



กฤษฎีกา

ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๕ มิถุนายน - กรกฎาคม ๒๕๖๐

www.krisdika.go.th



- การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย
- การกำหนดโทษอาญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐
- กฎหมายของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ



LAW

Civil Action No.

Request to Waive Ser...

is a corpor...





นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ประชุมร่วมประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ เพื่อพิจารณา เรื่อง การวางแนวทางในการตรวจและจัดทำร่างกฎหมายให้เป็นไปตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การอ้างอิงการทำหน้าที่รัฐสภาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไว้ในคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯลฯ โดยนายดิสทัต โทตระกิตต์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ทำหน้าที่เลขานุการในการประชุม ทั้งนี้ มีผู้บริหารในทุกระดับและข้าราชการที่ปฏิบัติงานเลขานุการของกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะเข้าร่วมรับฟังการประชุม เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๐ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์



นายนิพนธ์ ะกะมี รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการฝึกอบรมหลักสูตร การพัฒนา นักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ ๒๐ จัดโดยสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๐ ณ ห้องกรุงเทพบอลรูม โรงแรมรอยัลซิติ้ กรุงเทพมหานคร

บทบรรณาธิการ

เทคโนโลยีในปัจจุบันพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว และเข้ามามีส่วนสำคัญในชีวิตประจำวันของคนรุ่นใหม่เป็นอย่างมาก ไม่เว้นแม้กระทั่งเรื่องของเงินที่ปัจจุบันไม่จำเป็นต้องเป็นธนบัตรหรือเหรียญกษาปณ์ แต่พัฒนามาเป็นเงินอิเล็กทรอนิกส์ หรือ E-money ที่มาในรูปแบบของบัตรต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีเงินอีกประเภทที่ใช้กันในระบบอินเทอร์เน็ตหรือระบบออนไลน์ นั่นก็คือ เงินเสมือน (Virtual Currency) เงินเสมือนคืออะไร ใช้จ่ายได้จริงหรือไม่ มีความเสี่ยงมากน้อยเพียงใด ติดตามได้ในคอลัมน์เทคโนโลยีสารสนเทศ ... ภาณุภักดิ์ สารฉบับที่แล้ว ได้นำเสนอแนวทางในการจัดการขยะของประเทศญี่ปุ่น ฉบับนี้จะนำเสนอแนวทางและรูปแบบการจัดการขยะของสหภาพยุโรป ซึ่งเป็นการออกกฎหมายให้ครอบคลุมการจัดการขยะทั้งระบบทั้งในเรื่องการกำหนดประเภทขยะ วิธีการกำจัดหรือนำมาใช้ใหม่และผู้รับผิดชอบ สนใจติดตามได้จาก @ForeignLawDivision สกู๊ปพิเศษฉบับนี้ นำเสนอเรื่อง “การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการควบคุมคุณภาพของกฎหมาย โดยถือเป็นมาตรการก่อนการออกกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายจะต้องจัดทำ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา ๗๗ เป็นเรื่องสำคัญที่นักร่างกฎหมายทุกคนต้องทราบ ... เรื่องนำรู้ฉบับนี้ นำเสนอเรื่อง “การศึกษาเปรียบเทียบความเป็นมาและบทบาทของสำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีของประเทศต่าง ๆ” ซึ่งหน่วยงานนี้มีหน้าที่ในการกลั่นกรองตรวจสอบ ประเมินผล และติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการของรัฐบาลและประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานรัฐบาลบรรลุตามเป้าหมาย ในแต่ละประเทศมีแนวทางวิธีการบริหารแตกต่างกันอย่างไร สนใจติดตามได้ ... นอกจากนี้ ยังมีเรื่องน่าสนใจอีกหลากหลายให้ติดตามกัน อาทิ ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพระบบขนส่งในอาเซียน ซึ่งเป็นบทสรุปจากการประชุม Asian Legislative Experts Symposium (ALES) ครั้งที่ ๔/๒๐๑๖ ณ ประเทศเกาหลีใต้ เรื่อง การกำหนดโทษอาญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ความเห็นทางกฎหมายเรื่องต่าง ๆ ที่น่าสนใจ

ก่อนจากกันในฉบับนี้ อย่าลืมตอบแบบสอบถามและส่งมาร่วมแสดงความคิดเห็น เพื่อรับของที่ระลึกจากภาณุภักดิ์สารสำหรับ ๕๐ ท่านแรก เหมือนเช่นเคย พบกันใหม่ฉบับหน้า

บรรณาธิการ

บทความ ข้อความ หรือความคิดเห็นที่ปรากฏในภาณุภักดิ์สาร เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

สารบัญ

เทคโนโลยีสารสนเทศ

๒ เงินเสมือน (Virtual Currency)

ความเห็นทางกฎหมาย

๔-๕ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา
๖-๗ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

บทความทางกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

๘ กฎหมายของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ

สกู๊ปพิเศษ

๑๒ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

บทความทางกฎหมาย

๑๗ การกำหนดโทษอาญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

เรื่องนำรู้

๒๒ การศึกษาเปรียบเทียบความเป็นมาและบทบาทของสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี (Prime Minister Delivery Unit: PMDU) ของประเทศต่าง ๆ

เจาะรั้งกฤษฎีกา

๒๖ ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพระบบขนส่งในอาเซียน

ประโยชน์จากร่างกฎหมาย

ปกหลัง ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่...) พ.ศ.

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายคัสทโท โทตระกิตย์

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายนิพนธ์ ณะกิม

นางสาวจรรุวรรณ เสงตระกูล

นายวรรณชัย บุญบำรุง

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองบรรณาธิการ

นายวิชิต จรัสสุขสวัสดิ์

นายเชวง ไทยยิ่ง

นางสาวธารณลักษณ์ ลาพิณี

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม

นางชุตินา ใหญ่หน่อย

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๒๐-๗๖๓๙

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



เงินเสมือน (Virtual Currency)

ส่วนสารสนเทศ สำนักงานเลขาธิการ



เมื่อไม่นานมานี้มีข่าวมัลแวร์ (ซอฟต์แวร์ทุกชนิดที่ตั้งใจออกแบบมาเพื่อทำอันตรายคอมพิวเตอร์) เรียก
ค่าไถ่ “WannaCry” แพร่กระจายสู่ระบบปฏิบัติการ Windows ทั่วโลกโดยอาศัยช่องโหว่ของระบบ WannaCry
จะเข้ารหัสไฟล์สำคัญทั้งหมดของเครื่อง เช่น .docx, .pptx, .mpeg, .zip, .backup แล้วเรียกค่าไถ่เป็นเงิน
300 ดอลลาร์ ผ่านทาง Bitcoin เพื่อปลดล็อกไฟล์ที่ถูกเข้ารหัส แล้ว Bitcoin คืออะไร ทำไมต้องจ่ายเงิน
ผ่านทาง Bitcoin

6. เงินตราที่เราใช้กันมาช้านานมีอยู่ทั้งในรูปแบบ
ของธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ แต่ใน
ยุคสมัยที่วิวัฒนาการทางเทคโนโลยีพัฒนาขึ้น รูปแบบ
ของสื่อกลางที่ใช้ในการแลกเปลี่ยนก็พัฒนาขึ้น
เช่นกัน ในปัจจุบันเราอาจจะคุ้นเคยมากขึ้นกับการใช้จ่าย
เงินในรูปแบบของเงินอิเล็กทรอนิกส์หรือ E-money เช่น
การที่เราโอนเงินสดไปแลกให้อยู่ในรูปแบบของบัตร และ
ใช้จ่ายผ่านบัตรเหล่านั้น ไม่ว่าจะใช้เพื่อเดินทางด้วย
รถไฟฟ้าหรือใช้เติมเงินในโทรศัพท์มือถือ ในโลกของ
อินเทอร์เน็ตหรือโลกออนไลน์ มีรูปแบบของเงินอีกแบบ
หนึ่งที่เรียกว่า “Virtual currency” หรือ เงินเสมือน

ถูกสร้างขึ้นโดยกลุ่มคน
บางกลุ่มและยอมรับ
ให้ใช้งานกันภายใน
กลุ่มสังคมนั้นโดยที่ไม่มี
รัฐบาลของประเทศใด
รับรองหรือควบคุมดูแล
เหมือนอย่างเงินตราที่
ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน

Virtual currency อาจแบ่งตามคุณสมบัติการ
ใช้งานออกได้เป็น ๓ รูปแบบคือ (๑) เงินเสมือนที่ไม่
สามารถใช้ซื้อสินค้าจริงได้และแลกเปลี่ยนเป็นเงินจริงไม่ได้
โดยรับมาจากโลกออนไลน์ด้วยกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การ
เล่นเกมออนไลน์แล้วได้รับแต้มหรือเงินเสมือน แต่จะ
ใช้ได้แค่ในโลกออนไลน์เท่านั้น (๒) ใช้เงินจริงแลกเปลี่ยน
เป็นเงินเสมือน แต่ไม่สามารถแลกเปลี่ยนกลับมาเป็น
เงินจริงได้ เช่น Facebook credit ซึ่งสามารถใช้ซื้อ
สินค้าและบริการออนไลน์หรือแอปพลิเคชันต่าง ๆ ได้
(๓) สามารถใช้เงินจริงแลกเปลี่ยนกับเงินเสมือนได้
ทั้งสองทาง สามารถใช้ซื้อของได้ทั้งในโลกออนไลน์และ
โลกจริง เช่น Bitcoin, Ethereum, Litecoin, Ripple
แต่ Bitcoin ค่อนข้างเป็นที่นิยมมากในปัจจุบัน

Bitcoin เรียกว่าง่าย ๆ ว่าเป็นเงินดิจิทัล ซึ่งไม่มี
สินทรัพย์หนุนหลัง ไม่มีรัฐบาลของประเทศใดรับรอง
และไม่มีหน่วยงานกลางคอยควบคุมดูแลซึ่งแตกต่าง
จากเงินจริง Bitcoin ออกแบบขึ้นมาเมื่อราวปี ๒๕๕๒
ซึ่งโปรแกรมคอมพิวเตอร์จะคอย ๆ สร้าง Bitcoin ขึ้น
ใหม่ทุกวัน แต่จะจำกัดปริมาณสูงสุดไว้ที่ 21 ล้าน BTC
(หน่วยของ Bitcoin) ในปัจจุบันมีเว็บไซต์ที่เปิดให้

บริการซื้อขาย Bitcoin หลายราย และรับแลกเปลี่ยนระหว่าง Bitcoin กับเงินจริงกว่า 20 สกุลเงินทั่วโลก โดยอัตราแลกเปลี่ยนอยู่ที่ประมาณ 2,739.68 ดอลลาร์ ต่อ 1 BTC และจะเปลี่ยนแปลงไปตามปริมาณความต้องการของผู้ใช้ สำหรับในประเทศไทยมีเว็บไซต์ที่เปิดให้บริการ เช่น coins.co.th, bitcoin.co.th, bx.in.th

การหา Bitcoin มาไว้ในครอบครองมีสองวิธีอธิบายคร่าว ๆ คือ หนึ่ง ดาวนโหลดโปรแกรมมาเพื่อแก้ปัญหาโจทย์ทางคณิตศาสตร์ที่ถูกออกแบบไว้ หากเครื่องคอมพิวเตอร์ของเราหาคำตอบที่ถูกต้องได้ก่อน (ซึ่งเป็นเรื่องที่ยาก) โปรแกรมจะให้คำตอบแทนเราเป็น Bitcoin หรือ สอง ดาวนโหลดโปรแกรมมาเพื่อเปิด “Wallet” เปรียบเสมือนการเปิดบัญชีเพื่อที่จะใช้งาน Bitcoin จากนั้นเราจึงจะสามารถใช้เงินจริงแลกเปลี่ยนกับผู้ให้บริการรับแลกเปลี่ยน Bitcoin ได้

ช่วงแรกๆ ที่เริ่มมีการใช้งาน Bitcoin มีราคาต่ำมาก แต่ในระยะหลังราคากลับเพิ่มสูงขึ้นและผันผวนมาก สาเหตุสำคัญอีกอย่างที่คนให้ความสนใจกับ Bitcoin มากขึ้น เป็นเพราะสามารถนำไปใช้ซื้อสินค้าและบริการได้เหมือนเงินจริงมากขึ้นเรื่อย ๆ มีต้นทุนในการชำระและโอนเงินต่ำ และมีความรวดเร็วเพราะโอนกันโดยตรงระหว่างผู้โอนและผู้รับโอนโดยไม่ต้องผ่านตัวกลาง เช่นธนาคาร



ในปัจจุบันมีร้านค้าที่รับชำระค่าสินค้าและบริการด้วย Bitcoin มากขึ้น แต่การทำธุรกรรม Bitcoin ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยตัวตนและไม่มีหน่วยงานกลางควบคุมดูแล Bitcoin จึงมีโอกาสนำไปใช้ในธุรกิจที่ผิดกฎหมายและการฟอกเงินด้วย

แม้ Bitcoin จะมีประโยชน์ในการซื้อขายโอนเงินและเป็นที่ยอมรับในวงกว้างมากขึ้น แต่ก็มีความเสี่ยงสำหรับผู้ใช้งานด้วยเช่นกัน ทั้งจากการที่ผู้บริโภคอาจถูกหลอกลวงให้จ่าย Bitcoin แต่อาจจะไม่ได้รับสินค้าหรือบริการจริง หรือไม่สามารรถแลกกลับมาเป็นเงินจริงได้ ตลอดจนถึงจากการหลอกลวงในลักษณะอื่น ๆ เช่นเดียวกับการใช้ Internet banking ทั่วไป ประกอบกับลักษณะการทำธุรกรรมของ Bitcoin ที่ไม่เปิดเผยตัวตน ผู้ใช้อาจทำให้เราเข้าไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจผิดกฎหมายได้



นอกจากนี้การแก้โจทย์ทางคณิตศาสตร์เพื่อให้ได้ Bitcoin มากก็ไม่ง่ายและไม่ได้ฟรีเสียทีเดียว ต้องลงทุนใช้คอมพิวเตอร์ที่มีกำลังสูง ซึ่งอาจไม่คุ้มค่ากับการลงทุน และสำหรับคนที่คิดจะเก็งกำไรก็ต้องไม่ลืมว่าราคาอาจผันผวนได้มากและมีความเสี่ยงสูง นอกจากนี้ Bitcoin ไม่มีสินทรัพย์หรือรัฐบาลของประเทศใดเป็นผู้หนุนหลังมูลค่า หากความนิยมลดลงในอนาคตก็อาจไม่มีใครรับแลกเปลี่ยนเป็นเงินสด หรือราคาของ Bitcoin ลดลงจนกลายเป็นศูนย์ ก็อาจทำให้ Bitcoin หายไปจากระบบในวันใดวันหนึ่ง ดังนั้นผู้ที่สนใจจะใช้ Bitcoin จึงควรศึกษาถึงข้อดีและข้อเสียอย่างละเอียด มิฉะนั้นอาจจะสูญเสียเงินโดยไม่ทันตั้งตัว

