่าวได้ตามตราสารจัดตั้งหรือคำตัดสินขององค์กรที่มีสิทธิ ให้หน่วยงานที่มีอำนาจจัดการโอนไปยังนิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์เหมือนหรือใกล้เคียงกับองค์กรไม่แสวงหากำไรดังกล่าว และให้เผยแพร่ต่อสาธารณชน



^๔ Article 90 General Principles of the Civil Law of the People's Republic of China

^๕ Article 91 General Principles of the Civil Law of the People's Republic of China

๒. กฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับ NGO

สาธารณรัฐประชาชนจีนไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อกำกับดูแล NGO จีน แต่มีกฎหมายเฉพาะที่กำกับดูแล NGO ต่างประเทศ ได้แก่ Law on the Management of Foreign Non-Governmental Organisation's Activities within Mainland China โดยมีรายละเอียดของบทบัญญัติที่สำคัญ ดังนี้

ลักษณะขององค์กร

กฎหมายเรื่องการกำกับกิจกรรมของ NGO นั้น บังคับใช้เฉพาะกับ NGO ของต่างประเทศที่ดำเนินกิจกรรมในสาธารณรัฐประชาชนจีน (มาตรา ๒)

เงื่อนไขในการจดทะเบียน NGO

หน่วยงานด้านความปลอดภัยสาธารณะ (public security departments) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในรัฐบาลท้องถิ่นของจีนในระดับอำเภอหรือสูงกว่า เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการกำกับและจัดการการให้บริการของ NGO ที่ดำเนินกิจกรรมในจีน (มาตรา ๗) และรัฐจะกำหนดกลไกความร่วมมือเพื่อกำกับและจัดการ NGO ต่างประเทศ เพื่อศึกษา ประสานงาน และแก้ไขปัญหาคriticalที่เกิดขึ้นจากการกำกับและจัดการการให้บริการของ NGO ในสาธารณรัฐประชาชนจีน

สำหรับการจดทะเบียน NGO ต่างประเทศเพื่อให้มีสำนักงานในสาธารณรัฐประชาชนจีนตามความจำเป็นภายใต้ขอบเขตการดำเนินงาน ขอบเขตกิจกรรม และการดำเนินกิจกรรมนั้น NGO ดังกล่าวจะต้องบรรลุเงื่อนไขที่กำหนด ดังนี้

๑) เป็น NGO ที่จดทะเบียนนอกสาธารณรัฐประชาชนจีน

๒) NGO มีความอิสระสามารถรับผิดทางแพ่งได้

๓) วัตถุประสงค์และขอบเขตการดำเนินงานตามที่กำหนดในหนังสือบริคณห์สนธิต้องเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาสาธารณะ

๔) ต้องมีการจัดตั้งนอกสาธารณรัฐประชาชนจีนมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีและมีการดำเนินการอย่างมีนัยสำคัญในช่วงเวลาดังกล่าว และ

๕) ดำเนินการตามเงื่อนไขอื่นตามที่กฎหรือระเบียบกำหนดการจดทะเบียนนั้น ให้อำนาจจดทะเบียนจัดตั้งสำนักงานตัวแทนต่อหน่วยงานว่าด้วยความปลอดภัยสาธารณะจดทะเบียนภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานกำกับดูแล^๖



เงื่อนไขการดำเนินกิจกรรมของ NGO

กิจกรรม NGO ต้องเป็นกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน อาทิ เศรษฐกิจ การศึกษา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี วัฒนธรรม สุขภาพ กีฬา การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การช่วยจัดความยากจน และการบรรเทาสาธารณภัย ภายใต้กฎหมายนี้ (มาตรา ๓) นอกจากนี้ การดำเนินกิจกรรมของ NGO ต้องเป็นไปตามกฎหมายของจีนและไม่ส่งผลกระทบต่อความสามัคคีของประชาชนและความปลอดภัย รวมถึงความสามัคคีของชนทุกกลุ่มในสาธารณรัฐประชาชนจีนและต้องไม่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อผลประโยชน์ของสาธารณรัฐประชาชนจีน สังคม สิทธิของประชาชนที่ควรมีตามกฎหมาย (มาตรา ๕)

การระงับกิจกรรมและเพิกถอนการจดทะเบียนของ NGO

ในกรณีที่ NGO ต่างประเทศหรือสำนักงานตัวแทนของ NGO ต่างประเทศดำเนินกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นการยุยงให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมาย ดำเนินการให้ได้ว่าซึ่งความลับของประเทศโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เผยแพร่หรือโฆษณาข้อมูลที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศหรือประโยชน์สาธารณะ สนับสนุนกิจกรรมทางการเมืองหรือสนับสนุนกิจกรรมทางศาสนาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือดำเนินการอื่นที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของสังคม หน่วยงานว่าด้วยความปลอดภัยสาธารณะมีอำนาจระงับกิจกรรมดังกล่าวเป็นการชั่วคราวหรือเพิกถอนการจดทะเบียนขององค์กรนั้น ในกรณีเช่นนี้ หน่วยงานด้านความปลอดภัยสาธารณะตั้งแต่ระดับเมืองขึ้นไปมีอำนาจกักขังบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบ NGO ได้เป็นเวลาไม่เกิน ๑๕ วัน^๗



๖ Article 12 Law on the Management of Foreign Non-Governmental Organisation's Activities within Mainland China

๗ Article 47 Law on the Management of Foreign Non-Governmental Organisation's Activities within Mainland China





พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน



ณัฐวุฒิ เลิศลอย*

ที่มาของการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน

ในขณะนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมชลประทาน ได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินให้สำนักงานฯ ตรวจสอบพิจารณาประมาณ ๒๐ ฉบับ เหตุที่ต้องกล่าวถึงการตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาในกลุ่มนี้ เนื่องจากเป็นร่างกฎหมายแบบที่ยังไม่ได้รับการวางแบบกฎหมายและกำหนดวิธีการตรวจพิจารณาอย่างเป็นทางการโดยสำนักงานฯ ซึ่งฝ่ายกฎหมายที่ดินฯ ได้ประชุมวางแนวทางร่วมกับผู้อำนวยการกองกฎหมายฯ เพื่อวางรูปแบบกฎหมายในเบื้องต้น และเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายที่ดินฯ ได้นำร่องตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา บางฉบับไปบ้าง จึงได้นำประสบการณ์ในการดำเนินงานดังกล่าวมาแบ่งปันแก่ผู้ร่วมงานเพื่อความเข้าใจในเบื้องต้น

