



กฤษฎีกา

ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๕ (มิถุนายน - กรกฎาคม ๒๕๖๓)

www.krisdika.go.th



• วิเคราะห์ข้อมูล Big Data สำหรับการติดตามการควบคุมการแพร่กระจายของโควิด-19

• การจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ของจีน

• ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติในระบบกฎหมายไทย



นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมลงนามถวายพระพรชัยมงคลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสวันฉัตรมงคล ณ ศาลาสหทัยสมาคม ในพระบรมมหาราชวัง เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๓



นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยรองเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา ถวายแจกก้นดอกไม้อะและลงนามถวายพระพรชัยมงคล เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา สมเด็จพระนางเจ้าสุทิดา พัชรสุธาพิมลลักษณ พระบรมราชินี เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๖๓ ณ ศาลาสหทัยสมาคม ในพระบรมมหาราชวัง



นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยคณะผู้บริหารและข้าราชการสำนักงานฯ เข้าร่วมบันทึกเทปถวายพระพรชัยมงคล เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา สมเด็จพระนางเจ้าสุทิดา พัชรสุธาพิมลลักษณ พระบรมราชินี เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ณ ห้องบันทึกเทป สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย NBT

บทบรรณาธิการ

สวัสดิ์ท่านผู้อ่านทุกท่าน สถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ในประเทศไทยขณะนี้เริ่มคลี่คลายลงไปมาก แต่ในต่างประเทศยังคงมีการแพร่ระบาดอย่างรุนแรงอยู่ ที่ผ่านมานักวิทยาศาสตร์ นักวิจัย และนักวิชาการในสาขาต่าง ๆ ทั่วโลกพยายามที่จะค้นคว้าหาวัคซีนในการป้องกันโรคนี้ โดยใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์เข้ามาช่วย ซึ่งก็สามารถทำได้ในระดับหนึ่ง คือช่วยพยากรณ์การระบาดของโรค วิเคราะห์และวินิจฉัยโรคขั้นต้น รวมทั้งสนับสนุนข้อมูลทางการแพทย์เพื่อการรักษามีประสิทธิภาพ แต่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการค้นพบวัคซีน เราสามารถนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มาใช้รับมือกับสถานการณ์นี้ได้อย่างไรบ้าง และจะพัฒนาไปสู่ปัญญาประดิษฐ์ขั้นสูงที่มีความฉลาดเท่าเทียมมนุษย์ได้หรือไม่ ใช้ระยะเวลานานเท่าใด ติดตามได้ในคอลัมน์เทคโนโลยีสารสนเทศ ... สก๊อปพิเศษฉบับนี้นำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติในระบบกฎหมายไทย ที่ผ่านมาการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร แต่ในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติบางฉบับที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง ผู้สนใจเชิญติดตามได้ ... บทความกฎหมายต่างประเทศนำเสนอเรื่อง การจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ของจีน ซึ่งประสบผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยรัฐบาลจีนมีความมุ่งมั่นจริงจัง มีการวางแผนทั้งระยะสั้นและระยะยาว รวมทั้งมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองมลพิษทางอากาศ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและอาจนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้

เรื่องนำรูนานเสนอปรัชญานิติเศรษฐศาสตร์กับกฎหมายระหว่างประเทศ เหมาะสำหรับนักกฎหมาย นักวิชาการกฎหมายระหว่างประเทศ ในการที่จะทำความเข้าใจกับหลักการและวิธีการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับประเด็นปัญหาข้อกฎหมายระหว่างประเทศได้มากยิ่งขึ้น ... ปิดท้ายประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญในการปรับปรุงมาตรการบังคับใช้กฎหมายนี้ให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น อาทิ การควบคุมการแข่งขันในทาง การเพิ่มบทกำหนดโทษ การตรวจสอบของมีเงินหรือสารเสพติดในบุคคลที่อยู่ในภาวะหมดสติ ... และอย่าลืมร่วมส่งความคิดเห็น ข้อเสนอแนะมายังกองบรรณาธิการ เพื่อรับของที่ระลึกจำนวน ๕๐ ท่านแรกเหมือนเช่นเคย.

บรรณาธิการ

สารบัญ

- ๒ เทคโนโลยีสารสนเทศ
- ๒ วิเคราะห์ข้อมูล Big Data สำหรับการติดตามการควบคุมการแพร่กระจายของโควิด-19
- ความเห็นทางกฎหมาย
- ๔ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา
- ๗ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- ๘ บทความทางกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ
- ๘ การจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ของจีน
- สก๊อปพิเศษ
- ๑๔ ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติในระบบกฎหมายไทย
- เรื่องนำรู้
- ๒๑ ปรัชญานิติเศรษฐศาสตร์กับกฎหมายระหว่างประเทศ
- ประโยชน์จากร่างกฎหมาย
- ปกหลัง ร่างพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะผู้จัดทำ

- ที่ปรึกษา
- นายปกรณ์ นิลประพันธ์
- เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ
- นายโกมล จิรัชย์สุทธิกุล
- นางสาวอัญชลิตา กองอรรถ
- นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง
- รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน
- บรรณาธิการ
- นางกรรณกนก ช่างกลึงเหมาะ
- กองบรรณาธิการ
- นางสาวอารังลักษณ์ ลาพินี
- นายสุชัย งามจิตต์เอื้อ
- นางสาวนุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย
- นายอรรถสิทธิ์ กันมล
- นางสาวปราณี ติรสุมบูรณ์สิริ
- ผู้ช่วยบรรณาธิการ
- นางสาวรชนี สังข์ทองงาม
- นางเกลินี แสงสุวรรณ
- นางชุตินา ไทญ้อย
- นายนพดล เพลินเสรี
- จัดทำโดย
- ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- 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

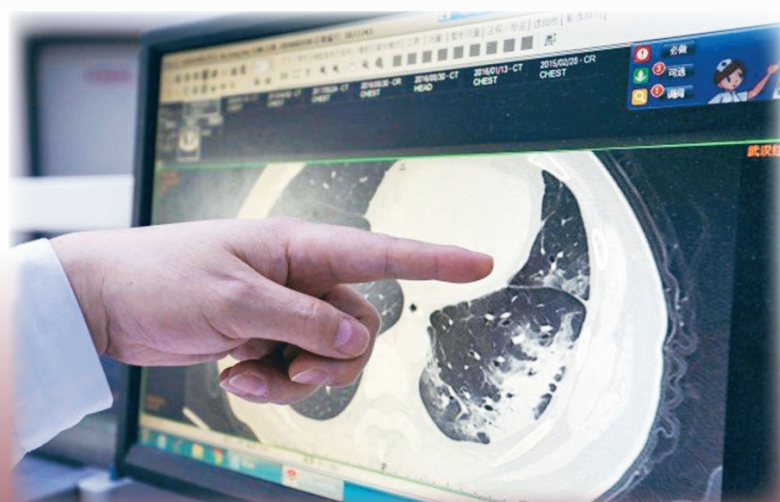
“บทความ ข้อความ หรือความเห็นใดที่ปรากฏในกฤษฎีกาสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย”

วิเคราะห์ข้อมูล Big Data สำหรับการติดตามการควบคุม การแพร่กระจายของ โควิด-19

ส่วนสารสนเทศ สำนักงานเลขาธิการ

เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๙ นักวิจัยจากบริษัท BlueDot ใช้ AI (Artificial Intelligence: ปัญญาประดิษฐ์) เพื่อติดตามและคาดการณ์โรคติดเชื้อ ตรวจจับ รายงานเกี่ยวกับโรคปอดบวมที่ไม่ทราบสาเหตุในประเทศจีน เกือบหนึ่งสัปดาห์ต่อมา เมื่อวันที่ ๕ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๐ องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ออกคำร้องขอข้อมูล เพิ่มเติมจากหน่วยงานสาธารณสุขของประเทศจีน ในเวลานั้นมีรายงานผู้ป่วย ๔๔ ราย โดยผู้ป่วย ๑๑ รายอยู่ในภาวะวิกฤต ตั้งแต่นั้นมาผู้นำจากทุกภาคส่วนของอุตสาหกรรม ได้หันไปใช้เทคโนโลยีเพื่อช่วยตรวจสอบและควบคุมการแพร่กระจายของโควิด-19 (COVID-19: coronavirus disease starting in 2019) ซึ่งเป็นเทคโนโลยีเดียวกับที่สามารถตรวจจับการระบาดครั้งแรกได้

ในช่วงหลายเดือนที่นักวิจัยทำงานอย่างหนักเพื่อเปิดเผยถึงลักษณะของโควิด-19 รวมถึงผลกระทบและมาตรการอื่น ๆ ที่สามารถช่วยลดการแพร่กระจายของโรค หัวใจหลักของความพยายามเหล่านี้คืออุตสาหกรรมการดูแลสุขภาพ



▶ Dr. Fan Zhongjie, a respiratory specialist in charge of critical COVID-19 patients in central China's Hubei province, reads a CT scan image. AP Images



▶ James Hendler, RPI ที่มา; Xtelligent Healthcare Media

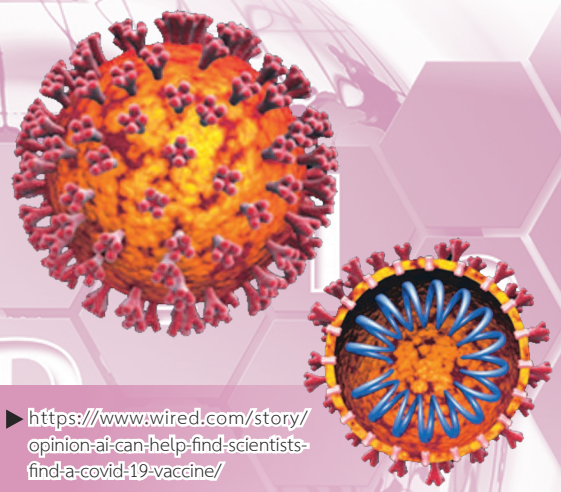
James Hendler ศาสตราจารย์คอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต และองค์ความรู้วิทยาศาสตร์ Tetherless World ที่ Rensselaer Polytechnic Institute (RPI) และผู้อำนวยการสถาบัน Rensselaer สำหรับการสำรวจข้อมูลและการประยุกต์ (IDEA) HealthITAnalytics

“

เรากำลังทำงานร่วมกับหลายองค์กรในการสร้างแบบจำลองและจัดการกับเชื้อไวรัสโดยตรง โดยใช้ซูเปอร์คอมพิวเตอร์ และเราได้สร้างเว็บไซต์เพื่อติดตามข้อมูลอย่างใกล้ชิดและเอกสารทั้งหมดที่เราสามารถหาได้เพื่อช่วยให้นักวิจัยของเรากันหาสิ่งที่พวกเขากำลังมองหา

”

“เรายังมีงานบางส่วนที่ได้ให้ความสนใจต่อการตอบสนองของสื่อสังคมออนไลน์เกี่ยวกับการแพร่ระบาดโดยเฉพาะการติดตามข้อมูลจากสื่อสังคมออนไลน์ของจีนเนื่องจากโคโรนาไวรัสแพร่กระจายในช่วงกลางเดือนมกราคมเปรียบเทียบกับข้อมูลในอเมริกา” ระหว่างการติดตามไวรัสและการตรวจสอบความพร้อมในการใช้งานของทรัพยากรโรงพยาบาล นักวิจัยส่วนหนึ่งกำลังจัดการกับข้อมูลจำนวนมากซึ่งมากเกินไปจนทำให้มนุษย์เข้าใจและวิเคราะห์ได้ด้วยตนเอง มันเป็นสถานการณ์ที่ดูเหมือนจะเหมาะสำหรับเทคโนโลยีการวิเคราะห์ขั้นสูง “มีองค์ประกอบข้อมูลของการเกิดการแพร่ระบาดขนาดใหญ่หลายอย่างซึ่งปัญญาประดิษฐ์มีบทบาทสำคัญขององค์ประกอบหนึ่งคือ การวิจัยด้านชีวการแพทย์ มีงานจำนวนมากกำลังพยายามพัฒนาวัคซีนเพื่อค้นหาว่ามีชนิดใดบ้างในปัจจุบันที่ใช้ต่อต้านโควิด-19 ได้ โครงการทั้งหมดเหล่านี้ต้องการการสร้างแบบจำลองโมเลกุลและหลายโครงการใช้ปัญญาประดิษฐ์เพื่อการเรียนรู้เกี่ยวกับไวรัสในฐานข้อมูลเภสัชวิทยา” เฮนดเลอร์กล่าว



▶ <https://www.wired.com/story/opinion-ai-can-help-find-scientists-find-a-covid-19-vaccine/>

จากรายงานเท่าที่มีการเผยแพร่พบว่า ปัญญาประดิษฐ์สามารถที่จะพยากรณ์การระบาดของโรค สามารถวิเคราะห์และวินิจฉัยโรคขั้นต้น และสามารถสนับสนุนข้อมูลทางการแพทย์เพื่อการรักษาได้ในระดับหนึ่ง แต่ปัญญาประดิษฐ์ยังไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงการค้นพบที่ยิ่งใหญ่ ในวันที่มนุษย์เข้าตาจนและต้องการยาหรือวัคซีนใหม่ เพื่อต่อต้านและรักษาไวรัสโควิด-19 ได้อย่างรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม มนุษย์ยังมีความพยายามที่จะพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ให้มีความเท่าเทียมกับระดับความสามารถของมนุษย์ที่เรียกกันว่า ปัญญาประดิษฐ์ขั้นสูง (Artificial General Intelligence: AGI หรือ Strong Artificial Intelligence) ซึ่งเป็นเป้าหมายของการพัฒนาระยะต่อไป แต่หนทางไปสู่ปัญญาประดิษฐ์ขั้นสูงนั้นยังอีกยาวไกล แม้แต่นักพัฒนาปัญญาประดิษฐ์ชั้นนำของโลกยังไม่สามารถบอกได้ว่าปัญญาประดิษฐ์ที่ฉลาดเท่าเทียมมนุษย์จะพัฒนาสำเร็จเมื่อใด ทุกคนจึงได้แต่ใช้การคาดเดาจากประสบการณ์ของตนเองโดยคาดกันว่า ปัญญาประดิษฐ์ขั้นสูง ที่เร็วที่สุดอาจจะเกิดขึ้นได้ภายในอีก ๙ ปีข้างหน้า (พยากรณ์โดย Ray Kurzweil นักเทคโนโลยีชาวอเมริกัน) และอย่างช้าที่สุดอาจใช้เวลาถึง ๑๘๐ ปี (พยากรณ์โดย Rodney Brook นักพัฒนาหุ่นยนต์ชาวออสเตรเลีย)



เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ชั้นนำอย่างสหรัฐอเมริกา จีน แคนาดา และอีกหลายประเทศที่ถือว่าเป็นประเทศชั้นนำได้ร่วมกับเทคโนโลยีทางการแพทย์มาใช้พยากรณ์และแก้ไขปัญหาโรคระบาดในครั้งนี้เป็นต้นว่า