ที่มา: <http://www.fpo.go.th/S-I/Source/ECO/ECO46.pdf>
<http://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/638957>
<http://oknation.nationtv.tv/blog/nfedlion/2017/05/15/entry-1>
http://th.coinmill.com/BTC_USD.html
<http://siamblockchain.com/2016/12/07/legal-status-bitcoin-thailand/>

ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการ กฤษฎีกา

กองกฎหมายไทย

การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดี รองอธิการบดี และผู้ช่วยอธิการบดี และการกำหนด
เงินเดือนตอบแทนให้แก่ผู้รักษาการแทนในตำแหน่งบริหารของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย
วลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติเรื่องการแต่งตั้งผู้รักษาการ
แทนอธิการบดีไว้ ๒ กรณี คือ

๑. กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีไม่อาจปฏิบัติ
หน้าที่ได้ ให้รองอธิการบดีเป็นผู้รักษาการแทน ถ้ามี
รองอธิการบดีหลายคนให้รองอธิการบดีที่อธิการบดี
มอบหมายเป็นผู้รักษาการแทน ถ้าอธิการบดีมิได้มอบหมาย
ให้รองอธิการบดีที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นผู้รักษาการแทน

๒. กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี หรือไม่มี
ผู้รักษาการแทนอธิการบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้
ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๒๓
เป็นผู้รักษาการแทน

กรณีที่อธิการบดีลาพักการปฏิบัติงานชั่วคราวแต่
ยังไม่ได้ลาออก ถือว่าเป็นกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี
ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองอธิการบดีเป็นผู้รักษาการแทน
หากสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัย
เป็นผู้รักษาการแทน คำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วย
กฎหมาย

กรณีที่อธิการบดีลาออก เป็นเหตุให้รองอธิการบดี
และผู้ช่วยอธิการบดีต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยตาม
กฎหมาย ถือว่าเป็นกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี
และไม่มีผู้รักษาการแทน จึงต้องแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตาม
มาตรา ๒๓ เป็นผู้รักษาการแทน หากแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็น
ผู้รักษาการแทนถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดีเป็นคำ
สั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นย่อมมิได้เป็นผู้รักษาการ

แทนอธิการบดี หากผู้นั้นไปลงนามแต่งตั้งผู้รักษาการแทน
รองอธิการบดีและผู้รักษาการแทนผู้ช่วยอธิการบดี คำสั่ง
แต่งตั้งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน
อย่างไรก็ดี มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติรองรับให้การพ้น
จากตำแหน่งผู้รักษาการแทนย่อมไม่กระทบกระเทือนถึง
การใดที่ผู้นั้นได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่ในระหว่างที่
ดำรงตำแหน่งผู้รักษาการแทน

สำหรับประเด็นเรื่องอำนาจในการออกข้อบังคับ
กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการหยุดปฏิบัติหน้าที่ของ
อธิการบดีนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทบัญญัติ
ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการออกข้อบังคับใน
เรื่องดังกล่าวไว้ก็ตาม แต่การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ
การหยุดปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดีถือเป็นส่วนหนึ่งของการ
ควบคุมดูแลกิจการของมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยจึงมี
อำนาจออกข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวได้ โดยเนื้อหาที่กำหนด
ในข้อบังคับต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจ
ในการออกข้อบังคับ เมื่อปรากฏว่าสภามหาวิทยาลัยได้มีการ
ออกข้อบังคับที่มีเนื้อหาส่วนหนึ่งกำหนดให้ ในกรณีที่
สภามหาวิทยาลัยสั่งให้อธิการบดีหยุดปฏิบัติหน้าที่ ให้รอง
อธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีหยุดปฏิบัติหน้าที่ไปด้วยนั้น
ส่งผลให้ไม่มีรองอธิการบดีที่จะทำหน้าที่ผู้รักษาการแทน
ตามมาตรา ๒๕ เนื้อหาของข้อบังคับส่วนนี้จึงเป็นการขัดหรือ
แย้งกับหลักในเรื่องการรักษาการแทนอธิการบดีตามมาตรา
๒๕ ดังนั้น เนื้อหาของข้อบังคับในส่วนนี้จึงไม่มีผลใช้บังคับ

ในส่วนของการกำหนดค่าตอบแทนของผู้รักษาการแทนนั้น มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนของพนักงานและลูกจ้าง สภามหาวิทยาลัยได้ แต่เนื่องจากสภามหาวิทยาลัยยังมิได้มีการออกข้อบังคับหรือประกาศกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้รักษาการแทนอธิการบดีไว้แต่อย่างใด จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้รักษาการแทนได้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับอธิการบดี สภามหาวิทยาลัยย่อมอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๑๖ กำหนดอัตราค่าตอบแทนผู้รักษาการแทนได้

ดังนั้น การที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดอัตราค่าตอบแทนผู้รักษาการแทนอธิการบดีโดยเทียบเคียงกับอัตราเงินเดือนของอธิการบดี ถือเป็นการกำหนดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติและเป็นไปตามหลักการบริหารงานโดยทั่วไป จึงเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

(เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๙/๒๕๕๙ การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนอธิการบดี รองอธิการบดี และผู้ช่วยอธิการบดี และการกำหนดเงินค่าตอบแทนให้แก่ผู้รักษาการแทนในตำแหน่งบริหารของมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘))

การเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งและการได้รับสิทธิอันพึงมีพึงได้กรณีศาลปกครองกลาวมียกคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ


การเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งย้อนหลังเพื่อเยียวยาให้ข้าราชการตำรวจผู้ได้รับผลกระทบตามคำพิพากษาศาลปกครองที่สั่งเพิกถอนประกาศเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจนั้น เป็นไปตามมาตรา ๑๐๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) หรือคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) แล้วแต่กรณี มีหน้าที่สั่งการเพื่อเยียวยาข้าราชการตำรวจผู้ได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาของศาลปกครองที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งในเรื่องใดตามสมควร สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๖๘/๑ ที่บัญญัติให้ ก.ตร. อาจกำหนดให้ข้าราชการตำรวจได้รับการ

เยียวยาโดยให้ได้รับเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งตามสมควรนั้น มีเจตนารมณ์เพียงเพื่อปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการตำรวจโดยรวมให้เหมาะสมเป็นธรรมแก่สภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป จึงไม่ใช่บังคับกับการเยียวยาในกรณีนี้

(เรื่องเสร็จที่ ๑๓๖๐/๒๕๕๙ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งและการได้รับสิทธิอันพึงมีพึงได้กรณีศาลปกครองกลาวมียกคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒))

การใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยมีชอบก่อนกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วถูกเพิกถอนหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับ

กรณีที่กรมที่ดินได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ต่อมาอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว จึงไม่ใช่กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออก น.ส. ๓ ก. โดยมีชอบ กระทำละเมิดต่อกรมที่ดินและกรมการปกครอง หากแต่เป็นกรณีที่การเพิกถอน น.ส. ๓ ก. เป็นเหตุให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายและมีผลเป็นการละเมิดอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิด ดังนั้น เมื่อการละเมิดเกิดขึ้นภายหลังจากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว การปรับใช้ข้อกฎหมายทั้งในส่วนสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติจึงต้องเป็นไป

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในส่วนของการใช้สิทธิไล่เบี่ยให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องขอใช้ค่าสินไหมทดแทนคงเรียกได้ไม่เกินจำนวนที่กรมที่ดินและกรมการปกครองต้องรับผิดชอบใช้ไปแล้วตามคำพิพากษาเท่านั้น 

(เรื่องเสร็จที่ ๑๕๒๕/๒๕๕๙ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยมีชอบก่อนกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วถูกเพิกถอนหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับ, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ))

ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

กองกฎหมายปกครอง

ปัญหาการเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าเดินทาง
ไปราชการสำหรับหลักสูตรที่ส่วนราชการต้นสังกัดได้มีคำสั่งอนุมัติให้เจ้าหน้าที่
เข้าอบรมและเบิกเงินค่าใช้จ่ายจากทางราชการ



กฤษฎีกาสารณฉบับนี้ กองกฎหมายปกครองขอเสนอความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ เรื่อง ปัญหาการเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและค่าเดินทางไปราชการสำหรับหลักสูตรที่ส่วนราชการต้นสังกัดได้มีคำสั่งอนุมัติให้เจ้าหน้าที่เข้าอบรมและเบิกเงินค่าใช้จ่ายจากทางราชการ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้มีคำสั่งอนุมัติให้ นาง ว. เข้ารับการอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาตีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง โดยให้เบิกค่าลงทะเบียนการเข้ารับการอบรมและค่าเดินทางไปราชการ แต่ต่อมาปรากฏว่ามีความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๕ และกรมบัญชีกลางแจ้งว่า หลักสูตรดังกล่าวมิใช่การฝึกอบรมที่ส่วนราชการเป็นผู้จัดหรือร่วมจัดกับหน่วยงานอื่นทั้งเป็นการฝึกอบรมที่มีการมอบวุฒิบัตรซึ่งเปรียบเสมือนประกาศนียบัตรวิชาชีพเพื่อให้ผู้ผ่านการอบรมใช้เป็นคุณสมบัติในการได้รับการแต่งตั้งเป็นบุคลากรศาลปกครองจึงไม่เข้ากรณีที่จะเบิกค่าใช้จ่ายได้ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงาน และการประชุมระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้เข้ารับการอบรมจึงไม่มีสิทธิเบิกค่าลงทะเบียนและค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ อธิการบดีฯ จึง

ได้มีหนังสือแจ้ง นาง ว. ให้คืนเงินจำนวนดังกล่าว และมหาวิทยาลัยฯ ได้ดำเนินการหักเงินเดือนของ นาง ว. เพื่อชดเชยคืนเงินค่าลงทะเบียนและค่าเดินทางไปราชการมหาวิทยาลัยฯ ขอรื้อว่า ๑. การเรียกให้ นาง ว. คืนเงินค่าลงทะเบียนและค่าเดินทางไปราชการนั้น มหาวิทยาลัยฯ จะต้องมีการสั่งเพิกถอนคำสั่งอนุมัติ หรือใช้วิธีการเรียกเงินคืนฐานลามิควรรได้ หรือจะต้องดำเนินการด้วยวิธีการใด ๒. มหาวิทยาลัยฯ จะดำเนินการหักเงินเดือนของ นาง ว. ในแต่ละเดือนเพื่อชดเชยคืนเงินค่าลงทะเบียนและค่าเดินทางไปราชการได้หรือไม่ และหากไม่อาจกระทำได้ มหาวิทยาลัยฯ จะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป ๓. กรณีที่มหาวิทยาลัยฯ ได้หักเงินเดือนของ นาง ว. เพื่อชดเชยคืนเงินค่าลงทะเบียนและค่าเดินทางไปราชการนั้น เป็นกรณีที่สามารถดำเนินการได้หรือไม่ หากไม่อาจกระทำได้ มหาวิทยาลัยฯ จะต้องคืนเงินดังกล่าวให้แก่ นาง ว. หรือไม่ อย่างไร ๔. หากมหาวิทยาลัยฯ ไม่อาจหักเงินเดือนของ นาง ว. และการฟ้องเรียกเงินคืนฐานลามิควรรได้มีปัญหาอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง มหาวิทยาลัยฯ จะใช้สิทธิตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ติดตามเอาทรัพย์สินคืนจาก นาง ว. ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ไม่มีกำหนดอายุความได้หรือไม่ และจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไร


คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาง ว. ได้ขออนุมัติเข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตรดังกล่าว ซึ่งอธิการบดีฯ ได้มีคำสั่งอนุมัติตามที่ร้องขอ รวมทั้งลงนามในหนังสือรับรองทำย ใบสมัครเข้ารับการอบรมว่า หน่วยงานต้นสังกัดอนุญาต และสนับสนุนให้เข้ารับการอบรมและเข้าร่วมกิจกรรม ตลอดระยะเวลาการอบรม และเมื่อ นาง ว. ขอเบิกค่า ลงทะเบียนในการเข้ารับการอบรมและค่าใช้จ่ายในการ เดินทางไปราชการเพื่อเข้ารับการอบรม มหาวิทยาลัยฯ ก็ได้ เบิกจ่ายเงินให้มาโดยตลอดจน นาง ว. ผ่านการอบรมตาม หลักสูตรดังกล่าว ดังนั้น มหาวิทยาลัยฯ จึงต้องพิจารณาว่า นาง ว. มีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่ง ที่อนุมัติให้เข้ารับการอบรมและเชื่อว่าไม่มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่าย ในการเข้ารับการอบรมจากทางราชการหรือไม่

๑. หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาง ว. ได้แสดง ข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้ แจ้ง หรือข่มขู่หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์ อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย หรือได้ให้ข้อความที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ เพื่อให้ได้รับคำสั่งอนุมัติให้ เข้ารับการอบรมและเบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการ หรือได้ รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งในขณะที่ได้รับ คำสั่ง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยการประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรง ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๑ วรรคสาม แห่งพระราช บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ นาง ว. ย่อมอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งอนุมัติ ให้เข้ารับการอบรมและให้เบิกค่าใช้จ่ายจากทางราชการได้ มหาวิทยาลัยฯ ย่อมไม่อาจเรียกให้นาง ว. คืนเงินค่าใช้จ่ายได้

๒. หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาง ว. มีพฤติการณ์ อย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่สุจริตตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ วรรคสาม ข้างต้น นาง ว. ย่อมไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตได้ และมหาวิทยาลัยฯ อาจเพิกถอนคำสั่งอนุมัติให้เข้ารับการ อบรมและเบิกค่าใช้จ่ายโดยให้มีผลย้อนหลังได้ ซึ่งการคืน เงินค่าใช้จ่ายจะเป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามที่กำหนด ในมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ โดยมหาวิทยาลัยฯ ต้องใช้วิธีการฟ้องเป็นคดี แพ่งต่อศาลยุติธรรมเพื่อเรียกเงินคืนฐานลาภมิควรได้ตามนัย มาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ภายใน หนึ่งปีนับแต่เวลาที่มหาวิทยาลัยฯ รู้ว่าตนมีสิทธิเรียกเงินคืน ตามมาตรา ๔๑๙ ไม่อาจใช้วิธีการฟ้องติดเอาทรัพย์สิน

คืนตามมาตรา ๑๓๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์

ส่วนกรณีที่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้หักเงินเดือน ของ นาง ว. เพื่อชดเชยคืนค่าใช้จ่ายในการเข้าอบรมหลักสูตร กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ นั้น ผู้แทน กระทรวงศึกษาธิการ (มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี) ได้ชี้แจงว่า การหักเงินเดือนของ นาง ว. เป็นไปตามสัญญาขี้มเงินทรอง ที่ นาง ว. สัญญาว่าจะนำเงินเหลือจ่ายส่งใช้ภายในกำหนด หากไม่ส่งตามกำหนด ยินยอมให้หักเงินเดือนเพื่อชดเชยเงิน ที่ขี้มไปจนครบได้ทันที ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาง ว. ได้คืนเงินเหลือจ่ายครบถ้วนแล้ว หนี้ตามสัญญาขี้มเงิน จึงระงับไป มหาวิทยาลัยฯ จึงไม่อาจใช้ความยินยอมที่ นาง ว. ได้ให้ไว้ในสัญญาดังกล่าวเพื่อหักเงินเดือนของ นาง ว. ได้