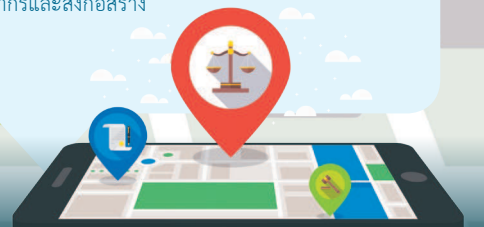
โดยที่เดิมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ต่อมาในปี ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีผลใช้บังคับ และได้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อกำหนดกระบวนการจัดรูปที่ดินขึ้นใหม่ ทั้งวิธีการกำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากเดิมที่ดำเนินการโดยการออกประกาศกระทรวงซึ่งเป็นการออกร่วมกันโดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทย มาเป็นการตรากฎหมายในระดับพระราชกฤษฎีกา

สำหรับการกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จากเดิมที่ต้องดำเนินการด้วยการตรากฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกา ได้ถูกเปลี่ยนไปเป็นการออกประกาศโดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

จากกระบวนการที่เปลี่ยนไปข้างต้น ทำให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางได้วางแนวทางดำเนินการต่อไปสำหรับพื้นที่ที่ได้รับการกำหนดให้เป็นเขตสำรวจเพื่อการจัดรูปที่ดินไปแล้วตามกฎหมายเดิม และยังไม่ได้รับการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้พื้นที่นั้นเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งเป็นการแก้ไขข้อกังวลว่า ในพื้นที่สำรวจการจัดรูปที่ดินตามประกาศกระทรวงที่มีอยู่เดิมหากไม่ได้รับการตราโดยพระราชกฤษฎีกาให้เป็นเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายฉบับปี ๒๕๕๘ นี้แล้ว จะไม่สามารถอาศัยผลทางกฎหมายตามมาตรา ๓๔ ที่บัญญัติให้การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อนำมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้

ดังนั้น คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางจึงได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะอนุกรรมการพิจารณาการปรับปรุงเกี่ยวกับกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่เสนอว่า “ให้พื้นที่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ที่ยังไม่ได้กำหนดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยให้ย้อนกลับไปตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ และประกาศให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินต่อไป”

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร กองกฎหมายทรัพยากรและสิ่งก่อสร้าง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ด้วยเหตุผลที่ว่า “เพื่อให้สามารถนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้ โดยมีต้องมีการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน”

ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินที่สำนักงานฯ กำลังจะตรวจพิจารณานี้ ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่ที่ได้เคยออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้เป็นเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินมาแล้ว ทำให้การตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา โดยสำนักงานฯ อาจต้องกลับไปตรวจสอบว่าแนวเขตตามร่างพระราชกฤษฎีกา ที่รับผิดชอบนั้น เคยมีการออกประกาศฯ มาแล้วหรือไม่ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับมติของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางที่ให้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินในแนวเขตที่ได้เคยประกาศเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามขั้นตอนกฎหมายเดิมนั้น



ขั้นตอนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน

ขั้นตอนการกำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ในหมวด ๔ การจัดรูปที่ดิน ได้กำหนดเป็น ๕ ขั้นตอนหลัก สรุปได้ว่า

- **ขั้นตอนแรก** สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือเจ้าของที่ดิน (กฎหมายไม่ได้บัญญัติว่ากี่คน) ในพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมเมื่อมีความประสงค์ให้มีการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ ๒ ประเภท ได้แก่ พื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมและพื้นที่ในเขตการจักระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจะได้จัดทำโครงการเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๓๑ (สำหรับรายละเอียดการเป็นพื้นที่จักระบบน้ำฯ ให้อ่านหมวด ๓ การจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมซึ่งแปลงมาจากกฎหมายว่าด้วยคันและคูน้ำที่ถูกยกเลิก โดยกฎหมายปี ๒๕๕๘ นี้ด้วย)

- **ขั้นตอนที่สอง** เมื่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรให้พื้นที่นั้นเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน มาตรา ๓๒ บัญญัติให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน ซึ่งมีอายุ ๕ ปี และในพระราชกฤษฎีกานั้นต้องมีแผนที่ด้วย

ผลของการตราพระราชกฤษฎีกา ที่มีต่อประชาชนเจ้าของที่ดินจะเป็นไปตามมาตรา ๓๓ สำหรับผลและขั้นตอนที่จะมีต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะเป็นไปตามมาตรา ๓๔ สำหรับอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานร่วมกันเป็นไปตามมาตรา ๓๕

- **ขั้นตอนที่สาม** เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจเสร็จ จะต้องทำ “แผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น” แล้วนำไปปิดประกาศ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบริเวณชุมชนในแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินฯ นั้น ซึ่งเป็นการแจ้งให้เจ้าของที่ดินได้ทราบ อันเป็นไปตามมาตรา ๓๖

- **ขั้นตอนที่สี่** พนักงานเจ้าหน้าที่จะจัดให้มี “การประชุมเจ้าของที่ดินภายในแนวเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น” (ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นที่มาของการมีข้อสังเกตในหนังสือ นำส่งที่ ผอ. กองกฎหมายฯ เห็นควรมีข้อสังเกตให้ สลค. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรคำนึงถึงการดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด สำหรับรายละเอียดจะกล่าวต่อไปในภายหลัง) ซึ่งในการประชุมข้างต้นจะอยู่ในรูปของ “คณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน” โดยการคัดเลือกและแต่งตั้งตามมาตรา ๓๗ (ซึ่งให้นามตรา ๒๑ วรรคสองและวรรคสามที่กำหนดเรื่องคณะกรรมการจักระบบน้ำชุมชนมาใช้บังคับโดยอนุโลม) โดยกำหนดให้เป็นไปตามความตกลงของเจ้าของที่ดินที่มาประชุมทั้งในเรื่องวิธีการคัดเลือกและจำนวนกรรมการและมีผู้บริหารท้องถิ่นในเขตสำรวจเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