▶ รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ได้ระดมผู้เชี่ยวชาญด้านปัญญาประดิษฐ์เพื่อวิเคราะห์ชุดข้อมูลการวิจัยเกี่ยวกับไวรัสโคโรนา จำนวน ๒๙,๐๐๐ บทความ เพื่อนำไปวิเคราะห์และตอบคำถามเกี่ยวกับโควิด-19 ที่ยังไม่สามารถหาคำตอบได้ และบริษัทเทคโนโลยีในสหรัฐอเมริกา เช่น กูเกิล (Google) และ ไมโครซอฟต์ (Microsoft) ได้ใช้เทคโนโลยีเพื่อให้บริการข้อมูลทางการแพทย์ของบุคคลในลักษณะเดียวกัน

▶ ซูเปอร์คอมพิวเตอร์เทียนเหอ 1 (Tianhe-1) ของจีน สามารถให้แพทย์ทั่วโลกเข้าถึงข้อมูลการรักษาเพื่อวินิจฉัยผลการสแกนหน้าอกของผู้ป่วย และสามารถวินิจฉัยอาการของโรครายใน ๑๐ วินาที

▶ กลุ่มอาลีบาบาของประเทศจีน ใช้แอปพลิเคชัน DingTalk เพื่อให้บุคลากรทางการแพทย์ได้แชร์ประสบการณ์ทางการแพทย์เกี่ยวกับโควิด-19 ผ่านข้อความและการประชุมทางไกล รวมทั้งบริษัทเทคโนโลยีในจีน เช่น ไป่ตู้ (Baidu), เทนเซ็นต์ (Tencent)

▶ บริษัท BlueDot แห่งแคนาดา ได้ใช้อัลกอริทึม (Algorithm) การประมวลผลทางภาษา (Natural language processing) และ Machine learning ในการกลั่นกรองรายงานข่าวต่าง ๆ จากทั่วโลกถึง ๖๕ ภาษา รวมทั้งใช้ข้อมูลจากสายการบินและข้อมูลการระบาดของโรคจากสัตว์เป็นปัจจัยประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อพยากรณ์การระบาดของเชื้อไวรัสที่มาจากเมืองอู่ฮั่นตั้งแต่วันที่ ๓๐ เดือนธันวาคม ปีที่แล้ว

▶ บริษัท Darwin AI ร่วมกับมหาวิทยาลัยวอเตอร์ลูแห่งแคนาดา ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่เรียกว่า Convolutional Neuron Network ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่มีความสามารถจดจำภาพเพื่อจำแนกผลการเอกซเรย์สภาพปอดของผู้ป่วย เช่น เกิดจากแบคทีเรีย ไวรัสที่ไม่ใช่โควิด-19 และไวรัสโควิด-19

▶ สถาบันอัลเลนเพื่อปัญญาประดิษฐ์ (Allen Institute for AI) ร่วมกับพันธมิตรสร้างฐานข้อมูลระบบเปิดเพื่อรวบรวมบทความการวิจัยโควิด-19 SARS-CoV-2 และโคโรนาไวรัสอื่น ๆ มากกว่า ๔๔,๐๐๐ ฉบับ โดยคาดหวังให้นักวิจัยนำข้อมูลไปใช้ค้นหาวัคซีนได้เร็วขึ้น





ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่น่าสนใจ

กองกฎหมายไทย

การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

➔ **ประเด็นที่หนึ่ง** อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองและการลงนามในคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตลอดจนแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ นั้น จะต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานร่วมกันลงนามหรือไม่

➔ **ความเห็น** เมื่อมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้ประธานศาลฎีกา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและข้อบังคับ ตลอดจนมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน หมายความว่า ในกรณีที่จำเป็นต้องออกกฎหมายลำดับรอง ตลอดจนการลงนามในคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายแต่ละกระทรวงย่อมต้องรับผิดชอบ และมีหน้าที่ต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน หากเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการร่วมกันในเรื่องใด รัฐมนตรีทั้งสองกระทรวงย่อมต้องร่วมกันลงนามในเรื่องนั้นด้วย โดยบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ให้ออกกฎหมายลำดับรอง เช่น การกำหนดคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ การกำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ นั้น เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน จะต้องใช้อำนาจร่วมกันในการดำเนินการดังกล่าว

➔ **ประเด็นที่สอง** กฎหมายลำดับรอง รวมทั้งคำสั่งแต่งตั้งและการออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติม ยังใช้บังคับต่อไปได้หรือไม่ เนื่องจากไม่มีบทเฉพาะกาลรองรับไว้

➔ **ความเห็น** การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นเพียงการกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ไม่มีผลกระทบต่อกฎหมายลำดับรองและคำสั่งแต่งตั้ง ตลอดจนการออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกตามกฎหมายเดิมแต่อย่างใด แม้พระราชกำหนดดังกล่าวจะไม่มีบทเฉพาะกาลรองรับไว้ กฎหมายลำดับรอง ตลอดจนคำสั่งแต่งตั้งและการออกบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งออกตามกฎหมายฉบับเดิมยังคงใช้บังคับต่อไปได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งยังคงมีสถานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ตามเดิม แต่จะมีหน้าที่และอำนาจตามกรอบที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายฉบับเดิมเท่านั้น

➔ **ประเด็นที่สาม** บทบัญญัติที่กำหนดให้คำว่า “ค้ามนุษย์” ในหมวด ๓ อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ และหมวด ๔ การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หมายความว่า “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ด้วยแต่ไม่ได้กำหนดให้รวมถึงหมวด ๕ กองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กรณีนี้เงินกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์จะครอบคลุมการดำเนินงานเพื่อการป้องกัน ปราบปราม และการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ด้วยหรือไม่ และกรณีที่กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความค้ามนุษย์มาใช้บังคับกับการพิจารณาความค้ามนุษย์ด้วยโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา นั้น จะรวมถึงการให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้วยหรือไม่



→ **ความเห็น** แม้มาตรา ๑๔/๑ มิได้บัญญัติให้รวมถึงหมวด ๕ ก็ตาม มาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไป จึงนำไปใช้บังคับกับหมวดอื่นได้ด้วย กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จึงสามารถนำเงินกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มาใช้ในการป้องกันปราบปราม และการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการได้ เช่นเดียวกับกรณีที่มาตรา ๑๔/๑ วรรคสอง ให้น่ากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้วยโดยอนุโลม ซึ่งเจตนารมณ์ของกรตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ฯ เป็นไปเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ และคดีความที่เกี่ยวข้องทั้งหลายได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม กรณีนี้ต้องนำการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย แก่ผู้เสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เพื่อ บังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาพิพากษา ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ มาใช้บังคับกับการให้ความช่วยเหลือ ทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงานหรือบริการเพื่อบังคับคดี ให้เป็นไปตามคำพิพากษา และต้องนำเอากระบวนการต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย

→ **ประเด็นที่สี่** คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และ คณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ จะมีหน้าที่และอำนาจครอบคลุมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แรงงาน หรือบริการด้วยหรือไม่

→ **ความเห็น** เมื่อมาตรา ๑๔/๑ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้คำว่า “ค้ามนุษย์” ในหมวด ๓ และหมวด ๔ หมายความว่ารวมถึง “บังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ด้วย แม้ว่าจะมีได้อ้างถึงหมวด ๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และมีได้กำหนดถึงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการทั้งสองคณะไว้ก็ตาม แต่ โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้ว คณะกรรมการทั้งสองคณะมีหน้าที่และอำนาจ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับการที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และในคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงาน ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ มีปลัดกระทรวงแรงงานร่วมเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งด้วย ย่อมแสดงให้เห็นว่า กฎหมายประสงค์จะให้คณะกรรมการ ทั้งสองคณะสามารถพิจารณาประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้แรงงาน หรือบริการทั้งในระดับนโยบายและการประสานงานเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมาย สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการทั้งสองคณะจึงมีหน้าที่ และอำนาจครอบคลุมถึงการบังคับใช้แรงงานหรือบริการด้วย

→ **ประเด็นที่ห้า** มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติให้การบังคับคดีได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวง กรณี จะหมายความว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินการบังคับคดี เช่น ค่าธรรมเนียม การบังคับคดี ค่าใช้จ่ายในการบังคับคดี และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่หน่วยงานของรัฐ แห่งนั้นเรียกเก็บหรือไม่

→ **ความเห็น** ค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๑๕ วรรคสอง หมายความว่าถึงเฉพาะ ค่าธรรมเนียมการบังคับคดีที่ต้องชำระให้กรมบังคับคดีเท่านั้น ไม่รวมถึงค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่หน่วยงานของรัฐเรียกเก็บ

(เรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๖๓) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑)

การอนุญาตให้เอกชน ใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟฟ้า ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นทางเข้า - ออกโครงการก่อสร้าง อาคารชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคาร ขนาดใหญ่พิเศษ

→ **ประเด็น** การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ ในที่ดินของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) เป็นทางเข้า - ออกโครงการก่อสร้างอาคาร ชุดพักอาศัยซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ ถือเป็น ธุรกิจที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ของ รฟม. และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตราชเทวี เขตห้วยขวาง เขตคลองเตย เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และเขต สัมพันธวงศ์ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตจตุจักรฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือไม่

→ **ความเห็น** เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนดังกล่าวได้ตราขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ว่า เพื่อสร้างทางพิเศษตามโครงการ รถไฟฟ้ามหานครระยะแรก และ รฟม. ได้รับโอนที่ดิน ดังกล่าวมาจากองค์การรถไฟฟ้ามหานคร จึงมีพันธะ ที่จะต้องใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นสำหรับการดำเนิน กิจการรถไฟฟ้ามหานครระยะแรกตามวัตถุประสงค์ ที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย และโดยที่ดินที่เป็นปัญหานี้ รฟม. ได้จัดที่เป็นทางขึ้นลงสถานีรถไฟฟ้า ปล่อง ระบายอากาศ และจัดพื้นที่สำหรับเป็นที่จอดรถให้แก่ ผู้ใช้บริการ แต่ต่อมา รฟม. ได้นำพื้นที่บางส่วนไป อนุญาตให้เอกชนใช้เป็นทางเข้า - ออก เพื่อประกอบ การขออนุญาตหรือยื่นแจ้งการก่อสร้างอาคาร และเพื่อประโยชน์ของผู้พักอาศัยโครงการดังกล่าว โดยประชาชนไม่อาจใช้พื้นที่นั้นสำหรับจอดรถ ได้อีกต่อไป การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นไปเพื่อที่จะ ให้บริษัทเอกชนสามารถก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัย และประกอบธุรกิจอาคารชุดดังกล่าวได้ มิใช่เป็น ไปเพื่อประโยชน์ของ รฟม. และประชาชนในอันที่ จะใช้ประโยชน์บนพื้นที่ดังกล่าวตามวัตถุประสงค์ แห่งการเวนคืน ส่วนผลประโยชน์ที่ รฟม. ได้รับ ก็เป็นเพียงการตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังกล่าว ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง รฟม. หรือวัตถุประสงค์ในการเวนคืนแต่อย่างไร ส่วนข้อที่ ๖ รฟม. ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินที่ถูกเวนคืนนั้น



จนสมประโยชน์แล้ว การจะอ้างเช่นนั้นได้ ต้องปรากฏว่าได้ใช้ตามวัตถุประสงค์ จนหมดความจำเป็นไม่ต้องใช้เพื่อการนั้นอีก เช่น เลิกเดินรถไฟฟ้ายางดงแล้ว หรือหมดความจำเป็นที่จำต้องมีทางเข้า - ออกเพื่อโดยสารรถไฟฟ้ายางดง ดังนั้น การนำที่ดินที่ได้จากการเวนคืนไปให้บริษัทเอกชนใช้เป็นทางเข้า - ออก เพื่อประโยชน์แก่กิจการของบริษัทนั้น จึงไม่ใช่เป็นการนำไปใช้ตาม วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และไม่ใช้กิจการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการของ รฟม.

(เรื่องเสรีจที ๒๓๗/๒๕๖๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของการรถไฟฟ้ายางดงขนส่งมวลชน แห่งประเทศไทยเป็นทางเข้า - ออกโครงการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัย ซึ่งเป็นอาคารขนาดใหญ่พิเศษ, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))



สถานะทางกฎหมายของผู้เชี่ยวชาญการดำเนินการก่อสร้างเพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ตามพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘

➔ **ประเด็นที่หนึ่ง** ผู้เชี่ยวชาญการดำเนินการก่อสร้างเพื่องาน ทางวิทยาศาสตร์เป็นเจ้าของที่ของรัฐหรือไม่

➔ **ความเห็น** การพิจารณาว่าผู้เชี่ยวชาญการดำเนินการก่อสร้าง เพื่องานทางวิทยาศาสตร์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ต้องพิจารณา ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในลักษณะทั่วไป ซึ่งหมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามกฎหมาย โดยมีอำนาจ หน้าที่ดำเนินการหรือหน้าที่ปฏิบัติภารกิจของรัฐตามที่กฎหมาย กำหนด หรือมีอำนาจบังคับการให้บุคคลปฏิบัติตามคำสั่งที่ได้สั่ง ตามอำนาจหน้าที่ได้ เมื่อผู้เชี่ยวชาญ คือบุคคลซึ่งคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมการดำเนินการก่อสร้างเพื่องานทางวิทยาศาสตร์แต่งตั้งขึ้น เพื่อปฏิบัติตามตามมาตรา ๓๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัตว์ เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ในการกำกับดูแลการ ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้เชี่ยวชาญ จึงเป็นบุคคล ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย โดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ หรือหน้าที่ปฏิบัติภารกิจของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด ด้วยเหตุนี้ ผู้เชี่ยวชาญ จึงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะทั่วไป แต่โดยที่ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับกำหนดความหมายของ “เจ้าหน้าที่” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งที่เหมือน และแตกต่างกันออกไป ซึ่งขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ ของกฎหมายแต่ละฉบับ ดังนั้น ผู้เชี่ยวชาญ จะมิมีสถานะเป็น เจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ และจะ มีความรับผิดชอบหรือได้รับความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับกฎหมายเฉพาะเป็นรายกรณีไป

➔ **ประเด็นที่สอง** ผู้เชี่ยวชาญการดำเนินการก่อสร้างเพื่องาน ทางวิทยาศาสตร์มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย อาญาหรือไม่

➔ **ความเห็น** มาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องาน ทางวิทยาศาสตร์ฯ กำหนดแต่เพียงว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน เจ้าพนักงานที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา โดยไม่ได้กล่าวถึงผู้เชี่ยวชาญ ประกอบกับพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจ

ที่ชัดเจนของผู้เชี่ยวชาญ ไว้ อีกทั้งลักษณะการกำกับดูแล ของผู้เชี่ยวชาญ เป็นเพียงการให้คำแนะนำปรึกษาทางด้านวิชาการ แก่พนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ผู้เชี่ยวชาญ จึงมิใช่บุคคลซึ่งได้รับ แต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามความหมายของ “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น ผู้เชี่ยวชาญ จึงไม่มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