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า กรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๕ ได้มีหนังสือแจ้งมหาวิทยาลัยฯ ว่า ผู้เข้ารับ การอบรมตามหลักสูตรดังกล่าว ไม่มีสิทธิเบิกค่าลงทะเบียน และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ จึงเห็นสมควร ให้นำเงินที่เบิกไปส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดินนั้น เป็นเรื่องที่ อธิการบดีฯ จะต้องพิจารณาว่าการเบิกจ่ายเงินในกรณีนี้ได้ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยฯ และมีเหตุอัน ควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยฯ หรือไม่ หากเห็นว่าเกิดความเสียหายจากการกระทำของ เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยฯ อธิการบดีฯ ก็อาจแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อพิจารณาว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบความเสียหาย หรือไม่ อย่างไร 

(บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ปัญหาการเรียกให้เจ้าหน้าที่คืนเงินค่าใช้จ่ายในการ ฝึกอบรมและค่าเดินทางไปราชการสำหรับหลักสูตรที่ส่วน ราชการต้นสังกัดได้มีคำสั่งอนุมัติให้เจ้าหน้าที่เข้าอบรมและ เบิกเงินค่าใช้จ่ายจากทางราชการ (เรื่องเสร็จที่ ๕๐๖/๒๕๖๐))





@ ForeignLawDivision

สวัสดีค่ะผู้อ่านทุกท่าน ในช่วงสามเดือนที่ผ่านมาขอประชาสัมพันธ์กิจกรรมที่กองกฎหมายต่างประเทศดำเนินการเริ่มต้นจากการส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมประชุม UNCITRAL ซึ่งในรอบนี้จัดการประชุมขึ้นที่นิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย คณะทำงานที่ ๑ (MSME) คณะทำงานที่ ๔ (Electronic Commerce) และคณะทำงานที่ ๕ (Insolvency law) ซึ่งรายงานการประชุมของคณะทำงานต่าง ๆ สามารถเข้าไปดูได้ใน Digital Library ชั้นที่ ๑๗ นะคะ

นอกจากนี้ ในช่วงเดือนเมษายน - พฤษภาคมที่ผ่านมา กองกฎหมายต่างประเทศได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมการประชุมด้านการร่างกฎหมายที่สาธารณรัฐเกาหลี โดยได้เข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงการร่างกฎหมายของเกาหลี (MOLEG) คณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรม (Korea Fair Trade Commission) หน่วยงาน Small and Medium Business Administration กระทรวงพาณิชย์ อุตสาหกรรม และพลังงาน และกระทรวงวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว การประชุมประจำปีองค์การที่ปรึกษากฎหมายแห่งเอเชียและแอฟริกา (AALCO) ครั้งที่ ๕๖ ณ กรุงไนโรบี สาธารณรัฐเคนยา ในหัวข้อเรื่องผู้ลี้ภัย การต่อต้านการค้าขายพันธู์พืชและสัตว์ที่ผิดกฎหมายในบริบทกฎหมายระหว่างประเทศ การปกป้องชั้นบรรยากาศ และการต่อต้านการก่อการร้ายและคดีนิยมสุดขีด

นอกจากการส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมในต่างประเทศแล้ว กองกฎหมายต่างประเทศยังได้จัดทำคำแปลภาษาอังกฤษของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ และได้เผยแพร่คำแปลฉบับไม่เป็นทางการไว้ในเว็บไซต์ของสำนักงานฯ เพื่อเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่และบุคคลทั่วไปอีกด้วย

ท้ายที่สุด กองกฎหมายต่างประเทศได้รับความไว้วางใจจากหลายฝ่ายให้ทำการค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศเพื่อสนับสนุนการประชุมร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาและตามคำสั่งของท่านเลขาธิการฯ ท่านที่สนใจสามารถเข้าไปดูได้ที่ Digital Library ผู้ค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศ โดยในช่วงที่ผ่านมาได้มีการค้นคว้าเรื่องการกำกับดูแล NGO การกำกับดูแลพรนไซส์ และกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งเทียมอาวุธปืน เป็นต้น

กฎหมายของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับ การบริหารจัดการขยะ

ณัฐธรมิษา เลอพิลิตแบร์ต *

๑. ความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดการขยะโดยสังเขป

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการขยะของสหภาพยุโรปได้รับการพัฒนามากว่า ๓๐ ปี ผ่านนโยบายทางสิ่งแวดล้อมและโครงสร้างทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและทางสุขภาพและสร้างเศรษฐกิจที่ใช้พลังงานและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ แผนการดำเนินการของสิ่งแวดล้อมฉบับที่ ๖

ของสหภาพยุโรป (๒๐๐๒ - ๒๐๑๒) ระบุว่า การป้องกันการเกิดขยะและการจัดการขยะเป็นหนึ่งในมาตรการสำคัญและทำให้มั่นใจว่าความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะส่งผลต่อจำนวนขยะ ทำให้เกิดการพัฒนานโยบายระยะยาวและมีการออก Directive 2008/98/EC on waste (Waste Framework Directive) ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญของการจัดการขยะในสหภาพยุโรป

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายแปลและให้ความเห็น กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



๖. โครงสร้างกฎหมายของสหภาพยุโรป

กฎหมายของสหภาพยุโรปอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายลำดับหลักและกฎหมายลำดับรอง กฎหมายลำดับหลัก ได้แก่ สนธิสัญญาและหลักการทั่วไปที่ได้จากการตัดสินคดีของศาล (Court of Justice of the European Union) และกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ regulations directives decisions recommendations และ opinions โดยส่วนใหญ่ Treaty of Functioning of the European Union (TFEU) จะกำหนดว่ากฎหมายประเภทใดควรจะนำมาใช้ แต่ในกรณีที่ไม่ได้กล่าวถึง ข้อ ๒๕๖ ของ TFEU ก้อนุญาตให้หน่วยงานเลือกประเภทของกฎหมายที่จะนำมาใช้แล้วแต่กรณีไป สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลให้รัฐสมาชิกดำเนินการตามกฎหมายของสหภาพยุโรป ข้อ ๑๗ (๑) ของสนธิสัญญาสหภาพยุโรป (Treaty on European Union) กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการยุโรปในการ “กำกับดูแล” ให้ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปดำเนินการตามกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ที่ออกโดยสหภาพยุโรป มาตรการและกฎหมายเรื่องสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรปมีอยู่ถึง ๒๐๐ ฉบับ โดยครอบคลุมถึงน้ำ อากาศ ธรรมชาติ ขยะ เสี่ยง สารเคมี และเรื่องอื่น ๆ ที่เป็นประเด็นเกี่ยวเนื่องกัน เช่น การประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงข้อมูลเรื่องสิ่งแวดล้อม

กฎหมายสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะที่สำคัญ ได้แก่

๑. Directive 2008/98/EC on waste
๒. Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste
๓. Regulation (EC) No. 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006



๗. ภาพรวมของ Directive 2008/98/EC on waste (Waste Framework Directive)

➤ ๓.๑ Directive 2008/98/EC กำหนดแนวคิดและคำนิยามที่เกี่ยวกับการจัดการขยะ เช่น คำนิยามของคำว่า “ขยะ” “การนำกลับมาใช้อีก” “การนำกลับคืน” Directive ดังกล่าวอธิบายเกี่ยวกับกรณีที่ขยะจะกลายเป็นของเสียจากความเป็นพิษและกลายเป็นวัตถุอันตราย (หรือที่เรียกว่าระเหยเป็นพิษและกลายเป็นวัตถุอันตราย) และการแยกแยะระหว่างขยะกับผลิตภัณฑ์พลอยได้ Directive กำหนดหลักการพื้นฐานของการจัดการขยะและกำหนดให้ขยะได้รับการจัดการโดยไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปราศจากความเสี่ยงต่อน้ำ อากาศ ดิน พืชหรือสัตว์ โดยไม่ก่อให้เกิดความรำคาญทั้งทางเสียงหรือกลิ่น และไม่มีผลกระทบต่อพื้นที่นอกเมืองหรือพื้นที่ที่มีความสนใจเป็นพิเศษ สำหรับกฎหมายเรื่องขยะและนโยบายของสหภาพยุโรปนั้น ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องให้ความสำคัญตามลำดับของการจัดการขยะดังต่อไปนี้

- ผลิตภัณฑ์ (ไม่ใช่ขยะ)
- การป้องกัน
- ขยะ การเตรียมการสำหรับนำกลับมาใช้ใหม่
- การรีไซเคิล
- การกู้คืน
- กำจัดทิ้ง

➤ ๓.๒ Directive ดังกล่าวกำหนดเรื่อง “ผู้ที่ทำให้เกิดขยะต้องจ่ายค่าทำให้เกิดขยะ”^๑ และ “ความรับผิดชอบของผู้ผลิตเชิงกว้าง (extended producer responsibility)” โดยกำหนดว่าค่าปรับควรแสดงให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายที่แท้จริงต่อสิ่งแวดล้อมของครุภัณฑ์นั้น ๆ และค่าจัดการขยะและมีการรวมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับขยะอันตรายและน้ำมัน และกำหนดเป้าหมายของการรีไซเคิลและการกู้คืน (ภายในปี ๒๐๒๐) โดยกำหนดเป้าหมายร้อยละ ๕๐ สำหรับการเตรียมการขยะบางประเภทที่สามารถนำมากลับมาใช้ใหม่ได้และการรีไซเคิล ขยะจากครัวเรือนและขยะประเภทอื่นที่คล้ายกับขยะจากครัวเรือน และกำหนดเป้าหมายร้อยละ ๗๐ สำหรับการเตรียมการรองรับขยะที่เกิดจากการก่อสร้างและรื้อถอน (construction and demolition waste) นอกจากนี้ Directive ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต้องวางแผนการจัดการขยะและการป้องกันการเกิดขยะ

^๑ (26) of the Preamble of Directive 2008/98/EC of the European Parliament and Of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives: “The polluter-pays principle is a guiding principle at European and international levels. The waste producer and the waste holder should manage the waste in a way that guarantees a high level of protection of the environment and human health”



➡ ๓.๓ ผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการขยะ
ข้อ ๒๘ ของ Directive 2008/98/EC กำหนด
เรื่องแผนการจัดการขยะ ดังนี้

๑. รัฐสมาชิกต้องทำให้มั่นใจว่าองค์กรที่มีอำนาจ
ในรัฐนั้นมีแผนการจัดการขยะหนึ่งแผนหรือมากกว่าหนึ่ง
แผน

๒. แผนการจัดการขยะให้ประกอบด้วย
วิเคราะห์สถานการณ์การจัดการขยะปัจจุบันตามลักษณะ
ภูมิประเทศ มาตรการที่ทำให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้น การเตรียมการ
สำหรับการนำกลับมาใช้ใหม่ การรีไซเคิล การกู้คืนและ
การกำจัดขยะ และการประเมินว่าแผนการจะสนับสนุนการ
ดำเนินการตามวัตถุประสงค์และบทบัญญัติของ Directive
อย่างไร

๓. แผนการจัดการขยะต้องคำนึงถึงภูมิประเทศ
ที่เหมาะสม และพื้นที่ที่ครอบคลุม และอย่างน้อยต้อง
ประกอบด้วย

(ก) ประเภท ปริมาณ และที่มาของขยะภายใน
พื้นที่ ขยะที่อาจส่งจากหรือไปยังประเทศ และการประเมิน
การพัฒนาแนวโน้มของขยะในอนาคต

(ข) โครงการเก็บขยะปัจจุบันและการติดตั้ง
การกำจัดขยะและการกู้คืน รวมถึงการจัดการเฉพาะสำหรับ
ขยะน้ำมัน ขยะอันตราย หรือการไหลของขยะที่มีการกำหนด
โดยกฎหมายของสหภาพยุโรป

(ค) การประเมินความจำเป็นของโครงการ
เก็บขยะใหม่ การปิดโครงการจัดการขยะที่มีอยู่ การติดตั้ง
โครงสร้างการจัดการขยะใหม่ และหากจำเป็น การลงทุน
ที่เกี่ยวข้อง

(ง) ข้อมูลที่เพียงพอสำหรับข้อกำหนดด้าน
สถานที่ และความจุของโรงกำจัดขยะในอนาคต

(จ) นโยบายเรื่องการจัดการขยะโดยทั่วไป รวมถึง
เทคโนโลยีและวิธีการ หรือนโยบายสำหรับขยะที่สร้างปัญหา
ในการจัดการ

➡ ๓.๔ การคัดแยกขยะของครัวเรือนมีบทบัญญัติ
ที่เกี่ยวข้องดังนี้

ข้อ ๓ ของ Directive 2008/98/EC กำหนดนิยาม
ไว้ดังนี้

“ขยะ” หมายถึง สารหรือวัตถุใด ๆ ที่ผู้ถือขยะได้
ทิ้งหรือมีวัตถุประสงค์ที่จะทิ้ง กำจัด หรือได้รับการกำหนด
ให้ทิ้ง

“ขยะอินทรีย์” หมายถึง ขยะจากส่วนที่สามารถ
ย่อยสลายตามธรรมชาติได้ ขยะอาหาร ขยะจากครัวเรือน
ร้านอาหาร และร้านขายปลีก และขยะจากโรงงานผลิต
อาหาร

“ผู้ผลิตขยะ” หมายถึง บุคคลใด ๆ ซึ่งมีกิจกรรม
ที่ทำให้เกิดขยะ (ผู้ผลิตขยะขั้นแรก) หรือบุคคลใด ๆ
ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงลักษณะตามธรรมชาติหรือ
องค์ประกอบของขยะก่อนการผลิต การผสมหรือการ
ดำเนินการอื่น

“ผู้ถือขยะ” หมายถึง ผู้ผลิตขยะ หรือนิติบุคคล
หรือบุคคลธรรมดาที่เป็นผู้ครอบครองขยะ

“ผู้ค้า” หมายถึง ผู้ประกอบกิจการใด ๆ ที่มี
บทบาทหลักในการซื้อและต่อมาทำการขายขยะ รวมถึง
ผู้ค้าที่ไม่ได้ครอบครองขยะโดยตรง

“ตัวแทน” หมายถึง ผู้ประกอบกิจการใด ๆ
ที่จัดการกู้คืนหรือกำจัดขยะในนามของผู้อื่น รวมถึงตัวแทน
ที่ไม่ได้ครอบครองขยะโดยตรง

“การจัดการขยะ” หมายถึง การเก็บ การส่ง
การกู้คืนและการกำจัดขยะ รวมถึงการกำกับดูแลกิจกรรม
และการดูแลสถานที่ทิ้งขยะ และการดำเนินการกับผู้ค้า
หรือตัวแทน

“การเก็บขยะ” หมายถึง การรวบรวมขยะ
รวมถึงการแยกขยะเบื้องต้น การเก็บรักษาขยะเบื้องต้น
เพื่อประโยชน์ของการขนส่งไปยังสถานกำจัดขยะ