- **ขั้นตอนที่ห้า** ในการประชุมคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน จะมีการพิจารณาแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นปรับปรุงแผนผังโครงการฯ จากนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จะเสนอแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด เพื่อให้ความเห็นชอบและจะเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดินต่อไป (มาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙)



รูปแบบของร่างพระราชกฤษฎีกา

ตามที่ผอ. กองกฎหมายฯ ผอ. ฝ่ายกฎหมายฯ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายฯ ประชุมร่วมกันวางแบบร่างพระราชกฤษฎีกา ซึ่งได้รูปแบบมาในระดับหนึ่งนั้น ขณะนี้คงมีแค่ประเด็นวิธีการเขียนเหตุผลประกอบร่างฯ ที่มีประเด็นว่าควรเขียนอย่างไร โดย ผอ. ฝ่ายกฎหมายฯ เสนอให้ใช้ว่า

“เนื่องจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรกำหนดให้พื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ในท้องที่ตำบล... อำเภอ... จังหวัด... เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน สมควรกำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินในท้องที่ดังกล่าว เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปทำการสำรวจพื้นที่ที่จะจัดทำเป็นโครงการจัดรูปที่ดิน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้”

ในขณะที่ ผอ. กองกฎหมายฯ มีความเห็นแตกต่างว่า การระบุข้อความว่า “...กำหนดให้พื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม...” ควรเป็นการให้ข้อมูลที่สอดคล้องกับความเป็นจริงตามแต่ละกรณี จึงควรระบุข้อความในส่วนนี้ตามข้อเท็จจริง ทั้งนี้ รูปแบบทั้งหมดอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรองเลขาธิการฯ ในขั้นนี้คงดำเนินการตามที่ ผอ. ฝ่ายกฎหมายฯ วางแนวทางไปก่อน



รูปแบบร่างพระราชกฤษฎีกาฯ จากการวางแนวทางร่วมกัน

ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน
ในท้องที่ตำบล... อำเภอ... จังหวัด...
ให้เป็นเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน
พ.ศ.

หลักการ

กำหนดเขตที่ดินสำรวจการจัดรูปที่ดินในท้องที่ตำบล...
อำเภอ... จังหวัด...

เหตุผล

เนื่องจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรกำหนดให้พื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ในท้องที่ตำบล... อำเภอ... จังหวัด... เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน สมควรกำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินในท้องที่ดังกล่าว เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปทำการสำรวจพื้นที่ที่จะจัดทำเป็นโครงการจัดรูปที่ดิน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

ร่าง

พระราชกฤษฎีกา

กำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน
ในท้องที่ตำบล... อำเภอ... จังหวัด...
ให้เป็นเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน

พ.ศ.

ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ.
เป็นปีที่ .. ในรัชกาลปัจจุบัน

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร
มีพระราชโองการ โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน
ในท้องที่ตำบล... อำเภอ... จังหวัด... ให้เป็นเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน
อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัด
รูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกา
กำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน ในท้องที่ตำบล... อำเภอ... จังหวัด...
ให้เป็นเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวัน
ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ที่ดินในเขตท้องที่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตาม
พระราชกฤษฎีกานี้ อยู่ในท้องที่ตำบล... อำเภอ... จังหวัด...
ทั้งนี้ ภายในเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้เป็นเขตสำรวจ
การจัดรูปที่ดิน

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้สนองพระราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

การกำบังกักความเห็นเบื้องต้น

ด้วยเหตุที่ยังไม่มีการวางแนวทางการปรับรูปแบบบันทึกความเห็นเบื้องต้นควรใช้รูปแบบใด จึงได้นำรูปแบบบันทึกฯ ของการตรวจร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตเวนคืนมาใช้ สำหรับหัวข้อเอกสารประกอบการพิจารณานั้น ได้ระบุด้วยว่ามีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายเดิมเพื่อใช้ในการพิจารณาประกอบด้วยว่าเป็นแนวเขตเดียวกันหรือใกล้เคียงกับแนวเขตตามร่างพระราชกฤษฎีกาที่จะตรวจพิจารณาหรือไม่

สำหรับผลการตรวจสอบการพิจารณาในบันทึกฯ ที่เสนอไปแล้วนั้น ได้ให้ความเห็นในประเด็น ดังนี้

(๑) การทับซ้อนของกฎหมาย ซึ่งมี ๒ ส่วนหลัก ได้แก่ หนึ่ง การทับซ้อนกับประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ฉบับปี ๒๕๑๗ และสองการทับซ้อนกับพื้นที่ตามกฎหมายอื่น

สำหรับการทับซ้อนกับประกาศกระทรวงฯ ที่กำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายฉบับเดิมนั้น หากมีแนวเขตเดียวกันหรือทับซ้อนกันบางส่วน นั้น ได้เสนอความเห็นว่าการทับซ้อนกับประกาศข้างต้นไม่มีผลเป็นการทับซ้อนกับร่างพระราชกฤษฎีกานี้ โดยได้อ้างบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๗๖ ที่กำหนดให้กฎหมายลำดับรองทั้งหลายมีผลต่อไปจนกว่าจะมีการออกกฎหมายลำดับรองตามกฎหมายฉบับนี้ ทั้งนี้ ยังไม่มีการวางแนวทางการต้องเขียนประเด็นการทับซ้อนกับประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยในทุกครั้งที่มีการตรวจพิจารณาหรือไม่