➔ **ประเด็นที่สาม** ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้เชี่ยวชาญ จะต้องไปกำกับดูแลในสถานที่ ขณะทำงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ที่เท่านั้น หรือสามารถกำกับ ดูแลโดยวิธีการอื่นก็ได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตาม การกำกับดูแลของผู้เชี่ยวชาญ ทุกประการหรือไม่

➔ **ความเห็น** มาตรา ๓๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสัตว์ เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ฯ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติ หน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้เชี่ยวชาญการดำเนินการก่อสร้าง เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ที่คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้น และต้อง ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งปัจจุบันได้มีการออก ระเบียบคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการดำเนินการก่อสร้าง เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ ว่าด้วยการเข้าไปในสถานที่ดำเนินการ การค้น ยึดหรืออายัด เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือดำเนินคดี พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยข้อ ๕ แห่งระเบียบฉบับนี้กำหนดว่า เมื่อไปถึง สถานที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่พร้อมผู้เชี่ยวชาญ แสดงตัว ต่อผู้รับผิดชอบสถานที่หรือผู้แทน จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการฯ ได้วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใต้การ กำกับดูแลของผู้เชี่ยวชาญ ไว้แล้ว หากคณะกรรมการฯ ประสงค์ จะวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องใดให้เกิดความชัดเจนขึ้น ก็สามารถปรับปรุงแก้ไขระเบียบดังกล่าวได้

(เรื่องเสรีจที ๓๒๓/๒๕๖๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่อง สถานะทางกฎหมายของผู้เชี่ยวชาญการดำเนินการ ต่อสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ตามพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องาน ทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๘, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))




ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง

กองกฎหมายปกครอง

เรื่อง การนับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลศิลา

กรณีนี้เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐเพราะเหตุละเมิดนั้น มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้พ้นชำระค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นกำหนด อย่างไรก็ตามในบางกรณีหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว แต่คำสั่งดังกล่าวมีข้อบกพร่องในเรื่องระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐระบุระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่อุทธรณ์คำสั่งไม่สอดคล้องกับมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อตรวจพบข้อบกพร่องดังกล่าวหน่วยงานของรัฐก็ได้ออกคำสั่งที่มีเนื้อหาเดียวกันอีกครั้งหนึ่งโดยแก้ไขข้อบกพร่องในเรื่องระยะเวลานั้นให้ถูกต้อง การออกคำสั่งในลักษณะเดียวกันเช่นนี้ถึงสองคำสั่งจึงทำให้เกิดปัญหาว่าจะต้องถือเอาระยะเวลาอุทธรณ์ตามคำสั่งใดระหว่างคำสั่งที่ได้ออกในครั้งแรกแต่มีข้อบกพร่องหรือคำสั่งที่ได้ออกในครั้งสองที่ได้แก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐถือเอาระยะเวลาอุทธรณ์ที่ไม่ถูกต้องไปใช้นับระยะเวลาบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ก็อาจส่งผลทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการนับระยะเวลาสิบปีเพื่อยืดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองได้

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นในปัญหาทำนองเดียวกันนี้ตามข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบลศิลา โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า อดีตนายกององค์การบริหารส่วนตำบลศิลามีส่วนทำให้รถบรรทุกน้ำขององค์การบริหารส่วนตำบลศิลาเกิดอุบัติเหตุพลิกคว่ำ องค์การบริหารส่วนตำบลศิลาจึงได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๒ เรียกให้อดีตนายกององค์การบริหารส่วนตำบลศิลาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยกำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง แต่ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลศิลาได้มีคำสั่งที่มีเนื้อหาในลักษณะเดียวกันอีกครั้งเมื่อวันที่ ๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓ แต่แก้ไขระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งเป็นให้อุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวประกอบกับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว จึงมีความเห็นว่า คำสั่งแรกที่กำหนดให้อดีตนายกององค์การบริหารส่วนตำบลศิลาใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งนั้นเป็นระยะเวลาอุทธรณ์ที่มากกว่าสิบห้าวันตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นคุณยิ่งกว่าที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงมิใช่คำสั่งที่มีข้อผิดพลาดอย่างร้ายแรงและชัดเจน องค์การบริหารส่วนตำบลศิลาและเจ้าหน้าที่จึงต้องผูกพันตามระยะเวลาดังกล่าว โดยองค์การบริหารส่วนตำบลศิลาต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งแรกเป็นที่สุดตามมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่วนการออกคำสั่งที่สองนั้นแม้จะมีการแจ้งสิทธิอุทธรณ์ตามระยะเวลาที่มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ก็ตาม แต่เนื่องจากคำสั่งแรกมีผลบังคับตามกฎหมายแล้ว คำสั่งที่สองจึงไม่มีผลเป็นการขยายระยะเวลาบังคับทางปกครองภายใต้คำสั่งแรกแต่อย่างใด

(บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การนับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลศิลา (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๙๔/๒๕๖๒)) 



บทบรรณาธิการ

@Foreign Law Division

ในรอบไตรมาสที่ผ่านมา แม้ว่าข้าราชการ และเจ้าหน้าที่บางส่วนของสำนักงานฯ จะมีการปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของสำนักงานฯ (Work From Home) เพื่อเป็นการดำเนินการตามแนวทางการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานนอกสถานที่ตั้งของส่วนราชการ เนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ตามมติของคณะรัฐมนตรี แต่กองกฎหมายต่างประเทศก็ยังคงทำหน้าที่อย่างต่อเนื่องในการพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เช่น การตีพิมพ์ “นิตยสาร by กองเทศ” ผ่านช่องทาง Microsoft Teams การจัดทำคำแปลกฎหมาย เผยแพร่ทางเว็บไซต์ของสำนักงานฯ เช่น คำแปลพระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงิน และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๓ คำแปลพระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ และคำแปลมาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓

รวมตลอดทั้งการเผยแพร่ผลงานการศึกษารวบรวมข้อมูลกฎหมายอาเซียนของประเทศฟิลิปปินส์ (ด้านสังคมวัฒนธรรมและการเมือง) และข้อมูลกฎหมายของประเศมาเลเซีย (ด้านการค้าและการลงทุน) ผ่านเว็บไซต์ LawforASEAN

สำหรับการจัดทำบทความวิชาการเผยแพร่ในฉบับนี้จะเป็นเรื่องของ “การจัดการปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ของจีน” ซึ่งได้กล่าวถึงสภาพปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 การกำหนดแนวนโยบายกลไก แนวทาง และมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของจีน จนทำให้ทุกวันนี้ท้องฟ้าในเมืองจีนเริ่มมีความสดใส ฝุ่นพิษลดลงอยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน และคุณภาพอากาศกลับมาอยู่ในสภาพปลอดภัยอีกครั้ง โดยความสำเร็จของจีนอาจเป็นต้นแบบให้นานาประเทศรวมทั้งประเทศไทยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาฝุ่น PM2.5 ได้ต่อไป

การจัดการปัญหา ฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ของจีน

อัครพงศ์ แพนยงริส*

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

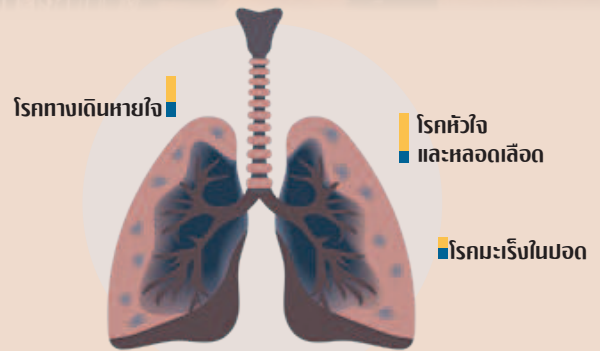




๑. ปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5

ฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 (fine particulate matter) เป็นสารอนุภาคที่แขวนลอยอยู่ในอากาศ มีเส้นผ่านศูนย์กลางไม่เกิน ๒.๕ ไมครอน ด้วยอนุภาคขนาดเล็กกว่าเส้นขนมนุษย์ ๒๐ - ๒๘ เท่า ทำให้มันล่องลอยอยู่ในอากาศได้ยาวนาน และเล็ดลอดผ่านเข้าสู่ระบบทางเดินหายใจมนุษย์โดยง่าย ฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 อาจเกิดจากการเผาไหม้ เช่น การเผาในที่โล่ง การเผาไหม้เชื้อเพลิงเครื่องยนต์ การผลิตไฟฟ้าจากถ่านหิน และการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม หรืออาจเกิดจากปฏิกิริยาเคมีของก๊าซชนิดต่าง ๆ ในชั้นบรรยากาศ เช่น การรวมตัวของซัลเฟอร์ไดออกไซด์และออกไซด์ของไนโตรเจน โดยที่ฝุ่นละอองขนาดเล็กมักเป็นพาหะนำสารพิษที่เป็นอันตรายต่อร่างกายมนุษย์เข้ามาด้วย จึงส่งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ได้รับสารพิษ โดยเฉพาะผู้สูงอายุ เด็ก และผู้ที่มีโรคประจำตัวเกี่ยวกับระบบหัวใจและทางเดินหายใจ รวมทั้งเป็นสาเหตุของโรคหลายชนิด อาทิ โรคหัวใจและหลอดเลือด โรคทางเดินหายใจ และโรคมะเร็งในปอด

ในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา จีนเป็นหนึ่งในประเทศที่ก่อมลพิษทางอากาศในระดับสูง เนื่องจากผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ทำให้ภาคการผลิตและอุตสาหกรรมต้องพึ่งพาแหล่งพลังงานจากถ่านหิน ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในประเทศจีน เมื่อถ่านหินถูกนำมาใช้ในภาคอุตสาหกรรมมาก มลพิษทางอากาศก็เกิดขึ้นมากตามไปด้วย ปัญหามลพิษทางอากาศของจีนได้รับความสนใจจากนานาประเทศเพิ่มมากขึ้นเป็นพิเศษก่อนการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกฤดูร้อน ครั้งที่ ๒๙ เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๘ ที่จีนเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขัน โดยเจ้าหน้าที่สถานทูตสหรัฐอเมริกา ณ กรุงปักกิ่ง ได้ทวีตข้อความแจ้งเตือน



ชาวอเมริกันและชาวโลกให้ทราบถึงค่าฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ที่วัดได้จากหลังคาสถานทูตว่ามีระดับสูงเกินมาตรฐาน และเป็นอันตรายร้ายแรงต่อสุขภาพ ผลของการแจ้งข่าวสารนี้สร้างความหวั่นไหวให้แก่จีนในฐานะเจ้าภาพจัดการแข่งขันเป็นอย่างยิ่ง รัฐบาลปักกิ่งถึงกับต้องออกมาตรการชั่วคราวเพื่อลดมลพิษทางอากาศก่อนเริ่มการแข่งขัน เช่น ห้ามยานพาหนะขนาดใหญ่ที่ปล่อยควันพิษสัญจรรอบกรุงปักกิ่ง กำหนดวันเวลาของการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ยุติการก่อสร้างอาคารสถานที่ที่ก่อมลพิษเป็นการชั่วคราว เรียกร้องให้โรงงานอุตสาหกรรมใช้แหล่งพลังงานจากเชื้อเพลิงสะอาด และขอความร่วมมือจากโรงงานอุตสาหกรรมให้ปรับลดกิจกรรมการผลิตเป็นการชั่วคราว เป็นต้น ด้วยมาตรการที่เข้มข้นและเร่งด่วนของจีนช่วยให้คุณภาพอากาศในกรุงปักกิ่งดีขึ้นและรักษาภาพลักษณ์ที่ดีของการเป็นเจ้าภาพได้ระหว่างจัดการแข่งขัน^๑

^๑ สภาพอากาศระหว่างการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกซัลเฟอร์ไดออกไซด์ลดลงร้อยละ ๔๑ ไนโตรเจนไดออกไซด์ลดลงร้อยละ ๔๗ สารประกอบอินทรีย์ระเหยง่ายลดลงร้อยละ ๕๗ และ PM10 ลดลงร้อยละ ๕๕



ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ค.ศ. ๒๐๑๓ เป็นจุดเริ่มต้นปรากฏการณ์ Airpocalypse^๒ ในประเทศจีน นครหลวงของจีน ถูกปกคลุมไปด้วยหมอกควัน คุณภาพอากาศในกรุงปักกิ่ง เข้าสู่ขั้นวิกฤติ ค่าฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 เพิ่มขึ้นสูงสุดถึง ๙๙๓ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งเป็นอันตรายเกินกว่าระดับมาตรฐานตามข้อเสนอขององค์การอนามัยโลก เกือบสี่สิบเท่า^๓ การขนส่งสาธารณะในกรุงปักกิ่งและพื้นที่โดยรอบเป็นอัมพาต เที่ยวบินตามตารางการบินปกติหยุดชะงักลงด้วยทัศนวิสัยเลวร้ายจากหมอกควัน เด็กและผู้สูงอายุจำนวนมากเข้ารับการรักษาตัวในโรงพยาบาลเป็นการด่วน ด้วยปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผลให้ชาวจีนตระหนักว่าปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5^๔ ไม่ใช่เรื่องเล็กน้อยอีกต่อไปแล้ว

๒. การแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ของจีนตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๓

รัฐบาลจีนไม่ได้มีเจตนาในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศ และแสดงความรับผิดชอบโดยการประกาศว่าจีนจะไม่พัฒนาประเทศโดยใช้แนวทาง “ปล่อยให้สกปรกก่อน แล้วจึงทำความสะอาดภายหลัง” (pollute now and clean up later) แต่จะผลักดันการแก้ไขปัญหามลภาวะทางอากาศด้วยนโยบายที่เข้มข้นและจริงจัง รัฐบาลจีนจึงบรรจุแนวทางการพัฒนาคุณภาพอากาศไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ๕ ปี และแผนปฏิบัติการควบคุมมลภาวะทางอากาศระดับชาติ ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและกฎหมายป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาดังกล่าว

๒.๑ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ๕ ปี (Five-Year Plan for Economic and Social Development)

จีนดำเนินการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ๕ ปี ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๕๓ เป็นต้นมา ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการตามแผนพัฒนา ฉบับที่ ๑๓ (ค.ศ. ๒๐๑๖ - ๒๐๒๐) โดยที่แผนพัฒนา ฉบับที่ ๑ - ๑๐ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แต่แผนพัฒนา ฉบับที่ ๑๑ - ๑๓ เปลี่ยนแนวทางมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ

ภายใต้แผนพัฒนา ฉบับที่ ๑๑ จีนได้บรรจุนโยบายการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ในแผนพัฒนา เป็นครั้งแรก โดยกำหนดว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต้องเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมุ่งเน้นถึงการรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด ตลอดจนส่งเสริมการลงทุนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

^๒ คำว่า Airpocalypse เกิดจากการรวมคำสองคำเข้าด้วยกัน คือคำว่าอากาศ (air) และคำว่าเหตุการณ์ความเสียหายในระดับร้ายแรงตามที่ยัญญัติไว้ในคัมภีร์ทางศาสนา (apocalypse) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความร้ายแรงของวิกฤตการณ์หมอกควันพิษ