“การเก็บขยะแบบคัดแยก” หมายถึง การเก็บขยะ
ที่แยกตามประเภทและลักษณะเพื่ออำนวยความสะดวก
ให้แก่สถานกำจัดขยะ

ข้อ ๔ ของ Directive 2008/98/EC กำหนด
เรื่อง ลำดับชั้นของขยะ ไว้ดังนี้

๑. ลำดับชั้นของขยะเพื่อการออกกฎหมายและ
กำหนดนโยบายการป้องกันการเกิดขยะและการจัดการขยะ

(ก) การป้องกันการเตรียมการเพื่อการใช้ซ้ำ

(ข) การรีไซเคิล



- (ค) การกักกันอื่น เช่น การกักกันพลังงาน และ
- (ง) การกำจัด

๒. ในการกำหนดลำดับขั้นของขยะ ให้รัฐสมาชิกกำหนดมาตรการในการส่งเสริมให้ได้มาซึ่งผลลัพธ์ทางสิ่งแวดล้อมที่ดีที่สุดและให้คำนึงถึงผลกระทบต่อและการจัดการขยะ โดยรัฐสมาชิกต้องทำให้มั่นใจว่าการพัฒนากฎหมายและนโยบายเรื่องขยะนั้นเป็นกระบวนการที่โปร่งใสพิจารณาจากกฎภายในของรัฐที่มีอยู่เกี่ยวกับการปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย


รัฐสมาชิกต้องคำนึงถึงหลักการปกป้องสิ่งแวดล้อมอย่างระมัดระวังและยั่งยืน ความเป็นไปทางเทคนิคและทางเศรษฐศาสตร์ การปกป้องทรัพยากรและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สุขภาพมนุษย์ ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคม

ข้อ ๕ ของ Directive 2008/98/EC กำหนดเรื่องผลิตภัณฑ์พลอยได้ โดยกำหนดนิยามคำว่า “ผลิตภัณฑ์พลอยได้” หมายถึง สารหรือวัตถุที่เป็นผลจากกระบวนการผลิต หากวัตถุประสงค์หลักไม่ใช่การผลิตวัตถุนั้น อาจไม่ถือว่าเป็นขยะ แต่อาจถือเป็นผลิตภัณฑ์พลอยได้หากเข้าเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- (ก) มีการใช้สารหรือวัตถุนั้นต่อไปอย่างแน่นอน
- (ข) สารหรือวัตถุนั้นอาจใช้ได้โดยตรง โดยไม่ผ่านกระบวนการเพิ่มเติมนอกเหนือจากการดำเนินการทางอุตสาหกรรมตามปกติ
- (ค) สารหรือวัตถุนั้นผลิตขึ้นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิต
- (ง) การใช้งานเพื่อประโยชน์อื่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น สารหรือวัตถุเป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ

๔. บทสรุป

จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะของสหภาพยุโรป จะเห็นได้ว่า กฎหมายการจัดการขยะในสหภาพยุโรปนั้น เป็นการจัดการขยะทั้งระบบ และคำนึงถึง “ผู้ผลิตขยะ” เพื่อหามาตรการลงโทษเพราะเป็นผู้ก่อให้เกิดรายจ่ายในการกำจัดขยะ รวมถึงค่าเสียหายของผลจากการกำจัดขยะซึ่งอาจเป็นมลภาวะต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ จากสถิติล่าสุดในยุโรปพบว่า คนยุโรปใช้วัสดุ ๑๖ ตันต่อคนต่อปี ซึ่งกว่า ๖ ตันของวัสดุเหล่านี้กลายเป็นขยะ และถึงแม้

การจัดการขยะจะได้รับการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องในสหภาพยุโรป เศรษฐกิจของสหภาพยุโรปยังขาดการนำเอาวัตถุดิบขั้นทุติยภูมิมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น เหล็ก ไม้ แก้ว กระดาษ พลาสติก ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ประชาชนชาวยุโรปผลิตขยะมากกว่า ๒.๕ พันล้านตัน จากจำนวนดังกล่าวร้อยละ ๓๖ ได้รับการรีไซเคิล ส่วนที่เหลือถูกนำไปทำลายหรือฝัง ในขณะที่ขยะจำนวน ๖๐๐ ล้านตัน ควรจะได้รับการรีไซเคิลหรือนำกลับมาใช้ใหม่ สหภาพยุโรปจึงได้พัฒนาโดยการออกกฎระเบียบเพื่อการกำจัดขยะอย่างมีประสิทธิภาพมาเป็นระยะ ๆ สำหรับประเทศไทย สถานการณ์การจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายในปี ๒๕๕๙ จากสถิติของกรมควบคุมมลพิษ พบว่า มีขยะทั่วประเทศประมาณ ๒๗.๐๔ ล้านตัน (หรือประมาณ ๗๔,๐๗๓ ตันต่อวัน) ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๘ ร้อยละ ๐.๗ โดย ๕ จังหวัดที่มีขยะมูลฝอยเกิดขึ้นต่อวันมากที่สุด คือ กรุงเทพฯ ชลบุรี นครราชสีมา สมุทรปราการ และขอนแก่น และปัจจุบันคนไทย ๑ คนสร้างขยะโดยเฉลี่ย ๑.๑๔ กิโลกรัมต่อคนต่อวัน นอกจากนี้ ยังพบว่าขยะที่ถูกกำจัดในสถานที่อย่างถูกต้องมีเพียงจำนวนร้อยละ ๓๖ ของขยะทั้งหมด หรือ ๙.๕๙ ล้านตัน และมีการคัดแยกเพื่อนำไปใช้ประโยชน์เพียงร้อยละ ๒๑ ของขยะทั้งหมด หรือ ๕.๗๖ ล้านตัน^๖ อย่างไรก็ตามปัจจุบันกรมควบคุมมลพิษจะดำเนินการตามแผนแม่บทการบริหารจัดการขยะมูลฝอยของประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๔ เพื่อขับเคลื่อนการจัดการขยะมูลฝอยและของเสียอันตรายของประเทศที่ต้องให้ทุกภาคส่วนร่วมดำเนินการ ทั้งการลด การเกิด ณ แหล่งกำเนิด การคัดแยกขยะมูลฝอย และของเสียอันตรายชุมชน เพิ่มศักยภาพการเก็บขนและกำจัดให้มีสถานที่รวบรวมและกำจัดของเสียอันตรายชุมชน วางระบบการเรียกคืนซากผลิตภัณฑ์เมื่อหมดอายุการใช้งาน สร้างความรับผิดชอบและความตระหนักของทุกภาคส่วน การออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เร่งรัดให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ จึงเป็นที่น่าจับตาว่าผลจากการดำเนินงานตามแผนแม่บทดังกล่าวจะเป็นเช่นไร นอกจากนี้ สำนักงานฯ กำลังทำการสำรวจกฎหมายที่อยูในความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมอนามัย กรมควบคุมมลพิษ เพื่อประกอบการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะ 

^๖ <http://www.environnet.in.th/archives/4109>, เข้าถึงเมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐



การตรวจสอบความจำเป็น ในการตรากฎหมาย

อภิชัย กู้เมือง*

๑. บทนำ

โดยที่กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนความประพฤติของมนุษย์ในสังคม ซึ่งมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ (Organized Sanction of Organized Enforcement)^๑ ดังนั้น กฎหมายจึงเป็นกลไกสำคัญในการควบคุมความประพฤติของบุคคลในสังคมและเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยยึดถือกฎหมายเป็นใหญ่ นั่น บุคคลทุกคนย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายย่อมมีความผิดและต้องได้รับโทษ ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมา รัฐได้ดำเนินการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับเป็นจำนวนมากโดยในอดีตนั้น การเสนอร่างกฎหมายนั้น หน่วยงานของรัฐกลับมิได้ให้ความสำคัญหรือไม่ได้มีการตรวจสอบอย่างรอบคอบว่ามีความจำเป็นต้องออกกฎหมายเหล่านั้นหรือไม่ และกฎหมายนั้นมีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนมากน้อยเพียงใด รวมทั้งกฎหมายเหล่านั้นมีลักษณะเป็นการขยายหรือเพิ่มภารกิจแก่หน่วยงานของรัฐหรือไม่อย่างไร จากเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลกระทบในทางกฎหมายตามมา กล่าวคือ มีกฎหมายจำนวนมากที่มีลักษณะเป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการของเอกชนและเป็นช่องทางในการทุจริตในวงราชการเกิดขึ้น ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอร่างกฎหมาย

ได้ดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาเห็นว่า ถ้าจำเป็นต้องมีการตรากฎหมาย มาตรการหรือกลไกของกฎหมายใดที่จะช่วยกำหนดให้การทำภารกิจนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่อย่างไร และกฎหมายดังกล่าวคุ้มค่างับการที่บุคคลจะต้องถูกจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพหรือไม่

จากการตรวจสอบกระบวนการตรากฎหมายของต่างประเทศ พบว่า บรรดาประเทศที่พัฒนาแล้วโดยเฉพะอย่างยิ่ง ประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือเรียกอีกอย่างว่า ประเทศในกลุ่ม OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) เช่น สหรัฐอเมริกา สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อังกฤษ ออสเตรเลีย หรือญี่ปุ่น ต่างมีความระมัดระวังในการตรากฎหมายอย่างมาก โดยในแต่ละประเทศได้วางหลักเกณฑ์ในเชิงคำถามเพื่อตรวจสอบมิให้มีการตรากฎหมายโดยไม่มีความจำเป็นหรือไม่คุ้มค่าขึ้น ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายจะต้องตอบคำถามต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับอย่างแท้จริง ซึ่งคำถามดังกล่าวนี้ก็คือหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย^๒



* นักกฎหมายทฤษฎีชำนาญการ กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ สมยศ เชื้อไทย, ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๘, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๕, หน้า ๖๘.

^๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๑๓, กันยายน ๒๕๕๖, หน้า ๙.

๖. การริเริ่มจัดทำหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

ในปี ๒๕๔๕ คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อการพัฒนาประเทศ^๓ ได้ดำเนินการศึกษาแนวทางการจัดทำร่างกฎหมายของต่างประเทศ ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อจะใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้ศึกษาจากประเทศในกลุ่ม OECD ในการนี้ ผลจากการศึกษาดังกล่าว คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศจึงได้จัดทำ “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ขึ้น เพื่อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์นี้โดยละเอียดก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายขึ้น ให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายจัดทำ “คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย” ด้วย แล้วจึงเสนอคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายและร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี

เพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการของร่างกฎหมาย (Policy Approval)^๔ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศแล้ว เห็นว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และยังทำให้การพิจารณาอนุมัติในทางนโยบายว่าสมควรมีกฎหมายใดหรือไม่ของคณะรัฐมนตรี รวมตลอดทั้งการตรวจพิจารณากฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และการพิจารณาร่างกฎหมายต่อรัฐสภา เป็นไปอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ อนุมัติหลักการของหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและคำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมายตามที่คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศเสนอและให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติตั้งแต่วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นมา

๗. สาระสำคัญของ การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

ในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นสำคัญ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายจะต้องดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์แนบท้ายระเบียบนี้ โดยมีสาระสำคัญของการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist) รวม ๑๐ ประการ ดังนี้^๕

➤ (๑) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ เช่น กฎหมายนี้ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องใด ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากสาเหตุใด และมีทางเลือกอื่นในการแก้ไขปัญหา นี้นอกจากการตรากฎหมายหรือไม่ อย่างไร

➤ (๒) ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจ รัฐควรทำเอง หรือควรให้เอกชนทำ ถ้ารัฐควรทำ รัฐบาลควรเป็นผู้ทำหรือควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ

➤ (๓) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย กฎหมายที่ตราขึ้นต้องสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้จริง และไม่ก่อให้เกิดปัญหาใหม่ขึ้น และต้องพิจารณาด้วยว่าควรตราเป็นกฎหมายระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ควรใช้บังคับพร้อมกันทั่วราชอาณาจักรหรือทยอยใช้ในบางพื้นที่ ควรกำหนดอายุของกฎหมายไว้ด้วยหรือไม่เพราะเหตุใด และควรใช้ระบบควบคุม กำกับ หรือส่งเสริมเพราะเหตุใด

➤ (๔) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย มีกฎหมายอื่นในเรื่องนี้แล้วหรือไม่ ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิม หรือควรตรากฎหมายขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

^๓ คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ เกิดขึ้นโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๔๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๔

^๔ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๒, หน้า ๑๐.

^๕ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๒, หน้า ๓๔ - ๓๕.

» (๕) **ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า** กฎหมายนี้ กระบอบสิทธิเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้าง จะลดภาระ ประชาชนได้มากน้อยเพียงไร สร้างความสามารถใน การแข่งขันของประเทศชาติหรือผู้ประกอบการได้มากน้อย เพียงใด งบประมาณที่ต้องใช้คุ้มค่ากับประโยชน์ที่จะได้รับ จากกฎหมายนั้นหรือไม่ ต้องตั้งหน่วยงานใหม่หรือไม่ ใช้ ระยะเวลาพิจารณาของเจ้าหน้าที่นานเกินสมควรหรือไม่

» (๖) **ความพร้อมของรัฐ** รัฐมีความพร้อมในด้าน กำลังคน งบประมาณ ความรู้ เทคโนโลยี มาตรการบังคับ ใช้กฎหมายและการสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน มากน้อยเพียงใด

» (๗) **หน่วยงานที่รับผิดชอบ** มีหน่วยงานใด ปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงหรือไม่ หน่วยงานใด ควรเป็นผู้ดำเนินการโดยลำพังหรือหลายหน่วยงานควร ร่วมดำเนินการด้วยกันใครควรเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย นั้น และเพราะเหตุใด

» (๘) **วิธีการทำงานและการตรวจสอบ** มีมาตรการ ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีรองรับหรือไม่ มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจเพียงใดเพื่อให้เกิด ความรวดเร็วไม่ซ้ำซ้อนเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

» (๙) **อำนาจในการตราอนุบัญญัติ** ได้เตรียมการ เรื่องนี้ไว้อย่างไร

» (๑๐) **การรับฟังความคิดเห็น** ได้เปิดโอกาส ให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายหรือไม่ ความคิดเห็นที่ได้รับเป็นอย่างไรได้เตรียมมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบดังกล่าวไว้ประการใด

ทั้งนี้ การตรวจสอบความจำเป็นเช่นนี้ เป็น หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องต้องวิเคราะห์ โดยละเอียดตามแนวทางหรือรูปแบบการรายงานที่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเมื่อเรื่องมาถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีวิเคราะห์ และเสนอความเห็นเกี่ยวกับ ความจำเป็นในการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายนั้น ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาในชั้นรับหลักการ และเมื่อส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตรวจพิจารณาแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดำเนินการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง หากพบว่าไม่เป็นไปตาม หลักเกณฑ์หรือผลการตรวจสอบแสดงว่าไม่มีความจำเป็น ต้องออกกฎหมายนั้น ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง หรือรายงานคณะรัฐมนตรีก่อนจะตรวจพิจารณา หรือจะ ปรับแก้ไขเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ๑๐ ประการดังกล่าว เสียเองก็ได้^๖