สำหรับการทับซ้อนกับพื้นที่ตามกฎหมายอื่นนั้น ในครั้งที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายที่ดินฯ ร่วมกันจัดทำบันทึกเสนอแนวทางการตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินฯ ได้เสนอการวิเคราะห์ว่า แนวเขตที่จะนำมาดำเนินการสำรวจเขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกำหนดให้เป็นเขตโครงการสำรวจการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยหลักต้องเป็นที่ดินของเอกชน เพราะเป็นการจัดรูปแปลงที่ดินเพื่อนำมาใช้ในการทำเกษตรกรรม เว้นแต่แนวเขตอาจถูกขีดรวมพื้นที่ของรัฐที่เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประเภทที่มาตรา ๓๔ ได้บัญญัติไว้ โดยให้นำไปจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ อันได้แก่

- ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
- ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ
- ที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ



○ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า

○ ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น

เมื่อที่ดินเหล่านี้ สามารถนำไปจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ ก็ไม่น่าที่จะต้องตรวจสอบการทับซ้อนกับแนวเขตตามร่างพระราชกฤษฎีกาประเภทนี้

อีกทั้งการตรวจสอบแนวเขตที่ดินเหล่านี้ไม่ใช่ข้อมูลที่ปรากฏอย่างเป็นทางการที่สำนักงานฯ จะตรวจสอบได้เอง สำนักงานฯ จึงไม่ควรที่จะตรวจสอบการทับซ้อนกับที่ดินประเภทดังกล่าว

สำหรับที่ดินของรัฐประเภทอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาทรัพยากร เช่น อุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ หรือที่มีวัตถุประสงค์อื่นที่แตกต่างไปจากการทำเกษตรกรรม เช่น เขตโบราณสถาน ที่หวงห้ามในราชการทหาร จึงไม่ควรที่จะถูกนำมาจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายฉบับนี้ได้ หากมีการทับซ้อน ควรที่จะเชิญหน่วยงานที่ดูแลรักษาที่ดินเหล่านั้นมาร่วมประชุมและให้ความเห็น

(๒) ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไป ได้แก่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีมติอย่างไร เพราะร่างพระราชกฤษฎีกา ในกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการตามมติคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางที่เห็นชอบตามที่อนุกรรมการฯ เสนอให้พื้นที่ที่ได้เคยประกาศเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยฯ และยังไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางให้นำเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามประกาศนั้นมาดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินอีกครั้ง ดังนั้น แนวเขตตามร่างพระราชกฤษฎีกา ในกลุ่มนี้ควรจะมีแนวเขตเช่นเดียวกับที่เคยประกาศออกไป ซึ่งหากแนวเขตตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้เกินออกไปจากเขตที่เคยออกประกาศกระทรวงฯ เพื่อให้เป็นไปตามชั้น



ผลการตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา

สำหรับการแก้ไขร่างพระราชกฤษฎีกา นั้น เป็นไปตามแนวทางการประชุมร่วมกัน ดังนั้น ในบันทึกความเห็นเบื้องต้นจึงระบุเหตุผลของการแก้ไขในแต่ละส่วน เช่น ชื่อร่างพระราชกฤษฎีกา บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างฯ ร่างมาตรา ๑ ฯลฯ ว่า

“...แก้ไขรูปแบบ ...ให้เป็นไปตามแนวทางการตรวจพิจารณาตามที่อยู่อาศัยการกองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (...ฯ) ให้แนวทาง”

ซึ่ง ผอ. กองกฎหมายฯ เห็นว่า การวางแบบดังกล่าวเป็นการประชุมร่วมกัน จึงได้แก้ไขข้อความดังกล่าว เป็น

“...แก้ไขรูปแบบ ...ให้เป็นไปตามแนวทางการตรวจพิจารณาตามที่อยู่อาศัยการกองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (...ฯ) ให้แนวทางร่วมกัน”

ทั้งนี้ รูปแบบของร่างพระราชกฤษฎีกา อยู่ระหว่างการพิจารณาโดยรองเลขาธิการฯ หากรองเลขาธิการฯ วางแนวทางอย่างไรก็ต้องปรับเปลี่ยนผู้วางแนวทางไปตามข้อเท็จจริง

แผนที่กายพระราชกฤษฎีกา

สำหรับการแก้ไขแผนที่ท้ายฯ ได้ใช้วิธีการตรวจตามปกติทั่วไป เพียงแต่มีประเด็นปัญหาที่พบในขณะนี้ ๓ เรื่อง ได้แก่

(๑) แนวเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกา ที่จะตรวจพิจารณาตรงตามแนวเขตที่ได้เคยออกประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยฯ แต่ว่าแนวเขตนั้นไม่ปรากฏในเขตการปกครองอื่นซึ่งไม่ตรงกับท้องที่ที่ระบุในร่างพระราชกฤษฎีกา ทำให้มีประเด็นว่า แนวเขตสำรวจที่ดินที่อยู่ในท้องที่อื่น จะถือว่าถูกต้องและเป็นไปตามมติคณะกรรมการจัดรูปที่ดินที่มีมติให้อยู่เฉพาะท้องที่นั้นหรือไม่ ทั้งนี้ กรมชลประทานตรวจสอบแผนที่ด้วยระบบ GIS Base Map แล้วปรากฏว่า แนวเขตการปกครองในแผนที่ท้ายผิดพลาด เป็นผลให้แนวเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินไม่ปรากฏในท้องที่อื่น ดังนั้น ประเด็นนี้จึงยังไม่มีปัญหาทางกฎหมาย แต่ทำให้ผู้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา ต้องตระหนักถึงการตรวจสอบแนวเขตการปกครองให้ถูกต้องด้วย

(๒) แนวเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกา บางฉบับ เป็นการแยกแนวเขตสำรวจการจัดรูปตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยฯ ฉบับเดียวออกเป็นร่างพระราชกฤษฎีกา หลายฉบับ การแยกดังกล่าวทำให้เกิดประเด็นความซ้ำซ้อนในการตราพระราชกฤษฎีกา เพราะทำให้มีพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับทั้งที่มีเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินในบริเวณใกล้เคียงกัน และอาจทำให้มีร่างพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับที่มีชื่อเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เมื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายอาจสร้างความสับสนทั้งแก่ประชาชนและผู้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าแนวเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินในแต่ละบริเวณนั้นเป็นผลมาจากกฎหมายฉบับใด