^๓ ปี ค.ศ. ๒๐๑๓ ค่าฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 เฉลี่ยทั้งปีในกรุงปักกิ่งวัดได้ ๑๐๐.๗๖ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งมากกว่าค่ามาตรฐานตามข้อเสนอขององค์การอนามัยโลกถึง ๔ เท่า

^๔ เมื่อเปรียบเทียบความถี่ของการใช้ถ้อยคำว่า PM2.5 ในแอปพลิเคชันเวปชิงซึ่งเป็นสื่อสังคมออนไลน์ที่ได้รับความนิยมในจีน เห็นได้ว่าในเดือนมกราคม ค.ศ. ๒๐๑๑ มีการใช้ถ้อยคำดังกล่าวเพียงสองร้อยครั้ง แต่ในเดือนมกราคม ค.ศ. ๒๐๑๓ มีการใช้ถ้อยคำดังกล่าวถึงสามล้านครั้ง



ส่วนแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ จีนให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยตั้งเป้าหมายลดสัดส่วนการใช้พลังงานต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ สนับสนุนการใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบครอบคลุมและยั่งยืน สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๓ ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฯ ที่ใช้ในปัจจุบัน จีนให้ความสำคัญกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสีเขียว การสร้างความเติบโตอย่างมีคุณภาพและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม การควบคุมปริมาณการใช้ถ่านหิน และการเพิ่มสัดส่วนการใช้พลังงานทดแทนให้มากขึ้น^๕

๒.๒ แผนปฏิบัติการควบคุมมลภาวะทางอากาศระดับชาติ (National Action Plan of Air Pollution Control) จีนได้ออกแผนปฏิบัติการฯ จำนวน ๒ ฉบับ ตามลำดับต่อเนื่องกัน ดังนี้

๒.๒.๑ แผนปฏิบัติการควบคุมมลภาวะทางอากาศระดับชาติ ค.ศ. ๒๐๑๓ - ๒๐๑๗ (National Action Plan of Air Pollution Control) เป็นแผนปฏิบัติการระยะ ๕ ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแผนปฏิบัติการในการพัฒนาคุณภาพอากาศ โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและมีปริมาณมลพิษทางอากาศในระดับสูง แผนปฏิบัติการฉบับนี้กำหนดเป้าหมายในการลดปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 บริเวณสามเหลี่ยมเศรษฐกิจจิง-จิน-จี (Jing-jin-ji) ซึ่งครอบคลุมพื้นที่สามแห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของจีน ได้แก่ กรุงปักกิ่ง มณฑลเทียนจิน และมณฑลเหอเป่ย์ ให้ลดลงได้ร้อยละ ๒๕ รวมทั้งเขตพื้นที่สามเหลี่ยมเศรษฐกิจปากแม่น้ำแยงซีเกียง (Yangtze River Delta) ซึ่งอยู่ทางตะวันออกของจีนให้ได้ร้อยละ ๒๐ และเขตพื้นที่สามเหลี่ยมเศรษฐกิจปากแม่น้ำจูเจียง (Pearl River Delta) ซึ่งอยู่ทางใต้ของจีนให้ได้ร้อยละ ๑๕ รวมทั้งกำหนดค่าเป้าหมายของฝุ่น PM2.5 ในกรุงปักกิ่งไม่เกิน ๖๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร โดยกำหนดมาตรการที่ต้องนำมาปฏิบัติหลายมาตรการ เช่น การควบคุมและลดการปล่อยมลภาวะทางอากาศ การกวดขันภาคอุตสาหกรรมให้เปลี่ยนการใช้พลังงานความร้อนจากถ่านหินมาเป็นพลังงานจากก๊าซหุงต้มและพลังงานไฟฟ้า ส่งเสริมการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีทางอุตสาหกรรมการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาด กำหนดนโยบายการใช้กลไกการตลาดควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การพัฒนาระบบกฎหมาย กฎระเบียบ และการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปโดยเข้มงวด การสร้างกลไกประสานความร่วมมือกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม การกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจนให้แก่ภาครัฐ ภาคอุตสาหกรรม และภาคสังคมในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม



^๕ แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ จีนได้บรรจุแผนการลดปริมาณความหนาแน่นของฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ไว้ในแผนด้วย แต่ไม่ได้กำหนดตัวเลขเป้าหมายของการลดปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็กดังกล่าวแต่อย่างใด



๓. การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษทางอากาศ

ในการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 นอกจากการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ๕ ปี และแผนปฏิบัติการควบคุมมลภาวะทางอากาศระดับชาติแล้ว จีนยังได้ดำเนินการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมจำนวนกว่า ๓๐ ฉบับ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการแก้ไขปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ได้แก่ กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Law) และกฎหมายป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศ (Law on the Prevention and Control of Atmospheric Pollution)

๓.๑ กฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Law of the People's Republic of China) เป็นการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมฉบับเดิมโดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๐๑๕ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักการคุ้มครองและพัฒนาสิ่งแวดล้อม ควบคุมมลภาวะที่เป็นอันตรายต่อสาธารณสุข และคุ้มครองด้านสาธารณสุข โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐในแต่ละระดับกำหนดแนวทางการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเขตการปกครองของแต่ละพื้นที่ กำหนดให้มีการจัดทำมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานการปล่อยมลพิษทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การจัดตั้งกลไกการตรวจสอบและติดตามการดำเนินการตามมาตรฐาน กำหนดให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการก่อสร้างต่าง ๆ กำหนดให้มีกลไกความร่วมมือระหว่างเขตพื้นที่ที่มีความสำคัญในการป้องกันและรักษาสิ่งแวดล้อม มาตรการช่วยเหลือทางการเงินและภาษีเพื่อสนับสนุนอุตสาหกรรมด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม เขตพื้นที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมแก่สาธารณสุข กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนในกรณีที่เกิดการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม และกำหนดให้องค์กรทางสังคมที่ดำเนินกิจกรรมต่อเนื่องกันเป็นระยะเวลาตั้งแต่ห้าปีสามารถยื่นฟ้องคดีด้านสิ่งแวดล้อมต่อศาลประชาชนได้

หลังจากแผนปฏิบัติการฉบับนี้สิ้นสุดลงในปี ๒๐๑๗ ปรากฏว่าสภาพอากาศในพื้นที่เป้าหมายของแผนปฏิบัติการฯ มีคุณภาพดีขึ้น โดยวัดความหนาแน่นของฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ในกรุงปักกิ่งได้โดยเฉลี่ยทั้งปีที่ ๕๘ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร ตีกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ ๖๐ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตร และบริเวณสามเหลี่ยมเศรษฐกิจจีง-จิน-จีสามารถลดความหนาแน่นของฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ได้ร้อยละ ๒๕ เมื่อเทียบกับปี ๒๐๑๓ อันเป็นปีที่พื้นฐานเริ่มต้นของการเปรียบเทียบการดำเนินการ แม้ว่าแผนปฏิบัติการฉบับนี้จะได้รับการยกย่องว่าเป็นแผนการพัฒนาคุณภาพอากาศที่ทรงพลังและมีประสิทธิภาพที่สุด อย่างไรก็ตาม จีนยังมีการปฏิบัติงานที่ต้องดำเนินการต่อไป เนื่องจากคุณภาพอากาศอีกหลายเมืองยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยองค์การอนามัยโลก


๒.๒.๒ แผนปฏิบัติการต่อสู้เพื่อชัยชนะให้ท้องฟ้ามีสีฟ้าสดใส ค.ศ. ๒๐๑๘ - ๒๐๒๐ (Three-Year Action Plan for Winning the Blue Sky War) เป็นแผนปฏิบัติการระยะ ๓ ปี ต่อเนื่องจากแผนปฏิบัติการฉบับแรกที่สิ้นสุดลง โดยมีเป้าหมายเพื่อลดปริมาณฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ให้มีจำนวนน้อยลงไปอีก พร้อมทั้งขยายพื้นที่เป้าหมายการดำเนินการให้กว้างขวางขึ้น ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศจีน และกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จที่สูงขึ้นกว่าเดิม อาทิ การกำหนดให้เมืองที่มีความหนาแน่นของฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 เกินกว่าค่ามาตรฐาน ๓๕ ไมโครกรัมต่อลูกบาศก์เมตรลดความหนาแน่นของฝุ่นให้ได้อ้อยละ ๑๘ การกำหนดเป้าหมายของวันที่มีอากาศดีเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยต่อปีร้อยละ ๘๐ และการกำหนดเป้าหมายของวันที่มีอากาศเสียลดลงโดยเฉลี่ยต่อปีร้อยละ ๒๕ นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการฯ ยังเน้นถึงความสำคัญของการควบคุมระดับโอโซนในพื้นที่ผิวดิน โดยกำหนดเป้าหมายลดการปล่อยก๊าซไนโตรเจนออกไซด์และก๊าซซัลเฟอร์ไดออกไซด์ให้ได้อ้อยละ ๑๕ และลดการปล่อยสารอินทรีย์เอระเหยให้ได้อ้อยละ ๑๐





๓.๒ กฎหมายป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศ (Law on the Prevention and Control of Atmospheric Pollution) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๐๑๖ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพอากาศภายในประเทศจีน โดยการกำหนดแผนป้องกันและควบคุมมลพิษทางอากาศให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัยต่อสุขภาพของประชาชนและสภาพแวดล้อม การบริหารจัดการและวางแผนควบคุมมาตรฐานคุณภาพอากาศเป็นไปตามกรอบเวลาที่กำหนด การจัดตั้งกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐในระดับต่าง ๆ เพื่อควบคุมมลพิษทางอากาศในพื้นที่สำคัญของประเทศ การจัดตั้งกลไกการแจ้งเตือนและรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อเกิดมลพิษทางอากาศในระดับร้ายแรง และการกำหนดโทษปรับแก่ผู้ก่อมลพิษทางอากาศ รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมมลพิษทางอากาศ เช่น ควบคุมการใช้พลังงานจากถ่านหิน ควบคุมการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมและยานยนต์ ควบคุมการปล่อยมลพิษจากฝุ่นฟุ้งกระจาย และการลดการปล่อยมลพิษจากภาคการเกษตร

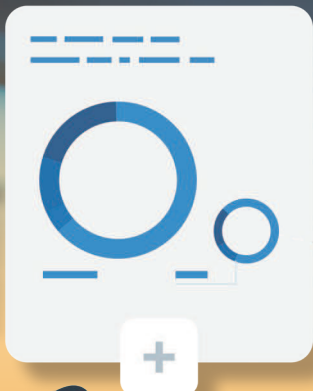
๔. ข้อเรียนรู้จากจีน

จีนประสบปัญหาฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ปกคลุมทั่วประเทศ โดยเฉพาะในเมืองใหญ่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ และเป็นแหล่งอุตสาหกรรมการผลิต สาเหตุของการเกิดวันพิษปกคลุมเมืองต่าง ๆ เกิดจากการปล่อยมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม และโรงงานถ่านหิน ไอเสียจากยานยนต์ ตลอดจนการใช้ถ่านหินตามครัวเรือนเพื่อทำความร้อนและหุงต้มอาหาร สร้างผลกระทบต่อด้านสุขภาพและการดำเนินกิจกรรมประจำวันของชาวจีนจำนวนมาก ด้วยความตระหนักถึงความสำคัญของวิกฤตการณ์ฝุ่นละอองขนาดเล็ก PM2.5 ของชาวจีนทั่วทั้งประเทศ ประกอบกับนโยบายที่มุ่งมั่นและจริงจังของรัฐบาลจีน เจ้าหน้าที่รัฐและภาคส่วนต่าง ๆ ในการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ๕ ปี แผนปฏิบัติการควบคุมมลภาวะทางอากาศระดับชาติ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและการคุ้มครองมลพิษทางอากาศ ทำให้ในวันนี้ท้องฟ้าในเมืองจีนเริ่มมีสีฟ้าสดใสและมีอากาศที่บริสุทธิ์ ดังเช่นยุคสมัยที่มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่กับธรรมชาติด้วยความเกื้อกูลซึ่งกันและกัน 



ข้อมูลเบื้องต้น เกี่ยวกับการตรวจสอบ กฎหมายลำดับรอง โดยฝ่ายนิติบัญญัติ ในระบบกฎหมายไทย

อภิชัย กู้เมือง*



โดยหลักการแล้วองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่สำคัญในการตราและพิจารณากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา^๑ จึงเห็นได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะมีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบเกี่ยวกับการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นสำคัญ แต่ในส่วนของกรออกกฎหมายลำดับรองนั้นฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจในส่วนนี้ให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติบางฉบับกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาใช้อำนาจในการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองบางประเภทก่อนที่กฎหมายลำดับรองนั้นจะมีผลใช้บังคับต่อไป ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งว่า การกำหนดให้กฎหมายลำดับรองบางประเภทจะต้องได้รับการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อนนั้น ในระบบกฎหมายไทยมีปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติใดบ้าง และบทบัญญัติดังกล่าวมีที่มาอย่างไร รวมทั้งตัวอย่างการเขียนร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติในลักษณะทำนองเดียวกันนี้ บทความนี้จึงเป็นการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่จะกำหนดบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวนี้ต่อไป

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายวิจัยและพัฒนากฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ สมยศ เชื้อไทย, ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๘, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๕), หน้า ๗๙.

บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง โดยฝ่ายนิติบัญญัติในปัจจุบัน

จากการตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันพบว่า บทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเข้ามาตรวจสอบกฎหมายลำดับรองได้นั้นในปัจจุบันยังมีจำนวนไม่มากนัก โดยปรากฏข้อมูลในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพียง ๒ ฉบับเท่านั้น ได้แก่ (๑) มาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (๒) มาตรา ๑๒ วรรคสาม^๓ แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้



๑. บทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ในการสืบค้นที่มาของบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ นั้น จากการตรวจสอบข้อมูลในเรื่องเสร็จที่ ๘๒ - ๘๔/๒๕๔๐ (ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.) ปรากฏผลว่าในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีการเพิ่มเติมร่างมาตรา ๖ ขึ้นใหม่ แต่ไม่ได้มีประเด็นอภิปรายหรือแสดง

เหตุผลที่มาก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี ในประเด็นนี้จากการสืบค้นข้อมูลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. โดยนางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์ กรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ท่านได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า “กรณีกฎหมายกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายจึงจะมีผลใช้บังคับนั้น เช่น มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๖ มาตรา ๖๐/๑ มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๕/๑ มาตรา ๗๕/๒ และมาตรา ๗๕/๔ ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ยื่นระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น” เนื่องจากระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองในศาลปกครองสูงสุดอาจกำหนดบทบัญญัติที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมากจึงต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา”^๔



^๒ มาตรา ๖ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๖ มาตรา ๖๐/๑ มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๕/๑ มาตรา ๗๕/๒ และมาตรา ๗๕/๔ ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ยื่นระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

กำหนดวันตามวรรคหนึ่งให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

^๓ ฯลฯ ฯลฯ

ก่อนตราพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้คณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วหากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาไม่มีมติทักท้วง ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ บันทึกการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ครั้งที่ ๑๖ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. วันอังคาร ที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๑ (เรื่องเสร็จที่ ๔๖๙/๒๕๖๑) หน้า ๑.