อย่างไรก็ดี ต่อมาเพื่อเป็นการรองรับรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ คณะรัฐมนตรีได้ พิจารณาและมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตาม บทบัญญัติ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย^๗ โดยสาระสำคัญประการหนึ่งของมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ในการ ตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) ขึ้นใหม่ โดยมีสาระสำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

(๑) เป็นการขยายความหลักเกณฑ์ในการ ตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติให้สอดคล้อง กับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๒) เป็นการเพิ่มรายละเอียดในการกรอกข้อมูล ต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่จะเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ อันเป็นเป้าหมายของการ พัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับแผนยุทธศาสตร์ ตามมาตรา ๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวทาง การปฏิรูปประเทศตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๓) เป็นการกำหนดบุคคลผู้รับผิดชอบในการ จัดทำหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการ ตราพระราชบัญญัติให้ชัดเจนมากขึ้น โดยกำหนดให้เป็น หัวหน้าส่วนราชการระดับอธิบดีหรือเทียบเท่าหรือหัวหน้า หน่วยงานเป็นผู้ลงนามในการจัดทำ Checklist นี้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกำหนดหน้าที่ดำเนินการให้เป็นรูปธรรม อย่างชัดเจน

^๖ โปรดดูมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เรื่อง แนวทางการดำเนินการด้านกฎหมาย (แผนการเสนอร่างกฎหมายในระยะ ๑ ปี (พฤศจิกายน ๒๕๕๘ - ตุลาคม ๒๕๕๙) และแผนเสนอกฎหมายของหน่วยงานตามกรอบระยะเวลาการบริหารราชการแผ่นดินและการปฏิรูปประเทศของคณะรัฐมนตรี และนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่ เกี่ยวกับฝ่ายบริหาร)

^๗ โปรดดูมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทบัญญัติ มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



๔. การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

แม้ว่าในอดีตที่ผ่านมาจะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายขึ้นมาแล้วก็ตาม โดยกำหนดเป็นเอกสารแนบท้ายระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งออกตามความในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ รวมทั้งได้มีการจัดทำคู่มือการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเพื่อเผยแพร่ข้อมูลให้หน่วยงานของรัฐทราบเป็นการทั่วไปด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายกลับไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายอย่างจริงจัง แต่ได้ดำเนินการเพียงเพื่อให้ครบขั้นตอนในการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพียงเท่านั้น ประกอบกับหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายไม่ใช่กฎหมายโดยตรงทำให้ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายที่ชัดเจน รวมทั้งกรณีเป็นบุคคลอื่นนอกเหนือจากคณะรัฐมนตรี เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชน เป็นผู้เสนอร่างกฎหมายก็ไม่มีผลผูกพันที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายแต่อย่างใด^{๑๕}

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายในอดีตที่ผ่านมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้บัญญัติมาตรการในการควบคุมและตรวจสอบคุณภาพของกฎหมายไว้ในมาตรา ๗๗^{๑๖} โดยเป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบความจำเป็นในการตราเกนุหมายนั้นจะอยู่ในความหมายของมาตรา ๗๗ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น

ของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน...” จากบทบัญญัตินี้แม้จะมีได้มีการกล่าวถึงการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายโดยตรง แต่กระบวนการก่อนการตรากฎหมาย (ex ante assessment) นั้นย่อมจะต้องดำเนินการจัดทำการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเสียก่อนเสมอ นอกจากนี้ การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบจากการออกกฎหมายก็เป็นหัวข้อสำคัญของการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายที่มีมาตั้งแต่เดิมอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้จะมีสาระสำคัญที่แตกต่างไปจากเดิมดังมีรายละเอียด ๔ ประการ ดังนี้

(๑) มุ่งเน้นและให้ความสำคัญเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (Public Consultation) มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแสวงหาข้อมูลทั้งในเชิงบวกและเชิงลบจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) ซึ่งผลดีของการให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy) อันเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

(๒) มุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) มากยิ่งขึ้น ซึ่งการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจังจะทำให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอ

^{๑๕} ปกรณ์ นิลประพันธ์, ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปตัวบทกฎหมาย: การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายใหม่และการประเมินความเหมาะสมของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ ๕, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๙, หน้า ๒.

^{๑๖} มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกอรรถระเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบอบอนุตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จะเป็น พึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ร่างกฎหมายนั้นได้รับทราบข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ครบถ้วน และรอบด้านเกี่ยวกับกฎหมายนั้นว่าจะมีผลกระทบในทางบวกและทางลบอย่างไร และควรกำหนดกลไกของกฎหมายอย่างไรเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งจะเป็นการพัฒนาคุณภาพของกฎหมาย (Quality of legislation) ในอนาคตต่อไป

(๓) เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ซึ่งมติดังกล่าวมีสาระสำคัญประการหนึ่งเป็นการกำหนดนโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารในหลาย ๆ เรื่อง โดยเรื่องการตรวจสอบความจำเป็นในการออกกฎหมายนั้นถือเป็นเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่วนราชการถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด


(๔) เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศในมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑)^{๑๐}

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากและกระบวนการตาม

บทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว จะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวพันตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖^{๑๑} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย โดยมาตรา ๒๖ ดังกล่าว บัญญัติให้ในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้จึงมีลักษณะเป็นการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายโดยปริยายเพื่อให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้กำหนดแนวทางการตรวจสอบและการจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^{๑๒}

๕. บทสรุป

การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการควบคุมคุณภาพของกฎหมายโดยถือเป็นมาตรการก่อนการออกกฎหมายซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายจะต้องจัดทำ และโดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรองรับเรื่องนี้ไว้ในมาตรา ๗๗ ซึ่งอยู่ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่ารัฐได้เล็งเห็นความสำคัญกับการดำเนินการในเรื่องนี้และได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม

แม้จะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือจะเป็นการมีมติคณะรัฐมนตรีแจ้งเวียนให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติก็ตาม สิ่งสำคัญที่สุดที่จะทำให้การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายเกิดผลสัมฤทธิ์และเกิดประสิทธิภาพสูงสุดคือ การตระหนักและการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องให้ความใส่ใจและให้ความร่วมมือในการดำเนินการดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจัดทำกฎหมายให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น และกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นเป็นการตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง 

^{๑๐} มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ก. ด้านกฎหมาย

(๑) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ข. ด้านการศึกษาศึกษา

^{๑๑} มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

^{๑๒} โปรดดูรายละเอียดจากบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกำหนดแนวทางการตรวจสอบและการจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่องเสร็จที่ ๔๗๙/๒๕๖๐)





การกำหนดโทษอาญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหาร พัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

วิษพงษ์ บวรกิจรุ่งโรจน์*

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐^๑ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๒ ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ ได้มีเวลาศึกษาทำความเข้าใจบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบกำกับดูแลการดำเนินการตามกฎหมายนี้ คือ กรมบัญชีกลาง ได้มีเวลาจัดทำกฎหมายลำดับรองเพื่อใช้บังคับต่อไป แต่ข้อที่เป็นกังวลอย่างมากของเจ้าหน้าที่พัสดุตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ คงหนีไม่พ้น เรื่องการกำหนดโทษอาญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ผู้เขียนซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการ ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) หลังจากที่ได้นำคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๑๐๖/๒๕๕๘ เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ แล้ว และมีโอกาสได้เป็นผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้มอบหมายให้ไปชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ในชั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงขอเสนอเหตุผลความเป็นมาในการกำหนดโทษอาญาตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนี้

๑. บทกำหนดโทษอาญาตามร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ที่เสนอโดยกระทรวงการคลัง

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับข้อสังเกตของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๒๓๗๒๒ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘) ซึ่งร่างฯ ที่กระทรวงการคลังเสนอมา ได้กำหนดโทษอาญาของเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุไว้ในร่างมาตรา ๑๑๕ ดังนี้

“มาตรา ๑๑๕ ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้โดยทุจริต ต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดนั้น

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เกิดจากการสั่งการหรือไม่สั่งการของผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่นั้นต้องรับโทษเป็นสองเท่าของความผิดที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง”

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔/ตอนที่ ๒๔ ก/หน้า ๑๓/๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐



หน่วยงานที่มีข้อสังเกตและให้ความเห็นเกี่ยวกับร่าง มาตรา ๑๑๕ ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม ตามหนังสือ สำนักงานศาลยุติธรรม ด่วนที่สุด ที่ ศย ๐๑๖/๓๐๑๐๐ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘ โดยให้ความเห็นว่า “บทกำหนดโทษ ตามร่างมาตรานี้ยังไม่มี ความชัดเจนว่าการกระทำเช่นใด เป็นความผิด และมีอัตราโทษแค่ไหนเพียงใด เพราะตาม หลักความรับผิดทางอาญา บุคคลใดจะต้องรับโทษต่อเมื่อ ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติ เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ดังนั้น ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าการกระทำลักษณะใดบ้าง ที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นความผิดและควรจะมีอัตราโทษ ที่ชัดเจน” และฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามหนังสือฝ่ายกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ คสช. (กย)/๔๕๖ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๘ ได้ให้ความเห็นว่า “ควรเพิ่มหลักเกณฑ์ในการลงโทษผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองให้ชัดเจน เนื่องจากตามมาตรา ๑๑๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่และผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบต้องรับผิดชอบ แต่ไม่ได้รับบุกรุกของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ด้วย ที่ผ่านมามีเกิดปัญหา กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปมีส่วนร่วม หรือ มีส่วนสนับสนุนในการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการ จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นอย่างมาก ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย แก่รัฐเป็นอย่างมากแต่ไม่สามารถเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองเหล่านั้นได้ ดังนั้น จึงเห็นควรระบุเพิ่มเติม เพื่อความชัดเจนให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีความ รับผิดชอบตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑๕ ให้ชัดเจนลงไปด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การป้องกันการ กระทำความผิดที่เกี่ยวข้อง กับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น”



๒. บทกำหนดโทษอาญาตามร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ตรวจ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการ บริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ โดยรับข้อสังเกตของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วย โดยบทกำหนดโทษ ตามร่างมาตรา ๑๑๕ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะ พิเศษ) ได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ รับไปตรวจสอบ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องหรือใกล้เคียงกับองค์ประกอบ ความผิดตามร่างมาตรา ๑๑๕ ได้แก่ มาตรา ๑๕๒^๒ และ มาตรา ๑๕๓^๓ แห่งประมวลกฎหมายอาญา (บทบัญญัติใน

ขณะนั้น) มาตรา ๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด ของพนักงานในองค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒ และมาตรา ๑๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ และนาระวางโทษตามบทบัญญัติดังกล่าวมาเทียบเคียง และ ระบุโทษสำหรับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนิน การเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุให้ชัดเจน ขึ้น ตามข้อสังเกตของสำนักงานศาลยุติธรรม โดยเพิ่มโทษ ปรับให้มากขึ้นด้วย เพื่อเป็นการปรามมิให้มีการกระทำความ ผิด ส่วนในวรรคสองของร่างมาตรา ๑๑๕ ได้ปรับปรุงใหม่ โดยกำหนดให้ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิด ต้องระวางโทษ ตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดตามวรรค หนึ่ง เพื่อให้ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนต้องรับโทษเช่นเดียวกับ

^๒ มาตรา ๑๕๒ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปี ถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

^๓ มาตรา ๑๕๓ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวาง โทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^๔ มาตรา ๙ ผู้ใดเป็นพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

^๕ มาตรา ๑๐ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติการพิจารณาหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งใด รัฐหรือมีพฤติการณ์ปรากฏ แจ้งชัดว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้น มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ละเว้นไม่ดำเนินการ เพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น มีความ ผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองแสนบาท



ผู้กระทำความผิด อันเป็นการกำหนดโทษทั้งกรณีผู้มีอำนาจสั่งการร่วมกระทำทุจริต และกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสนับสนุนให้เกิดการทุจริตด้วย ตามข้อสังเกตของฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า ความผิดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐมีกฎหมายกำหนดฐานความผิดไว้ครอบคลุมข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยแล้ว เช่น มาตรา ๑๔๙^๖ หรือมาตรา ๑๕๑^๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา (บทบัญญัติในขณะนั้น) หรือมาตรา ๑๓^๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงได้ตัดการกำหนดให้ผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบสั่งการหรือไม่สั่งการต้องรับโทษเป็นสองเท่าออก^๙

โดยร่างมาตรา ๑๑๘ (ใหม่) (ร่างมาตรา ๑๑๕ เดิม) ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ ๑๗๓๔/๒๕๕๘) มีเนื้อหา ดังนี้

“มาตรา ๑๑๘ ผู้ใดเป็นเจ้าของหน้าที่หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้ ฎกกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้ ฎกกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท

ผู้ใดเป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ผู้นั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดตามวรรคหนึ่ง”

ต่อมา รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็น ว่า เนื่องจากหลายหน่วยงานได้เสนอข้อคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. เช่น หลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นนัยสำคัญ จึงได้มีคำสั่งให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๕๔๓๓ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙) โดยในส่วนของบทกำหนดโทษอาญาตามร่างมาตรา ๑๑๘ นั้น มีบางหน่วยงานเสนอข้อคิดเห็นเข้ามา แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า มิใช่ข้อที่เป็นสาระสำคัญและเป็นข้อคิดเห็นที่ได้ผ่านการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มาแล้วในครั้งแรก จึงไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตรา ๑๑๘ ในชั้นนี้ แต่อย่างไร (เรื่องเสร็จที่ ๕๖๒/๒๕๕๙)



^๖ มาตรา ๑๔๙ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือประหารชีวิต

^๗ มาตรา ๑๕๑ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาลหรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

^๘ มาตรา ๑๓ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรรมการหรืออนุกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีไม่ใช่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติการพิจารณา หรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาเพื่อจูงใจหรือทำให้จำยอม ต้องยอมรับการเสนอราคาที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท

^๙ เนื้อหาบางส่วนสรุปจากบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๗๓๔/๒๕๕๘)



๓. บทกำหนดโทษอาญาตามร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ได้ลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) ไว้พิจารณา ในวาระที่หนึ่งและตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยร่างมาตรา ๑๑๘ ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอคำแปรญัตติหนึ่งคน โดยขอแก้ไขส่วนของระวางโทษ จาก “ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท” เป็น “ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท”



เนื่องจากองค์ประกอบความผิดของร่างมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. แทบจะไม่แตกต่างจากองค์ประกอบความผิดของมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ทำให้ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. กรรมาธิการวิสามัญ รวมถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายคนเข้าใจว่า ระวางโทษของร่างมาตรา ๑๑๘ ควรจะสอดคล้องกับมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา และมีความห่วงใยเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุว่า อาจจะต้องได้รับโทษจำคุกทั้งที่ได้มีเจตนากระทำความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย ประกอบกับผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรมได้ชี้แจงว่า มาตรา ๒๐

แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่า “บรรดาความผิดที่กฎหมายกำหนดให้ลงโทษทั้งจำคุก และปรับด้วยนั้น ถ้าศาลเห็นสมควรจะลงแต่โทษจำคุกก็ได้” ดังนั้น การที่ร่างมาตรา ๑๑๘ กำหนดให้ลงโทษทั้งจำคุกและปรับ หากศาลเห็นสมควรจะลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว ศาลจะต้องลงโทษจำคุกเท่านั้น ศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจลงแต่โทษปรับเพียงอย่างเดียวได้เพราะจะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญา


อย่างไรก็ดี ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่..) พ.ศ. (แก้ไขอัตราโทษปรับในภาค ๒ ความผิด)^{๙๐} ในวาระที่หนึ่ง ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการปรับปรุงอัตราโทษปรับสำหรับความผิดในประมวลกฎหมายอาญาให้มีความสอดคล้องกันทั้งประมวลโดยไม่มี ความลักลั่นกัน โดยในภาค ๒ ความผิด ใช้สัดส่วนอัตราโทษจำคุกหนึ่งปีต่ออัตราโทษปรับสองหมื่นบาท ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญ จึงเห็นสมควรแก้ไขระวางโทษของร่างมาตรา ๑๑๘ จาก “ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท” เป็น “ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งเป็นการลดอัตราโทษปรับลง เพื่อไม่ให้สัดส่วนอัตราโทษจำคุกต่ออัตราโทษ



^{๙๐} ต่อมาได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๖) พ.ศ. ๒๕๖๐ (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔/ตอนที่ ๓๒ ก/หน้า ๕๑/๒๐ มีนาคม ๒๕๖๐)

ปรับของร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความลักลั่นกัน และในเมื่อมีการแก้ไขร่างมาตรา ๑๑๘ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสามารถอภิปรายร่างมาตรานี้ได้แล้ว คณะกรรมการวิสามัญฯ จึงเห็นสมควรแก้ไขระวางโทษที่กำหนดให้ลงโทษ “ทั้งจำคุกและปรับ” เป็น “จำคุก หรือปรับ” แทน และเพิ่มเติมคำว่า “หรือทั้งจำทั้งปรับ” ด้วย เพื่อเปิดช่องให้ศาลใช้ดุลพินิจลงโทษได้ตามความเหมาะสมแก่พฤติการณ์ของการกระทำและความร้ายแรงแห่งคดีโดยจะลงโทษจำคุกอย่างเดียว หรือปรับอย่างเดียว หรือทั้งจำทั้งปรับก็ได้ ประกอบกับปัจจุบันมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙^{๑๑} กำหนดนิยามคำว่า “คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” โดยให้หมายความรวมถึง “คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือความผิดอันเนื่องมาจากการประพฤติมิชอบ คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ” ด้วย ดังนั้น การฟ้องคดีอาญาด้านเป็นเจ้าหน้าที่หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุโดยทุจริต ตามร่าง

พระราชบัญญัติต่อไปจะต้องฟ้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ คณะกรรมการวิสามัญฯ จึงแก้ไขระวางโทษดังกล่าวให้เหมาะสม และยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น ซึ่งต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติในวาระที่สองและวาระที่สาม เห็นชอบตามร่างมาตรา ๑๑๘ (เรียงลำดับเลขมาตราใหม่ คือ มาตรา ๑๒๐) ที่คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ได้แก้ไข

จะเห็นได้ว่า บทกำหนดโทษอาญาตามมาตรา ๑๒๐^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น เป็นบทกำหนดโทษที่มีอยู่แล้วตามประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่น แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ จะกำหนดไว้แต่เพียงโทษทางวินัย ในข้อ ๑๐^{๑๓} แห่งระเบียบดังกล่าวเท่านั้น แต่ความในวรรคสองของ ข้อ ๑๐ เอง ก็กำหนดว่า “การลงโทษทางวินัยตาม (๑) หรือ (๒) ไม่เป็นเหตุให้ผู้กระทำหลุดพ้นจากความรับผิดในทางแพ่งตามกฎหมาย และระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้องหรือความรับผิดทางอาญา (ถ้ามี)” ดังนั้น มาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงไม่ใช่โทษอาญาที่กำหนดขึ้นมาใหม่โดยแท้จริงแต่อย่างใด แต่เป็นการนำโทษอาญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุที่มีอยู่แล้ว ในกฎหมายอื่นมากำหนดให้ชัดเจนไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะด้วย 

^{๑๑} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๓/ตอนที่ ๗๑ ก/หน้า ๑/ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๙

^{๑๒} มาตรา ๑๒๐ ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดเป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ผู้นั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดตามวรรคหนึ่ง

^{๑๓} ข้อ ๑๐ ผู้มีอำนาจหรือหน้าที่ดำเนินการตามระเบียบนี้ หรือผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการใดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือกระทำการโดยมีเจตนาทุจริตหรือกระทำการโดยปราศจากอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่รวมทั้งมีพฤติการณ์ที่เอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าเสนอราคาหรือเสนองาน ให้มีการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือตามกฎหมายเฉพาะของส่วนราชการนั้นภายใต้หลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) ถ้ากระทำความผิดวินัยทุจริต หรือเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายอย่างร้ายแรง ให้ดำเนินการลงโทษอย่างต่ำสุดออกจากราชการ

(๒) ถ้ากระทำความผิดวินัยทุจริตหรือเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายแต่ไม่ร้ายแรง ให้ลงโทษอย่างต่ำตัดเงินเดือน

(๓) ถ้ากระทำความผิดวินัยทุจริตหรือเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย ให้ลงโทษภาคทัณฑ์หรือว่ากล่าวตักเตือน โดยทำคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร

การลงโทษทางวินัยตาม (๑) หรือ (๒) ไม่เป็นเหตุให้ผู้กระทำหลุดพ้นจากความรับผิดในทางแพ่งตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้องหรือความรับผิดทางอาญา (ถ้ามี)





การศึกษาเปรียบเทียบความเป็นมาและบทบาท ของสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี (Prime Minister Delivery Unit: PMDU) ของประเทศต่าง ๆ

ปกิตตา นิภาวรรณ*

๑. ความเบื้องต้น

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้ง “สำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี” (PMDU) ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๘/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓/๒๕๖๐ เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ลงวันที่ ๑๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๐ “ให้จัดตั้งสำนักงานบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรีขึ้นเป็นหน่วยงานในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่กลั่นกรอง ตรวจสอบ ประเมินผล กำหนดตัวชี้วัด และติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการตามมติ คณะกรรมการบริหารราชแผ่นดินตามกรอบการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) และคณะกรรมการตามข้อ ๔ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายและประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน โดยมุ่งเน้นภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ (Agenda) และเชิงบูรณาการตามพื้นที่หรือกลุ่มภารกิจ (Area) ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการและธุรการให้ ป.ย.ป. เลขาธิการ ป.ย.ป. คณะกรรมการตามข้อ ๔ และคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานต่าง ๆ”

โดยรัฐบาลจะดึงบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถจากทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามาช่วยกันขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ PMDU จะมีบทบาทในการประสานงาน ติดตาม ขับเคลื่อนนโยบายแต่ละด้าน และรายงานตรงต่อนายกรัฐมนตรี เน้นการบูรณาการร่วมกัน เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์และนโยบายสำคัญของประเทศให้มีความก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

จากการศึกษา พบว่า PMDU มีต้นแบบมาจากสหราชอาณาจักร โดยใช้แนวทางบริหารราชการแบบใช้เป้าหมายเป็นตัวขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ (target-driven approach) ซึ่งได้กำหนดให้เป็นภารกิจที่สำคัญที่สุดของ PMDU กล่าวคือ ต้องผลักดันโครงการสำคัญต่าง ๆ ของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จตามแผนและกรอบระยะเวลาที่วางไว้ภายใต้การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดของผู้บริหารระดับสูง นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ประสาน ร่วมมือ และติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หัวใจของ PMDU คือ การจัดลำดับความสำคัญ (prioritisation) เพื่อที่จะทำให้หน่วยพิเศษนี้สามารถเน้นประเด็นใดประเด็นหนึ่งในรายละเอียดเฉพาะเรื่องได้ ปัจจุบันนี้มีการจัดตั้ง PMDU ในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ ทั้งนี้ ประเทศเหล่านี้มีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจและผลักดันการบริหารราชการแผ่นดินให้ไปตามยุทธศาสตร์ของประเทศที่รัฐบาลได้วางไว้ เช่น โมเดลพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย (Thailand 4.0)

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายกิจการพิเศษ กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๑๐ เมษายน ๒๕๖๐)



๖. ของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรได้มีการจัดตั้ง PMDU ขึ้นในเดือน มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๑ (พ.ศ. ๒๕๔๔) โดยเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) โดยนายกรัฐมนตรี Tony Blair ได้รับแนวคิดนี้มาจากนาย Michael Barber ต้นแบบแนวคิดโมเดล PMDU ในกระทรวงศึกษาธิการของสหราชอาณาจักรในการบริหารการบริการสาธารณะให้ดีขึ้น (better public services) ซึ่งได้ประสบความสำเร็จอย่างมาก จึงได้มีการนำแนวคิดนี้ใช้กับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ด้วย

ภารกิจที่สำคัญที่สุดของ PMDU คือ การติดตามความคืบหน้าและสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการบริการสาธารณะสำคัญต่าง ๆ ของรัฐบาลของนาย Tony Blair เนื่องจากนาย Tony Blair เห็นว่าผลงานของรัฐบาลในวาระแรกของการดำรงตำแหน่งของเขายังไม่เป็นที่ประจักษ์และไม่คืบหน้าในหลายโครงการ ในช่วงที่ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีวาระที่สอง เขาจึงต้องการผลักดันภารกิจสำคัญ ๔ ด้าน ได้แก่ การศึกษา สุขภาพ อาชญากรรม และการคมนาคม ให้สามารถประสบความสำเร็จภายในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ (พ.ศ. ๒๕๔๘) โดยอาศัยการปฏิรูประบบการบริการสาธารณะครั้งใหญ่ ซึ่งรัฐบาลนาย Tony Blair เห็นว่า **สิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะผลักดันการปฏิรูปให้สำเร็จ คือ การบริหารจัดการข้อมูลและการนำข้อมูลพื้นฐานที่ถูกต้องเป็นปัจจุบันไปปรับการวางนโยบายได้อย่างทันต่อเหตุการณ์ หรืออย่างน้อยก็สามารถเปลี่ยนทิศทางในการบริหารได้ทันก่วงที่ในกรณีที่เกิดปัญหา**

PMDU มีหน้าที่ต้องรายงานโดยตรงต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หัวหน้าของ PMDU เป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงเป็นอย่างน้อย ตัวอย่างเช่น ในครั้งแรก รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้แต่งตั้ง Professor Sir Michael Barber ซึ่งดำรงตำแหน่งหัวหน้าที่ปรึกษาการบริหารข้อมูลของนายกรัฐมนตรีอยู่เดิมมาเป็นหัวหน้า PMDU ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ และ ค.ศ. ๒๐๐๗ ได้มีการแต่งตั้งนาย Ian Watmore และนาย Ray Shostak เข้ามาดำรงตำแหน่ง ตามลำดับ

PMDU ทำงานโดยประสานงานกับสำนักงบประมาณ กระทรวงต่าง ๆ และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเมินข้อมูลและเตรียมแผนการในการจัดการอุปสรรคและกำหนดสมรรถนะในด้านต่าง ๆ และรับผิดชอบร่วมกับสำนักงบประมาณในการปฏิบัติตามความตกลงร่วม

ว่าด้วยการบริการสาธารณะ (the joint Public Service Agreement (PSA))^๑ เพื่อที่จะพัฒนาการบริการสาธารณะให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ ทั้งนี้ ต้องสอดคล้องกับกฎระเบียบทางการคลังด้วย^๒ โดยในปีแรก PMDU ได้กำหนดระเบียบวาระ (agenda) ว่าจะต้องมีการบริหารนโยบายและข้อมูลอะไรบ้าง ปีที่สอง PMDU ได้สร้างความเข้าใจการบริหารนโยบายและข้อมูลดังกล่าว และในช่วงปีที่สาม PMDU ได้เร่งติดตามประสานงานการบริหารนโยบายและข้อมูลเหล่านั้น โดยการจัดทำแผนงานการทบทวนความจำเป็น (review) ที่สามารถปรับเปลี่ยนไปได้ตามความต้องการของงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท (a tailored programme) รวมทั้งมีการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและปรับแผนงานอยู่เป็นประจำ PMDU มีเจ้าหน้าที่ทำงานอยู่ประมาณ ๔๐ คน ประกอบด้วยบุคลากรที่มีมาจากภาครัฐและภาคเอกชน ที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ

ผลจากการปฏิรูปของ PMDU ทำให้ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ รัฐบาลของ Tony Blair ประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายสำคัญในการพัฒนาประเทศที่ได้ให้สัญญาไว้บรรลุผล เช่น การพัฒนาระบบสถานพยาบาล โดยการลดจำนวนผู้ป่วยที่รอการผ่าตัดจากจำนวนมากกว่า ๔๐,๐๐๐ คน ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ เหลือเพียงจำนวนน้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน ในปี ค.ศ. ๒๐๐๓

PMDU และ PSA ได้ถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ เมื่อรัฐบาลผสม (นำโดยพรรคอนุรักษนิยมผสมพรรคแรงงานจำนวนหนึ่ง) ได้เข้ามาบริหารประเทศ และได้จัดตั้ง “หน่วยปฏิบัติการ” (Implementation Unit) ขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับ PMDU แต่มีนโยบายแทรกแซงการดำเนินงานของหน่วยงานราชการและใช้นโยบายการบริหารจัดการข้อมูลน้อยกว่า หน่วยปฏิบัติการที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ลดความสำคัญของนโยบายบริหารจัดการข้อมูลเข้า (inputs) และผลลัพธ์ (outcomes) ซึ่งหน่วยงานนี้มีบทบาทลดลงเรื่อย ๆ หลังจากที่นาย Tony Blair และนาย Michael Barber ออกจากตำแหน่ง

อย่างไรก็ดี โมเดล PMDU ของสหราชอาณาจักรก็ได้เผยแพร่ไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งในการบริหารจัดการนโยบายระดับชาติและระดับท้องถิ่น

^๑ ความตกลงว่าด้วยการบริการสาธารณะ (Public Service Agreement: PSA) เป็นความตกลงระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงานราชการ ในกรณีของสหราชอาณาจักร โดยความตกลงนี้จะกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดสมรรถนะของหน่วยงานราชการ และผู้รับผิดชอบในการดำเนินโครงการบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบในช่วงระยะเวลา ๓ ปี

^๒ “Improve public services by working with departments to help them meet their PSA targets, consistently with the fiscal rules.”