ตอนของกฎหมาย กรมชลประทานก็ควรมีหลักฐานว่า คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีมติให้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจจัดรูปที่ดินในบริเวณที่เกิมนั้นด้วย

(๓) ในร่างพระราชกฤษฎีกา ตำบลเขื่อนฯ (เรื่องรับที่ ๖๙๕/๒๕๖๐) มีประเด็นว่า แนวเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกา ที่จะตรวจพิจารณา มีแนวเขตที่ต่างไปจากแนวเขตประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยที่ได้เคยประกาศไป โดยมีบางส่วนที่ยื่นออกไปจากที่เคยประกาศไปแล้ว และบางส่วนที่ไม่ปรากฏในแนวเขตตามร่างพระราชกฤษฎีกานั้น ควรดำเนินการอย่างไรนั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ กำหนดขั้นตอนการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินไว้ โดยสำนักจัดรูปที่ดินกลางหรือเจ้าของที่ดินประสงค์ให้มีการจัดรูปที่ดินในบริเวณนั้นแล้ว และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเห็นสมควรให้มีการจัดรูปที่ดินในบริเวณนั้น คณะกรรมการฯ จะเสนอให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน

จากขั้นตอนข้างต้นกฎหมายไม่ได้อ้างอิงไปถึงการมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยฯ จึงเห็นว่าหากแนวเขตตามร่างพระราชกฤษฎีกา ไม่ตรงกับแนวเขตตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยฯ ก็ยังสามารถออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจจัดรูปที่ดินได้ หากมีการดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายปัจจุบันครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ จากผลการประชุมเพื่อตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา ตำบลเขื่อนฯ (เรื่องรับที่ ๖๙๕/๒๕๖๐) ปรากฏว่า พื้นที่ที่เกินออกไปจากที่ตรวจสอบในเบื้องต้นนั้น ยังคงอยู่ในแนวเขตที่ได้เคยออกประกาศกำหนดเขตสำรวจเพื่อการจัดรูปที่ดินตามกฎหมายฉบับเดิม การตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา ในเรื่องนี้ จึงยังไม่เกิดปัญหาที่ต้องแก้ไขในขณะนี้



เมื่อประชุมร่วมกับผู้แทนกรมชลประทานแล้ว ปรากฏเหตุผลของการแยกเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินออกเป็นหลายเขตว่า เพื่อให้แยกพระราชกฤษฎีกา ออกเป็นไปตามแต่ละโครงการที่จะดำเนินการจริง และสุดท้ายผู้แทนกรมชลประทานไม่ขัดข้องที่จะนำแนวเขตในบริเวณที่ใกล้เคียงกันมากำหนดไว้ในแผนที่ฉบับเดียว ดังนั้น จึงได้ทำการเสนอให้มีการรวมร่างพระราชกฤษฎีกา ที่มีแนวเขตสำรวจที่ใกล้เคียงและอยู่ในท้องที่เดียวกัน เป็นร่างพระราชกฤษฎีกา ฉบับเดียว ซึ่งอยู่ระหว่างจัดทำบันทึกเรื่องพิจารณาเสร็จเพื่อวางแนวทางปฏิบัติต่อไป (ร่างพระราชกฤษฎีกา ตำบลท้อแท้ฯ)

(๓) เครื่องหมายแผนที่ ผอ. ฝ่ายกฎหมายฯ มีข้อสังเกตให้ตัดเครื่องหมาย “แนวสายส่งไฟฟ้าศักย์สูง”

ในการประชุม ผู้แทนกรมชลประทานขอให้คงเครื่องหมายดังกล่าวไว้ เนื่องจากเป็นเครื่องหมายที่จะแสดงให้เห็นว่าพื้นที่บริเวณใดที่ถูกรอนสิทธิอันเนื่องมาจากมีแนวสายไฟฟ้าพาดผ่าน และพื้นที่เหล่านี้มักจะได้รับจัดแปลงที่ดินให้เป็นของเจ้าของเดิม โดยจะไม่นำไปจัดให้บุคคลอื่น เพราะเจ้าของเดิมได้รับค่าทดแทน จากการถูกรอนสิทธิไปก่อนแล้ว หากนำพื้นที่นั้นไปให้บุคคลอื่นอาจมีปัญหาการจ่ายเงินค่าทดแทนจากการมีแนวสายไฟฟ้านั้น

การนัดประชุม

สำหรับขั้นตอนการนัดประชุม ภายหลังจากที่ผู้บังคับบัญชา มีความเห็นในบันทึกความเห็นเบื้องต้นเสร็จแล้วนั้น มีประเด็นความเรียบร้อยของการจัดพิมพ์เอกสารในส่วนของการพิมพ์ชื่อร่างพระราชกฤษฎีกา ในวาระการประชุมและหนังสือเชิญประชุม เนื่องจากตามชื่อร่างพระราชกฤษฎีกา ตามที่ปรากฏในหนังสือนำส่งของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในบันทึกหลักการและเหตุผลชื่อร่างพระราชกฤษฎีกา และชื่อร่างฯ ตามที่ปรากฏในร่างข้อ ๑ มีการเว้นวรรคชื่อที่แตกต่างกัน จึงมีข้อพิจารณาว่า การพิมพ์ชื่อร่างพระราชกฤษฎีกา ในเอกสารต่าง ๆ จะเว้นวรรคอย่างไร โดย ผอ. ฝ่ายกฎหมายฯ ให้ใช้ชื่อร่างฯ ตามร่างพระราชกฤษฎีกา ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

แต่ตั้งที่ได้กล่าวในตอนต้นว่า ชื่อร่างพระราชกฤษฎีกา ในร่างพระราชกฤษฎีกาที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำขึ้นนั้น รวมถึงในเอกสารทั้งหลาย มีการเว้นวรรคที่แตกต่างกัน ดังนั้น ผอ. ฝ่ายกฎหมายฯ ให้เว้นวรรค ดังนี้

ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน / ในท้องที่ตำบล... / อำเภอ... / จังหวัด... / ให้เป็นเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน / พ.ศ. /....