๒. บทบัญญัติมาตรา ๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

ในการสืบค้นที่มาของบทบัญญัติมาตรา ๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการฯ นั้น จากการตรวจสอบข้อมูลในเรื่องเสรีที่ ๔๗๘/๒๕๕๗ (ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.) ปรากฏผลว่า ในคราวการประชุมเกี่ยวกับร่างมาตรา ๑๒ นั้น มิได้มีประเด็นอภิปรายหรือแสดงเหตุผลที่มาของความในวรรคสามไว้ แต่อย่างไรก็ดี ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในส่วนของตารางแสดงข้อมูลประกอบการพิจารณาคำแปรญัติติ หน้า ๑๓ - ๑๔ ได้ปรากฏรายละเอียดที่เกี่ยวข้องไว้ ดังนี้

“๑. ... และในวรรคสามซึ่งกำหนดให้ก่อนการตราพระราชกฤษฎีกาให้คณะรัฐมนตรีสร้างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามิได้มีมติทั้งท้วงจึงให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกา จะเห็นได้ว่า การดำเนินการตามมาตราดังกล่าวก็เพื่อให้มีกระบวนการที่รอบคอบรัดกุมในการที่จะพิจารณาว่ากิจการตามกฎหมายแม่บทใดสมควรจะกำหนดให้สามารถชำระค่าธรรมเนียมแทนการยื่นคำต่ออายุใบอนุญาตนั้นได้

๒. ตามที่ร่างมาตรา ๑๒ วรรคสาม กำหนดให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต โดยให้คณะรัฐมนตรีสร้างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน นั้น เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน และพระราชบัญญัติที่จะระบุชื่อไว้และประเภทของใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวต่างก็เป็นกฎหมายแม่บทที่ได้ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว ดังนั้น การที่ฝ่ายบริหารจะดำเนินการยกเว้นหรือกำหนดให้กฎหมายฉบับใดเป็นกฎหมายที่สามารถชำระค่าธรรมเนียมแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตได้นั้น จึงควรให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาตรวจสอบก่อนที่จะตราพระราชกฤษฎีกา”



๓. ตัวอย่างร่างกฎหมายที่กำหนดบทบัญญัติในลักษณะทำนองเดียวกัน

(๑) ร่างมาตรา ๒๔ แห่งร่างพระราชบัญญัติมาตรการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปโดยมิชอบ พ.ศ. (เรื่องเสรีจี้ที่ ๗๕๑/๒๕๖๑)

มาตรา ๒๔ ให้ประธานกรรมการโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการวางระเบียบ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนตามพระราชบัญญัตินี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักประกันการให้ผู้ถูกระงับสิทธิได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้ไต่สวนข้อเท็จจริง การให้บุคคลที่สามที่ถูกกระงับสิทธิร้องขอเข้ามาในการไต่สวนข้อเท็จจริง การให้เหตุผล และสรุปพยานหลักฐานประกอบการให้ดำเนินคดีติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากผู้เอาไป โดยชอบ

มาตรา
๒๔

ร่างระเบียบตามวรรคหนึ่งนั้นต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอนิติและสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่เห็นชอบ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ส่งร่างระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ส่งร่างระเบียบดังกล่าวนั้นคืน ประธานกรรมการเพื่อให้ประธานกรรมการจัดทำร่างเสนอมารใหม่ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติไม่เห็นชอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานกรรมการดำเนินการประกาศระเบียบนั้นในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

กำหนดวันตามวรรคสองให้หมายถึงวันในสมัยประชุม



(๒) ร่างมาตรา ๔๒ แห่งร่างพระราชบัญญัติการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายและประมวลกฎหมายและกฎแบบต่อเนื่อง พ.ศ. (เรื่องเสรีจี้ที่ ๔๒๙/๒๕๖๓)

มาตรา ๔๒ ให้คณะกรรมการนโยบายเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา ให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎที่คณะกรรมการนโยบายเสนอแล้ว ให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรให้เห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎที่เสนอมานั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมาย และกฎ ให้ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎนั้นตกไป กำหนดวันตามวรรคหนึ่งให้หมายถึงวันในสมัยประชุม ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎที่ได้รับความเห็นชอบ จากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

รูปแบบและเอกสารประกอบประมวลกฎหมายและกฎ และร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎ ให้เป็นไปตาม ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

มาตรา
๔๒



ข้อพิจารณาในการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับ การตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติ



จากข้อมูลบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติในปัจจุบันตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ทำให้ทราบถึงที่มาและเหตุผลในการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวได้โดยสังเขป ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาที่ตัวบทบัญญัติ ที่มา และเหตุผลที่เกี่ยวข้องโดยละเอียดแล้ว สามารถสรุปเป็นข้อพิจารณาในการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ ๓ ประการ ดังนี้

๑. องค์กรผู้เสนอร่างกฎหมายลำดับรองเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติ

ตรวจสอบ จะเห็นได้ว่า ในการเสนอร่างกฎหมายลำดับรองเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาตรวจสอบนั้น องค์กรที่จะเสนอร่างกฎหมายลำดับรองดังกล่าวอาจเป็นได้ทั้งองค์กรฝ่ายบริหารหรือองค์กรฝ่ายตุลาการ โดยมาตรา ๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต โดยให้ส่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน หรือมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ศาลปกครอง (โดยมีสำนักงานศาลปกครองเป็นหน่วยงานธุรการ) ส่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๖ มาตรา ๖๐/๑ มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๕/๑ มาตรา ๗๕/๒ และมาตรา ๗๕/๔ ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันทีออกระเบียบดังกล่าวเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ อนึ่ง ในส่วนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ที่จะกำหนดกลไกทางกฎหมายเพื่อให้กฎหมายลำดับรองบางประเภทที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นการทั่วไป โดยจะกำหนดให้มีการเสนอกฎหมายลำดับรองบางประเภทซึ่งออกตามความในกฎหมายแม่บทเพื่อเสนอให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรวจสอบเสียก่อนก็อาจกระทำได้เช่นเดียวกัน

๒. ประเภทของร่างกฎหมายลำดับรอง

โดยที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรองได้ในหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือข้อบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายบริหารจะออกกฎหมายลำดับรองประเภทใดย่อมจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ สำหรับกรณีการกำหนดบทบัญญัติเพื่อให้กฎหมายลำดับรองบางประเภทจะต้องได้รับการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อนนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า โดยหลักการแล้วควรจะต้องเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีลำดับศักดิ์สูงสุด กล่าวคือ เฉพาะกฎหมายลำดับรองประเภทพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น เนื่องจากรูปแบบของการตราพระราชกฤษฎีกาจะเป็นการกำหนดรายละเอียดในเรื่องสำคัญ ๆ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายแม่บทเกิดความชัดเจน มีขอบเขตที่แน่นอน และเกิดประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมาย จึงสมควรที่จะกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาตรวจสอบเพื่อให้เกิดความรอบคอบและรัดกุมมากยิ่งขึ้น แตกต่างจากกฎกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบ ที่มีจะเป็นการกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติหรือเรื่องทางเทคนิคเป็นการเฉพาะ แต่อย่างไรก็ดี หากหน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายมีเหตุผลและความจำเป็นอย่างยิ่ง ประกอบกับเป็นเรื่องสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อภาครัฐหรือภาคเอกชน ก็อาจกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองประเภทอื่นที่มีใช้พระราชกฤษฎีกาเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบเสียก่อนก็อาจกระทำได้ เช่น การออกระเบียบการไต่สวนข้อเท็จจริงและการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืน โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ตรวจสอบ (ร่างมาตรา ๒๔ แห่งร่างพระราชบัญญัติมาตรการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปโดยมิชอบ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๗๕๑/๒๕๖๑)) โดยมีเหตุผลและความจำเป็นเนื่องจากร่างระเบียบดังกล่าวเป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปโดยมิชอบขึ้นใหม่ทั้งระบบ โดยอาจมีผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบ จึงสมควรกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้เข้ามาตรวจสอบร่างระเบียบดังกล่าวเสียก่อน เพื่อให้ในทางปฏิบัติเกิดความละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น เป็นต้น



๓. รูปแบบและขั้นตอนในการดำเนินการตรวจสอบ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า มีรูปแบบและขั้นตอนของการดำเนินการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีการกำหนดให้ทั้งสองสภาเป็นผู้ตรวจสอบ ดังเช่นการตรวจสอบร่างพระราชกฤษฎีกาการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา ๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้ตรวจสอบ โดยมีระยะเวลาในการดำเนินการของทั้งสองสภาภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน และทั้งสองสภาจะต้องมีมติที่ทักท้วง จึงจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งในประเด็นนี้มีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับผลของการตรวจสอบกรณีแต่ละสภาได้มีมติทักท้วงจะส่งผลทำให้ร่างพระราชกฤษฎีกานั้นตกไปหรือไม่ อย่างไรก็ตามแตกต่างจากกรณีการกำหนดให้สภาเดียวเป็นผู้ตรวจสอบ ดังเช่นการตรวจสอบร่างระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวเป็นผู้ตรวจสอบ และได้กำหนดรายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎร

ไว้ด้วย โดยให้สร้างระเบียบดังกล่าวไปยังสภาผู้แทนราษฎรในวันทีอกระเปียบนั้นเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ กำหนดวันข้างต้นให้หมายถึงวันในสมัยประชุม จากรูปแบบและขั้นตอนในการดำเนินการตรวจสอบที่แตกต่างกันนั้น จึงมีผลทำให้หน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาด้วยความละเอียด รอบคอบ และพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติไว้ในร่างกฎหมาย โดยจะต้องพิจารณาทั้งในแง่รูปแบบในการกำหนดให้สภาใดเป็นผู้ตรวจสอบ รายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินการ และมติของแต่ละสภาในการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายลำดับรองรวมทั้งการกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการตรวจสอบของแต่ละสภา นอกจากนี้ หน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายควรจะต้องคำนึงถึงความสัมฤทธิ์ผลในการเลือกนำกลไกการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาตรวจสอบกฎหมายลำดับรองมาใช้บังคับว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างกฎหมายลำดับรองนั้นมากน้อยเพียงใดอีกด้วย




unสรุป

การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บทนั้น อาจกล่าวได้ว่ายังเป็นเรื่องใหม่ในระบบกฎหมายไทย และมีปรากฏในกฎหมายแม่บทที่ใช้บังคับในปัจจุบันจำนวนน้อยมาก ประกอบกับข้อมูลในขั้นการพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวมีรายละเอียดปรากฏไม่มากนัก จึงส่งผลให้การกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อให้ทราบว่าการมีมติสมควรจะต้องกำหนดบทบัญญัติในลักษณะให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีอำนาจตรวจสอบกฎหมายลำดับรองได้นั้นจึงเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงต้องอาศัยเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะเรื่องมาพิจารณาเป็นรายกรณีไป นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายที่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวทั้ง ๒ ฉบับ ไม่ว่าจะเป็นมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว จะเห็นได้ว่ารูปแบบ กลไกการตรวจสอบ และระยะเวลาในการดำเนินการตามกฎหมายยังมีความแตกต่างกัน จากข้อมูลเบื้องต้นที่น่าเสนอมานี้ผู้เขียนจึงมีความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บท ใน ๓ ประเด็น ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การกำหนดบทบัญญัติในเรื่องการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้นควรจะต้องนำมาใช้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นหรือในเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเท่านั้น โดยจะต้องสามารถอธิบายถึงความจำเป็นหรือความสำคัญของเรื่อง ที่นำมากำหนดได้อย่างชัดเจน เช่น เพื่อให้รัฐสภาได้ตรวจสอบรายชื่อของกฎหมายและประเภทของใบอนุญาตตามกฎหมายแม่บทต่าง ๆ ที่เคยได้ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติไปแล้ว เนื่องจากใบอนุญาตแต่ละประเภทตามกฎหมายอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการประกอบกิจการชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน หรือในกรณีที่กฎหมายลำดับรองนั้นอาจมีบทบัญญัติที่มีลักษณะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นการทั่วไปได้ เป็นต้น

ประการที่สอง ควรจะได้มีการตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับ การพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายลำดับรอง โดยฝ่ายนิติบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะทั้งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เนื่องจากในปัจจุบันเมื่อพิจารณาข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังมีได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายลำดับรองบางประเภทที่มีลักษณะทำนองนี้ไว้ แต่อย่างไรก็ตาม โดยในทางปฏิบัติในปัจจุบันได้มีการนำข้อบังคับในส่วนที่ เกี่ยวกับการตรวจพิจารณากฎหมายระดับพระราชบัญญัติมาใช้ โดยอนุโลม ซึ่งมีการดำเนินการใน ๒ รูปแบบ ได้แก่ **รูปแบบที่หนึ่ง** ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติมอบหมายให้คณะกรรมการสิทธิการ สามีญ ได้แก่ คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน เป็นผู้พิจารณา แล้วเสนอกลับมายังที่ประชุมฯ เพื่อพิจารณาลงมติ และ**รูปแบบที่สอง** ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จะมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเป็นการเฉพาะ แล้วเสนอกลับมายังที่ประชุมฯ เพื่อพิจารณาลงมติ อย่างไรก็ตาม กรณีร่างกฎหมายลำดับรองที่กำหนดให้ ฝ่ายนิติบัญญัติทั้ง ๒ สภา กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

จะต้องตรวจสอบทั้งสองสภานั้นดังเช่นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ในปัจจุบันยังไม่มีการดำเนินการในเรื่องนี้เกิดขึ้นมาก่อนแต่อย่างใด

ประการที่สาม การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาตรวจสอบของแต่ละสภา โดยหลักการแล้วในเรื่องระยะเวลาในการพิจารณา ตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นอาจพิจารณากำหนดให้แตกต่างกันได้ ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาตามเหตุผลและความจำเป็นของเรื่อง ในแต่ละกรณีเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในกรณี ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวเป็นผู้ตรวจสอบ ควรกำหนดระยะเวลาภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมาย หรือในกรณีที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ทั้งสองสภา) เป็นผู้ตรวจสอบ ก็ควรกำหนดระยะเวลาภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ ได้รับร่างกฎหมาย ซึ่งทั้งสองกรณีควรจะได้กำหนดไว้ในข้อบังคับ การประชุมไว้เป็นการเฉพาะเช่นกันตามที่ผู้เขียนได้เสนอไว้ 