๓. ตัวอย่างหน่วยบริหารจัดการนโยบายและข้อมูล


ระดับท้องถิ่น


เช่น รัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา รัฐควีนส์แลนด์ ในออสเตรเลีย รัฐ Khyber Pakhtunkhwa และรัฐปัญจาบ ในปากีสถาน เทศบาลเมือง Haringey ในเขตลอนดอนเหนือ เป็นต้น โดยส่วนใหญ่ ความท้าทายของหน่วยบริหารจัดการนโยบายและข้อมูลระดับท้องถิ่นจะแตกต่างไปจากหน่วย


ระดับชาติ เนื่องจากหน่วยระดับท้องถิ่นตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญน้อยกว่าและมีลำดับการบังคับบัญชาที่ไม่ซับซ้อน แต่ผู้นำของหน่วยระดับท้องถิ่นก็มักจะขาดการสนับสนุนทางเทคนิคในการดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผล


ระดับชาติ


 **อินเดีย** ได้จัดตั้ง “หน่วยปฏิบัติการของคณะรัฐมนตรี” (Cabinet Implementation Unit) ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลก่อนที่จะส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อสั่งการได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องที่น่าจะสามารถนำไปปฏิบัติได้ด้วยความยากลำบากหรือมีปัญหาอุปสรรคเป็นพิเศษ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ติดตามการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีสำคัญ ๆ บางเรื่องด้วย

 **บราซิล** หลังจากที่ยุทธศาสตร์ประสพปัญหาความล่าช้าของโครงการต่าง ๆ ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๐ เนื่องจากกระทรวงการวางแผน (Minister of Planning) ไม่มีข้อมูลที่เป็นปัจจุบันอันทำให้ตัดสินใจผิดพลาด ประธานาธิบดีบราซิลจึงได้จัดตั้ง PMDU ตามโมเดลสหราชอาณาจักรขึ้น ทำหน้าที่ติดตามข้อมูลและรายงานความคืบหน้าของโครงการสำคัญ ๆ แก่ประธานาธิบดีโดยตรง

 **โรมาเนีย** ประธานาธิบดีซิลีได้จัดตั้ง PMDU ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายเชิงรุก (proactive) ดูแลโครงการสำคัญเร่งด่วนของประเทศ และประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ

 **เช็กเกีย** ได้จัดตั้ง PMDU ในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ โดยนำรูปแบบมาจากสหราชอาณาจักร แต่ต่อมาได้มีการยกเลิกไปเนื่องจากดำเนินการในทิศทางที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลผสม ก่อนที่จะได้มีการจัดตั้งขึ้นมาใหม่ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ โดย PMDU จะเน้น (๑) โครงการที่มีความสำคัญเร่งด่วนที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นนโยบายสำคัญที่ทำให้รัฐบาลชนะการเลือกตั้ง (๒) โครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาในระยะกลาง และ (๓) โครงการที่ล่าช้าและต้องใช้อำนาจของประธานาธิบดีในการผลักดัน โดยจะมีการติดตามผลและทบทวนนโยบายทุกไตรมาส และต้องรายงานดังกล่าวต่อประธานาธิบดีในการประชุมคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ PMDU มักจะประสบปัญหาในการตัดสินใจว่าโครงการใดเป็นโครงการที่มีความสำคัญมากที่สุด


 **จอร์แดน** ได้จัดตั้ง PMDU ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ ทำหน้าที่ติดตามโครงการริเริ่มที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลและแก้ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อยกระดับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอัตราการว่างงานในประเทศ โดยหน่วยงานนี้ได้ตั้งเป้าหมายและวางแผนยุทธศาสตร์ระยะ ๑๐ ปี (ค.ศ. ๒๐๑๕ - ๒๐๒๕)


 **มาเลเซีย** ได้จัดตั้ง “หน่วยบริหารจัดการสมรรถนะ” (Performance Management and Delivery Unit: PEMANDU) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๙^๓ มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าหน่วยงาน หน่วยงานนี้ ทำหน้าที่ในการระบุปัญหาและอุปสรรคว่าแผนการหรือโครงการใดยังขาดการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม โดยจะมีการประชุมเชิงปฏิบัติการอย่างเข้มข้นเพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนโดยเจ้าหน้าที่ของ PEMANDU และผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ

หลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้ประชุมปรึกษากันแล้วจะมีการเปิดเผยผลการประชุมและความคาดหวังในการดำเนินการของโครงการให้ประชาชนทราบ เพื่อเป็นการกดดันให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ได้ตามเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกัน PEMANDU ก็จะทำหน้าที่ในการติดตามความคืบหน้าของโครงการหรือแผนงานดังกล่าวอย่างใกล้ชิดและลงรายละเอียดสำหรับประเด็นยุทธศาสตร์ของโครงการนั้น


จะเห็นได้ว่า รูปแบบของ PEMANDU เป็นการพัฒนาต่อ ยอดขึ้นมาจากรูปแบบ PMDU ของสหราชอาณาจักร ซึ่งหน่วยงานใหม่นี้ได้รับความชื่นชมจากประชาชนของประเทศมาเลเซียและรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จึงมีหลายประเทศที่นำรูปแบบของ PEMANDU ไปใช้ เช่น แอฟริกาใต้ แทนซาเนีย เป็นต้น


^๓ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติม <https://www.pemandu.gov.my>

 **ปากีสถาน** ในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรี Nawaz Sharif ได้จัดตั้ง PMDU ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญจากทุกภาคส่วนเข้ามาช่วยดำเนินการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของรัฐบาลที่ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามกรอบระยะเวลา เช่น โครงการพลังงานต่าง ๆ โครงการแนวระเบียงเศรษฐกิจจีน-ปากีสถาน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ประสานงานอย่างใกล้ชิดกับกระทรวงต่าง ๆ และประสานนโยบายและข้อมูลระหว่างกระทรวง เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาสำคัญในการบริการสาธารณะได้อย่างทันท่วงที

 **เชียรา ลีโอน** ได้จัดตั้ง “หน่วยยุทธศาสตร์และนโยบาย” ภายในสำนักงานประธานาธิบดี ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ทำหน้าที่ในการระบุปัญหาเร่งด่วนที่เกิดขึ้นและความจำเป็นในการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีในการประสานงานเพื่อแก้ไขปัญหา เช่น กรณีที่โครงการที่ดำเนินการไม่สำเร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดเนื่องจากการเบิกจ่ายล่าช้า เมื่อ PMDU พบปัญหาก็จะจัดทำข้อมูลเสนอต่อประธานาธิบดีเพื่อพิจารณาใช้อำนาจพิเศษในการสั่งจ่ายเงินงบประมาณให้ทันท่วงที หรือกรณีปัญหาในการปฏิบัติราชการที่กระทบประชาชนจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม สถาบันการพัฒนาระหว่างประเทศ (Overseas Development Institute: ODI) ศึกษาวิเคราะห์การจัดตั้ง PMDU ของรัฐบาลเชียรา ลีโอนแล้วเห็นว่า การใช้อำนาจพิเศษเช่นนี้อยู่เป็นประจำ


ในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า อาจทำให้รัฐบาลมองข้ามการปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริงโดยสิ้นเชิง เนื่องจากรัฐบาลจะรู้สึกว่าการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีสามารถจัดการปัญหาได้โดยง่าย

 **แอฟริกาใต้** ปรับใช้แนวทางในการติดตามและประเมิน และบูรณาการระบบต่าง ๆ ที่สำคัญของรัฐบาลมากกว่าในประเทศอื่น ๆ โดยเน้นผลลัพธ์หรือผลกระทบของกิจกรรมของรัฐบาลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งผลลัพธ์เหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับการประสานงานและบูรณาการข้อมูลจากหลายกระทรวง รวมทั้งประชาชนจากหลายพื้นที่ เพื่อจัดทำฐานข้อมูลอันจะเป็นประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะ

 **เคนซาเนีย** ได้จัดตั้ง PMDU ในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ โดยได้รับแนวความคิดมาจากรูปแบบ PEMADU ของมาเลเซีย การจัดตั้งหน่วยบริหารจัดการข้อมูลของประเทศแทนซาเนียแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ เนื่องจากนอกจากจะจัดตั้งหน่วย PMDU อยู่ภายใต้สังกัดสำนักงานประธานาธิบดีแล้ว ยังได้ตั้งหน่วยบริหารจัดการข้อมูลภายในกระทรวงต่าง ๆ อีก ๖ กระทรวง จึงมีเจ้าหน้าที่ทำงานในหน่วยนี้จำนวนมาก ทำให้เกิดความท้าทายในการดำเนินงานของ PMDU เป็นอย่างมาก จนต้องมีการขอรับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญ PEMANDU ของมาเลเซีย

๔. บทวิเคราะห์สรุป

โดยสรุป PMDU ในประเทศต่าง ๆ เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามอำนาจบริหาร มีหน้าที่กลั่นกรอง ตรวจสอบ ประเมินผล กำหนดตัวชี้วัด และติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการของรัฐบาลหรือตามที่ผู้นำรัฐบาลมอบหมาย นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสร้างความรับรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน โดยมุ่งเน้นภารกิจเชิงยุทธศาสตร์และเชิงพื้นที่ที่แตกต่างกันไปตามนโยบายของแต่ละประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่ ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้า PMDU มักจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการบริหารจัดการและบูรณาการข้อมูลจากหลายหน่วยงานในต่างพื้นที่ วิเคราะห์ ข้อดี ข้อเสีย ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ทั้งยังต้องมีความสามารถในการประสานข้อมูลเชิงรุกกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ด้วย จึงเห็นได้ว่าส่วนใหญ่ผู้นำรัฐบาลมักจะแต่งตั้งหัวหน้าที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี/ประธานาธิบดี หรือข้าราชการระดับสูงที่เคยดำรงตำแหน่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงมาแล้ว ส่วนการดำเนินงานของ PMDU จะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น คงต้องขึ้นอยู่กับ

ความสามารถของหัวหน้าและเจ้าหน้าที่ PMDU ในการเสนอข้อมูลที่เป็ประโยชน์ในการตัดสินใจวางแผนนโยบายของผู้นำรัฐบาล ในทางกลับกัน ประสิทธิภาพของ PMDU ก็จะเป็นตัวชี้วัดเหตุผลและความจำเป็นว่าควรมีหน่วยงานลักษณะนี้เพื่อช่วยในการบูรณาการและขับเคลื่อนนโยบายของประเทศหรือไม่ด้วยเช่นกัน 

เอกสารอ้างอิง

- Tom Harrison, Working Paper July 2016, The role of the centre in driving government priorities: the experience of “delivery units”, Oxford Policy Management.
- Prime Minister’s Delivery Unit (PMDU), 2006, The Cabinet Office, the United Kingdom.
- Public Service Agreements and the Prime Minister’s Delivery Unit, Nehal Pancharia and Peter Thomas, The Institute for Government.
- Blair ahead in leadership ratings, 3rd May 2001, BBC News Vote 2001.
- Cabinet Office Reform and Delivery in the Civil Service, Sir Andrew Turnbull, June 2002, The UK Civil Service.



ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพระบบขนส่งในอาเซียน*

วรรณภา เจริญพลภาชัย*

ในโอกาสที่ได้เข้าร่วมในการประชุม Asian Legislative Experts Symposium (ALES) ครั้งที่ ๔ ประจำปี ค.ศ. ๒๐๑๖ ณ ประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งมีประเทศในกลุ่มอาเซียนเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก ที่ประชุมได้มีการอภิปรายกันเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การปฏิรูปกฎหมายเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพระบบขนส่งในอาเซียน (Legal Reform Strategies for Enhancing Efficiency of the ASEAN Transport System) และมุ่งเน้นที่การหาแนวทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับการคมนาคม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการจราจร หรือการขาดแคลนระบบการขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นผลจากการเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว โดยประเทศต่าง ๆ ในอาเซียน เช่น เกาหลีใต้ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เมียนมา ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ได้ร่วมการแบ่งปันประสบการณ์ในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับระบบการคมนาคม รวมถึงพัฒนาการทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยสรุปภาพรวมของการประชุมได้ดังนี้

๑. ภาพรวมเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคมนาคมของประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนโดยมีประเทศที่เข้าร่วมแบ่งปันประสบการณ์ในครั้งนี้ ได้แก่

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เป็นประเทศที่มีบทบาทสำคัญซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลงตัวเองจากประเทศที่ไม่มีทางออกทะเล (Land-locked) สู่อุปการเป็นประเทศเชื่อมต่อ (Land-linked) ประเทศจีนและอินเดียเข้ามายังภูมิภาคอาเซียน การปรับปรุงระบบการคมนาคมทางอากาศ ทางบก ทางน้ำ จะทำให้ สปป.ลาวก้าวสู่การเป็นประเทศ Land-linked ได้สำเร็จ ซึ่ง สปป.ลาวได้กล่าวถึง Master Plan on ASEAN Connectivity 2025 ที่จะโฟกัสไปที่ ๕ กลยุทธ์ ได้แก่ การสนับสนุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน การสร้างนวัตกรรมด้านดิจิทัล ความเชื่อมต่อทางโลจิสติกส์ การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ และการขับเคลื่อนของประชาคม

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ได้มีการปรับปรุงระบบกฎหมายเพื่อรองรับการเจริญเติบโตของประเทศ โดยมีการออกกฎหมายทางด้านระบบการคมนาคมมากกว่า ๗๐ ฉบับ ประเทศเวียดนามมีนโยบายในการสนับสนุนทางการให้บริการสาธารณะ และขับเคลื่อนการลงทุนจากแหล่งทุนต่าง ๆ โดยได้ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับระบบการขนส่งทางน้ำ กฎหมายเกี่ยวกับทางรถไฟ กฎหมายจราจรทางบก และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประเทศเมียนมา ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการด้านการคมนาคมของประเทศเมียนมา ซึ่งแต่เดิมนั้นกระทรวงที่ดูแลเรื่องการคมนาคมแยกออกจากกัน เป็น ๓ กระทรวง คือ กระทรวงคมนาคม กระทรวงการขนส่งทางราง และกระทรวงการก่อสร้าง แต่หลังจากมีการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการของประเทศตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๖ มีการยุบรวมเหลือกระทรวงคมนาคมและกระทรวงการก่อสร้างเท่านั้นที่เกี่ยวข้องทางด้านคมนาคม มีการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการภายในกระทรวงเพื่อให้ครอบคลุมกับการบริหารจัดการทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ สำหรับทิศทางการพัฒนากฎหมายด้านการคมนาคมของประเทศเมียนมาในปัจจุบัน ได้มีการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับคมนาคมขึ้นเป็นการเฉพาะ พร้อมทั้งมีการปรับปรุงองค์กรที่เกี่ยวข้องและระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น มีการพัฒนาหลักการในการบริการสาธารณะและระบบการจ่ายเงินจากงบประมาณส่วนกลางไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดเงื่อนไขในการจ่ายเงินจากรัฐบาลส่วนกลางซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้ข้อสัญญาด้านการบริการที่เป็นการเฉพาะเจาะจง รวมถึงระดับมาตรฐานของการบริการและทิศทางของข้อสัญญา

ส่วนโครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการคมนาคมของประเทศเมียนมา หลัก ๆ จะมีการก่อตั้ง Transport service

* สรุปผลการประชุม 4th Asian Legislative Experts Symposium (ALES) ณ ประเทศเกาหลีใต้ วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายกฎหมายคมนาคม กองกฎหมายเทคโนโลยีและการคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

companies และ Transport regulatory institutions กฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันและก่อนหน้านี้นี้จะต้องถูกปรับปรุงใหม่เพื่อให้รับกับกฎหมายว่าด้วยการคมนาคมที่มีฐานะเป็นกฎหมายหลัก

๒. กฎหมายว่าด้วยการคมนาคมของประเทศเกาหลีใต้

๒.๑ การเปลี่ยนแปลงกฎหมายว่าด้วยการคมนาคมของประเทศเกาหลีใต้

ประเทศในภูมิภาคอาเซียนในปัจจุบันล้วนแต่ประสบปัญหาทางด้านการคมนาคม ซึ่งจำเป็นต้องกำหนดนโยบายที่สามารถนำไปแก้ปัญหาระบบการคมนาคมในชุมชน ในขณะที่เดียวกันก็ต้องสัมพันธ์กับทฤษฎีกฎหมายด้านการคมนาคมที่จะต้องมีการประยุกต์ให้เข้ากับการบังคับใช้นโยบาย ซึ่งประเทศเกาหลีใต้ได้ร่วมแบ่งปันประสบการณ์ในการพัฒนาระบบกฎหมายด้านการคมนาคมของประเทศ ความเป็นมาในการพัฒนาระบบกฎหมายคมนาคมของประเทศเกาหลีใต้เริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๐ เป็นต้นมา โดยในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ ได้มีการก่อสร้างรถไฟใต้ดินสาย ๑ ขึ้น เพื่อแก้ปัญหารถจราจร ในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ มีการปรับปรุงระบบการเดินรถประจำทางสาธารณะ พอถึงช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๐ ปัญหาการคมนาคมเริ่มที่จะกลายเป็นประเด็นปัญหาหลักของสังคม เริ่มมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาด้านการคมนาคม



หลังจากปี ค.ศ. ๒๐๐๐ เป็นต้นมา นโยบายทางด้านการคมนาคมเริ่มมีความหลากหลาย เช่น มีการปฏิรูประบบรถโดยสารประจำทาง จุดเริ่มต้นของการมีเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทาง (bus lanes) ระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับรถโดยสารประจำทาง ระบบการจ่ายเงินโดยใช้บัตรเอทีเอ็ม (Smart Card) รถยนต์ไฟฟ้า รถโดยสารด่วนพิเศษ (BRT) ฯลฯ โดยมีความพยายามในการแก้ปัญหารถจราจรอันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนรถยนต์และปัญหาอุบัติเหตุทางถนน ปัญหาหมอกควันทางอากาศเป็นพิษ ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงระบบคมนาคมทั้งระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปี ค.ศ. ๒๐๐๔ นโยบายปฏิรูประบบรถโดยสารประจำทางถูกนำมาใช้ในกรุงโซล มีมาตรการระบบรถโดยสารประจำทางถึงสาธารณะ ซึ่งนำมาปรับใช้กับรถ BRT มีการเชื่อมต่อระบบการเก็บค่าโดยสาร ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับโครงสร้างระบบการคมนาคมในตัวเมือง ปรับปรุงระบบ ITS ที่ควบคุมการจราจรผู้โดยสารสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับรถโดยสารประจำทางได้ง่ายและทันท่วงที (real-time) ส่งเสริมระบบการคมนาคมที่เป็น

มิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Transport) เช่น การสนับสนุนให้มีการเดินทางด้วยจักรยาน ปรับปรุงเส้นทางเดินเท้า

บทสรุปการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการคมนาคมของประเทศเกาหลีใต้

๑. มีการออกกฎหมายว่าด้วยการคมนาคมที่เหมาะสมในแต่ละยุคสมัยขึ้นอยู่กับ สภาพความเป็นจริง ความจำเป็น และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในยุคสมัยนั้น ๆ

๒. ประเทศเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจผ่านการขับเคลื่อนของรัฐบาลในภาพกว้าง แต่ก็ยังต้องเผชิญหน้ากับปัญหาด้านการคมนาคมเพราะมีตัวแปรที่มองไม่เห็น

๓. กฎหมายด้านการคมนาคมของเกาหลีใต้เกิดขึ้นจากการพัฒนาด้านเศรษฐกิจที่แตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย และผ่านการลองผิดลองถูกมาก่อนจะเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับประเทศอื่น ๆ ที่กำลังพัฒนาเศรษฐกิจให้มีความก้าวหน้าในระยะเวลายาวนาน

๒.๒ สถานะของกฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมของเกาหลีใต้ในปัจจุบัน

กฎหมายว่าด้วยการคมนาคมจะเกี่ยวข้องกับถนน ทางรถไฟ การเดินอากาศ การขนส่งทางน้ำ และระบบโลจิสติกส์ ซึ่งขึ้นอยู่กับระบบการคมนาคมที่แตกต่างกันไป และยังเกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อม สุวีลิตการ การรักษาความปลอดภัย ระบบเศรษฐกิจ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ได้แก่ Comprehensive Act, The National Transport System Efficiency Act, The Traffic Safety Act โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคมนาคม แบ่งออกเป็นการคมนาคมด้านต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละด้านก็จะมีกฎหมายรองรับตามวัตถุประสงค์ ๕ ประการ ได้แก่ กฎหมายที่เป็นหลักทั่วไป เกี่ยวกับระบบความปลอดภัย การบริหารจัดการ การดำเนินธุรกิจ การก่อสร้างและการจัดการ

๑. กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมทางถนน เช่น The Road Traffic Act, Korea Highway Corporation Act, Promotion of the Use of Bicycles Act, Motor Vehicle Management Act, Guarantee of Automobile Accident Compensation Act, Act on the Promotion of Development and Distribution of Environment - Friendly Automobiles, Road Act, Toll Road Act

๒. กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมทางรถไฟ เช่น Framework Act on Railroad Industry Development, Railroad Safety Act, Korea Railroad Corporation, Korea Rail Network Authority Act, Railroad Service Act, Act on the Promotion of Development and Utilization of Subway Station Areas, Urban Railroad Act, Tramway Transportation Act, Railroad Construction Act.



๓. กฎหมายเกี่ยวกับการเดินอากาศ เช่น Aviation Act, Act on Aviation Safety and Security, Aviation Safety and Security Act, Aviation and Rail Accident Investigation Act, Korea Airports Corporation Act, Incheon International Airport Corporation Act, Air Transport Business Promotion Act, Act on the Promotion of a New Airport for Seoul Metropolitan Area Construction

๔. กฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมทางน้ำ เช่น Maritime Safety Act, International Ship and Port Facility Security Act, Port Authority Act, Korea Shipping Association Act, Marine Transportation Act, Harbor Transport Business Act, Harbor Act, New Harbor Construction Promotion Act

๕. กฎหมายเกี่ยวกับระบบโลจิสติกส์ เช่น Framework Act on Logistics Policies, Trucking Transport Business Act, Act on the Development and Management of Logistics Facilities

กฎหมายต่าง ๆ ข้างต้นจะมีหลายกระทรวงเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และการคมนาคม กระทรวงสวัสดิภาพและความปลอดภัยสาธารณะ กระทรวงการค้า การลงทุน และการพลังงาน และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีการกิจเกี่ยวข้องก็จะเข้ามาเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย

ทั้งนี้ ประเทศเกาหลีใต้ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า ประเทศในอาเซียนควรที่จะมีการยกร่างกฎหมายที่สำคัญเช่นเดียวกับประเทศเกาหลีใต้จำนวน ๖ ฉบับ ได้แก่

๑. Urban Transport Act ซึ่งจะเป็นการรองรับการปรับปรุงระบบการจราจรให้มีประสิทธิภาพ ทั้งเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวก แบบแผนการจัดจราจรในเมืองใหญ่ การสนับสนุนทางการเงินเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านจราจร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม การลงทุนด้านการขนส่งสาธารณะ

๒. Metropolitan Traffic Act รองรับระบบรถประจำทาง ถนน ทางรถไฟ การเดินทางสู่ใจกลางเมือง ระบบรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ในเมืองใหญ่ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

๓. Integrated National Transport Act รองรับการลงทุนทางด้านคมนาคม ทางถนน ทางรถไฟ ทางอากาศ ทางน้ำ และอื่น ๆ

๔. ITS Support Act เพื่อรองรับการพัฒนา ระบบ IT ให้ข้อมูลทางด้านคมนาคม เป็นไปอย่างทันท่วงที (real-time) ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้

๕. Public Transport Act เพื่อรองรับระบบการขนส่ง

สาธารณะ ให้การจราจรเป็นไปอย่างคล่องตัวโดยการจัดให้มีเส้นทางเดินรถประจำทาง ระบบรถ BRT การจัดให้มีระบบการคมนาคมแบบอัจฉริยะ

๖. Sustainable Transport Act เพื่อให้ดำรงไว้ซึ่งการเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม เมื่อนโยบายทางการคมนาคมได้ถูกกำหนดขึ้นและนำไปปฏิบัติ และประยุกต์ใช้กับแนวนโยบายที่มีความหลากหลาย

๓. ทิศทางในการพัฒนาด้านกฎหมายคมนาคมของกลุ่มประเทศอาเซียน

ที่ประชุมได้ยกประเด็นปัญหาหลักที่ประเทศต่าง ๆ ในอาเซียนประสบเหมือนกันคือ ปัญหาการขยายตัวของเมืองและจำนวนรถยนต์ที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ปัญหาจราจรแออัด ปัญหามลภาวะทางอากาศเป็นพิษ ปัญหาอุบัติเหตุ และปัญหาระบบการให้บริการขนส่งสาธารณะที่มีคุณภาพต่ำ โดยกฎหมายว่าด้วยการคมนาคมที่มีประสิทธิภาพควรจะต้องมีลักษณะดังนี้

๑. มีบัญญัติที่ผสมผสานกันและครอบคลุมทั้งการขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ มีการประสานนโยบายด้านการคมนาคมร่วมกันระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น มีการประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพในการลงทุนด้านการคมนาคม สนับสนุนแผนพัฒนาด้านการคมนาคม จัดตั้งระบบ human - centric transport system

๒. มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยรองรับสร้างระบบการจัดการแหล่งทุนเพื่อการลงทุนทางด้านคมนาคม จัดให้มีระบบบัญชีเฉพาะด้านการบริโภคสำหรับภาชีรถยนต์และภาชีน้ำมัน สร้างประโยชน์จากการลงทุนด้านการขนส่งสาธารณะในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลคุ้มค่าที่สุด

๓. มีบทบัญญัติที่เป็นการปรับปรุงระบบรถโดยสารประจำทางสนับสนุนให้อุตสาหกรรมรถโดยสารประจำทางเติบโตขึ้น

๔. มีบทบัญญัติเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างและบริหารจัดการรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transit - BRT) โดยมีสาระสำคัญครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ เช่น การก่อสร้าง การบริหารจัดการ การประเมินผลการสนับสนุนด้านการเงิน ระบบ ITS ระบบบัตรรถโดยสาร (Smart cards) ของระบบการเดินรถ BRT

๕. มีบทบัญญัติที่รองรับระบบการให้บริการแก่ผู้โดยสารให้ได้รับประโยชน์มากที่สุด

๖. มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อสร้างและการบริหารจัดการระบบทางรถไฟในชุมชน รวมถึงการถ่ายโอนและการเชื่อมต่อระหว่างระบบการขนส่งสาธารณะ

๗. มีบทบัญญัติเพื่อรองรับระบบการลงทุนด้านการขนส่งสาธารณะในท้องถิ่น รองรับการพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อคนเดินถนน





นายวรรณชัย บุญบำรุง รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมายและการดำเนินคดีปกครอง รุ่นที่ ๑๗ จัดโดยสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ณ โรงแรม เอส.ดี. อเวนิว กรุงเทพมหานคร



นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการร่างกฎหมายประจำ เป็นประธานการประชุมเพื่อซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ และวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๐ ในประเด็นเรื่อง แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (มาตรา ๖๖ และมาตรา ๘๑ ประกอบกับมาตรา ๒๖๓) เพื่อให้การปฏิบัติงานของสำนักงานฯ สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีต่อไป การประชุมฯ จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์



นายนพดล เกร็ดฤกษ์ กรรมการร่างกฎหมายประจำ เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนา เรื่อง การพัฒนาระบบการจัดการกระบวนการงาน จัดโดยส่วนนโยบายและแผน เมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ การสัมมนา จัดขึ้นเพื่อเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐและยกระดับมาตรฐานการบริหารจัดการ และทบทวน ปรับปรุง พัฒนาระบบงานของสำนักงานฯ ให้สามารถแก้ไขปัญหา รวมทั้งพัฒนาระบบการจัดการกระบวนการงานให้มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับภารกิจที่ได้รับมอบหมายเพิ่มขึ้น

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจาก ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่..) พ.ศ.

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๑. ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถร้องขอต่อศาลให้สั่งเงินประกันค่าใช้จ่ายคงเหลือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในคดีล้มละลายได้

๒. ให้ผู้เป็นหนี้ ลูกหนี้ หรือผู้มีทรัพย์สินของลูกหนี้ อยู่ในครอบครองแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับหนี้หรือทรัพย์สินนั้นให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทราบภายใน ๑ เดือน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้

๓. ศาลมีอำนาจงดการไต่สวนลูกหนี้โดยเปิดเผยไว้ก่อนในกรณีที่เห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นต้องไต่สวน

๔. ห้ามลูกหนี้ขอประนอมหนี้ภายใน ๖ เดือน นับแต่วันที่การขอประนอมหนี้ครั้งสุดท้ายไม่เป็นผล และการประนอมหนี้ไม่เป็นเหตุให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เลื่อนหรืองดการจำหน่ายทรัพย์สิน

๕. ห้ามไม่ให้มีการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในกรณีที่ศาลได้เคยมีคำสั่งยกคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการ ยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ หรือยกเลิกการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ภายในระยะเวลา ๖ เดือน ก่อนยื่นคำร้องขอ

๖. เจ้าหนี้มีประกันสามารถบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันได้เมื่อพ้นระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอ ในกรณีทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน

เป็นของสดเสีง่าย หรือเสี่ยงต่อความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาเกินค่าของทรัพย์สิน เจ้าหนี้มีประกันอาจจำหน่ายทรัพย์สินแล้วเก็บเงินไว้แทน

๗. กำหนดเงื่อนไขในการลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ

๘. กรณีศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการให้หนี้ที่เกิดขึ้นระหว่างการฟื้นฟูกิจการถือเป็นค่าใช้จ่ายอันมีประโยชน์ร่วมกัน

๙. เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์อาจขอให้ศาลเพิกถอนการฉ้อฉลได้ภายใน ๑ ปี นับแต่เวลาที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รู้ต้นเหตุให้เพิกถอน หรือภายใน ๑๐ ปี นับแต่ได้ทำนิติกรรมนั้น

โดยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับคือ ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ซึ่งมีผลทำให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการได้เร็วขึ้น รวมทั้งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีกลไกในการติดตาม จัดการ และรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นการคุ้มครองเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลาย.