สำหรับการเชิญผู้แทนมาร่วมประชุม ผู้แทนหลักในการประชุม ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกรมชลประทาน ส่วนผู้แทนอื่นเป็นไปตามการตรวจร่างกฎหมายปกติตามแต่ละกรณีที่มีปัญหาในการทับซ้อนทางกฎหมายที่มีปัญหา

ประเด็นในการประชุม

สำหรับในขั้นการประชุมเพื่อตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา กับผู้แทนกรมชลประทานนั้น เห็นว่ามีประเด็นที่ต้องสอบถามนอกเหนือจากที่ประชุมตรวจพิจารณากฎหมายที่มีแผนที่ท้ายทั่วไป ได้แก่

๑. บริเวณที่จะสำรวจการจัดรูปที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้เป็นความประสงค์ของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือเจ้าของที่ดิน หากเป็นกรณีเจ้าของที่ดินประสงค์ให้มีการจัดรูปที่ดินควรถามเป็นข้อมูลว่าเจ้าของที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วน

๒. การสำรวจการจัดรูปที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกา ฉบับนี้ เป็นพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม

ข้อมูลตาม ๑. และ ๒. จะมีประโยชน์ต่อไป หากมีการวางแผนการเขียนเหตุผลประกอบร่างพระราชกฤษฎีกาที่ต้องลงรายละเอียดตามข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามพื้นที่ อันเป็นข้อมูลที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๓๑

๓. ขอให้ผู้แทนแสดงหลักฐานหรือยืนยันการมีมติให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ซึ่งร่างพระราชกฤษฎีกา ในกลุ่มที่กำลังตรวจพิจารณานี้ ผู้แทนกรมชลประทานจะอ้างมติคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางตามการประชุม ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๙ ตามที่คณะอนุกรรมการพิจารณาการปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายเสนอให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินในพื้นที่เขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกระทรวงมหาดไทยฯ

๔. ในแนวเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกานี้ กรมชลประทานได้ดำเนินการใด ๆ ในบริเวณเขตนี้นับบ้างแล้วหรือไม่ เนื่องจากในบางพื้นที่ กรมชลประทานได้ทำการจัดรูปแปลงใหม่และให้เจ้าของที่ดินเข้าใช้ที่ดินตามรูปแปลงที่จัดใหม่ จัดทำถนน ทางน้ำ ฯลฯ ทั้งที่บริเวณนั้นยังไม่ได้ถูกประกาศให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามกฎหมาย ข้อมูลในส่วนนี้จะนำไปสู่ประเด็นการเขียนหนังสือนำส่งถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดย ผอ. กองกฎหมายฯ เห็นควรเขียนข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินการดังกล่าว ทั้งที่พื้นที่นั้นยังไม่ได้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน



การกำบังนทกเรื่องพิจรณาสร็จ

สรหรงขั่นตอนการทำนทกเรื่องพิจรณาสร็จได้ใช้แนวทงตามการตรวงพิจรณาร่งพระรชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จจะเวนค่น โดยแบ่งเป็นหัวข้อดังต่อไปนี้

(๑) หัวข้อแรก “ความเป็นมและสรสสำคัญ” แบ่งเป็น ๔ หัวข้อย่อย ตามที่ ผอ. ฝ่ายกฎหมายให้แนวทง ดังนี้

➡ ในข้อ ๑.๑ เป็นข้อความตามหนังสือกระทรวงเกษตรและสรทรณที่เสนอร่างฯ ในส่วนของกรมีมติของคณะอนุกรรณการพิจรณการปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายฯ มาใช้ในการอธิบาย

➡ ในข้อ ๑.๒ เป็นข้อความตามหนังสือกระทรวงเกษตรและสรทรณ ในส่วนกรมีมติของคณะกรรณการจัดรูปที่ดินกลวง

➡ ในข้อ ๑.๓ สรสสำคัญของร่างพระรชกฤษฎีกา

➡ ในข้อ ๑.๔ มติคณะรัฐมนตรี

(๒) บทอาศัยอำนาจ

(๓) การตรวงสอบกับทำเนียบห้องที่ กรมการปกครอง

(๔) การตรวงสอบการทับซ้อน

(๕) การตรวงสอบระบบหมายเลขทงหลวง

(๖) การตรวงพิจรณา

ร่างพระรชกฤษฎีกาที่ได้ตรวงไปในสองร่างแรกได้อธิบายถึงการดำเนินกรวางรูปแบบกฎหมายที่ประชุมร่วมกันระหว่งฝ่ายกฎหมายที่ดินฯ กับ ผอ. กองกฎหมายฯ โดย ผอ. ฝ่ายกฎหมายฯ ให้อธิบายเฉพาะในส่วนที่ถูกแก้ไข (ซึ่งร่างมาตราวันใช้บังคับและมาตรากรษการไม่ได้ถูกแก้ไข) สรหรงขั่นนทกเรื่องพิจรณาสร็จเรื่องถัด ๆ ไปยังไม่มีกรวางแนวทงว่าต้องเขียนเช่นเดียวกันหรือไม่ คาคว่าในขั่นนทกเรื่องพิจรณาสร็จของร่างฯ ฉบับอื่น อาจจะไม่เขียนถึงเรื่องกรวางรูปแบบกฎหมายอีกโดยถื่อว่าได้มีการวางรูปแบบกฎหมายไปแล้ว

หนังสือนำส่งถึงหน่วยงาน

ในหนังสือนำส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ กระทรวงเกษตรและสรทรณและกรมชลประทาน นั้น ได้ปรับข้อความเล็กน้อยเกี่ยวกับผลการตรวงพิจรณา เนื่องจากร่งพระรชกฤษฎีกา ในกลุ่มนี้มีกรวางรูปแบบใหม่ ไม่ใช่เพียงการ