บรรณานุกรม

๑. จารวรรณ เสงตระกูล, “การจัดทำกฎหมายลำดับรอง”, เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมายระดับต้น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๘)
๒. ธรรมนิตย์ สมันตกุล, “แบบของกฎหมายลำดับรอง”, การร่างกฎหมายเบื้องต้น : แบบของกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๘)
๓. บันทึกการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ครั้งที่ ๑๖ วันอังคาร ที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๑ (ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๔๒๙/๒๕๖๓))
๔. สมยศ เชื้อไทย, ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๘, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๕)
๕. อัชพร จารจินดา, “หลักเบื้องต้นเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย”, กฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๕)



ปรัชญานิติเศรษฐศาสตร์ กับกฎหมายระหว่างประเทศ

ปกิตตา นิกาวรรณ โชติกิตติกุล*

ริชาร์ด พอสเนอร์ (Richard Posner) ได้เขียนไว้ในหนังสือ Economic Analysis of Law^๑ ว่า “บางทีความเคลื่อนไหวของ “นิติเศรษฐศาสตร์” อาจจะเป็นพัฒนาการที่สำคัญที่สุดของแนวความคิดนิติศาสตร์ ในช่วง ๒๕ ปีสุดท้ายของศตวรรษที่ ๒๐ ก็ได้”

ส่วนที่ ๑

ความคิดทั่วไป: กฎหมายระหว่างประเทศและเศรษฐศาสตร์

นักกฎหมายระหว่างประเทศ (international lawyers) เช่นเดียวกับ นักกฎหมายภายในประเทศ (domestic lawyers) อาจแบ่งได้เป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่ง เป็นพวกที่มองกฎหมายอย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน (lex lata) มักจะอธิบายกฎหมาย เรื่องหนึ่ง ๆ ในรายละเอียดเนื้อหาของบทบัญญัตินั้น ๆ (description) อีกฝ่าย หนึ่งเป็นพวกที่มองกฎหมายอย่างที่ควรจะเป็น (lex ferenda) มักจะเป็นการแสดง หรือเสนอแนวคิดที่ควรเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ดีขึ้นได้อย่างไร (prescription) ซึ่งการแบ่งกลุ่มนักกฎหมายออกเป็นสองฝ่ายอย่างชัดเจน (summa divisio) อาจมองข้ามความจริงที่ว่า “กฎหมายที่เป็นอยู่” มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ “กฎหมายที่ควรจะเป็น” อย่างมาก เนื่องจากในวันหนึ่ง “กฎหมายที่ควรจะเป็น” อาจกลายเป็น “กฎหมายที่เป็นอยู่” และ “กฎหมายที่เป็นอยู่” ก็อาจเป็นฐาน ความคิดให้เกิด “กฎหมายที่ควรจะเป็น” ต่อไปไม่สิ้นสุด

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายกิจการพิเศษ กองกฎหมายไทย / ฝ่ายสวัสดิการสังคม กองกฎหมายสวัสดิการสังคมและสาธารณสุข สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา; ปริญญาเอก กฎหมายการลงทุนระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยกลาสโกว สหราชอาณาจักร (๒๕๕๙); ปริญญาโท กฎหมายระหว่าง ประเทศแผนกคดีเมือง (๒๕๕๑) และปริญญาตรีกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยผอง-มูแลง ลียง ๓ สาธารณรัฐฝรั่งเศส (๒๕๔๙)

^๑ Richard A. Posner (1986), Economic Analysis of Law, xix, 3rd Edition.



บางครั้งเราอาจพบว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ ยังไม่สามารถให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายได้อย่างแท้จริง ในขณะที่เดียวกันก็ยังมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมด้วย หากมองในมุมหนึ่งอาจคิดได้ว่ากฎหมายยังไม่สามารถตอบคำถามเรื่องความยุติธรรมและประสิทธิภาพของกฎหมายได้อย่างแท้จริง การเปิดใจนำศาสตร์อื่น ๆ มาช่วยแก้ปัญหากฎหมายอาจช่วยคลายความกังวลให้กับนักกฎหมายได้บ้างไม่มากนักน้อย นักกฎหมายหลายท่านได้พยายามนำแนวคิดวิธีการเชิงเศรษฐศาสตร์ เชิงรัฐศาสตร์^๒ หรือแม้กระทั่งเชิงพุทธศาสนา^๓ มาช่วยวิเคราะห์คำตอบในทางกฎหมาย

กฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นธรรมแต่ไม่สามารถใช้บังคับได้ ก็เปรียบเสมือนว่าไม่มีกฎหมายนั้นอยู่เลย ดังนั้น โจทก์สำคัญของนักกฎหมายในการนำหลักเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ ก็เพื่อสร้างกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นธรรม (justice) และสามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) อันจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการมีกฎหมายอย่างแท้จริงกล่าวคือ ความสงบสุขของสังคมซึ่งเป็นสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้คนในสังคมสามารถพัฒนาตนเอง ครอบครัว ประเทศชาติ และโลกได้ในที่สุด หากนักกฎหมายภายในประเทศ (domestic lawyers) สามารถนำหลักนิติเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ในบริบทของกฎหมายได้ประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง เช่น การคำนวณความเสียหายที่เกิดจากการละเมิด การกำหนดโทษปรับแทนโทษจำคุก การกำหนดให้ผู้กระทำความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมเป็นผู้จ่ายค่าความเสียหายนั้น เป็นต้น กรณีนี้ก็จะมีความเป็นไปได้ที่จะ “ยึด” วิธีการตัดสินใจ “อย่างมีเหตุผล” (rational) และ “อย่างคุ้มค่า” (economic) ในทางเศรษฐศาสตร์มาเป็นเรื่องมือในการวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศเช่นกัน

เศรษฐศาสตร์เป็นการศึกษาแนวทางการเลือกอย่างมีเหตุผล “มนุษย์เศรษฐศาสตร์” (Homo Economicus)^๔ คือมนุษย์ที่ประเมินทางเลือกแต่ละทางว่าทางเลือกใดจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้เงื่อนไขของทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และจะดำเนินพฤติกรรมไปในทางที่ตนเลือกนั้น เศรษฐศาสตร์อาจมีข้อดีมากกว่าศาสตร์อื่น ๆ ในแง่ที่สามารถใช้คณิตศาสตร์อธิบายการวิเคราะห์ในทางเศรษฐศาสตร์ได้ หรือที่เรียกว่า “เศรษฐศาสตร์กระดานดำ” (blackboard economics)^๕ อย่างไม่ก็ติ ในการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศด้วยวิธีการทางเศรษฐศาสตร์อาจไม่จำเป็นต้องพึ่งตัวเลขหรือสูตรคณิตศาสตร์อันซับซ้อนเสมอไป



^๒ Anne-Marie Slaughter Burley (1993), *International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda*, 87 *American Journal of International Law* 205; (1998) *International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholar*, 92 *American Journal of International Law* 367; Kenneth W. Abbott (1989), *Modern International Relations Theory: A Prospectus for International Lawyers*, 14 *Yale Journal of International Law* 335.

^๓ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต) (๒๕๕๕), *นิติศาสตร์แนวพุทธ, ธรรมสภา และสถาบันสันติธรรม*

^๔ คำว่า Homo Economicus ตามความหมายที่ปรากฏในพจนานุกรมปรัชญาออกซ์ฟอร์ด (๒๐๑๖) แปลว่า Economic man หรือ “มนุษย์เศรษฐศาสตร์” โดยสรุปหมายถึง บุคคลที่มีเหตุผลในเชิงเศรษฐศาสตร์ มีความคงเส้นคงวาในการตัดสินใจเลือก เป็นคนที่มีมุ่งมั่น มุ่งไปข้างหน้า และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน ในกรณีที่มัวเลือกหลายตัวเลือก มนุษย์เศรษฐศาสตร์จะเลือกสิ่งที่ดีที่สุดที่ปรารถนาของตนเองมากที่สุด อย่างไรก็ดี “มนุษย์เศรษฐศาสตร์” ดังกล่าวอาจไม่ได้มีอยู่จริงในโลกนี้ แต่การกำหนดสมมติฐานของ “มนุษย์เศรษฐศาสตร์” ในทางทฤษฎีมีความสำคัญเป็นอย่างมากในการคาดการณ์การกระทำที่มีเหตุผลหนึ่ง ๆ See Simmon Blackburn, *Oxford Dictionary of Philosophy* (2016), 3rd Ed., OUP

^๕ Ronald Coase (1988), *The Firm, the Market, and the Law*, The University of Chicago Press

“The policy under consideration is one which is implemented on the blackboard. All the information needed is assumed to be available and the teacher plays all the parts. He fixes prices, imposes taxes, and distributes subsidies (on the blackboard) to promote the general welfare. But there is no counterpart to the teacher within the real economic system.”



การนำแนวคิดและวิธีการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้วิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศอาจช่วยตอบคำถามที่กฎหมายระหว่างประเทศยังไม่สามารถตอบคำถามได้ หน้าที่ที่สำคัญที่สุดของนักกฎหมายระหว่างประเทศจึงไม่ใช่การหาคำตอบสุดท้ายโดยการคำนวณข้อดีข้อเสีย (costs-benefits) ของนโยบายหนึ่ง ๆ ออกมาเป็นตัวเลข แต่นักกฎหมายระหว่างประเทศมีหน้าที่ออกแบบ “เครื่องมือในการสร้างความสมดุล” (balancers) หรือที่นักกฎหมายเรียกกันว่า “สถาบัน” (institutions) ในขั้นแรกนักกฎหมายจะต้องสร้างบัญชีคุณค่า (values) หรือคุณธรรมในสังคมที่ควรจะได้รับ การปกป้องคุ้มครองเสียก่อน ต่อมาจะต้องจัดลำดับความสำคัญ (prioritise) และจัดสรรปันส่วน (allocate) การคุ้มครองดูแลให้แก่คุณค่านั้น ๆ เพื่อเป็นกรอบกติกากฎเกณฑ์ในการดำเนินไปของสังคมได้อย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพโดยที่ไม่ต้องเสียแรงเสียเวลาในการออกแบบเครื่องมือใหม่ทุก ๆ ครั้งในการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า แต่ละเรื่อง กรอบกติกากฎเกณฑ์ดังกล่าวจึงควรอยู่อย่างน้อยเป็นระยะเวลาหนึ่ง เพื่อเป็นกรอบในการประพฤติตนและดำเนินกิจกรรมในอนาคต (future behaviour) ของคนในสังคม



หากกฎหมายภายในสมมุติให้บุคคล (individuals) มีตัวตน สิทธิ และหน้าที่ ภายใต้เขตอำนาจรัฐของแต่ละประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศก็สมมุติให้รัฐ (States) มีตัวตน เป็นบุคคลที่อาศัยและใช้ชีวิตอยู่ในโลก มีสิทธิและหน้าที่ภายใต้ กรอบกติกากฎเกณฑ์ของสังคมโลกเช่นกัน กฎหมายระหว่างประเทศคลาสสิกอธิบายว่ารัฐมีอธิปไตยเป็นของตนเอง สามารถแบ่งออกได้เป็น “อธิปไตยภายใน” (domestic sovereignty) หมายถึง อำนาจอธิปไตยที่ใช้ในความสัมพันธ์กับคนในรัฐ และ “อธิปไตยภายนอก” (external sovereignty) หมายถึง อำนาจอธิปไตยที่ใช้ในความสัมพันธ์กับรัฐอื่น ในเวทีระหว่างประเทศ รัฐเป็นผู้เล่นในฐานะที่เป็นตัวแทน ผลประโยชน์ (agent) ของปัจเจกชนทุกคน ในรัฐ และกฎหมายระหว่างประเทศจึงเป็น “สถาบัน” หรือกรอบกติกากฎเกณฑ์ ที่ให้รัฐเคารพและปฏิบัติตาม



ดังนั้น ปัญหาสำคัญที่สุดของนักกฎหมายระหว่างประเทศ คือ ทำอย่างไรจึงจะสร้าง “สถาบันระหว่างประเทศ” หรือ “กฎหมายระหว่างประเทศ” ให้สมเหตุสมผล (rational) กล่าวคือ สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐแต่ละรัฐได้มากที่สุด ด้วยวิธีที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของมนุษยชาติ ปัญหาว่าจะออกแบบสถาบันอย่างไรนั้น (problems of institutional choices) เป็นจุดเกาะเกี่ยวที่นักกฎหมายระหว่างประเทศสามารถนำหลักการและวิธีการทางเศรษฐศาสตร์มาช่วยวิเคราะห์ให้สามารถสังเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศที่ช่วยให้ประชาคมโลกสามารถบรรลุประโยชน์สูงสุดได้ในสถานการณ์หนึ่ง ๆ ณ เวลาหนึ่ง ๆ โดยมีทรัพยากรเพียงจำนวนจำกัดได้

นักกฎหมายระหว่างประเทศจำเป็นต้องคิดคำนวณว่าควรใช้ “สถาบัน” ไດ (เช่น ตลาด กฎหมายภายใน องค์กรตุลาการ หรือองค์การระหว่างประเทศ) เป็นกติกากฎเกณฑ์ในทางระหว่างประเทศเรื่องใด (เช่น สิ่งแวดล้อม การค้าการลงทุน หรือ สุขอนามัย) จึงจะเหมาะสมที่สุด กล่าวคือ ต้องไม่เป็นกฎเกณฑ์ที่ข้อบังคับที่แข็งกร้าวเกินความจำเป็น เสียค่าใช้จ่ายและเสียเวลา ในการลงทุน (transaction costs) มากเกินไป และต้องไม่เป็นกฎเกณฑ์ที่อ่อนยวบเกินกว่าที่จะชี้แนะให้ใครปฏิบัติตามได้ ในกรณีที่ โจทย์ที่ตกนั้น นักกฎหมายจะต้องประเมินข้อมูลที่มีอยู่ของสถาบันต่าง ๆ ที่อาจเป็นทางเลือก เช่น สมรรถนะ ยุทธศาสตร์ หรือ ความสัมพันธ์กับสถาบันอื่น อย่างไรก็ตาม การนำแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในกฎหมายระหว่างประเทศไม่ควรจำกัดเป้าหมาย อยู่เพียงการแสวงหาความมั่งคั่งสูงสุด (wealth maximisation) เท่านั้น แต่ควรนำหลักการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์มาปรับใช้ กับคุณค่าคุณธรรมอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากความคุ้มค่าในการแลกเปลี่ยนสินค้าในตลาดซึ่งเป็นเรื่องเศรษฐศาสตร์โดยแท้ นักกฎหมาย ระหว่างประเทศจึงจำเป็นต้องทบทวนและปรับใช้หลักเศรษฐศาสตร์ให้หมายความรวมไปถึง “ประโยชน์สูงสุดของคุณค่า หรือคุณธรรมอื่น ๆ” (maximisation of additional / multiple values) ให้ได้ในเวลาเดียวกันด้วย

ส่วนที่ ๒

ความเป็นไปได้ในการศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ ในเชิงเศรษฐศาสตร์

ช่วงปลายศตวรรษที่ ๒๐ แนวคิด “นิติเศรษฐศาสตร์” หรือ “การวิเคราะห์กฎหมายด้วยวิธีการเชิงเศรษฐศาสตร์” มีการถกเถียงและโต้แย้งกันอย่างมากในบริบทของกฎหมาย ภายใน เนื่องจากเป็นแนวทางใหม่ที่ปฏิบัติแนวทางคลาสสิก ในการศึกษากฎหมาย แต่เป็นที่น่าสงสัยว่าทำไมนักกฎหมาย ระหว่างประเทศถึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการประยุกต์ใช้ การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์กับประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ระหว่างประเทศ เชื่อได้ว่านักกฎหมายระหว่างประเทศหลาย ๆ ท่านอาจเห็นตรงกันว่า การนำวิธีการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ มาใช้กับกฎหมายระหว่างประเทศมีข้อขัดข้องด้วยเหตุผลหนึ่ง เหตุผลใดดังต่อไปนี้ (๑) หลักการและวิธีการทางเศรษฐศาสตร์ ดูเหมือนจะเข้าไม่ได้กับหลักการและวิธีการทางนิติศาสตร์ (๒) นิติเศรษฐศาสตร์มีอคติทางการเมืองในแนวเสรีนิยม และ (๓) นิติเศรษฐศาสตร์แนวปฏิฐานนิยม (Positivism) ปฏิเสธ การมีอยู่ของกฎหมายระหว่างประเทศ



อย่างไรก็ดี เหตุผลการปฏิเสธซึ่งกันและกันของกฎหมาย ระหว่างประเทศและเศรษฐศาสตร์ทั้งสามประการข้างต้น อาจเกิดขึ้นจากความเข้าใจผิดในหลักการและวิธีการพื้นฐาน ของกฎหมายระหว่างประเทศและเศรษฐศาสตร์ ส่วนที่ ๒ นี้ จึงเป็นความพยายามที่จะไขปริศนาที่สร้างความสับสนและ อธิบายว่าเพราะเหตุใดจึงไม่ควรนำเหตุผลเหล่านี้มาเป็นฐาน ในการปฏิเสธการประยุกต์ใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ กับประเด็นข้อกฎหมายระหว่างประเทศ



๑. ความเข้าถึงไม่ได้ของหลักการและวิธีการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายระหว่างประเทศ (Inaccessible Methodologies)

George Stigler^๖ อธิบายว่า เศรษฐศาสตร์มีบทบาท ๒ ประการในบริบทของกฎหมาย

บทบาทแรก “economic analysis in law” ซึ่งเป็นบทบาทดั้งเดิม คือ การใช้หลักเศรษฐศาสตร์ในการตอบปัญหากฎหมายที่เฉพาะเจาะจง เช่น เศรษฐศาสตร์เป็นพื้นฐานความรู้ในการกำหนดนิยามคำว่า “ตลาด” ในกฎหมายป้องกันการผูกขาด (anti-trust law) หรือกฎหมายป้องกันทุ่มตลาด (anti-dumping law) หรือเศรษฐศาสตร์สามารถอธิบายและชี้ได้ว่า ผลกระทบหนึ่งเหมือนกับผลิตภัณฑ์ (like products) หรือไม่ เพื่อช่วยให้นักกฎหมายสามารถตอบคำถามได้ว่ารัฐ ก. ละเมิดพันธกรณีห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ต่อรัฐ ข. ในการนำเข้าหรือส่งออกสินค้าหรือไม่ การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ในลักษณะนี้มีความจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญทางเศรษฐศาสตร์โดยไม่จำเป็นที่จะต้องใช้นักกฎหมายในการวิเคราะห์แต่อย่างใด แต่ผลการวิเคราะห์จะช่วยป้อนข้อมูลและข้อเท็จจริงให้กับนักกฎหมายว่าควรจะต้องตัดสินใจเขียนและปรับใช้กฎหมายไปในทิศทางใด

บทบาทที่สอง “economic analysis of law” เป็นการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ศึกษาสถาบันและหลักกฎหมาย นักกฎหมายส่วนใหญ่จะรู้สึกอึดอัดใจทุกครั้งที่ต้องทำความเข้าใจเศรษฐศาสตร์ บางคนให้เหตุผลว่าตนไม่เชื่อว่าวิธีการทางเศรษฐศาสตร์จะสามารถตอบคำถามทางนิติศาสตร์ได้ บางคนอาจจะมีเหตุผลที่ตรงไปตรงมามากกว่านั้น คือ ไม่แน่ใจว่าตนเองมีทักษะหรือความสามารถเพียงพอหรือไม่ที่จะใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ในการวิเคราะห์เชิงปริมาณได้ การเห็นเส้นกราฟ แผนภูมิแท่ง แผนภูมิวงกลม หรือสมการพหุคูณอันซับซ้อน ก็มีเหตุผลมากพอที่จะทำให้กฎหมายอดใจไปแล้วส่วนหนึ่งในการที่จะนำวิธีการทางเศรษฐศาสตร์มาอธิบายกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในกรณีวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศอาจไม่มีความจำเป็นต้องใช้สูตรคณิตศาสตร์มากอย่างที่คิด นอกจากนี้ ปัญหาที่เป็นหลักการสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศก็อาจจะไม่สามารถหาคำตอบสุดท้ายได้โดยการคำนวณเป็นตัวเลข



การนำการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศอาจต้องตัดแต่งต่อเติมการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์แบบดั้งเดิมบ้างเพื่อให้สามารถนำวิธีการทางเศรษฐศาสตร์มาเปิดมุมมองของกฎหมายระหว่างประเทศได้อย่างแท้จริง ดังนั้น หากตัดประเด็นตัวเลขยกกำลังและสูตรคำนวณอันซับซ้อนออกไป จะเห็นว่าจริง ๆ แล้วนักกฎหมายระหว่างประเทศมีความคุ้นเคยกับการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์เป็นอย่างดี ยกตัวอย่างเช่น “การวิเคราะห์สถาบันเชิงเปรียบเทียบ” (comparative institutional analysis) เป็นหนึ่งในเครื่องมือเชิงเศรษฐศาสตร์สำคัญที่นักกฎหมายระหว่างประเทศใช้เป็นประจำ เพราะการเปรียบเทียบระบบกฎหมายต่างประเทศ (comparative law) เป็นภารกิจหลักของงานวิชาการทางกฎหมายระหว่างประเทศ ในการออกแบบสถาบันหรือกฎเกณฑ์ที่ควบคุมการตัดสินใจของบุคคลในสังคม นักกฎหมายต้องคำนึงถึงสิ่งที่ “สำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันยุคใหม่” (New Institutional Economics) เรียกว่า “กลไกราคา” (price mechanism) “ค่าต้นทุนทางธุรกรรม” (transaction costs) และ “ทฤษฎีเกม” (Game Theory)^๗ (หรือ “ผลของพฤติกรรมเชิงกลยุทธ์” (effects of strategic behaviour)) นักกฎหมาย (เช่นเดียวกับคนทั่วไป) ใช้การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ในการประกอบอาชีพและชีวิตประจำวันอยู่ตลอดเวลา เพียงแต่อาจไม่รู้ว่าการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์อยู่ ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ในเบื้องต้นว่านักกฎหมายระหว่างประเทศมีความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์อยู่ระดับหนึ่งแล้ว

^๖ George Stigler (1992), Law or Economics, 35 Journal of Law and Economics 455, p. 467.

^๗ หนังสือเรื่อง “ทฤษฎีเกมและพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ” อธิบายถึง “ทฤษฎีเกม” ซึ่งเป็นการศึกษาคณิตศาสตร์ประยุกต์เพื่อคาดการณ์รูปแบบกลยุทธ์การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างคนหลาย ๆ คนที่ต้องตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลระหว่างทางเลือกหลาย ๆ ทางในสถานการณ์หนึ่ง โดยผู้เลือกจะพยายามทำให้ตนได้ประโยชน์มากที่สุดและเสียประโยชน์น้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็จะทำให้ผู้อื่นพึงพอใจเพราะได้ประโยชน์มากที่สุดและเสียประโยชน์น้อยที่สุดเช่นกัน (zero-sum games) ส่วนใหญ่ทฤษฎีเกมจะนำมาปรับใช้กับสังคมศาสตร์ ตรรกศาสตร์ วิทยาศาสตร์คอมพิวเตอร์ เพื่อคำนวณพฤติกรรมความน่าจะเป็นของมนุษย์ See John von Neumann and Oskar Morgenstern (1944), Theory of Games and Economic Behavior, Princeton University Press.



๒. (นิค) เศรษฐศาสตร์ส่งเสริมสนับสนุนความคิดอนุรักษ์นิยมหรือเสรีนิยม (Conservative / Libertarian)^๔

คนส่วนใหญ่เข้าใจว่าเศรษฐศาสตร์สนับสนุนและยกย่องแนวความคิด “ตลาดคลาสสิก”^๕ มีแนวความคิด “เสรีนิยม” “การกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลาง” (decentralized market) นโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (laissez-faire) กรณีจึงส่งผลให้นักกฎหมายไม่ประสงค์ที่จะนำการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์มาใช้เนื่องจากเห็นว่าเศรษฐศาสตร์แบบการตลาดดั้งเดิมปฏิเสธการแทรกแซงของรัฐโดยสิ้นเชิง นอกจากนี้เศรษฐศาสตร์ยังลดความสำคัญหรือถึงขนาดไม่ให้ความสำคัญกับสถาบันหรือคุณค่าทางสังคมอื่น ๆ อาจเป็นเพราะว่าวิธีการทางเศรษฐศาสตร์ไม่สามารถใช้วิเคราะห์สิ่งที่เป็นามธรรมอันไม่สามารถคำนวณออกมาเป็นตัวเลขในเชิงปริมาณได้ เช่น สถาบัน คุณค่าทางสังคม หรือกฎระเบียบประเพณี

อย่างไรก็ดี เหตุผลข้างต้นอาจไม่เป็นจริงเสมอไป ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

^๔ Conservative (“อนุรักษ์นิยม”) หรือ Libertarian (“เสรีนิยม”) ในกรณีนี้เป็นแนวความคิดทางการเมืองที่ส่งเสริมสนับสนุนองค์กรอิสระ ให้ออกเงินเป็นเจ้าของ และมีความคิดอนุรักษ์นิยมเชิงสังคม

^๕ ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมของ Adam Smith ผู้ได้รับยกย่องว่าเป็น “บิดาแห่งเศรษฐศาสตร์” ผู้ประพันธ์หนังสือเรื่อง “An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations” (1776) ที่ว่ารัฐไม่จำเป็นต้องเข้าแทรกแซงตลาดเนื่องจากมี “มือที่มองไม่เห็น” อันได้แก่อุปสงค์และอุปทานเป็นกลไกควบคุมความสมดุลของตลาดอยู่แล้ว

เหตุผลแรก เศรษฐศาสตร์มิได้สนับสนุนแนวความคิดตลาดเสรีและปฏิเสธการวางกฎเกณฑ์หรือการแทรกแซงโดยรัฐบาล เพราะว่าการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ที่จะนำมาใช้ในบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศยอมรับความถูกต้องสมบูรณ์ ความชอบธรรม และประสิทธิภาพของรัฐบาลในการใช้กฎเกณฑ์ในการบริหารประเทศ และไม่ได้มุ่งประเด็นไปที่รูปแบบความเป็น “ตลาด” (หรือไม่เป็นตลาด) แต่อย่างไรก็ตามแต่ใช้วิธีการอุปมาอุปไมยว่า “กฎหมาย” คือ “ตลาด” ดังนั้นกฎหมายจึงเป็นกลไกที่ใช้สำหรับเปิดเผยความชอบ (preference revelation) หรือทางเลือกของรัฐในฐานะตัวแทนของทุกคนในสังคม ซึ่งจะนำไปสู่การออกแบบกำหนดให้สถาบันใดทำหน้าที่เป็นกรอบกติกาที่กำหนดความประพฤติของสังคมในเรื่องหนึ่ง ๆ

เหตุผลที่สอง การดำเนินการของรัฐบาลบางโครงการก็ไม่ได้ดำเนินการวิเคราะห์ผลดีผลเสียทางการเงิน เพราะคุณค่าบางอย่างไม่อาจวัดเป็นตัวเงินได้เสมอไป เช่น ความประพฤติดีดีชั่วของคน การแสดงออกทางการเมือง อย่งไรก็ดี จะเห็นได้ว่าบางคนก็ยอมแลกเปลี่ยน (trade) คุณค่าบางอย่างกับเงินจำนวนหนึ่งและยังเห็นว่าการแลกเปลี่ยนดังกล่าวเป็นการแลกเปลี่ยนที่มีประสิทธิภาพมีความคุ้มค่าเสียด้วย เช่น เพราะความยากจน นาย ก. พอใจที่จะได้รับเงินจำนวน ๕๐๐ บาทจากนาย ข. เพื่อแลกกับการเลือกนาย ข. เป็นผู้แทน ทั้ง ๆ ที่ตอนแรกตั้งใจอยากจะทำนาย ค. ที่ตนเห็นว่าเป็นคนดีกว่า

ดังนั้น ถึงแม้เศรษฐศาสตร์จะสนับสนุนความคิดตลาดเสรี แต่ก็ได้ปฏิเสธการแทรกแซงของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจโดยตรงเนื่องจากในความเป็นจริงมักจะมี “การเมือง” อยู่ตรงกลางระหว่างเศรษฐศาสตร์กับกฎหมาย ฝ่ายการเมืองเป็นผู้คุมอำนาจในการตัดสินใจทั้งหมดว่าจะเลือกซื้อข้อเท็จจริงจากการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์และกำหนดนโยบายอย่างไร นโยบายดังกล่าวมีความจำเป็นต้องใช้กฎหมายหรือไม่ หรือสามารถให้สถาบันทางเลือกอื่นได้ ดังนั้น นักกฎหมายระหว่างประเทศก็ควรปฏิเสธวิธีการและผลการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์เสียทีเดียวและสามารถใช้การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ในการช่วยพิจารณาแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายได้ จึงจะนำไปสู่ข้อสรุปว่านักกฎหมายได้ทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มความสามารถและรอบด้านแล้ว นอกจากนี้ก็ต้องปล่อยให้เป็หน้าหน้าที่ของผู้มีอำนาจตัดสินใจเชิงนโยบายที่ต้องดำเนินการต่อไป





๓. แนวคิดปฏิฐานนิยม (Positivism) ของนิติเศรษฐศาสตร์ ปฏิสธการมีอยู่ของกฎหมายระหว่างประเทศ

นิติเศรษฐศาสตร์ตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานของสำนักปฏิฐานนิยม (Positivism) หรือสำนักกฎหมายบ้านเมืองซึ่งให้ความสำคัญอย่างมากกับแนวคิดประสบการณ์นิยม (empiricism) และการวิเคราะห์โลกอย่างเป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งตรงกันข้ามกับหลักการพื้นฐานของแนวคิดเชิงปทัสฐาน (normative approach) ที่มีมุมมองต่อโลกอย่างที่ควรจะเป็น (policy) ปัญหาสำคัญคือ บางทีเส้นแบ่งระหว่างเศรษฐศาสตร์เชิงปฏิฐานกับเศรษฐศาสตร์เชิงปทัสฐานเองก็ไม่ชัดเจน เพราะว่าแนวคิดทั้งสองได้ส่งและรับอิทธิพลซึ่งกันและกันตลอดเวลา ปัจจุบัน (“ปฏิฐาน”) จะเปลี่ยนแปลงได้ก็เพราะมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าสิ่งที่เป็นอย่างนี้ไม่ถูกต้อง รวมทั้งมีความพยายามที่จะแก้ไขปัจจุบันให้ดีขึ้นจนกลายเป็นโลกที่ควรจะเป็น (“ปทัสฐาน”) ทั้งนี้เมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่ง สิ่งที่เคยเป็น “ปทัสฐาน” ก็จะกลายเป็น “ปฏิฐาน” เกิดการวิพากษ์วิจารณ์และการเปลี่ยนแปลงเวียนไปไม่สิ้นสุดราบเท่าที่มนุษย์ยังเชื่อว่าตนสามารถที่จะทำให้โลกดีขึ้นได้

ในขณะที่ “ปฏิฐาน” เป็นองค์ประกอบที่จะขาดเสียไม่ได้ (sine qua non) ในการศึกษาวิชาที่เกี่ยวข้องกับสังคม นักกฎหมายระหว่างประเทศในศตวรรษที่ ๒๐ ก็ต้องเผชิญหน้ากับแนวคิดปฏิฐานนิยมที่อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศแบบปฏิฐานนิยมเวสฟาเลียน (Westphalian Positivism) กล่าวคือ ประวัติศาสตร์กฎหมายระหว่างประเทศสมัยใหม่เกิดขึ้น

เมื่อมีการลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพเวสฟาเลีย ที่เห็นว่า มีเพียง “รัฐ” เป็น “ผู้ทรงสิทธิ” และสามารถปฏิสัมพันธ์กันได้ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ^{๑๐} อุปมาดั่งว่าโลกนี้เป็นโต๊ะบิลเลียดและมีลูกบิลเลียดซึ่งก็คือรัฐเท่านั้นที่ชนกันไปมา^{๑๑}

นอกจากนี้ นักกฎหมายระหว่างประเทศหลายท่าน^{๑๒} ก็มักจะมองว่าแนวคิดปฏิฐานนิยมเวสฟาเลียนคือความป่าเถื่อนไร้กฎระเบียบ (dominant anarchic) ของสังคมระหว่างประเทศ ถ้ามองจากมุมมองสมจริงนิยม (Realism) จะเห็นว่าไม่มีผู้ใดควบคุมรัฐ รัฐไม่อยู่ภายใต้กฎหมายใด ๆ เพราะรัฐผูกขาดอำนาจในการสร้างและบังคับใช้กฎหมายไว้ในมือตนเองทั้งหมด หากแนวคิดปฏิฐานนิยมเวสฟาเลียนมองว่ารัฐเป็นจุดศูนย์กลางที่สำคัญมากที่สุดในกฎหมายระหว่างประเทศเช่นนี้ก็อาจจะถูกแล้วที่นักกฎหมายระหว่างประเทศไม่สนใจว่าวิธีการนิติเศรษฐศาสตร์มาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี นักกฎหมายระหว่างประเทศอีกฝ่ายหนึ่งก็ปฏิเสธแนวคิดปฏิฐานนิยมเวสฟาเลียนโดยสิ้นเชิง โดยให้เหตุผลว่าแนวคิดนี้ไม่สามารถตอบคำถามว่าปรากฏการณ์ระหว่างประเทศสำคัญหลายอย่างที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เช่น บทบาทที่เพิ่มขึ้นของผู้เล่นที่ไม่ใช่รัฐ (non-State actors) ความเป็นอิสระขององค์การระหว่างประเทศที่แยกออกจากรัฐสมาชิก และการมีผลใช้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐสมาชิกต้องผูกพัน เช่น การถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยให้กับสหภาพยุโรป หรือการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐโดยองค์การการค้าโลก

^{๑๐} Leo Gross (1948), The Peace of Westphalia 1648 - 1948, 42 American Journal of International Law 20.

^{๑๑} Arnold Wolfers (1962), Discord and Collaboration: Essays on International Politics, 19 - 24.

^{๑๒} เช่น Hans J. Morganthau (1978), Politics among Nations: the Struggle for Power and Peace, p. 3 - 15; Joseph M. Grieco (1998), Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism, 42 International Organisations 485, 488 - 92. ได้ระบุและอธิบายหลักการสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในมุมมองสมจริงนิยม


อันที่จริงแล้ว “แนวคิดปฏิฐานนิยม” มีความหมายที่แตกต่างกันไปในแต่ละศาสตร์ และแนวคิดปฏิฐานนิยมแบบนิติเศรษฐศาสตร์ก็มีความหมายที่แตกต่างกับแนวคิดปฏิฐานนิยมเชิงสังคมนิยมเวสฟาเลียน ในขณะที่แนวคิดปฏิฐานนิยมเชิงสังคมนิยมเวสฟาเลียนมีรัฐเป็นศูนย์กลาง แนวคิดปฏิฐานนิยมแบบนิติเศรษฐศาสตร์อยู่บนพื้นฐานของ “ปัจเจกนิยมเชิงระเบียบแบบแผน” (“Methodological Individualism”) ซึ่งสันนิษฐานว่าแต่ละคนมีหน้าที่ทำให้ตัวเองได้รับประโยชน์สูงสุด (rational evaluative maximizer) แนวคิดนี้จึงวางอยู่บนพื้นฐานของ “การเลือกของปัจเจกบุคคล” (individual choice)^{๑๓} หรือรู้จักกันในนามว่า “อธิปไตยของผู้บริโภค” (“consumer sovereignty”) หรือ “อธิปไตยของปัจเจกบุคคล” (“individual sovereignty”) ซึ่งเป็นคตินิยมสากลที่อยู่ตรงกันข้ามกับแนวคิดปฏิฐานนิยมเชิงสังคมนิยมเวสฟาเลียน (State sovereignty)

“ปัจเจกนิยมเชิงระเบียบแบบแผน” นำไปสู่แนวคิดแบบสัญญา (contractarian approaches) ได้ง่ายกว่า ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบการร่วมมือ (cooperation) หรือความขัดแย้ง (conflict) หากนำแนวคิดนี้ในระบบกฎหมายภายในมาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายระหว่างประเทศ สัญญา คือ วิธีการแก้ปัญหาโดยใช้สนธิสัญญา (treaty-based) หรือโดยใช้สถาบันหรือองค์การระหว่างประเทศ (institutional-based) ในความสัมพันธ์แบบร่วมมือหรือการแก้ปัญหาความขัดแย้งเช่นเดียวกันดังนั้น การนำหลักนิติเศรษฐศาสตร์เข้ามาใช้กับกฎหมายระหว่างประเทศจะเป็นการช่วยทำความเข้าใจในการจัดทำสนธิสัญญาในระดับต่าง ๆ มากขึ้น

บทสรุป

จากเหตุผลข้างต้นจึงสรุปได้ว่า หลักการและแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์มิได้ปฏิเสธการมีอยู่ของกฎหมายระหว่างประเทศโดยสิ้นเชิงและยังพอจะมีที่ให้นำแนวความคิดดังกล่าวมาปรับใช้ได้ นักกฎหมายระหว่างประเทศจึงไม่ควรปฏิเสธการนำศาสตร์อื่นมาศึกษาและประยุกต์ใช้ กล่าวคือ ไม่ควรปฏิเสธการนำวิธีคิดแบบนิติเศรษฐศาสตร์มาใช้เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจปรากฏการณ์ในทางกฎหมายระหว่างประเทศไปเลยเสียทีเดียว ความจริงแล้วนักกฎหมายระหว่างประเทศมีความคุ้นเคยกับวิธีการนิติเศรษฐศาสตร์เป็นอย่างดี และการนำหลักนิติเศรษฐศาสตร์มาใช้ก็ไม่ได้เป็นการตั้งสมมติฐานที่มีอคติหรือลำเอียงไปในทางที่เอื้อประโยชน์แก่ตลาดมากกว่ารัฐหรือเห็นว่าคุณค่าทางเศรษฐกิจสำคัญกว่าคุณค่าของสังคมอื่น ๆ แต่เป็นเพียงการตั้งคำถามว่าในสถานการณ์หนึ่ง ๆ เราควรเลือกใช้กลไกทางตลาดหรือกลไกอื่นจึงจะเหมาะสมมากกว่าในการกำหนดพฤติกรรมของคนในสังคม

ความเคลื่อนไหวของ “นิติเศรษฐศาสตร์” (Law and Economics) หรือ “การวิเคราะห์กฎหมายเชิงเศรษฐศาสตร์” เป็นการปฏิบัติความเข้าใจของนักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายสารบัญญัติหรือกฎหมายวิธีสบัญญัติ และทั้งในระบบประมวลกฎหมายและระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ผ่านการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การออกกฎระเบียบของฝ่ายบริหาร และการใช้บังคับกฎหมายของฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ โดยการนำทฤษฎีและวิธีการทางเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้กับปัญหากฎหมายเพื่อเพิ่มหลักฐานในความถูกต้องเป็นธรรมและความน่าเชื่อถือในการตราและใช้บังคับกฎหมายหนึ่ง ๆ การทำความเข้าใจหลักการพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์อาจเป็นการเชื่อเชิญและสร้างแรงจูงใจให้เกิดการศึกษาค้นคว้าประเด็นปัญหากฎหมายระหว่างประเทศเชิงเศรษฐศาสตร์ในเชิงลึกและเชิงกว้างเพื่อช่วยเปิดหูเปิดตานักกฎหมายระหว่างประเทศในการสืบหาความจริงเกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไป หลักสนธิสัญญา หลักจารีตประเพณี และช่วยในการประเมินคุณค่าหรือสถาบันระหว่างประเทศต่าง ๆ อันจะสร้างองค์ความรู้ใหม่ให้กับกฎหมายระหว่างประเทศต่อไป

ผู้เขียนจึงเห็นว่า นิติเศรษฐศาสตร์ไม่ใช่การปฏิเสธตัวตนหรือการลดบทบาทของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เป็นการพาเราเข้าไปสู่ใจกลางของปรากฏการณ์ในทางระหว่างประเทศซึ่งเป็นวาระหลักของการดำรงอยู่ของกฎหมายระหว่างประเทศยิ่งขึ้นไป ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าต้องนำหลักการนิติเศรษฐศาสตร์มาใช้กับกฎหมายระหว่างประเทศในทุกเรื่อง แต่การรับรู้ว่ามีศาสตร์อื่น ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องและสามารถนำมาใช้เป็นวิธีการวิเคราะห์วิจัยกฎหมายระหว่างประเทศได้ก็เป็นเรื่องที่ควรเปิดใจรับฟัง 

^{๑๓} Joseph Schumpeter (1909), On the Concept of Social Value, 23 Q.J. Econ. 213, 214 - 17. กล่าวว่า “For only individuals can feel wants.” หมายความว่า ปัจเจกบุคคลเท่านั้นที่สามารถมีความรู้สึกอยากได้



นายโกมล จิรัชย์สุทธิกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา รับมอบ “ตู้ปันน้ำใจ” พร้อมเครื่องอุปโภคบริโภคจากผู้แทนมูลนิธิเอสซีจี เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๓ โดยได้นำตู้ปันน้ำใจไปติดตั้งบริเวณหน้าสำนักงานฯ อาคาร ๒ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร เพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ได้นำไปอุปโภคบริโภคเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้มีจิตกุศลร่วมปันน้ำใจ นำอาหารและสิ่งของที่จำเป็นต่อการดำรงชีพในชีวิตประจำวันใส่ใส่ไว้ในตู้เพื่อแบ่งปันหมุนเวียนกัน



นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการพัฒนากฎหมาย เป็นประธานในการประชุมคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (อาคารท่าช้างวังหน้า) การประชุมดังกล่าวได้มีการใช้ระบบการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามพระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยใช้โปรแกรม Microsoft Teams ในการประชุมร่วมกับผู้แทนจากสำนักงานศาลยุติธรรมและกรมบังคับคดี



นายสวัสดิ์ โชติพานิช ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๐ เป็นประธานในการประชุมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๐ (กฎหมายเกี่ยวกับกาสาธารณสุข) เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมสมภพ โทตะกิตย์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (อาคารท่าช้างวังหน้า) โดยการจัดการประชุมดังกล่าวได้ใช้มาตรการในการป้องกันการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) อาทิ การสวมใส่หน้ากากอนามัยตลอดเวลา การเว้นระยะห่างระหว่างบุคคล Social Distancing การตรวจวัดอุณหภูมิร่างกายก่อนเข้าอาคาร

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจาก

ร่างพระราชบัญญัติ จราจรทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

โดยที่ในปัจจุบันการเกิดอุบัติเหตุทางถนนของประเทศไทยสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่ผู้ขับขี่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการจราจรทางบก ประกอบกับพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติบางประการแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงมาตรการกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในการใช้รถใช้ถนนได้อย่างปลอดภัยและให้การป้องกันการกระทำความผิดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในเรื่องการใช้ช่องเดินรถ ลักษณะความผิดในการขับรถ การตรวจสอบหรือทดสอบผู้ขับขี่ หน้าที่การใช้เข็มขัดนิรภัย การป้องกันการแข่งรถในทางโดยไม่ได้รับอนุญาต และการควบคุมการใช้รถที่มีสภาพไม่ถูกต้อง รวมทั้งปรับปรุงบทกำหนดโทษให้มีความเหมาะสม ซึ่งจะเป็นการลดการเกิดอุบัติเหตุทางถนนและส่งเสริมให้เกิดความสะดวและความปลอดภัยในการจราจรทางบก

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับคือ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก มีสาระสำคัญในการปรับปรุงมาตรการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกเพื่อให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

อาทิเช่น ลักษณะการขับรถที่ปลอดภัย การรัดร่างกายด้วยเข็มขัดนิรภัยของผู้ใช้รถ การตรวจหรือทดสอบของมีนเมาหรือสารเสพติดของบุคคลที่อยู่ในภาวะหมดสติหรือได้รับอันตรายแก่กายจนไม่อาจให้ความยินยอมในการตรวจสอบ การควบคุมการแข่งรถในทาง การควบคุมการใช้รถที่มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรง และการปรับปรุงบทกำหนดโทษเพื่อให้เป็นมาตรการที่ทำให้ผู้ขับขี่เกิดความเกรงกลัวในการกระทำความผิด โดยเฉพาะการกระทำความผิดซ้ำซากจนเป็นปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการบริหารงานของภาครัฐ ที่จะต้องมีงบประมาณและบุคลากรมาดำเนินการ ในส่วนของการเกิดอุบัติเหตุบนถนน ซึ่งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนี้จะส่งผลให้เกิดความปลอดภัยในการสัญจรและการจราจรทางบก อันเป็นการช่วยลดอุบัติเหตุทางถนน ตลอดจนเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของประชาชนและผู้ที่ใช้รถใช้ถนนด้วย