แก้ไขเล็กน้อยตามแบบกรร่างกฎหมายอย่างเดี่ยว จึงได้รับการวางแนวทงจาก ผอ. ฝ่ายกฎหมายฯ และ ผอ. กองกฎหมายฯ ตามลำดับให้ระบุเพิ่มเติมถึงการแก้ไขข้อร่างพระรชกฤษฎีกาให้สอดคล้องกับมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง โดยไม่ต้องระบุเหตุผลเกี่ยวกับกรวางแบบกฎหมาย เพราะเรื่องดังกล่าวเป็นการดำเนินกรภายในของสำนักงานซึ่งใช้ข้อความในส่วนดังกล่าว ดังนี้

หนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“ขันี้ สำนักงานคณะกรรณการกฤษฎีกาได้ตรวงพิจรณาร่งพระรชกฤษฎีกาท้งสองฉบับ สร็จแล้ว โดยมีการแก้ไขข้อร่างพระรชกฤษฎีกาท้งสองฉบับเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระรชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ และมีการแก้ไขเล็กน้อย (ตามแบบกรร่างกฎหมาย) โดยอธิบดีกรมชลประทานได้มีหนังสือยืนยันให้กรเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระรชกฤษฎีกาท้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว สรหรงแผนที่ย้ายพระรชกฤษฎีกาฯ นั้น ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสรทรณ (กรมชลประทาน) จะได้ดำเนินกรส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยตรง”

สรหรงหนังสือถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีลักษณะพิเศษกล่าวคือ ผอ. กองกฎหมายฯ เห็นว่า ในบริเวณเขตสำรวจกรจัดรูปที่ดินบางแห่งซึ่งยังไม่ได้รับการกำหนดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินแต่กรมชลประทานได้ดำเนินกรจัดรูปแปลงที่ดิน สร้างถนน ทงน้ำหรืออื่น ๆ ไปเป็นการลวงหน้า ซึ่งไม่เป็นไปตามขั่นตอนของกฎหมายจึงเห็นควรให้ใส่ข้อสังเกตถึงการดำเนินงานจัดรูปที่ดินไปลวงหน้าดังกล่าว เพื่อให้กระทรวงเกษตรและสรทรณและกรมชลประทานกำชับให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตามขั่นตอนที่กฎหมายกำหนดด้วย ซึ่งขณนี้อยู่ในระหว่งการพิจรณาของรองเลขาธิการฯ ว่าจะให้ข้อสังเกตในส่วนนี้อย่างไร ทั้งนี้ ในการประชุมร่วมกับผู้แทนกรมชลประทาน จึงควรสอบถามว่าในแนวเขตตามร่างพระรชกฤษฎีกา ที่ตรวงพิจรณานี้ กรมชลประทานได้ดำเนินกรจัดรูปที่ดินไปลวงหน้าอย่างไรหรือไม่ เพื่อใช้ประกอบการพิจรณาว่าจะต้องมีข้อสังเกตนี้หรือไม่

หนังสือถึงกระทรวงเกษตรและสรทรณ

“อนึ่ง โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงในระหว่งการตรวงพิจรณาร่งพระรชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจกรจัดรูปที่ดินท้งสองฉบับว่า กรมชลประทานได้มีกรดำเนินงานพัฒนาที่ดินในบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตสำรวจกรจัดรูปที่ดินตามร่างพระรชกฤษฎีกาดังกล่าวไปบ้างแล้ว เช่น การรวมแปลงที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปแปลงใหม่ การจัดระบบชลประทาน การจัดสร้างถนนและทงลำเลีย้งในพื้นที่เกษตรกรรม อันเป็นการดำเนินกรก่อนที่



พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินจะมีผลใช้บังคับ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวในบางกรณีจะต้องได้รับการพิจารณาร่วมกันของเจ้าของที่ดินในรูปคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน อันเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสำนักงานฯ ได้มีข้อเสนอแนะให้กรมชลประทานได้กำชับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว ดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ด้วยแล้ว”

หนังสือถึงกรมชลประทาน

“อนึ่ง โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงในระหว่างการตรวจพิจารณา ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินทั้งสองฉบับว่า กรมชลประทานได้มีการดำเนินงานพัฒนาที่ดินในบริเวณที่จะกำหนดให้เป็นเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไปบ้างแล้ว เช่น การรวมแปลงที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปแปลงใหม่ การจัดระบบชลประทาน การจัดสร้างถนน และทางลำเลียงในพื้นที่เกษตรกรรม อันเป็นการดำเนินการก่อนที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินจะมีผลใช้บังคับ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวในบางกรณีจะต้องได้รับการพิจารณาร่วมกันของเจ้าของที่ดินในรูปคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน อันเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น กรมชลประทานในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวควรดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ด้วย ซึ่งสำนักงานฯ ได้แจ้งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทราบถึงข้อเสนอแนะดังกล่าวด้วยแล้ว”

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

- (๑) พระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. ๒๕๐๕
- (๒) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

(๓) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางหรือเจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมมีความประสงค์ให้มีการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจักระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรม ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำโครงการเสนอต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง

การเสนอโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๑๘ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๒ ในกรณีที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางพิจารณาเห็นสมควรกำหนดให้พื้นที่ที่ทำเกษตรกรรมหรือพื้นที่ในเขตการจักระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมใดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดิน ในพระราชกฤษฎีกาให้มีแผนที่สังเขปแสดงเขตท้องที่ที่จะสำรวจไว้ด้วย

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับได้ห้าปี

มาตรา ๓๓ ในระหว่างใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๓๒ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่าย ก่อให้เกิดภาระติดพัน หรือกระทำการใด ๆ อันอาจทำให้ราคาประเมินที่ดินในท้องที่ที่จะสำรวจการจัดรูปที่ดินสูงขึ้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมอบหมาย

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๓๔ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๓๒ แล้ว ถ้าคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเห็นสมควรให้นำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินภายในเขตตามพระราชกฤษฎีกานั้นมาดำเนินการจัดรูปที่ดินให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าในเขตนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเป็นที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดรวมอยู่ด้วย ให้พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๓๒ มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้กรมชลประทานมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้



(๒) ถ้าในเขตนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๓๒ มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้กรมชลประทานมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้

(๓) ถ้าในเขตนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน และสภาพของที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยรวมอยู่ด้วย ให้กรมชลประทานมีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการจัดรูปที่ดินได้

ถ้าที่ดินที่ได้ถอนสภาพตาม (๑) และ (๒) เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดให้ที่ดินตอนนั้นคงเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการต่อไป ถ้าไม่อาจดำเนินการได้ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดที่ดินแปลงอื่นภายในเขตตามพระราชกฤษฎีกานั้นให้แทน

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคสองแล้ว ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้มีแผนที่สังเขปแสดงขอบเขตของที่ดินตอนนั้นแนบท้ายประกาศด้วย และให้ที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในลักษณะเดียวกับก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๓๒

มาตรา ๓๕ ในเขตท้องที่ตามพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๓๒ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งปฏิบัติงานร่วมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปในที่ดินของบุคคลใดเพื่อทำการสำรวจพื้นที่ที่จะจัดทำเป็นโครงการจัดรูปที่ดิน

(๒) ทำเครื่องหมายใด ๆ โดยปักหลัก ชูเครื่องหมายหรือสร้างหมุดหลักฐานในที่ดินของบุคคลใดเพื่อเป็นแนวเขตในการดำเนินการ

(๓) ขุดดิน ตัดรอนกิ่งไม้ หรือกระทำการใด ๆ แก่สิ่งกีดขวางการสำรวจได้เท่าที่จำเป็น

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๖ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการสำรวจพื้นที่เสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้จัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น โดยแสดงแนวเขตที่ดินเดิมก่อนที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดิน และแนวเขตที่จะปรับปรุงสภาพที่ดินตามโครงการจัดรูปที่ดิน แล้วปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบริเวณชุมชนในเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น เพื่อให้เจ้าของที่ดินในเขตที่จะดำเนินการตามแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นได้ทราบ

มาตรา ๓๗ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีการประชุมเจ้าของที่ดินภายในแนวเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นตามมาตรา ๓๖ เพื่อสอบถามความสมัครใจในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน ถ้าเจ้าของที่ดินให้ความยินยอมในการจัดรูปที่ดินไม่น้อยกว่าสามในสี่ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และมีจำนวนพื้นที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้น ให้เจ้าของที่ดินดำเนินการคัดเลือกตนเอง เป็นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน ในการทำหน้าที่เป็นผู้แทนของเจ้าของที่ดินในเขตท้องที่นั้น

การคัดเลือกและการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๒๑ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๘ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนพิจารณาแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้น และดำเนินการปรับปรุงแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินให้เป็นไปตามความต้องการของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน และเป็นประโยชน์ต่อการทำเกษตรกรรม

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชนสอบถามความคิดเห็นจากเจ้าของที่ดินในเขตแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินเบื้องต้นด้วย

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ให้คำแนะนำ ชี้แจงข้อมูล และเสนอแนะวิธีการจัดทำผังที่ดิน ระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงน้ำในไร่นา และสาธารณูปโภคอื่นในโครงการจัดรูปที่ดิน และจัดทำแผนผังโครงการจัดรูปที่ดิน โดยคำนึงถึงข้อเสนอแนะของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินชุมชน

มาตรา ๓๙ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอแผนผังโครงการจัดรูปที่ดินต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและเสนอคณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางเพื่อประกาศเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

๓๑๓

๓๑๓





» นายดิศตัท โทตระกิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ ร่วมพิธีวางพวงมาลาถวายสักการะพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ “พระบิดาแห่งกฎหมายไทย” เนื่องในวันรพี ประจำปี ๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ ณ บริเวณอนุสาวรีย์ พระรูปกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ หน้าอาคารสถานศึกษาและฝึกอบรมเนติบัณฑิตยสภา ในพระบรมราชูปถัมภ์



» นายดิศตัท โทตระกิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานพิธีเปิดการสัมมนา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. กับการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ ณ โรงแรมแมนดาริน กรุงเทพฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้และสร้างความเข้าใจให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ และผู้แทนส่วนราชการ ๒๐ กระทรวง ในการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายที่รองรับหลักการของมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



» นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานพิธีเปิดการสัมมนา เรื่อง การเตรียมความพร้อมของหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๑ ณ โรงแรมมิลเลนเนียม ฮิลตัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ ทั้งนี้ มีการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายด้วย

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ จากร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๑. ให้มีการใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ในธุรกิจประกันภัยได้
๒. ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
๓. กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันชีวิต
๔. กำหนดเหตุและขั้นตอนในการพักใช้และเพิกถอนใบอนุญาต ตัวแทนประกันชีวิตและนายหน้าประกันชีวิต
๕. ผู้ถูกสั่งพักใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายใน ๓๐ วัน และให้คณะกรรมการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน โดยคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นที่สิ้นสุด
๖. แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับตัวแทนประกันชีวิตหรือนายหน้าประกันชีวิตที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

◆ ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับคือ ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวแทนประกันชีวิตและนายหน้าประกันชีวิตให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการนำวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในธุรกิจประกันภัยมากขึ้น และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลตัวแทนประกันชีวิตและนายหน้าประกันชีวิตใหม่ รวมทั้งบทกำหนดโทษในเรื่องต่าง ๆ ที่ตัวแทนประกันชีวิตและนายหน้าประกันชีวิตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงบุคคลภายนอกที่ทำการฉ้อโกงผู้เอาประกันภัยและประชาชน เพื่อให้มีการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบการธุรกิจประกันภัยเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นประโยชน์ต่อระบบธุรกิจประกันภัยของประเทศและเป็นการคุ้มครองประชาชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย